



# Conciliar É legal

15 ANOS DA RESOLUÇÃO  
CNJ 125/2010



Poder  
Judiciário



CONSELHO  
NACIONAL  
DE JUSTIÇA



## CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

### **Presidente**

Ministro Edson Fachin

### **Corregedor Nacional de Justiça**

Ministro Mauro Campbell

### **Conselheiros**

Ministro Guilherme Caputo Bastos

José Edivaldo Rocha Rotondano

Renata Gil de Alcantara Videira

Mônica Autran Machado Nobre

Daniela Pereira Madeira

Alexandre Teixeira de Freitas Bastos Cunha

Guilherme Guimarães Feliciano

Pablo Coutinho Barreto

João Paulo Santos Schoucair

Ulisses Rabaneda dos Santos

Marcello Terto e Silva

Daiane Nogueira de Lira

Rodrigo Badaró

### **Secretária-Geral**

Clara da Mota

### **Secretário de Estratégia e Projetos**

Paulo Marcos de Farias

### **Diretor-Geral**

Bruno César de Oliveira Lopes

## **EXPEDIENTE**

### **SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL**

#### **Secretária de Comunicação Social**

Gabriela Guerreiro

#### **Coordenadora de Imprensa**

Andréa Barretto Lemos

#### **Coordenador de Multimeios**

Jônathas Seixas

#### **Projeto gráfico**

Eron Castro

2025

## **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

SAF SUL Quadra 2 Lotes 5/6 - CEP: 70070-600

Endereço eletrônico: [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br)

# Conciliar É legal

15 ANOS DA RESOLUÇÃO  
CNJ 125/2010



Poder  
Judiciário

**CNJ** CONSELHO  
NACIONAL  
DE JUSTIÇA

FICHA CATALOGRÁFICA

C755c

Conselho Nacional de Justiça.

Conciliar é legal : 15 anos da Resolução CNJ 125 de 2010 / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2025.

238 p.

ISBN: 978-65-5972-201-3

1. Conciliação 2. Solução de conflitos 3. Mediação I. Título.

CDD: 318

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>PREFÁCIO .....</b>	<b>13</b>
<b>1. POLÍTICAS JUDICIÁRIAS DO CNJ: EVOLUÇÃO EM MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS .....</b>	<b>15</b>
Mônica Autran Machado Nobre	
<b>2. CASO MAILA SABRINA: A COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL COMO FERRAMENTA PARA ALCANÇAR ACORDOS NAS MEDIAÇÕES DE CONFLITOS POSSESSÓRIOS COLETIVOS .....</b>	<b>23</b>
José Edivaldo Rocha Rotondano, Fernando Antônio Prazeres, Patrícia Elache Gonçalves dos Reis e Yuri Bezerra de Oliveira	
<b>3. A REDE DE INTELIGÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO: ESTRUTURAÇÃO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A GESTÃO DOS CONFLITOS DE INTERESSES NO PODER JUDICIÁRIO .....</b>	<b>35</b>
Daniela Pereira Madeira	
<b>4. ACESSO À JUSTIÇA SOB LENTES CONTEMPORÂNEAS: NOTAS SOBRE A RESOLUÇÃO N. 125/2010 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA .....</b>	<b>47</b>
Guilherme Guimarães Feliciano e Flávia Moreira Guimarães Pessoa	
<b>5. 15 ANOS DA RESOLUÇÃO CNJ 125/2010: A GOVERNANÇA DA CONSENSUALIDADE E O PAPEL ESTRATÉGICO DOS NUPEMECS NO SISTEMA DE JUSTIÇA MULTIPORTAS .....</b>	<b>65</b>
Ulisses Rabaneda dos Santos e Cristiane Padim da Silva	
<b>6. 15 ANOS DA RESOLUÇÃO Nº 125/2010 DO CNJ: A CONCILIAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA JUDICIÁRIA .....</b>	<b>89</b>
Morgana de Almeida Richa	

<b>7. DA ESTRATÉGIA DE DESJUDICIALIZAÇÃO À CONCILIAÇÃO COMO POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL .....</b>	<b>104</b>
Andréa Pachá	
<b>8. OS MEIOS CONSENSUAIS NA JUSTIÇA FEDERAL E OS QUINZE ANOS DA RESOLUÇÃO CNJ N. 125/2010 .....</b>	<b>109</b>
Daldice Santana e Bruno Takahashi	
<b>9. PROVENÇÃO DE LITÍGIOS E GESTÃO DE CONFLITOS EMPRESARIAIS: A RESSIGNIFICAÇÃO DO PAPEL DO MAGISTRADO NA GESTÃO DE CONFLITOS .....</b>	<b>121</b>
Roberto Portugal Bacellar	
<b>10. REFLEXÕES SOBRE OS 15 ANOS DA POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL – UM CAMINHO A TRILHAR .....</b>	<b>137</b>
Valeria Ferioli Lagrasta	
<b>11. O PAPEL DO CEJUSC NA TRANSFORMAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA SOB O PILAR DA RESOLUÇÃO 125/2010 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA .....</b>	<b>153</b>
Roberta de Melo Carvalho	
<b>12. UAI-CON: SOLUÇÃO DE TRIAGEM PARA CONCILIAÇÃO DE PROCESSOS TRABALHISTAS NO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO .....</b>	<b>161</b>
Christiane Dominique Kunzi, Felipe Bazzoni Franco, Fernanda Vasconcelos de Freitas, Hadma Christina Murta Campos, José Humberto Cruvinel Resende Júnior, Rogelio Bar Neto, Tarcísio José Oliveira de Araújo Brandão e Vitor Valsichi Cuziol	
<b>13. DE PEQUENO É QUE SE APRENDE A CONCILIAR: MEDIAÇÃO ESCOLAR COMO ESTRATÉGIA DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL. ....</b>	<b>182</b>
Rosane Sanches Antunes	
<b>14. CORES DA IGUALDADE: O VERDADEIRO PODER ESTÁ NA DIVERSIDADE. ....</b>	<b>196</b>
Bleine Queiroz Caúla e Katherinne de Macêdo Maciel Mihaliuc	
<b>15. MEDIAÇÃO ADMINISTRATIVA E O ACESSO À JUSTIÇA NO CASO DO ATENTADO NA EEEFM PRIMO BITTI EM ARACRUZ (ES) .....</b>	<b>209</b>
Rafael Santos de Almeida, Larissa Almeida e Alexandre de Castro Coura	

**16. MULTIPLICADORES E MULTIPLICADORAS DA PAZ: UMA  
EXPERIÊNCIA RESTAURATIVA PARA PACIFICAÇÃO COMUNITÁRIA . 227**

Fernando Antonio Prazeres e Catarina Volkart Pinto

**17. RECUPERAÇÃO EXTRAJUDICIAL E MEDIAÇÃO COMO  
FERRAMENTAS DE SUPERAÇÃO DA CRISE EMPRESARIAL:  
O CASO UNIMED-RIO. .... 243**

Juliana Bumachar

**18. PROJETO TERRA: DIMENSÕES JURÍDICA, SOCIAL E ECONÔMICA  
LAND ..... 255**

Alberto Delgado Neto, Fabianne Breton Baisch, Felipe Só dos Santos Lumertz, Laura  
Ullmann López, Everton José Helfer de Borba e Daniéle Dornelles

**19. PACIFICA.DEF: REVOLUCIONANDO A RESOLUÇÃO  
EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS NA DEFENSORIA PÚBLICA DO  
ESTADO DO PARANÁ ..... 273**

Flávia Palazzi Ferreira

**20.A PROMOÇÃO DE CONCILIAÇÃO EM DEMANDAS ESTRUTURAIS  
QUE ENVOLVEM GRUPOS VULNERÁVEIS: OS QUILOMBOLAS DE  
ARMAÇÃO DE BÚZIOS (RJ) ..... 295**

Monica Lucia do Nascimento Alcantara Botelho





## APRESENTAÇÃO

### PAZ SOCIAL, DIÁLOGO E AUTOCOMPOSIÇÃO: O TRIPÉ DA CONCILIAÇÃO

Há uma dimensão ética e democrática da jurisdição que convida as partes a participarem ativamente da construção da solução de controvérsias. Essa cardinalidade procedimental não se pauta por limitar-se à posição de vencedores e vencidos; diversamente, alcança a grandeza dialógica do processo e um porte efetivo de realização da justiça. É da magnitude da conciliação que se trata.

E se apresenta percurso que espelha exatamente isso. Quando ainda dava os seus primeiros passos, no ano de 2006, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) promoveu um histórico esforço concentrado, denominado “Dia Nacional da Conciliação”, deixando inconfundível a vocação e visão de futuro que marcariam o órgão. Naquele ensejo, foram realizadas 83 mil audiências e finalizados 47 mil acordos, firmando-se o papel determinante do CNJ na efetivação do acesso à justiça no Brasil<sup>1</sup>.

Reside no âmbito do CNJ o nascedouro da política de tratamento adequado de conflitos, que ora celebramos nesta auspiciosa obra “Conciliar é Legal: 15 anos da resolução CNJ 125/2010”, organizada pela Conselheira Mônica Nobre. Em grupo de trabalho formado por notáveis como os Professores Kazuo Watanabe e Ada Pellegrini Grinover, construiu-se a Resolução CNJ n. 125, de 29 de novembro de 2010, aprovada sob a presidência do Ministro Cezar Peluso. Comentando a política, o Professor Watanabe afirmou que estávamos assistindo “a uma profunda transformação do nosso país, que substituirá a atual cultura da sentença pela cultura da pacificação, da qual nascerá, como produto de suma relevância, maior coesão social”<sup>2</sup>.

De fato, a instituição dessa relevante política judiciária disseminou a ideia de que a jurisdição não se esgota na sentença, mas se inspira na capacidade de gerar paz social por

1 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Conciliação envolve cidadão na solução de conflitos. CNJ, 26 jun. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/conciliacao-envolve-cidadao-na-solucao-de-conflitos/>. Acesso em: 06 out. 2025.

2 WATANABE, Kazuo. *Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses*. 13 f. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, [s.d.]. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/conciliacao/nucleo/parecerdeskazuowatanabe.pdf>. Acesso em: 06 out. 2025.

meio do diálogo e da autocomposição. Mais do que um mecanismo alternativo, a prática conciliatória é um imperativo da alteridade, e por isso mesmo ancora-se no reconhecimento do outro e na corresponsabilidade pela pacificação social.

Para além disso, a Resolução CNJ nº 125/2010 consolidou-se como instrumento de transformação cultural. Estimulou tribunais, magistrados e servidores a repensar procedimentos, aproximando a Justiça da cidadania. Promoveu, ainda, a formação de mediadores e conciliadores comprometidos com a escuta, com a empatia e com o diálogo – virtudes que são, por excelência, fundamentos da paz social e da democracia.

É nesse contexto que honra-me apresentar este livro, que serve como testemunho da maturidade da consensualidade como política pública de Estado.

A obra inicia-se com um conjunto de capítulos que lança as bases conceituais e práticas da política de conciliação. A reflexão da Conselheira Mônica Nobre sobre a evolução das políticas judiciais serve como matriz teórica e histórica para o restante do livro. Ela nos lembra que a Resolução nº 125/2010 impulsionou a criação dos Núcleos Permanentes e dos Centros de Solução de Conflitos e Cidadania e, em decorrência do seu sucesso, começaram “os debates para a construção do projeto de lei da mediação. A participação do CNJ foi muito ativa naquele projeto de lei, que acabou se convertendo na Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015”.

Mostra-se valioso o relato do Caso Maila Sabrina, pelo Conselheiro José Edivaldo Rocha Rotondano e coautores, que nos oferecem o testemunho vivo do impacto humano da mediação. O artigo narra um dos maiores conflitos possessórios do Estado do Paraná, envolvendo centenas de famílias e mais de duas décadas de litígio judicial, e demonstra como a aplicação da Resolução CNJ nº 510/2023 e a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias transformaram um impasse histórico em um acordo concreto. A experiência revela que a mediação interinstitucional, conduzida com escuta ativa e participação de diversos órgãos públicos, foi capaz de superar a lógica binária da reintegração de posse, reconhecendo a consolidação comunitária do território, indenizando os proprietários e convertendo o acampamento em assentamento regularizado.

Por sua vez, a Conselheira Daniela Madeira analisa como os Centros de Inteligência do Poder Judiciário se articulam com a política de tratamento adequado de conflitos. O seu artigo expõe os dados da litigiosidade no Brasil, mas propõe portas de saída. Se a Resolução nº 125/2010 serve para a solução de casos complexos, os “Centros de Inteligência atuam no plano macro, interpretando tendências estruturais, identificando gargalos sis-

têmicos, perfil das demandas judiciais e propondo intervenções de política judiciária com base em dados”.

Em um segundo momento, o livro “Conciliar é legal” aprofunda a capilaridade da Resolução nº 125/2010, examinando sua expansão e adaptação. Os estudos do Conselheiro Guilherme Feliciano e de Flávia Pessoa aferem o alcance contemporâneo da norma, atestando sua vitalidade e relevância perene. Em seguida, Ulisses Rabaneda e Cristiane Padim trazem dados da governança da consensualidade e mostram sua consolidação ao longo de uma década e meia, com a centralidade dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos. De sua parte, Christiane Dominique Kunzi e coautores trazem a experiência do Uai-Con, um painel interativo de business intelligence (BI), utilizado para a triagem de processos trabalhistas vocacionados à conciliação, um exemplo notável de como a política judiciária se expandiu para diferentes ramos e instâncias, adaptando-se às singularidades locais, sem perder unidade de propósito.

Avançando para um terceiro agrupamento de textos, testemunhamos o transbordar da consensualidade para além dos muros dos tribunais. A mediação escolar, exposta por Rosane Antunes, revela o potencial de semear a paz nas futuras gerações. A reflexão sobre diversidade e igualdade de Bleine Caúla e Katherine Mihaliuc sublinha uma condição essencial: o diálogo só é genuíno quando reconhece e valoriza a pluralidade. Por fim, a experiência de mediação administrativa, narrada por Rafael Almeida e colegas, comprova a força do método na recomposição do tecido social mesmo em momentos de aguda crise.

O quarto núcleo da coletânea revela a dimensão da consensualidade como vetor de desenvolvimento e restauração. O exame das práticas restaurativas pelo Desembargador Fernando Prazeres e pela juíza Catarina Pinto, no texto “Multiplicadores e Multiplicadoras da Paz: uma experiência restaurativa para pacificação comunitária”, aponta para a humanização da resposta do sistema de justiça. A análise de Juliana Bumachar acerca da mediação em crises empresariais, e do Projeto Terra, apresentado por Alberto Delgado Neto e coautores, extrai da multiplicidade de experiências a certeza de que a consensualidade é também vetor de desenvolvimento econômico e social, apto a recompor laços comunitários e fortalecer a confiança no sistema de justiça.

O derradeiro bloco de artigos apresenta experiências paradigmáticas que colocam no centro vozes historicamente silenciadas. Flávia Palazzi Ferreira e Monica Botelho, ao descreverem a conciliação em demandas estruturais envolvendo populações quilombolas, encontraram na política nacional a coragem para reafirmar a vocação transformadora da Resolução 125/2010.

Ao longo destas páginas, o leitor encontrará tanto o registro de inovações, quanto a tessitura de um verdadeiro projeto coletivo, que mostra que o acesso à justiça se corporifica quando logramos alcançar respostas efetivas e humanas.

Conciliar é reconhecer que o direito não é apenas norma, mas também relação, encontro e reconstrução. Nesses quinze anos, a Resolução 125 reafirma que a verdadeira eficiência judicial se mede não somente por números de processos julgados, e sim pela qualidade das soluções e pela restauração da confiança da sociedade na Justiça. Que os próximos anos nos permitam espargir ainda mais essa aplicação concreta da cultura da paz e do diálogo.

Ministro **EDSON FACHIN**

*Presidente do Conselho Nacional de Justiça*

## **PREFÁCIO**

Com grande satisfação, recebi o convite para prefaciar a obra **“CONCILIAR É LEGAL: 15 anos da Resolução CNJ 125/2010**, organizada pela Conselheira Mônica Nobre, do Conselho Nacional de Justiça, a qual consolida um conjunto de reflexões e experiências práticas que traduzem o movimento transformador em curso no sistema de justiça e na sociedade brasileira: a valorização da cultura da paz, do diálogo e dos métodos consensuais de solução de conflitos.

O livro, idealizado em razão do **Prêmio Conciliar é Legal**, marca a comemoração dos 15 anos de edição da Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça, idealizada pelo eminente Professor Kazuo Watanabe, a qual se consolidou como o ato normativo que efetivamente instituiu uma política judiciária, em âmbito nacional, acerca dos meios mais adequados de solução de conflitos. Esse ato não só inspirou outros normativos e a concretização de programas, mas, sobretudo, propiciou verdadeira revolução silenciosa na mudança de mentalidades.

E é justamente aí que reside a riqueza desta obra, pois os artigos reunidos não se limitam a relatos isolados de boas práticas. São testemunhos de um amadurecimento institucional e social hábeis a demonstrar, com clareza e profundidade, como a mediação, a conciliação e outras formas autocompositivas vêm sendo incorporadas às políticas judiciárias e até mesmo no cotidiano das instituições privadas.

Da complexidade dos conflitos fundiários coletivos, como no emblemático Caso Maila Sabrina, à delicadeza da mediação escolar; da inteligência de dados aplicada à triagem de processos trabalhistas; da recuperação de empresas às inovações em justiça restaurativa comunitária, cada capítulo revela uma dimensão singular desse microssistema em permanente construção e aperfeiçoamento. As demais contribuições, de igual relevância e profundidade, enriquecem o panorama ao abordar, sob distintas perspectivas, a consolidação das políticas judiciárias de autocomposição, a governança da consensualidade e o papel estratégico das instituições na promoção do acesso à Justiça. Em seu conjunto, a coletânea reafirma que a pacificação social é fruto de um esforço coletivo, plural e contínuo, sustentado pela convicção de que o diálogo é o mais sólido alicerce de uma Justiça verdadeiramente democrática.

Mais do que descrever técnicas ou normativos, os autores convidam a refletir sobre a atual compreensão do acesso à justiça em uma sociedade democrática: não apenas o acesso aos tribunais, mas o alcance de respostas efetivas e pacíficas frente aos conflitos humanos.

Esta obra, assim, serve de inspiração para operadores do Direito, gestores públicos, educadores e todos que acreditam ser viável construir uma sociedade mais justa por meio do diálogo. É que, seja em pequenas escalas, como nos conflitos individuais e naqueles oriundos de relações individuais, ou nas demandas de massa, a Política Nacional – **CONCILIAR É LEGAL** – propiciou um novo aprendizado quanto aos métodos de pacificação social.

Boa leitura!

Brasília, novembro de 2025.

**Marco Aurélio Gastaldi Buzzi**

*Ministro do STJ*

# 1.

## POLÍTICAS JUDICIÁRIAS DO CNJ: EVOLUÇÃO EM MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

*Mônica Autran Machado Nobre<sup>3</sup>*

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Juízes tornaram-se guardiões das promessas em um cenário de crescente institucionalização do direito na vida social<sup>4</sup>.

Ao iniciar seus trabalhos em 2005, o CNJ, então sob a presidência do ministro Nelson Jobim, aparecia como um lumiar de novos tempos para a Justiça brasileira, porém não se podia vislumbrar quanta mudança estava para ser promovida, pois, como acontece com grandes projetos, seu início evidencia a potência do caminho, mas nem sempre abarca as possibilidades que vão se apresentar.

E as possibilidades desvendadas pelo CNJ, nestas duas décadas, são grandiosas. Olhando para trás, podemos assinalar muitos aspectos que impactaram o Poder Judiciário, a magistratura e a sociedade brasileira de maneira profunda, beneficiando nosso sistema de justiça.

<sup>3</sup> Desembargadora do Tribunal Regional Federal da 3ª Região e conselheira do Conselho Nacional de Justiça.

<sup>4</sup> SILVA, Jeovan Assis da Silva; FLORÊNCIO, Pedro de A. e L. **Políticas Judiciárias no Brasil**: o Judiciário como autor de políticas públicas. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 62, n. 2, p. 119-136 abr./jun. 2011.

Ao lado de soluções de questões que exigiam transparência imediata, como o nepotismo e o teto remuneratório da magistratura, já se destacou, de início, a necessidade de resolver o maior problema, que ainda persiste insolúvel, porém menos agravado, do imenso acervo de processos em número crescente ano a ano.

De fato, o Brasil passou por lutas democráticas e movimentos importantes nos últimos 40 anos, desde antes da Constituição Federal de 1988, e uma variada gama de direitos foi integrando a vida do brasileiro. Com a melhoria dos sistemas de comunicação e o “boom” da internet, tais direitos chegaram a seus destinatários, que passaram a exercitá-los.

A literatura sobre o tema sempre destaca o despreparo estrutural do Poder Judiciário para tratar do grande aumento de demandas que passaram a ser judicializadas. Um exemplo clássico foi o Código de Defesa do Consumidor, de 1990, que despertou no brasileiro a consciência de que devia ser respeitado em diferentes camadas das relações de consumo que antes levava a efeito sem proteção.

Lutas importantes como o direito das mulheres, das crianças e adolescentes, dos idosos, da população LGBTQIA+ e dos povos originários foram emancipando e gerando necessidade de defesa como nunca.

Nesse sentido, os importantes temas do acesso à Justiça e do julgamento do processo em tempo razoável passaram a ocupar espaço nos debates acadêmicos e a preocupar o Judiciário. Com a criação do CNJ, esse tema passou ao centro do debate e as soluções começaram a se apresentar.

Nesse contexto, olhar para as práticas autocompositivas foi um caminho natural, que abordaremos neste ensaio.

Importante compreender o caminho trilhado para chegar ao momento presente e ao modo como atualmente se conduzem essas políticas integradas para que o brasileiro possa resolver suas demandas da maneira mais autônoma possível, deixando ao Poder Judiciário somente a solução de conflitos que escapem à autocomposição e que sejam complexos ou graves a ponto de necessitar da decisão judicial.



## **POLÍTICAS JUDICIÁRIAS PROGRAMÁTICAS DO CNJ**

No *site* do CNJ, se pode acompanhar o Painel das Políticas Judiciárias Nacionais Programáticas<sup>5</sup>, instituídas para impulsionar “ações contínuas e coordenadas para a solução de um problema”, demandando planejamento, monitoramento, avaliação e governança — tarefa extensa que o CNJ enfrenta diariamente.

É indiscutível que o estabelecimento das políticas públicas é a maneira de se obter outro patamar para o Judiciário brasileiro, que vinha de um conceito deficitário, pela demora na solução dos processos, pela falta de acesso de grande parte da população à Justiça, pela insuficiência no número de juízes e servidores pelas deficiências nas instalações e na modernização. Como defendeu a ex-conselheira do CNJ, Morgana Richa<sup>6</sup>:

A baixa qualidade do acesso à Justiça é representada pelos gargalos do sistema, que expressam a deficiência da entrega da prestação jurisdicional, além das altas taxas de congestionamento e da consequente falta de efetividade do modelo.

De fato, os grandes problemas do Poder Judiciário seguiram sendo os mesmos ano após ano. Os processos aguardando solução se mantiveram em patamares ainda elevados, embora os esforços já tenham gerado baixas importantes, como aconteceu no ano de 2023 com a política desenvolvida para solucionar as execuções fiscais, processos que compõem grande parte do acervo judicial.

É certo que houve uma ampliação do conceito de acesso à Justiça nas últimas décadas, com o advento da Constituição Federal de 1988 e de leis modernas que regularam direitos coletivos e difusos, como explica o prof. Kazuo Watanabe<sup>7</sup>:

Desde a década de 1980, quando o sistema processual brasileiro passou por grandes e revolucionárias transformações, com a criação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas (1984) e a aprovação da Lei da Ação Civil Pública (1985) — com posterior aprovação do Código de Defesa do Consumidor (1990), que trouxe para o campo processual grades inovações, em especial a disciplina mais completo e o aperfeiçoamento das ações coletivas —, o conceito de **acesso à justiça** passou por uma importante atualização: deixou de significar mero acesso aos órgãos judiciários para a proteção contenciosa dos direitos para constituir

5 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-da-justica/politicas-judiciarias-nacionaisprogramaticas/painel-de-politicas-judiciarias-nacionais-programaticas/>. Acesso em: maio de 2025.

6 RICHÁ, Morgana de Almeida. **Políticas Públicas Judiciárias e Acesso à Justiça**. São Paulo: LTr.

7 WATANABE, Kazuo. Atualização do conceito de acesso à Justiça. In: **Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesse**: 10 anos da Resolução CNJ n. 125/2010. Org. Lagrasta, Valéria F.; Ávila, Henrique de A. CNJ. Ipam: São Paulo, 2020.

acesso à ordem jurídica justa, no sentido de que os cidadãos têm direito de ser ouvidos e atendidos não somente em situação de controvérsias com outrem, como também situação de problemas jurídicos que impeçam o pleno exercício da cidadania, como nas dificuldades para obtenção de documentos seus ou de seus familiares ou os relativos a seus bens. Portanto, o acesso à justiça, nessa dimensão atualizada, é mais amplo e abrange não apenas a esfera judicial, como também a extrajudicial.

Não há, portanto, como retroceder nessa ampliação e organização do modelo de justiça que aqui vai sendo traçado. As políticas judiciárias inauguraram um novo jeito de atuação do Poder Judiciário brasileiro, assentando uma reforma bem maior e mais relevante do que qualquer projeto anterior e, somadas a tantas outras medidas firmadas pelo CNJ nestes 20 anos, resultam em um novo Judiciário.

Quem atua no sistema de justiça atualmente, especialmente os advogados privados e públicos e os membros do Ministério Público, contam hoje com uma gama de políticas marcadas, incluindo protocolos de julgamento, que auxiliam efetivamente na solução dos casos concretos e tornam a Justiça mais coesa e coerente.

O Judiciário, em todas as democracias ao redor do mundo, tem papel crucial, notadamente porque sua atuação já supera a inicial e exclusiva solução dos conflitos entre as partes ou a persecução criminal, para assentar-se também como garantidor tanto dos direitos individuais como dos direitos coletivos e difusos.

Exemplos disso são as milhares de ações que hoje tramitam no Judiciário para a garantia do sistema de quotas em concursos e universidades, para a proteção de direitos das diversas categorias que se inscreveram nas modernas leis protetoras e garantistas, como referimos inicialmente.

Hoje, o CNJ se ocupa até de um Programa Permanente de Regularização Fundiária que tem por diretrizes, entre outras, a efetivação do direito à moradia e à proteção ambiental, assim como a articulação, nos três níveis da Federação encarregados de regularização fundiária, como descreve o art. 2º do Provimento n. 144 de 25 de abril de 2023, da Corregedoria Nacional de Justiça.

Contudo, embora haja muitas políticas relevantes em ação, fixaremos a atenção na política que conduzimos em nosso gabinete no CNJ, nesta gestão de 2024/2025, que é a Comissão Permanente de Solução Adequada de Conflitos.

## **COMISSÃO PERMANENTE DE SOLUÇÃO ADEQUADA DE CONFLITOS**

Como recordamos, a política de conciliação dos conflitos foi iniciada em 2006 no CNJ, embora fosse uma prática já comum em muitos juízos. Na época, se realizou a primeira Semana Nacional de Conciliação, sob o mote “Conciliar é legal” e abriu-se um novo horizonte na aplicação dos métodos autocompositivos para resolver as controvérsias.

À época, talvez ainda não se pudesse divisar o horizonte que se abria com essa iniciativa e o quanto a inventividade humana poderia caminhar nessa seara, mas, agora, vinte anos depois, já podemos fazer uma avaliação do quanto foi profunda a mudança de paradigma que se operou no Judiciário e na sociedade brasileira.

Inspirados em modelos de sucesso de outros países e nas próprias experiências do Judiciário brasileiro, os métodos consensuais de solucionar conflitos chegaram em boa hora, pois milhões de processos são movimentados todos os anos na máquina judiciária, mantendo sempre um acervo inesgotável de processos a serem finalizados. Atualmente, muitos são solucionados por mediação e conciliação.

A Semana Nacional de Conciliação deu início a essa política judiciária da maior importância, que atualmente integra as metas estratégicas do CNJ, pois é reconhecida a importância de gerar mecanismos de consensualidade que solucionem as disputas a partir da participação das pessoas, retirando do Judiciário o protagonismo.

O CNJ formou milhares de conciliadores e mediadores nestes 20 anos, os quais atuam de maneira sistemática e importante em todas as áreas da justiça, em todo o país. Há muito para comemorar e muitas oportunidades de aprimoramento da política atualmente em ação.

O CNJ mantém-se na coordenação dessa política, funcionando também como memória e repositório, mas já há importantes avanços no âmbito dos tribunais federais e do Trabalho, assim como nos tribunais de justiça dos estados. Hoje, os tribunais já fazem a capacitação de mediadores e conciliadores e tais práticas estão incorporadas às rotinas.

Inovações e avanços são registrados e premiados todos os anos, com o prêmio Conciliar é Legal, não só para reconhecer os projetos importantes, mas também para incentivar os milagres de atores do sistema de justiça a se engajar nos métodos autocompositivos, atingindo o maior número de pessoas em todo o território nacional.

A Comissão permanente, composta por três conselheiros<sup>8</sup>, conta também com um Comitê Gestor da Conciliação, atualmente com 28 membros, composto por magistrados, advogados e professores, pessoas estudiosas e entusiastas dos meios autocompositivos de conflitos.

Também se realiza anualmente, desde 2006, a Semana Nacional de Conciliação, catalisando as conciliações em todo o Brasil e em todos os ramos da Justiça. Os números de conciliação são contabilizados para o relatório Justiça em Números e evidenciam a importância dessa política para o Poder Judiciário brasileiro.

## **A RESOLUÇÃO CNJ 125/2010**

Desde 2006, o movimento pelos métodos de solução adequada de conflitos foi acolhido pelos magistrados de todo o país, gerando encontros e discussões importantes, grupos de trabalho e iniciativas marcantes. No CNJ, criada a Comissão Permanente, os trabalhos se intensificaram até que a Resolução 125 foi aprovada em 2010.

Durante os anos de 2009 e 2010, muitas iniciativas ocorreram no CNJ, antes da Resolução 125, inclusive para a adequada formatação da política. O ambiente era de muita disposição e muita pesquisa para adotar os modelos mais aprimorados para a nossa realidade.

Em novembro de 2010, a Resolução foi finalmente aprovada pelo Plenário do CNJ, dando início a um modelo consistente com a criação dos Núcleos Permanentes e dos Centros de Solução de Conflitos e Cidadania.

Desde o início, houve preocupação em elevar também o conceito de cidadania, ligado intrinsecamente ao princípio da dignidade humana. Sempre houve a compreensão de que as pessoas buscam solucionar seu conflito submetendo-se ao crivo do juiz também por não possuir instrumentos suficientes para tentar resolver pessoalmente a disputa.

Em decorrência do sucesso da Resolução n. 125, começaram, à época, os debates para a construção do projeto de lei da mediação. A participação do CNJ foi muito ativa naquele projeto de lei, que acabou se convertendo na Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015.

---

<sup>8</sup> Atualmente, Mônica Autran Machado Nobre, Guilherme Feliciano e Ulisses Rabaneda.

No texto legal, estão bem-assentados aspectos que foram disciplinados na Resolução n. 125, o que revestiu de um caráter definitivo esses métodos consensuais no âmbito do Poder Judiciário.

Porém, ainda é preciso destacar que também houve grande influência desse movimento em inúmeros outros ambientes, como as universidades, as grandes e médias empresas, que passaram a entender e buscar criar seus próprios ambientes de conciliação e mediação, o que certamente também reflete na diminuição, ainda não contabilizada, de demandas no Judiciário.

## **PONTOS DE ATENÇÃO**

Embora se possa reconhecer os avanços nos passos já caminhados e comemorar as ações presentes em sua grandeza, é importante manter o olhar no futuro, analisando as possibilidades que ainda podem aprimorar os modelos em uso.

Nesse sentido, o Comitê Gestor da Conciliação, que se renova parcialmente a cada dois anos, assim como os conselheiros que conduzem a Política Judiciária, têm a oportunidade de revisar os modelos, corrigi-los, adequá-los e torná-los ainda mais eficientes.

São conduzidos estudos atualmente para aprimorar, por exemplo, a capacitação e a formação de mediadores e conciliadores, a fim de que tenham desempenho ainda mais promissor, ajudando as pessoas a solucionar suas disputas de maneira definitiva, desenvolvendo habilidades conversacionais e meios de tratar com seus opositores.

Um dos pontos de atenção atualmente é a variação do número de conciliações alcançados nas semanas nacionais. De fato, as partes dos processos, os magistrados, os servidores, todos devem estar mobilizados para que essa ação alcance resultados significativos. Por isso há hoje uma preocupação em desenvolver uma campanha mais ampla e eficiente, a fim de que todas as pessoas com ações na Justiça busquem ajuda para compor-se com seus adversários.

Outro ponto relevante é a mediação e a conciliação em ações que envolvem as pessoas políticas — municípios, estados e União. Há imensa dificuldade em realizar acordos nos processos com interesse público envolvido e, muitas vezes, sofre o cidadão que fica, por exemplo, com cadastro restrito por conta de uma dívida tributária, e o erário deixa de receber os valores devidos porque não faz acordo, em casos em que se pode negociar multas impostas e parcelar o pagamento.

## **CONCLUSÕES PONTUAIS**

Se pode concluir que o CNJ vive um momento importante. O amadurecimento dessa política representará o amadurecimento do povo brasileiro, que passará a assumir o protagonismo de suas vidas, mais capacitados para resolver suas disputas sem necessitar do juiz e da polícia, como defendia Cernelutti.

# 2.

## **CASO MAILA SABRINA: A COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL COMO FERRAMENTA PARA ALCANÇAR ACORDOS NAS MEDIAÇÕES DE CONFLITOS POSSESSÓRIOS COLETIVOS**

*José Edivaldo Rocha Rotondano<sup>9</sup>*

*Fernando Antônio Prazeres<sup>10</sup>*

*Patrícia Elache Gonçalves dos Reis<sup>11</sup>*

*Yuri Bezerra de Oliveira<sup>12</sup>*

Em maio de 2003, centenas de famílias de camponeses ocuparam uma área de terras rurais que se localiza entre os municípios de Faxinal e Ortigueira, no estado do Paraná.

Então conhecida como Fazenda Brasileira, com aproximadamente 10.200 hectares, lá se criava búfalos, a par de uma extensa área de mata nativa.

---

9 Desembargador do Tribunal de Justiça da Bahia; conselheiro do Conselho Nacional de Justiça; coordenador da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias.

10 Desembargador do Tribunal de Justiça do Paraná; presidente da Comissão Regional de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Paraná; membro da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias do Conselho Nacional de Justiça.

11 Desembargador do Tribunal de Justiça do Paraná; presidente da Comissão Regional de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Paraná; membro da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias do Conselho Nacional de Justiça.

12 Analista judiciário do Tribunal de Justiça da Bahia; assessor-chefe de conselheiro no Conselho Nacional de Justiça.

Iniciava-se, então, o que viria ser considerado um dos maiores conflitos possessórios do estado do Paraná, não só pela extensão de terra ocupada, mas, especialmente, em virtude da quantidade de famílias sem-terra envolvidas: fala-se em 450.

Liminares foram concedidas, porém, jamais cumpridas.

Os processos, que já tramitam por mais de duas décadas no Judiciário paranaense, contavam com sentença de mérito transitada em julgado. Havia, inclusive, intervenção federal decretada.

Nesse ambiente conflituoso em que permeavam pelo menos duas gerações das pessoas envolvidas no litígio, a Comissão de Soluções Fundiárias do Paraná foi chamada a intervir, amparada na Resolução n. 510/2023 e como forma de deslocar os envolvidos do universo litigioso do processo judicial para um ambiente de mediação pautado na aproximação das partes e na escuta ativa das suas histórias, necessidades e expectativas.

A Resolução n. 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça, embora editada, anos depois da instituição da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, possui absoluta interseção com essa. A despeito de mirar tão somente os conflitos possessórios de natureza coletiva, trata, essencialmente, de mediação e conciliação; das mais complexas, é certo.

Mais que isso. Talvez a experiência adquirida ao longo de mais de uma década de publicação da Resolução n. 125/2010 tenha inspirado o Órgão de Cúpula do Poder Judiciário a levar esse instrumento para os conflitos fundiários coletivos.

Na ocasião dos debates em torno da norma, o ministro Luiz Philippe Vieira de Mello Filho, então conselheiro do Conselho Nacional de Justiça, de forma lúcida, apontou que “caminhando nas linhas mais modernas de atuação jurisdicional, a instituição de Comissões de Soluções Fundiárias fortalece o diálogo e a composição de ambiente favorável para o processamento de demandas possessórias ou petições complexas, ao mesmo tempo em que promove planejamento estratégico”.

Assentou, ademais, que o objetivo da Resolução é “a participação de todos os atores processuais e órgãos com vocação institucional para o tratamento da matéria, tanto na realização da visita técnica quanto nas audiências de mediação ou conciliação, e, ainda, no cumprimento das ordens de reintegração e despejo, promovendo assim um ambiente de diálogo, com transparência e respeito às partes envolvidas, com base em uma abordagem humanizada”.



Recebido o caso Maila Sabrina na Comissão de Soluções Fundiárias do TJPR e seguindo os procedimentos expressos na Resolução n. 510/2023, foi designada visita técnica ao local do conflito, para a qual foram chamados não só as partes, mas todos os atores que pudessem colaborar com a construção de uma solução de consenso, cada qual dentro das suas atribuições institucionais.

Feitas as interlocuções necessárias, inclusive com órgãos do governo federal, estadual e municipal, a Comissão foi até o local.

Para espanto e admiração de quem ainda não conhecia o lugar, foi encontrada uma comunidade extremamente organizada, consolidada e que tirava seu sustento na exploração racional do território. Produziam grãos, verduras, frutas, leite e seus derivados. Criavam pequenos animais e praticavam agricultura de subsistência.

Construíram, em sistema de cooperação, um centro de convivências que, pela sua magnitude, deixava entrever a existência de um sentimento comunitário muito evidente. Havia posto de saúde para atendimento médico e dentário.

Três igrejas, que contemplavam religiões distintas e construídas em locais mais elevados, ganhavam destaque na paisagem local.

Duas seções eleitorais foram instaladas na comunidade por determinação do juiz eleitoral de Ortigueira (PR).

O que mais chamava a atenção, contudo, era uma construção de madeira de proporções significativas, bem conservada e muito organizada.

Na entrada, um pequeno pórtico recepcionava as pessoas e, no alto, em destaque, estava escrito: Escola Itinerante Herdeiros do Saber.

Sim, uma escola! E, se não estivesse instalada em meio a um acampamento que vivia um sério conflito possessório, bem poderia ser considerada como uma das tantas instituições de ensino que se vê pelo interior do estado.

A Escola Herdeiros do Saber conta com suporte pedagógico do Núcleo de Educação da Secretaria de Educação do Estado do Paraná. Seus professores são servidores estaduais e atendem a mais de 600 crianças e adolescentes, não só do acampamento, mas também de outras localidades da região.

A comunidade se autodenomina “Maila Sabrina”.

Maila Sabrina é o nome de uma criança sem-terra que faleceu em 2005, em virtude de complicações de saúde, dois anos depois da ocupação. Ela representa a resiliência no enfrentamento de todas as dificuldades que os camponeses experimentaram nos mais de 20 anos do conflito.

No lado oposto, uma empresa familiar, cujo patriarca faleceu sem que o Estado entregasse o que prometeu.

Certamente, era uma família desgastada por intermináveis anos de litígio, cuja fé nas instituições públicas estava irremediavelmente comprometida.

Alguns dos herdeiros cresceram ouvindo histórias sobre esse conflito, sobre as promessas nunca cumpridas, sobre as decepções e incertezas que minaram relacionamentos e criaram toda espécie sentimentos adversos.

Esse era o ambiente que encontramos no início do nosso trabalho.

No presente artigo, portanto, fomos desafiados a contar a história dessa mediação única, que passa necessariamente pela história de vida não só do processo, mas das milhares de pessoas nele envolvidas durante 22 anos.

Nesse período, nenhuma decisão judicial foi capaz de resolver o conflito possessório, a despeito de tecnicamente adequadas.

A solução, construída coletivamente por todos os envolvidos, só veio após a aproximação das partes e a oferta, pelo próprio Poder Judiciário, de um ambiente de mediação inserido na Comissão de Soluções Fundiárias do TJPR, órgão criado em 2019 e, anos depois, regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça por meio da Resolução n. 510/2023 como política judiciária permanente.

O processo judicial como concebido e desenhado pelo Direito brasileiro é o habitat natural dos conflitos que são postos ao Judiciário, mas, a despeito disso, não revela ao julgador as nuances da relação entre autor e réu e, principalmente, seus verdadeiros interesses, para além das posições sinalizadas nos autos por seus advogados.

Tudo isso vem à tona no processo de mediação. Os nomes ganham rostos. Os fatos são recheados pela história do conflito, agora contada por quem o vive. As posições dão lugar aos interesses e às necessidades de cada um — muitas vezes, não relacionados com a disputa pelo território, inclusive —, e a fria petição protocolada no processo cede espaço aos calorosos sentimentos daqueles que estão cansados, mas ainda ansiosos por soluções.

Os ingredientes das diversas mediações conduzidas pelas Comissões de Soluções Fundiárias se repetem com frequência, mas nem por isso temos uma receita em mãos. A prova é que esta mediação, hoje considerada um caso de sucesso e um verdadeiro marco na solução de conflitos coletivos, foi encerrada na primeira tentativa porque não alcançada uma alternativa diferente da possibilidade de reintegração de posse da área.

Entre a visita técnica e o acordo passaram-se 2 anos e 9 meses. Tempo provavelmente suficiente para as partes rememorarem o ambiente do processo; aquele, que por 20 anos as segurou sem lhes dar efetiva justiça, por mais adequadas e tecnicamente corretas que tenham sido as decisões judiciais proferidas nesse tempo.

Quem sabe por isso, e tendo de novo experimentado o amargo sabor de retornar àquele universo em que o tempo passa e nada acontece, é que os envolvidos no litígio voltaram para a mediação com outra disposição.

Costumamos dizer que cada pessoa, a partir do seu perfil e vivência, tem seu tempo próprio para elaborar o conflito e digerir as possibilidades de solução. E que, também por isso, cada mediação igualmente tem seu tempo de amadurecimento. O acordo acontece na hora que tem que acontecer. Nem antes, nem depois.

Mas não só as partes são tocadas nesse processo todo. Os demais atores e o próprio julgador se veem na contingência de adotar posturas e caminhos diferentes daqueles que até agora os levaram à solução padrão e ineficiente, no caso a reintegração de posse.

O tempo de vida da ocupação Maila Sabrina, a notícia nos autos de que lá estavam mais de 450 famílias e a localização do imóvel, que, dada a sua extensão, abrange dois municípios, já eram indicativos de que o cumprimento do mandado de reintegração de posse, embora essa fosse a resposta pronta da lei, não era uma solução de fácil execução. A prova disso é que, em 20 anos, nunca aconteceu.

Mas era preciso mais, afinal, a cabeça pensa onde os pés pisam, segundo ensinou Frei Beto.

Demandada novamente a Comissão de Soluções Fundiárias do TJPR, agora para realizar a diligência de que trata o artigo 14 da Resolução n. 510/2023-CNJ, também informalmente chamada de “reunião preparatória para o despejo”, foi marcada nova ida ao local, para o que convidamos a magistrada que presidia o processo.

Tão logo descemos dos carros, a Maila Sabrina mostrou de pronto sua complexidade para além do que o processo físico ou a tela do computador podiam revelar a quem um dia manuseou os autos.

Como operacionalizar o cumprimento de uma ordem dessas? As famílias vão desaparecer com a expedição do mandado? Onde acomodar quase 2.500 pessoas da noite para o dia? Quantos policiais militares devem ser mobilizados? De onde tirá-los? Por quantos dias? Qual o custo disso para o Estado?

Muitas perguntas, pouquíssimas respostas.

Entregue o relatório pela Comissão de Soluções Fundiárias sem que fosse possível construir um plano de desocupação voluntária — afinal, ninguém dizia para onde iriam aquelas pessoas —, sobreveio, no mesmo dia, decisão da magistrada convertendo a ação de reintegração de posse e o cumprimento de sentença do interdito proibitório em ações de indenização por desapropriação indireta, providência que estava acompanhada pelo comando de inclusão, no polo passivo, do estado do Paraná, dos entes municipais e do Incra.

Imaginamos nós que a rapidez com o que foi proferida a decisão mostra o quão convencida ficou a magistrada após estar no território, o que com certeza lhe possibilitou compreender não só o conflito, mas as consequências das decisões judiciais por ela proferidas e pelos colegas que a antecederam na presidência do processo.

Depois, soubemos que era o seu último dia na comarca, pois havia sido removida a pedido, o que reforça a ideia de que estava comprometida a, enfim, tentar entregar às partes uma justiça que pudesse ser concretizada em suas vidas. No caso, se, de um lado, as famílias deixariam de sofrer com a pressão da reintegração de posse, de outro os proprietários passaram a se ver na condição, quem sabe, de serem ao menos indenizados pela terra.

O alerta foi aceso para o Poder Público.

É que, para o Incra, tratava-se de perigoso precedente. Já pensou se os juízes do país todo resolvessem assim decidir? Quantas faturas dessas seriam “penduradas” na conta do Instituto? Como gerir o orçamento da União para fazer frente a essas condenações, em sua maioria milionárias?

A Comissão de Soluções Fundiárias foi novamente chamada a intervir e, desta vez, em cooperação com a Comissão do TRF-4, já que, formalmente, uma autarquia federal foi inserida no polo passivo da relação processual.

Passamos a ouvir novamente os envolvidos.

Primeiro em sessões privadas, tal como permite o artigo 19 da Lei da Mediação. Foram dezenas!

Em paralelo e por iniciativa própria, o Incra, na pessoa de sua procuradora-geral, e a diretora da Câmara de Conciliação Agrária do Ministério de Desenvolvimento Agrário se deslocaram às pressas de Brasília (DF) a São Paulo (SP), onde puderam estar com uma das proprietárias e seus advogados para ouvir as suas expectativas sobre eventual valor a ser indenizado.

É que, para além de toda a complexidade aqui desenhada, o fator tempo impunha a todos uma pressa que, na maioria das vezes, é totalmente incompatível com a mediação: o prazo para a expedição de precatórios nos tribunais findava dali 11 dias úteis para que o valor fosse incluído na proposta orçamentária do ano seguinte, sendo a forma de pagamento, como todos podiam imaginar desde o início, um dos principais nortes da mediação.

Oportunizamos às partes diretamente envolvidas que contassem suas histórias, pois era preciso identificar seus interesses e suas necessidades mais imediatas.

Nesta etapa, muita escuta ativa e validação de sentimentos se fizeram necessárias, inclusive para que todos entendessem o que o conflito significava para a vida de cada um.

Pedíamos reflexão sobre os pontos discutidos, sobre os consensos, ainda que mínimos naquele momento, e também sobre as expectativas futuras.

Logramos identificar uma série de conflitos entre os herdeiros da parte autora, muitos deles de natureza patrimonial e que envolviam questões sucessórias que pouco tinham a ver com as ações possessórias. Era um obstáculo condicionante, pois, sem a superação desses conflitos, pouco avançaríamos na mediação principal.

Propusemos, então, uma “mediação incidental”, o que foi aceito porque já havíamos estabelecido uma relação de confiança entre todos os envolvidos.

Novamente reuniões privadas foram realizadas, sempre com o objetivo de identificar necessidades não atendidas.

Naquelas conjuntas, o mediador se propunha a expor um resumo das lides e instava as partes a tentar superar suas diferenças, num verdadeiro e constante *brainstorming*.

Após quatro dias exclusivamente dedicados às questões que precediam à discussão sobre o conflito possessório em si, foi possível construir soluções de consenso para demandas de alta complexidade jurídica, envolvendo colação de bens e herança, ações divisórias e demarcatórias, cobrança de honorários e dissolução de sociedade.

Superado o conflito entre os herdeiros, todos proprietários, voltamos ao diálogo sobre as questões possessórias.

Tendo por premissa a corajosa decisão proferida pela então juíza de Faxinal (PR), rechaçando a possibilidade de reintegração de posse e a convertendo em indenização, foi estabelecido o primeiro e mais importante consenso: não haveria recurso daquela decisão pelos autores da ação de reintegração de posse.

A partir daí, iniciou-se outra longa discussão sobre o valor da indenização devida aos autores da reintegração de posse.

O Incra, por meio de sua procuradoria jurídica, teve papel essencial na mediação e ofereceu diversas alternativas de valores e forma de pagamento, após, inclusive, buscar outros patamares de negociação junto aos ministérios entre uma sessão de mediação e outra, as quais, a essa altura e por conta do esgotamento daqueles 11 dias, ocorriam todos os dias.

Isso sem falar na quantidade de ligações telefônicas e de mensagens de texto trocadas 24 horas por dia, levando e trazendo, aos envolvidos, propostas e contrapropostas em tempo real, de modo a não os surpreender nas sessões de mediação propriamente ditas, afinal a relação de confiança entre mediador e mediados é elemento central e crucial nesse processo.

Nessa fase, aplicamos várias vezes o que convencionou-se chamar de “teste de realidade”, pois era comum, durante os debates, que sentimentos frustrados viessem à mesa e se opusessem à possibilidade de acordo. Os mediadores lembravam, então, da consolidação da ocupação e da irreversibilidade daquela situação fática; da composição nas questões pessoais entre os herdeiros, superando, aqui também, conflitos de décadas, concitando a todos para uma percepção prospectiva da mediação.

No dia 27 de março de 2025, portanto 10 dias após a Comissão de Soluções Fundiárias ser chamada a novamente intervir e 2 dias úteis antes do prazo para a expedição do precatório, que se findava em 2 de abril de 2025, as partes conseguiram criar uma solução que atendia, de forma ampla, aos interesses de todos os envolvidos.

A reintegração de posse, com o pagamento da indenização, ficará definitivamente extinta.

De um lado, esperamos ter reparado, ainda que tardiamente, a frustração dos proprietários e o sentimento de injustiça causado pela demora e inexecução da ordem judicial um dia concedida pelo Judiciário. Se um deles faleceu nestes 22 anos de litígio sem ter experimentado a resposta efetiva do sistema de justiça, seus filhos e netos, quem sabe, poderão contar, a partir de agora, uma história diferente da vivida pela família até então.

De outro, centenas de famílias romperam o ciclo geracional da falta de moradia e da oportunidade de viver da terra. O acampamento Maila Sabrina ganhou *status* de assentamento, e o Incra parte, agora, para a regularização fundiária das famílias que lá estão.

Com isso, e agora resguardado o direito à moradia, de estatura constitucional, outros tantos direitos serão assegurados como saúde, saneamento básico e educação. Para além das famílias, a prosperidade com certeza atingirá os dois municípios tocados pelo imóvel, já que, tendo segurança na posse, os em breve assentados passarão a investir mais ainda no local, tomando e prestando serviços num círculo virtuoso que inegavelmente impactará no desenvolvimento socioeconômico da região.

Importante esclarecer que soluções como essa somente se viabilizam desde que haja conjugação coordenada de esforços das pessoas e entidades envolvidas, em um claro compromisso institucional com a compreensão do que pode significar a superação do conflito.

Bem por isso, a cooperação institucional aparece como importante ferramenta para o enfrentamento adequado dos conflitos coletivos, dada a sua natural complexidade.

No caso da Maila Sabrina, o Tribunal de Justiça do Paraná e o Tribunal Regional Federal da 4.<sup>a</sup> Região atuaram conjuntamente, amparados em Termo de Cooperação celebrado entre ambos e também na Resolução n. 350 do Conselho Nacional de Justiça.

Vem daí, então, a participação de outros órgãos que, na medida de suas respectivas competências institucionais, auxiliaram na mediação e, por consequência, na construção do acordo.

Atuaram, de forma efetiva, colaborativa e coordenada, MPF, AGU, PGE, MPE, DPE, DPU, Sudis, Incra e as Procuradorias dos Municípios de Faxinal e Ortigueira.

A despeito de os processos originários tramitarem perante a Justiça Estadual, o acordo celebrado foi homologado pela Justiça Federal, com anuência do MPF, justamente por conta das obrigações que o Incra, autarquia federal, assumiu no âmbito da mediação. Por fim, é preciso que se faça um destaque especial à atuação da dra. Gresiele Taíse Ficanha, então juíza da Comarca de Faxinal (PR).

Voltamos, aqui, com o que foi dito por Frei Beto: “A cabeça pensa onde os pés pisam”.

A dra. Gresiele não conhecia o acampamento Maila Sabrina. Esteve lá, pela primeira vez, acompanhando a Comissão de Soluções Fundiárias. A ideia, naquela ocasião, seria construir um plano de desocupação voluntária, tal como determina o art. 14 da Resolução n. 510 do Conselho Nacional de Justiça, mas, como dito anteriormente, não foi possível.

A juíza apresentou-se aos camponeses. Almoçou a comida preparada por eles para receber a equipe do Poder Judiciário e demais órgãos convidados. Andou pelo acampamento e conversou com as lideranças. Conheceu a escola Herdeiros do Saber e também toda a estrutura existente no local. Ouviu o relato emocionado de moradores, inclusive crianças, sobre o significado de uma reintegração de posse para eles, após serem comunicados pela Comissão de Soluções Fundiárias de que a mediação, até aquele dia, não havia dado certo.

Eram seus últimos dias na Comarca.

O processo, como já explicado, contava com sentença de procedência já transitada em julgado. Por conta do não cumprimento da ordem de reintegração de posse, intervenção federal havia sido decretada.

Apesar de todos os óbices processuais, veio a decisão que, frente à realidade posta e vista, converteu o cumprimento de sentença em indenização, indicando os possíveis responsáveis: Estado do Paraná, Municípios, Incra e União Federal.

A decisão, a par de tecnicamente perfeita, é corajosa.

Ante a realidade fática experimentada (os pés pisam), a magistrada considerou (a cabeça pensa) inviável a desocupação da área, notadamente ao constatar a consolidação material e comunitária de toda a comunidade. Insistir naquela solução também representaria continuar negando justiça aos proprietários, impondo-lhes mais uma vez terem em mãos uma sentença sem qualquer expectativa de cumprimento, para além do drama vivido pela família nos últimos 22 anos.

Propiciou-se, assim, a retomada da mediação com a compra da área pelo Incra, indenização aos proprietários e a criação do Assentamento Maila Sabrina.

Prova, mais do que efetiva, de que a Resolução n. 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça trouxe um novo olhar para os conflitos possessórios de natureza coletiva, espe-



cialmente por concitar o magistrado a “pisar” nas áreas de conflito, conhecer as pessoas envolvidas e pensar soluções de acordo com essa experiência.

Os resultados até então alcançados revelam o absoluto acerto do CNJ em dispor da matéria da maneira em que foi feita. O caso Maila Sabrina, aqui relatado de forma detalhada, é didático de como a autocomposição é capaz de estancar a violência e promover a garantia de direitos constitucionalmente assegurados a comunidades vulnerabilizadas.

Dito de outro modo, como consta no texto da Resolução n. 510/2023, esse instrumento processual possibilita assegurar a todos o direito à solução desses conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade, de modo a evitar a prática de ações violentas ou incompatíveis com a dignidade humana quando do cumprimento de ordens de reintegração de posse e despejo.

Mais que isso, fomenta o diálogo com a sociedade e com instituições públicas e privadas, favorecendo o desenvolvimento de parcerias interinstitucionais.

A instituição da Política Judiciária de reorientação do modelo de tratamento dos conflitos fundiários coletivos fez com que o processo com finalidades remocionistas fosse vertido para soluções alternativas ou cumulativas à remoção a partir de um tratamento centrado nos direitos fundamentais.

Entre a procedência ou improcedência do pedido de reintegração de posse, por exemplo, há uma infinidade de caminhos para que o problema habitacional seja resolvido, dando ao objeto do processo a complexidade que é inerente a todo processo estrutural.

A partir desse contexto, é importante verbalizar um aspecto central da Política Judiciária: ela dá voz a grupos minoritários que, historicamente, não foram adequadamente ouvidos no processo judicial clássico. O relato do caso Maila Sabrina expõe essa realidade de modo visceral.

Se for feita uma simples pesquisa na base de dados do Poder Judiciário, certamente serão encontrados diversos réus cadastrados como “invasores desconhecidos”. Esse é um sintoma de como as pessoas foram silenciadas, ignoradas e, infelizmente, violentadas.

Ao descortinar a nomenclatura “invasores desconhecidos”, indo até o local do litígio, deparamo-nos com comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhas, catadores de lixo, pequenos agricultores, enfim, com uma série de indivíduos com direitos constitucionais desrespeitados.

E, sim, é preciso dizer de forma direta: o Estado brasileiro, em sentido amplo, além de não ouvir, violentou sistematicamente esses grupos. A nossa história, lamentavelmente, é marcada por diversos episódios que provam essa constatação.

A Resolução n. 510/2023, pois, provocou a ruptura da realidade de silêncio e violência e nos desafiou a construir laços de confiança com essas comunidades, a compreender como elas vivem, se organizam e as suas necessidades.

Indiscutivelmente, o Poder Judiciário, por meio dos seus comprometidos magistrados e magistradas, servidores e servidoras, colaboradores e colaboradoras, está, aos poucos, ganhando uma nova feição, explorando o seu potencial de induzir políticas públicas sociais.

A aproximação com o cidadão, o exercício da empatia e da escuta ativa e a garantia dos direitos básicos postos na Constituição Federal são aspectos que dão sentido à existência desse poder no seio de um Estado Democrático de Direito.

O marco normativo centra-se, a partir do diálogo, no oferecimento de uma solução efetiva, resolvendo em definitivo os conflitos de interesses, com a obtenção da almejada pacificação social.

Sem dúvidas, a Resolução n. 125/2010, em um primeiro momento e, agora, a Resolução 510/2023, ambas gestadas pelo Conselho Nacional de Justiça, são importantes marcos na elevação do patamar civilizatório brasileiro, consolidando e fortalecendo a cultura de diálogo no âmbito do Poder Judiciário.

Ao encampar esse novo tratamento aos litígios fundiários como política judiciária permanente a ser observada por todos os tribunais do país, o CNJ aposta em um Judiciário mais próximo do seu jurisdicionado e atento às suas reais necessidades.

Afinal, sua função transcende a aplicação da lei e, muito mais que a prolação de milhares de decisões, deve buscar o bem comum e a construção de uma sociedade mais harmônica e justa.

Bem por isso a denominação nascida no Paraná como Comissão de “Conflitos” Fundiários foi convertida em Comissão de “Soluções” Fundiárias na Resolução n. 510/2023.

Conflitos não. Soluções Fundiárias.

# 3.

## **A REDE DE INTELIGÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO: ESTRUTURAÇÃO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A GESTÃO DOS CONFLITOS DE INTERESSES NO PODER JUDICIÁRIO**

*Daniela Pereira Madeira<sup>13</sup>*

### **INTRODUÇÃO**

A Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, representa um marco fundamental para o Poder Judiciário brasileiro no combate à excessiva litigiosidade nacional. A resolução reconheceu que o direito de acesso à Justiça vai além de uma abordagem ortodoxa de microgestão judiciária por varas e unidades judiciárias isoladas e específicas para instituir uma abordagem estratégica e sistêmica, um agir baseado na inteligência e na compreensão dos

---

<sup>13</sup> Conselheira do Conselho Nacional de Justiça. Juíza Federal do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Doutora em Direito Processual (Universidad Complutense de Madrid, UCM, Espanha, 2018). Mestre em Direito Processual (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, 2012). Especialização em Direito (Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, FEMPERJ, 1998). Graduação em Direito (Universidade Santa Úrsula, USU, 1997). Presidente da Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030. Membro da Comissão Permanente de Sustentabilidade e Responsabilidade Social.

problemas institucionais relacionados à litigiosidade para enfrentamento da chamada crise na prestação jurisdicional. (Sadek, 2004). Não por outro motivo, o seu art. 2º prevê abordagens baseadas no acompanhamento estatístico específico e na centralização das estruturas judiciárias, como formas de gestão estratégica para a redução ou prevenção dos conflitos judiciais.

Com efeito, esta norma consolidou uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios. Usando da mediação e da conciliação, esses instrumentos foram expressamente reconhecidos por sua eficácia na pacificação social, na solução e na prevenção de litígios e por sua capacidade de reduzir a judicialização excessiva dos conflitos de interesses.

Nesse contexto, o Poder Judiciário reconheceu a necessidade de estabelecer uma política pública nacional para o tratamento adequado desses conflitos, visando organizar não apenas os serviços prestados em processos judiciais, mas também aqueles que podem ser oferecidos por outros mecanismos de solução de conflitos, em especial os consensuais, como a mediação e a conciliação.

A seu turno e em resposta aos desafios impostos pelas demandas de massa e repetitivas e em consonância com os objetivos estratégicos do Poder Judiciário de eficiência operacional, acesso ao sistema de justiça e responsabilidade social, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu, por meio da Resolução CNJ n. 349/2020, o Centro de Inteligência do Poder Judiciário e a Rede de Centros de Inteligência. Essa iniciativa visa identificar e propor tratamento adequado a demandas estratégicas, repetitivas e de massa, buscando reduzir o acúmulo de processos e reverter ou prevenir a cultura da excessiva judicialização.

De forma complementar e estratégica, a Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020, que criou o Centro de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ) e sua rede, eleva essa política ao focar na identificação e proposição de tratamento adequado de demandas estratégicas ou repetitivas e de massa. Ao se debruçar sobre a compreensão das causas geradoras do litígio em âmbito nacional, essa política de inteligência transcende a mera resolução individual de conflitos, buscando aprimorar o sistema judicial como um todo, alinhando-se ao macrodesafio de gestão de demandas repetitivas e grandes litigantes para reduzir o acúmulo de processos e prevenir a cultura excessiva da judicialização (D'Oliveira, *et al.*, 2020).

Essa sinergia entre as duas resoluções é amplamente sustentada pela necessidade de um acompanhamento estatístico específico e qualificado. A própria Resolução n. 125 já estabelecia que, na implementação da política judiciária, seriam observadas a “boa

qualidade dos serviços” e a “disseminação da cultura de pacificação social”, incluindo o “acompanhamento estatístico específico” (art. 2º, inc. III).

A Resolução n. 349 aprofunda essa perspectiva de política judiciária ao instituir o CIPJ com a competência de empregar metodologias inovadoras e de uso de recursos tecnológicos para a identificação da origem de conflitos. Dessa forma, grande parte dos trabalhos e das notas técnicas dos Centros de Inteligência são baseados em dados quantitativos e análises estatísticas, permitindo-lhes propor ao CNJ recomendações para uniformização de procedimentos e rotinas cartorárias e notas técnicas para aperfeiçoamento da legislação sobre a controvérsia (art. 2º, inc. II), o que contribui diretamente para a compreensão das causas dos conflitos e para a redução sustentável da litigiosidade brasileira.

Este artigo propõe uma análise de como a Rede de Inteligência do Poder Judiciário se articula e contribui para a efetivação da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses. Para tanto, será abordado o histórico de criação e desenvolvimento dos Centros de Inteligência, suas principais atividades, o conceito de litigância abusiva e as estratégias adotadas para seu enfrentamento, bem como as perspectivas para aprimorar a gestão dos conflitos no âmbito judicial.

## **CONSIDERAÇÕES QUANTITATIVAS SOBRE A LITIGIOSIDADE BRASILEIRA**

A litigiosidade brasileira, conforme dados do relatório Justiça em Números 2024 (ano-base 2023), demonstra um cenário de demanda judicial expressiva e em crescimento. Em 2023, o Poder Judiciário registrou 35,3 milhões de casos novos, o que representa o maior patamar da série histórica de quase 20 anos, com um aumento de 9,4% em relação ao ano anterior. Ao final do mesmo ano, o acervo total de processos em tramitação atingiu 83,8 milhões, também configurando o maior número da série histórica, com um aumento de 1,1% em relação ao final de 2022. Mesmo ao considerar à parte os 18,5 milhões de processos suspensos, ainda restavam 63,6 milhões de demandas ativas em análise (CNJ, 2024, p. 18).

Esse acervo de 83,8 milhões de processos pendentes é gerenciado por cerca de 18.265 magistrados de todo o Brasil. Apesar de um crescimento notável na produtividade judicial, a demanda por resolução de conflitos humanos continua a expandir anualmente. Essa realidade complexa não possui uma única causa ou solução fácil, sendo frequentemente

um sintoma de problemas sociais mais amplos, como desigualdades sociais e a ineficiência administrativa em setores como a saúde pública.

A análise dos dados apresentados revela uma realidade paradoxal: embora o Poder Judiciário brasileiro tenha demonstrado incremento contínuo na produtividade dos magistrados — como evidenciado pelo Índice de Produtividade por Magistrado (IPM), que registrou alta de 6,8% em 2023, atingindo a marca de 2.063 processos baixados por magistrado ao ano — o volume de novos casos ajuizados não apenas se mantém elevado, como também segue uma tendência de crescimento muito mais acentuada (CNJ, 2024, p. 20). O Índice de Produtividade dos Magistrados (IPM) é um indicador crucial que mensura a média de processos baixados por magistrado(a) em atuação no Poder Judiciário brasileiro. Isso equivale a aproximadamente 8,6 casos resolvidos por dia útil.

O relatório Justiça em Números 2024 revela que os Tribunais Regionais Federais (TRFs) e os Tribunais Superiores apresentam índices de produtividade que superam consideravelmente a média nacional. Em 2023, o IPM médio dos TRFs, considerando todos os seis tribunais, foi de aproximadamente 2.510 processos baixados por magistrado(a). De forma ainda mais acentuada, a produtividade média dos magistrados nos Tribunais Superiores (STM, STJ, TST e TSE) alcançou cerca de 9.616 processos baixados por magistrado(a), com destaque para o TST e o STJ, que registraram IPMs de 12.200 e 12.145, respectivamente, quase 6 vezes o quantitativo da média nacional. (CNJ, 2024, p. 153).

Essas cifras surpreendem ainda mais quando colocadas em perspectiva internacional. A título de exemplo, a Suprema Corte Norte-Americana possui um índice médio anual de processos baixados na ordem de 80 casos, conforme seu anuário referente ao ano de 2023 (United States, 2024). De acordo com dados do Supremo Tribunal Popular da China, o Poder Judiciário chinês recebeu 46 milhões de casos novos em 2024 (Supreme People's Court, 2025).

A seu turno, o Supremo Tribunal Federal brasileiro, em 2023, proferiu 101.970 decisões, sendo 17.320 colegiadas (Plenário e Turmas) e 84.650 individuais. O STF recebeu 78.242 casos novos, dos quais 23.546 foram ações originárias e 54.696 foram recursos (STF, 2024). O Painel de Estatísticas do Poder Judiciário brasileiro aponta o recebimento de 39 milhões de casos novos no mesmo período, tendo sido baixados 44,4 milhões de processos.

Esses números de produtividade sobre-humana por magistrado, tanto na primeira quanto nas demais instâncias, indicam que a judicialização dos conflitos está longe de atingir um ponto de equilíbrio entre a oferta de mão de obra judiciária e a demanda de resolução de

conflitos, o que pode ser interpretado como reflexo da natureza intrinsecamente elástica dos conflitos e interesses humanos na sociedade brasileira.

A série histórica dos casos novos e processos baixados entre 2020 (pós-pandemia) e 2023 reforça essa constatação. Apesar do esforço institucional e do aumento da capacidade de julgamento consistente no aumento da carga de trabalho por magistrado demonstrado no pós-pandemia de 2020 (CNJ, 2024, p. 139), o número de casos novos ainda é muito acentuado. Esse descompasso sinaliza que, por mais que a máquina judiciária se torne mais eficiente, a demanda continua a crescer, colocando em xeque a suficiência das estratégias quantitativas de enfrentamento da litigiosidade. Além disso, os dados relativos aos casos novos originários indicam um padrão consistente de entrada de novos conflitos não derivados de processos anteriores (CNJ, 2024, p. 139), o que reafirma o caráter renovável e contínuo da demanda por justiça.

Nesse contexto, é preciso considerar que o fortalecimento do serviço judicial — com decisões mais céleres e de melhor qualidade — tem potencial de gerar um efeito importante: o estímulo à litigância. A confiança social na efetividade e na imparcialidade do Judiciário tende a aumentar a busca por tutela jurisdicional como meio preferencial de resolução de disputas. Trata-se de um fenômeno socioeconômico típico de sistemas de justiça robustos, em que a percepção de acesso confiável à Justiça provoca aumento espontâneo da judicialização.

Nesse contexto, verifica-se que, paradoxalmente, a eficiência do sistema judiciário pode contribuir para a retroalimentação da sua própria sobrecarga, revelando a necessidade de repensar o modelo de enfrentamento de conflitos, com ênfase em soluções autocompositivas, inovação institucional e redesenho de políticas públicas orientadas à prevenção da litigiosidade.

## **AS CAUSAS COMPLEXAS PARA O AUMENTO DA LITIGIOSIDADE**

Apesar do notável aumento na produtividade dos magistrados, que alcançou 6,8% em determinado período, a demanda por novos casos continua a crescer anualmente, levantando questionamentos sobre as verdadeiras causas desse fenômeno.

A alta litigiosidade brasileira configura, por si só, um problema complexo — ou, nos termos da literatura contemporânea, um *wicked problem* (Head, 2022). Trata-se de um fenômeno multifacetado que não possui uma única causa identificável, tampouco uma solução sim-



ples ou universal. A multiplicidade de variáveis envolvidas — como o acesso desigual a direitos, a morosidade institucional, a cultura da judicialização e a fragilidade de políticas públicas preventivas — confere à litigiosidade um caráter estrutural, que desafia abordagens tradicionais e exige estratégias intersetoriais, adaptativas e sustentadas por dados empíricos e escuta social qualificada.

Mais que um fenômeno isolado, a litigiosidade exacerbada deve ser compreendida como sintoma de diversos outros problemas complexos que, por sua vez, extravasam os limites do Judiciário. Desigualdade social, insegurança alimentar, deficiência nos serviços de saúde, precariedade habitacional e conflitos fundiários, por exemplo, frequentemente desaguam nas portas do sistema de justiça como reflexo de problemas conjunturais ou da ineficácia de políticas públicas. Assim, a função jurisdicional passa a operar como espaço substitutivo de resolução de carências sociais, operando muito além de sua missão constitucional jurisdicional, e revelando a sobrecarga sistêmica decorrente da inafastabilidade constitucional da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF/88).

Conforme a conceituação de Brian W. Head, problemas complexos são problemas de política mal estruturados e intratáveis, com soluções desconhecidas, com os quais os formuladores de políticas, infelizmente, devem se engajar com frequência. A litigiosidade brasileira se encaixa perfeitamente nessa definição, pois não possui uma só causa, não tem uma solução fácil ou simples, são sintomas de sociais adjacentes e envolvem múltiplos atores.

Diante desse quadro, o Judiciário brasileiro se vê simultaneamente como ator e engrenagem de um ciclo de retroalimentação de demandas: quanto mais eficiente se torna, mais demandas complexas lhe são dirigidas; quanto mais demandas recebe, maior a dificuldade de produzir respostas efetivas no tempo social adequado.

Diante desse quadro, torna-se imperativo repensar o papel da Justiça na mediação dos conflitos sociais, integrando-se de maneira estratégica com outras instituições e políticas públicas. Apenas uma abordagem interinstitucional, sistêmica e comprometida com a prevenção da judicialização poderá romper com o paradigma da sobrecarga contínua e possibilitar uma atuação mais humanizada, equitativa e sustentável do sistema de justiça.

As respostas governamentais aos problemas complexos, segundo Head, podem variar. Ele propõe sete estratégias, que incluem evitação/negação, controles coercitivos, microgerenciamento compartimentalizado, solução de problemas tecnocrática, ajuste incremental e pragmático, colaboração de *stakeholders*, e políticas de enfrentamento e prevenção (*coping and prevention policies*). No contexto do Judiciário brasileiro, a abordagem de



inteligência coletiva e cooperação interinstitucional adotada pelos Centros de Inteligência (CIs) e pela Rede de Inteligência alinha-se diretamente com a estratégia de colaboração de *stakeholders*.

A valorização da mediação e conciliação pelo CNJ, por meio da Resolução n. 125/2010, bem como a institucionalização dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs), reflete a busca por outros mecanismos de solução de conflitos, em especial os consensuais. Essa iniciativa visa reduzir a excessiva judicialização e se alinha com a visão de enfrentamento dos problemas complexos que só podem ser mitigados por meio do engajamento das partes interessadas (*stakeholder engagement*).

A evolução do conceito de litigância predatória para litigância abusiva no Brasil, e a criação de mecanismos para sua identificação e prevenção (como a Recomendação CNJ n. 159/2023), demonstram o esforço em lidar com as disputas sobre a natureza dos problemas (*problem framing*). A identificação e a delimitação de um problema é fundamental, e isso os Centros de Inteligência e os Cejusc têm realizado.

A Recomendação CNJ n. 159/2024 define a litigância abusiva como “desvio ou manifesto excesso dos limites impostos pela finalidade social, jurídica, política e/ou econômica do direito de acesso ao Poder Judiciário”, fenômeno que compromete a própria capacidade de prestação jurisdicional e o acesso à Justiça dos litigantes legítimos.

É crucial diferenciar a litigância abusiva da litigância repetitiva legítima; a caracterização da abusividade não reside no objeto material da ação, mas sim no desvio de finalidade no exercício do direito de ação. Esse desvio pode se manifestar por meio de fraude, fracionamento desnecessário de pretensões, uso procrastinatório, criação de litigiosidade artificial ou assédio processual.

A conclusão é que esses tipos de demandas são complexos, multicausais e envolvem múltiplos atores.

## **A ATUAÇÃO DOS CENTROS DE INTELIGÊNCIA COMO MECANISMO DE REDUÇÃO DA LITIGIOSIDADE**

A identificação de demandas de massa, e também das abusivas ou predatórias, é um dos pilares dos Centros de Inteligência, ao lado da prevenção de demandas, monitoramento de demandas e gestão de precedentes. Diversas notas técnicas já emitidas pelos Centros

demonstraram a partir de dados empíricos a importância de uma atuação estratégica para fornecer uma resposta sistêmica à litigiosidade brasileira. A título de exemplo de como o trabalho dessas estruturas previstas na Resolução CNJ n. 349 de 23 de outubro de 2020 tem se mostrado cruciais para a redução da litigiosidade brasileira, passamos a mencionar os principais achados quantitativos existentes nas notas técnicas.

A Nota Técnica n. 35/2021 do Conselho da Justiça Federal (CJF, 2021), que versa sobre contratos de empréstimo e cartão de crédito fraudulentos, apontou a magnitude do desafio enfrentado pelo sistema judiciário brasileiro ao mencionar o volume expressivo de operações dessa natureza a partir de informações do Sistema Único de Informações de Benefícios (Suíbe), com a realização de 1.456.927 averbações mensais de empréstimos consignados. Adicionalmente, são contabilizados mais de seis milhões de contratos ativos de Reserva de Margem Consignável para uso do cartão de crédito consignado.

A dimensão desses números se refletiu diretamente na judicialização, considerando a Região Nordeste, por exemplo, registrando 39.932 contestações/reclamações administrativas entre 2016 e 2018 referentes a descontos indevidos, sendo um total de 4.029 (quatro mil e vinte e nove) apenas no estado do Ceará. Esse cenário de alta volume transacional e de reclamações evidencia o excesso de litigiosidade nessa temática.

A Nota Técnica CIJMG n. 01/2022, elaborada pelo Centro de Inteligência do Judiciário de Minas Gerais, que ratifica e compila dados de diversos centros de inteligência judiciários, aborda a complexidade da litigiosidade no sistema de justiça, enfatizando a litigância predatória como uma das formas mais graves de abuso do direito de ação (TJMG, 2022).

Mencionando o relatório Justiça em Números 2021, relativo ao ano-base 2020, no qual os assuntos de Direito Civil (Obrigações/Espécies de Contratos) e Direito do Consumidor (Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral) representaram um volume expressivo nos Juizados Especiais Estaduais, com 635.296 e 209.966 processos para os mesmos temas. Agrega a essa informação a estimativa de que pelo menos 30% da distribuição média mensal nesses assuntos corresponde a manifestações de litigância predatória artificialmente criadas. Com um custo unitário médio por processo estimado em R\$ 8.270,13 (valor corrigido até março de 2022), estima que a tramitação de demandas artificiais gerou um custo mínimo de mais de 10 bilhões de reais (R\$ 10.726.592.886,54), considerando o número estimado de 1.296.558 demandas não baseadas em litígios reais (TJMG, 2022).

A Nota Técnica n. 001/2022-Cijeam, emitida pelo Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Amazonas (Cijeam) e que teve como principal objetivo trazer levantamento

técnico sobre as demandas judiciais repetitivas em âmbito do TJAM, oferece um diagnóstico estatístico sobre a litigância de massa e seu impacto no sistema de justiça local. O documento revela que, em um período amostral de seis meses, os Juizados Especiais Cíveis do Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM) registraram a entrada de aproximadamente 85.242 novos processos, o que se traduz em uma média de 14.207 processos por mês, ou cerca de 473 feitos por dia. Complementarmente, as Turmas Recursais foram sobrecarregadas com o recebimento de 45.518 novos recursos no mesmo intervalo, o que demonstra que os centros de inteligência se preocupam também com a identificação sistêmica das causas de litigiosidade em âmbito local, e não só com eventuais incidentes abusivos (TJAM, 2022).

A Nota Técnica n. 06/2023 do Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Piauí (Cijepi) oferece um panorama estatístico da litigância de massa no estado, com foco particular nas ações relacionadas a empréstimos consignados. Dados de 2022 revelam que, do total de 222.826 ações ajuizadas, 130.670 foram processos cíveis gerais, excluindo-se as competências criminal, de família e da Fazenda Pública. Desses processos cíveis, um volume significativo de 73.422 (equivalente a 56%) esteve correlacionado a empréstimos consignados, contratos bancários, práticas abusivas, defeito, nulidade ou anulação, cláusulas abusivas e rescisão de contrato (TJPI, 2023).

A análise desses dados também indicou que 10 dos 15 grandes litigantes no polo passivo eram instituições financeiras. O estudo aprofundou-se, ainda, ao constatar que apenas 6 advogados foram responsáveis pelo ajuizamento de 18.744 ações sobre o tema. Em uma única Vara Cível do interior do Piauí, 84% dos processos de 2022 envolviam empréstimos consignados ou contratos bancários, com 75% desses peticionamentos concentrados em apenas 5 advogados, evidenciando um crescimento desproporcional e suspeita de litigância predatória ou fabricada (TJPI, 2023).

A Nota Técnica n. 01/2022 do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (TJMS) oferece um diagnóstico aprofundado sobre a litigância predatória no estado, especificamente em relação aos empréstimos consignados, com dados coletados entre janeiro de 2015 e agosto de 2021.

O estudo revelou que, do total de 64.037 ações ajuizadas sobre empréstimos consignados, 54% se deram pela atuação de seis advogados ou sociedade de advocacia, com 34.471 ações. Um deles liderou com 43,6% ou 27.924 demandas. Uma análise amostral de 300 desses processos indicou que 100% das petições iniciais apresentavam narrativas hipotéticas, alegando que a parte autora não se recordava de ter celebrado o empréstimo e que não eram instruídas com extrato bancário do período questionado. Além disso, 99%

das petições iniciais solicitavam a dispensa da audiência de conciliação, e as procurações eram genéricas em 100% dos casos. O perfil dos autores frequentemente incluía indivíduos em situação de vulnerabilidade, como idosos, analfabetos, assentados e indígenas, com 87% recebendo benefícios previdenciários de até um salário mínimo.

O impacto dessa prática é visível nos resultados: 80% dos casos analisados foram julgados improcedentes, com condenação por litigância de má-fé, e 78% dessas condenações transitaram em julgado. Estima-se que um único causídico tenha causado um dano ao erário de aproximadamente R\$ 148 milhões ao ajuizar 39.704 ações com características predatórias, considerando o custo médio do processo no estado (TJMS, 2022).

## CONCLUSÕES

A análise crítica empreendida neste estudo permite concluir que tanto a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, prevista na Resolução CNJ n. 125/2010, quanto a estruturação da Rede de Centros de Inteligência, instituída pela Resolução CNJ n. 349/2020, constituem marcos fundamentais na modernização e racionalização do Poder Judiciário brasileiro. Tais políticas representam uma transição paradigmática da mera resposta jurisdicional reativa para uma atuação preventiva, estratégica e orientada por evidências. Não se trata apenas de descongestionar o Judiciário, mas de requalificar a prestação jurisdicional mediante gestão inteligente dos conflitos.

O enfrentamento da litigiosidade brasileira, como demonstrado, não pode mais prescindir de ferramentas institucionais capazes de interpretar padrões processuais, identificar litigância abusiva e compreender as causas estruturais da judicialização. A atuação dos Centros de Inteligência tem se revelado essencial para esse propósito, ao produzir diagnósticos empíricos sobre demandas predatórias, ao promover recomendações normativas e administrativas e ao articular ações com outros atores institucionais, como tribunais, corregedorias, defensorias e entidades do Executivo. A inteligência institucional, portanto, transcende o campo técnico e alcança o campo estratégico das políticas públicas judiciais.

A Política Judiciária Nacional de Resolução de Conflitos e a Rede de Inteligência são, assim, complementares e interdependentes. Enquanto os Cejuscs operam no plano de planejar a resolução de conflitos entre as partes, oferecendo meios consensuais de pacificação social, os Centros de Inteligência atuam no plano macro, interpretando tendências estruturais, identificando gargalos sistêmicos, perfil das demandas judiciais e propondo intervenções de política judiciária com base em dados. Essa sinergia entre o tratamento

adequado de conflitos e a atuação estratégica baseada em evidências é o que poderá conferir ao Judiciário uma atuação mais eficiente, responsiva e sustentável a longo prazo.

A experiência prática demonstrada pelas diversas notas técnicas colacionadas neste estudo ilustra com clareza que apenas a atuação articulada, inteligente e fundamentada em dados reais é capaz de enfrentar os principais desafios relacionados à litigiosidade no Brasil. A repetição mecânica de julgamentos, sem identificação das causas subjacentes do litígio, apenas perpetua a sobrecarga institucional. O trabalho integrado entre centros de inteligência, juízes, tribunais, corregedorias e conselhos demonstra que é possível alinhar estratégia, prevenção e eficiência, sem comprometer os direitos fundamentais de acesso à Justiça.

O futuro da governança judicial no Brasil exige a consolidação dessas duas políticas públicas como instrumentos de enfrentamento à litigiosidade. É necessária uma conscientização institucional de que a gestão racional da jurisdição exige análise estratégica, decisões orientadas por dados e cooperação.

## REFERÊNCIAS

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Nota Técnica n. 35/2021**: contratos de empréstimo e cartão de crédito fraudulentos. Descontos em benefícios previdenciários. Responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 29 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2024.

D'OLIVEIRA, Mariane Camargo; CAMARGO, Maria Aparecida Santana; D'OLIVEIRA, Marcele Camargo. Fomentando a cultura de não judicialização das litigiosidades através da mediação: uma práxis alternativa. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 6, p. 4211642133, 2020.

HEAD, Brian W. **Wicked problems in public policy: understanding and responding to complex challenges** [recurso eletrônico]. Cham: Springer, 2022. Open access. ISBN 978-3030-94580-0. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0>.

SADEK, Maria Tereza Aina. **Poder Judiciário**: perspectivas de reforma. Opinião pública, v. 10, n. 1, p. 1–62, 2004.

SUPREME PEOPLE'S COURT. **In numbers:** judicial adjudication in 2024 [recurso eletrônico]. Pequim: Supreme People's Court, 14 fev. 2025. Disponível em: [https://english.court.gov.cn/2025-02/14/c\\_1087134.htm](https://english.court.gov.cn/2025-02/14/c_1087134.htm). Acesso em: 4 jul. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Em balanço, presidente do STF reforça valorização de decisões colegiadas em 2023** [recurso eletrônico]. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 18 jul. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=522869&ori=1>. Acesso em: 4 jul. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. Centro de

Inteligência do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Nota Técnica n. 01/2022**. Mato Grosso do Sul, abr. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Centro de Inteligência do Judiciário de Minas Gerais. **Nota Técnica CIJMG n. 01/2022**. Belo Horizonte, 15 jun. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS. Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Amazonas. **Nota Técnica CIJEAM n. 001/2022**. Manaus, 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PIAUÍ. **Nota Técnica n. 06/2023:** poder-dever de agir do juiz com adoção de diligências cautelares diante de indícios de demanda predatória. Teresina, 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. Centro de Inteligência dos Juizados Especiais. **Nota Técnica n. 01/2020:** Causas Repetitivas: Litigância Agressora e Demandas Fabricadas. Natal, 2020.

UNITED STATES. Supreme Court. **Year-end report on the Federal Judiciary:** October Term 2023 workload statistics. Washington, D.C.: Supreme Court of the United States, 2024. Disponível em: <https://www.supremecourt.gov/publicinfo/year-end/2024year-endreport.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2025.

# 4.

## **ACESSO À JUSTIÇA SOB LENTES CONTEMPORÂNEAS: NOTAS SOBRE A RESOLUÇÃO N. 125/2010 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

*Guilherme Guimarães Feliciano<sup>14</sup>  
Flávia Moreira Guimarães Pessoa<sup>15</sup>*

### **INTRODUÇÃO**

A criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) pela Emenda Constitucional n. 45/2004 significou um avanço expressivo na fiscalização da magistratura brasileira. Nos termos do art. 103-B da Constituição da República,

[...] § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

14 Livre-Docente em Direito do Trabalho e doutor em Direito Penal pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Doutor em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Direito da Universidade Clássica de Lisboa (2014). Professor Associado III do Departamento de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da USP. Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça desde 2024. Juiz do Trabalho Titular da 1ª Vara do Trabalho de Taubaté (SP).

15 Doutora em Direito Público pela UFBA, doutora em Direito pelo IDP e pós-doutora em Direito do Trabalho pela UFBA. Mestre em Direito, Estado e Cidadania pela UGF, mestre em Constitucionalização do Direito pela UFS. Atualmente é professora do Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade Tiradentes e do Mestrado em Direito da Universidade Federal de Sergipe. Juíza do Trabalho Titular da 9ª Vara do Trabalho de Aracaju. Foi juíza auxiliar da Presidência do CNJ entre 2018 e 2020 e conselheira do CNJ entre 2020 e 2022.



- I – zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;
- II – zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;
- III – receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;
- III – receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;
- IV – representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;
- V – rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;
- VI – elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;
- VII – elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

Desde então, o CNJ atua como órgão regulador, disciplinador e indutor de políticas públicas judiciárias, nos precisos termos dos referidos incisos I e II.

Este artigo analisa o acesso à Justiça contemporâneo à luz da Resolução CNJ n. 125/2010, ressaltando suas implicações para o acesso à Justiça e a eficiência do Judiciário.



## **ACESSO À JUSTIÇA E SUA CONCEITUAÇÃO CONTEMPORÂNEA**

O acesso à Justiça é previsto tanto na Constituição Federal quanto em diversos diplomas internacionais. Assim, o direito ao acesso à Justiça encontra previsão normativa constitucional inicialmente no artigo 5º, que estabelece no inciso XXXV que “[...] a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito [...]” e em seu inciso LXXIV que o Estado deve prestar “[...] assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

Em vista de garantir integral acesso a todos, a Constituição Federal ainda prevê em seu artigo 134 a Defensoria Pública como “[...] essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados”.

O acesso à Justiça está também inserido no art. 8º c/c art. 25 do pacto de San Jose da Costa Rica<sup>16</sup> (OEA, 1948), além do item XVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (OEA, 1948) e dos itens. VIII e X da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) e do art. 14.1, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos<sup>17</sup> (ONU, 1966).

Especificamente quanto ao caráter de garantia, cumpre assinalar que os conceitos de direito fundamental e garantias constitucionais são muitas vezes utilizados de maneira ambivalente, mas possuem distinções conceituais apontadas pela doutrina tradicional.

Nesse sentido, Rui Barbosa já assinalava que os direitos são disposições meramente declaratórias, que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos. Por outro lado, as garantias seriam disposições assecuratórias, que limitariam o poder (Barbosa, 1983, p. 194).

Bonavides (2004, p. 533) destaca que as garantias constitucionais tanto podem ser garantias da própria constituição (acepção ampla) como garantias dos direitos subjetivos, ou seja, os remédios constitucionais (acepção estrita).

Conforme aponta Bonavides (2004, p. 529), as garantias constitucionais se tornaram uma espécie de escudo contra os desvios de poder do Estado. Sem as garantias constitucionais, os direitos cairiam no vazio e seriam meras declarações formais.

---

16 Internalizada no Brasil por meio do Decreto n. 678/92.

17 Internalizado no ordenamento brasileiro pelo Decreto n. 592/92.

Canotilho (2003, p. 195) destaca o duplo caráter de alguns direitos fundamentais (direito subjetivo e garantia institucional), o que quer dizer que as normas referentes aos direitos fundamentais e às garantias institucionais estão estreitamente ligadas. A este respeito, Bonavides (2004, p. 565) destaca que os direitos sociais fizeram nascer a consciência de que tão importante quanto salvaguardar o indivíduo era proteger a instituição.

Feita esta introdução, destaque-se que o presente trabalho entende o acesso à Justiça como direito humano, como direito fundamental processual e também como garantia constitucional, em uma simbiose qualificada pela reconceituação do próprio conteúdo jurídico descrito na cláusula.

Com efeito, no Brasil, a doutrina tem acolhido as seguintes garantias do devido processo formal na esfera cível (i.e., na esfera não penal, o que alcança também a esfera trabalhista): o princípio da isonomia, o princípio do juiz e do promotor natural, o princípio da inafastabilidade da jurisdição (ao qual se associa o próprio direito constitucional de ação), o princípio do contraditório (ao qual se associa, como dimensão ou face interna, a paridade de armas), o princípio da proibição da prova ilícita, o princípio da publicidade dos atos processuais e o princípio da motivação das decisões judiciais. Além desses, como dito alhures (Feliciano, 2018, 16.5.1, II), há ainda quem destaque as garantias da imparcialidade do juiz e da independência da magistratura e acrescente as garantias da inviolabilidade do domicílio (artigo 5º, XI, da CRFB) e da inviolabilidade do sigilo das comunicações e dados (artigo 5º, XII, da CRFB), também como corolários do “*procedural due process*” no âmbito dos processos não criminais.

Interessante notar, a propósito, como as ideias de “princípio” e de “garantia” sempre caminham juntas nesta seara, podendo-se mesmo afirmar que as garantias do devido processo formal — inclusive a de acesso à Justiça — reduzem-se, afinal, aos princípios constitucionais do processo.

Nesse sentido, Dinamarco (Instituições, v. I, p. 194–195 e 244–245) pondera que a tutela constitucional do processo não seria efetiva se as grandes linhas-mestras desenhadas pela Constituição (i.e., as suas normas-princípios) não ganhassem eficácia imperativa mediante as correspondentes garantias. Nessa ordem de ideias, as garantias constitucionais devem ser compreendidas como preceitos dotados de *sanção*, o que significa que a sua inobservância afetará de algum modo a validade ou eficácia do ato transgressor, o qual não pode prevalecer sobre os imperativos constitucionais. Por isso é que, nas palavras do catedrático paulista, “geralmente os dispositivos constitucionais reveladores dos grandes princípios são encarados como garantias, a ponto de ser usual o uso indiferente dos vocábulos princípio e garantia para designar a mesma ideia” (*id.*, *ibid.*).

Com essas garantias, portanto, o processo civil deixa de ser um mero compêndio de ritos para se tornar um sistema constitucional de promessas e limitações; e, entre as promessas, aquela nuclear, chamada por Dinamarco como “promessa-síntese”, que é precisamente a *garantia do acesso à Justiça*: o Estado assegura solenemente a dispensa ampla e irrestrita da tutela jurisdicional institucionalizada, como fator da paz social e garantia de direitos, a todas as pessoas com interesses sob a sua jurisdição. Ao redor dessa “promessa-síntese” orbita, outrossim, uma série de promessas complementares relativas ao controle dos atos do próprio Estado e à pacificação específica de litígios da pós-modernidade (assim, p. ex., com os novos instrumentos processuais constitucionalizados no Brasil a partir de 1988, como o mandado de segurança coletivo, o *habeas data*, o mandado de injunção, a arguição de descumprimento de preceito fundamental e a ação popular para atos lesivos à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural).

E, para o regular funcionamento desse sistema, há um longo arco de *promessas instrumentais* — do juiz natural, da ampla defesa, da motivação das decisões judiciais etc. — que são precisamente as garantias do devido processo formal. De outra parte, tencionando coibir excessos, criam-se *restrições* (= *autolimitações do Estado*) para delimitar racionalmente os poderes do juiz, algumas ditadas textualmente na Constituição e a maioria delas previstas na lei; dessa natureza são, por exemplo, o chamado “princípio da inércia” (*nemo procedat iudex ex officio*), o princípio da correlação entre a demanda e a sentença (donde a vedação dos julgamentos “*extra vel ultra petitum*”) e a vedação da emissão de medidas jurisdicionais quando pedidas por quem não seja o titular do interesse (ilegitimidade “*ad partem*”) ou por via processual inadequada (assim, e.g., propor a rescisão da sentença transitada em julgado por ação ordinária ou propor a execução civil sem o respectivo título) (Feliciano, 2018, 16.5.1, II).

Diga-se, ademais, que, para a melhor doutrina universal — cite-se, p. ex., a doutrina francesa (e.g., Delmas-Marty *et al.*, p. 20–21) —, estão incluídas entre as garantias de acesso à Justiça, ao lado da própria garantia do processo equitativo (que equivaleria, *grosso modo*, ao nosso devido processo legal procedimental), a “*indépendance de la magistrature*”, por um lado, e a “*inamovibilité des juges*”, por outros. É um exemplo especialmente relevante porque, para alguns constitucionalistas, a Constituição da República da França sequer teria consagrado, ao menos literalmente, a autonomia do Poder Judiciário; e, nada obstante, mesmo lá se entende que a independência judicial em relação ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo é uma inoldável *garantia do cidadão*. Tudo a demonstrar que, por quaisquer caminhos que se tomem (inclusive o do art. 103-B, §4º, I, 1ª parte, da CRFB, i.e., o da autonomia do Poder Judiciário), o tema do acesso à Justiça é indelevelmente um tema afeto às atribuições constitucionais do Conselho Nacional de Justiça.

## **AINDA O ACESSO À JUSTIÇA: AS ACHEGAS DA CAPPELLETTI E GARTH**

A Constituição ampliou a gama de direitos fundamentais, tanto individuais inclusive processuais quanto sociais. Tal incremento de direitos acabou por gerar um maior afluxo de demandas ao Poder Judiciário, não necessariamente traduzido em acesso à ordem jurídica justa. Isso porque o abarrotamento do Poder Judiciário resultou na incapacidade de cumprir a promessa estatal de acesso à Justiça em tempo razoável, principalmente em virtude de uma cultura de litígio generalizada e fomentada pelo próprio Poder Estatal. Por tais razões, as concepções de acesso à Justiça e jurisdição passaram por transformações, deixando de ser apenas uma garantia formal de acesso ao Poder Judiciário para um acesso a uma ordem justa, efetiva, tempestiva e adequada.

A reconceitualização do acesso à Justiça iniciou com os estudos Cappelletti e Garth (1988, p. 8), os quais apresentaram uma teoria de acesso, conhecida como “ondas renovatórias”, cujo objetivo era tornar o direito fundamental mais democrático e inclusivo. As três ondas renovatórias do acesso à Justiça, idealizadas por Cappelletti e Garth (1988, p. 6773), foram classificadas da seguinte forma: a primeira, voltada à ampliação de acesso ao Judiciário com a assistência judiciária aos pobres e a gratuidade dos serviços aos que comprovassem insuficiência de recursos. A segunda onda objetivou à proteção dos interesses difusos, e a terceira apresentou um novo enfoque de acesso à Justiça, em uma concepção mais ampla, com a utilização de técnicas alternativas de resolução de conflitos (conciliação, mediação e arbitragem), para tornar a Justiça mais acessível para cada situação apresentada.

O acesso à Justiça deixou de ser apenas um direito à ação ao Judiciário, passou a ser visto como uma ordem de direitos e valores<sup>18</sup>, justa, tempestiva e efetiva, o que poderia ser feito por outros meios para garantir o efetivo acesso à Justiça<sup>19</sup>.

---

18 Bedaque salienta que “Muitos mais do que prever mera formulação de pedido ao Poder Judiciário, a Constituição da República garante a todos o efetivo acesso à ordem jurídica justa, ou seja, coloca à disposição de todas as pessoas mecanismo destinado a proporcionar a satisfação do direito. Não basta, pois, assegurar abstratamente o direito de ação a todos aqueles que pretendam valer-se do processo. É necessário garantir o acesso efetivo à tutela jurisdicional, por parte de quem dela necessita. Acesso à justiça ou, mais propriamente, acesso à Ordem Jurídica justa significa proporcionar a todos, sem qualquer restrição, o direito de pleitear a tutela jurisdicional do Estado e de ter à disposição o meio constitucionalmente previsto para alcançar esse resultado. Ninguém pode ser privado do devido processo legal, ou melhor, do devido processo constitucional” (Bedaque, 1999, p. 154).

19 Essas mudanças ficaram evidentes com o advento do Novo Código de Processo Civil em seu artigo 3º, ao permitir a resolução de conflitos por outras formas como as previstas no seu art. 175 o qual disciplina que “As disposições desta Seção não excluem outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais vinculadas a órgãos institucionais ou realizadas por intermédio de profissionais independentes, que poderão ser regulamentadas por lei específica. Parágrafo único. Os dispositivos desta Seção aplicam-se, no que couber, às câmaras privadas de conciliação e mediação” (Brasil, 1988).

Nesta linha, Mancuso (2015, p. 351) cita a instalação de uma jurisdição compartilhada com o crescimento de instancias, órgãos e agentes parajurisdicionais, o que coincide com a ideia do sistema multiportas<sup>20</sup> de acesso à Justiça.

Ao mesmo tempo, a noção de democratização do acesso à Justiça passa pela busca da igualdade material entre os cidadãos, o que passou a requerer ações afirmativas. É importante destacar, nesse aspecto, que a Constituição prevê que, em seu art. 3, inciso IV, que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “[...] promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (Brasil, 1988) e no art. 5º, inciso XLI, que “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais” (Brasil, 1988).

Além disso, a consciência dos cidadãos de seus direitos e obrigações fez com que aumentasse a exigência ao Estado quanto à uma prestação jurisdicional eficiente. A sociedade não passa a ter o simples exercício do “direito de petição”, mas também exige do Estado meios eficazes para a tutela de seus direitos.

Muitos entraves ao efetivo acesso à Justiça são apontados, variando conforme o tempo da elaboração dos estudos e do foco adotado por cada autor (Maluf; Pessoa, 2020, p. 15). Segundo Boaventura de Souza Santos (1986, p. 19), foram constatados três tipos de obstáculos para as classes populares que as impediam de ter efetivo acesso à Justiça, sendo um de ordem econômica, outro de ordem social e o terceiro de ordem cultural.

Quanto ao primeiro, foi constatado que os custos do processo eram muito elevados em relação ao valor da causa, sendo que aquele aumentava à medida que este diminuía. Ainda, os estudos realizados demonstraram que a Justiça Civil é muita cara para os cidadãos economicamente débeis e, como eles geralmente são protagonistas das ações de menor valor econômico e, sendo estas mais caras, menor é o acesso à Justiça para tal segmento da população (Santos, 1986, p. 19).

Ainda, a distância da classe mais baixa da população, economicamente falando, em relação à administração da Justiça, teve como causa não só econômica, mas, também, social e cultural, pois os cidadãos de baixa renda tendem a não ter conhecimento de seus direitos ou ignorar a possibilidade de sua reparação jurídica. Outrossim, as pessoas de recursos parcos tendem a procurar menos a Justiça, quer pela diferença de qualidade dos serviços

---

20 “Fala-se do sistema de justiça multiportas, no qual os agentes não necessariamente públicos atuam com o mesmo mister, isto é, objetivando o fim do conflito de interesses e a pacificação social, apresentando-se como uma alternativa ao exercício do poder público, representando uma retomada desse poder pelos próprios titulares da soberania popular: os cidadãos” (Macedo; Damasceno, 2018, p. 108).

advocatícios quer por medo de represálias. Em terceiro e último lugar, contatou-se que, quanto mais baixa for a classe econômica do indivíduo, menos provável que conheça advogados ou que tenha amigos que os conheçam, ou, ainda, quando e onde poderá com ele se conectar, pois é na zona urbana que estão localizados os escritórios de advocacia (Santos, 1986, p. 20–21).

Cappelletti e Garth (1988, p. 15-23) apontam diversos obstáculos, sendo o primeiro de cunho econômico, em razão do alto custo do processo (honorários advocatícios e outras despesas processuais), porquanto o vencido no processo arcará com os custos de ambas as partes, sendo a mais importante despesa individual a referente aos honorários advocatícios.

Outra barreira identificada por Cappelletti e Garth (1988, p. 15–23) é a chamada de “possibilidade das partes”, que diz respeito à desigualdade substancial entre elas, que pode ser causada pela diferença de recursos financeiros, pela aptidão em reconhecer um direito, ou, ainda, pelo fato de um dos litigantes ter maior contato com o sistema judiciário, por ser um litigante “habitual”, contra aquele que é um litigante “eventual”. Ainda apontam os autores como barreira para o acesso à Justiça a questão dos direitos difusos, pois, nesse caso, todos os envolvidos serão vitoriosos ou não. O último obstáculo apontado refere-se ao próprio sistema jurídico, mormente para as pequenas causas e autores individuais, notadamente para os mais pobres, sendo que as vantagens ficam para os litigantes organizacionais que já são acostumados a usar o sistema judicial.

Em estudo posterior, Tereza Sadek (2014, p. 58) retoma os mesmos entraves, principalmente os relativos ao acesso dos mais pobres, agregando ainda os relacionados à formação, à mentalidade dos operadores do Direito e fatores culturais. Destaca também causas para a lentidão da Justiça: “a legislação, o número de recursos, o formalismo, o tratamento dado a demandas individuais repetitivas, o número de juízes, a infraestrutura, o gerenciamento, o orçamento, a mentalidade de magistrados e dos demais operadores do direito” (Sadek, 2014, p. 60).

Importa saber, então, como os entraves ao acesso à Justiça podem ser atacados. Em todo esse contexto de verificação dos entraves e tentativa de resposta estatal, tem-se a criação, por meio da Emenda Constitucional 45, do Conselho Nacional de Justiça, o que será feito no tópico seguinte.

## **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: DA CRIAÇÃO À EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS JUDICIÁRIAS**

O Conselho Nacional de Justiça foi criado pela Emenda Constitucional 45/2004, com o nítido propósito de promover a fiscalização administrativa, financeira e orçamentaria do Poder Judiciário, dar-lhe maior eficiência operacional e promover o controle disciplinar de seus membros.

Em geral, conforme ressalta Zauli (2015, p. 147), as experiências de criação de conselhos judiciais em um grande número de países apoiam-se no pressuposto de que tais conselhos desempenham uma dupla função: operam no sentido de limitar a influência da política partidária e dos governos sobre a magistratura e, ao mesmo tempo, se constituem em fator de aprimoramento da qualidade do exercício da jurisdição.

O Conselho Nacional de Justiça foi inserido no art. 92, inc. I-A, da Constituição Federal de 1988, como órgão do Poder Judiciário, com 15 membros, sendo nove integrantes da magistratura e seis externos<sup>21</sup> e com competências constantes do § 4º art. 103-B, da Constituição Federal. Com atribuições que vão desde a correção disciplinar da magistratura ao desempenho das funções de controle administrativo<sup>22</sup> e financeiro<sup>23</sup> do Poder Judiciário, respeitada a autonomia dos tribunais (Brasil, 1988).

---

21 Quanto à composição dos Conselhos da Magistratura no mundo, Zauli (2015 p. 149) destaca que “[...] dependendo do objetivo a ser alcançado por meio da criação de um conselho (independência judicial ou *accountability* judicial) e sob determinados pressupostos, naqueles conselhos voltados para a promoção da independência judicial o percentual de magistrados correlaciona-se positivamente com a extensão dos poderes do conselho. Ao contrário, em se tratando de conselhos voltados para a promoção da *accountability* judicial, o percentual de magistrados em sua composição correlaciona-se negativamente com a extensão de seus poderes. O que significa dizer que, no primeiro caso (busca da independência judicial), um percentual maior de membros laicos correlaciona-se negativamente com a extensão dos poderes do Conselho; ao passo que no segundo caso (busca de *accountability* judicial), um percentual maior de membros laicos na composição de um conselho correlaciona-se positivamente com seus poderes”.

22 “A autonomia administrativa encontra-se delineada em especial no art. 96, que define o autogoverno do Judiciário. Assim, cabe aos tribunais em geral eleger seus dirigentes e elaborar seus regimentos internos, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos; organizar suas secretarias e serviços auxiliares, assim como os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correccional respectiva; prover os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição, na forma prevista na Constituição; propor a criação de novas varas judiciárias; prover, por concurso público, os cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei; conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juizes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados” (Bonsaglia, 2017, p. 40).

23 “A vigente Constituição não apenas reforçou a autonomia administrativa do Judiciário, mas, também, conferiu-lhe, adicionalmente, autonomia orçamentária (art. 99 da CF), a qual consiste na prerrogativa que têm os tribunais de elaborar suas propostas orçamentárias, observados os limites e prazos estipulados na lei de diretrizes orçamentárias (art. 99, parágrafos 3º e 4º, da Constituição Federal)” (Bonsaglia, 2017, p. 41).



As competências estabelecidas pelo recém-criado conselho geraram resistências por parte da magistratura, tendo sido ajuizada Ação Direta de Inconstitucionalidade, a ADI 3367, que ficou sob a relatoria do ministro Marco Aurélio e foi julgada em abril de 2005, antes mesmo da instalação do órgão, que ocorreu em junho de 2005<sup>24</sup>. Posteriormente, de forma incidental, na ADI 4.638 (Brasil, 2021a), também ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros, impugnando especificamente a Resolução CNJ n. 135, que trata do processo administrativo disciplinar para punição de magistrados, foi mais uma vez enfrentada a questão da autonomia dos tribunais.

Costa Filho *et al.* (2022, p. 77) propõem um novo olhar sobre a competência/atribuição constitucional do CNJ e apontam seis competências. A primeira é a competência/atribuição política, que se liga diretamente à autonomia do Judiciário, intimamente ligada a funções normativa e de planejamento. A função normativa “[...] diz respeito à relação de pesos e contrapesos dos três Poderes, visto que o exercício de normatizar do CNJ, ainda que limitado por qualquer circunstância, avança sobre as atribuições próprias do Poder Legislativo e impróprias do Executivo e Judiciário”.

Os autores apontam que, muito embora tenha ocorrido dissenso doutrinário acerca da extensão e profundidade da produção normativa do CNJ, o STF pacificou a discussão, no sentido de que “[...] o CNJ possui competência para promover atos normativos derivados diretamente da Constituição, pois não há a restrição de sua atuação, forma da lei” (Costa Filho *et al.*, 2022, p. 78).

Também, dentro da primeira competência política, há a função de planejamento, consistindo, segundo a classificação dos autores, nas metas feitas pelo CNJ para concretizar a garantia da autonomia e independência do Poder Judiciário. “Reafirmando a independência e autonomia do Judiciário, o Conselho assume um papel de gestor estratégico dos recursos administrativos, humanos, logísticos e financeiros desse Poder” (Costa Filho *et al.*, 2022, p. 79).

---

24 “[...] O Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a arguição de inconstitucionalidade. Em síntese, no ponto que aqui interessa, a alegação de violação ao art. 2º da Constituição Federal foi rechaçada, desde logo, ao argumento de que o novel órgão de controle se insere no âmbito do próprio Poder Judiciário, elencado dentre os órgãos deste Poder pelo art. 92 da Constituição (com a redação dada pela EC 45), em plano imediatamente inferior ao do Supremo Tribunal Federal, que a ele não se encontra submetido, segundo também firmado no julgamento da ADI 3367. Foi por igual afastada a objeção especificamente alusiva ao fato de que, embora integrado por uma maioria de membros oriundos do próprio Judiciário, o Conselho também contempla em sua composição seis membros que não integram a magistratura, sendo dois deles membros do Ministério Público (um representando o Ministério Público da União e outro os Ministérios Públicos estaduais), indicados pelo Procurador-Geral da República; dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados, e dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. Conforme ponderou o relator, essa composição híbrida do Conselho, com a participação, minoritária, de integrantes de fora do Judiciário deve ser compreendida à luz do sistema de freios e contrapesos existente na Constituição Federal, que estabelece mecanismos de controle mútuo entre os Poderes” (Bonsaglia, 2017, p. 42).



A segunda competência/atribuição apontada pelos autores é a de controle administrativo, também conhecida como de *accountability*. A terceira é a de ouvidoria, de maneira que é responsabilidade do órgão não somente receber as representações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário como também dos serviços auxiliares e, além disso, cabe ao CNJ criar ouvidorias de justiça para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado (Costa Filho *et al.*, 2022, p. 80).

Como quarta competência/atribuição, os autores mencionam a correcional e disciplinar, que é concorrente com a das corregedorias locais, na forma do decidido pelo STF nos autos da ADI 3367, de relatoria do Min. Cezar Peluso (Costa Filho *et al.*, 2022, p. 79).

O quinto feixe de competências/atribuições é a sancionatória, sendo consequência da atribuição disciplinar. Por fim, a sexta competência/atribuição é a informativa e propositiva, relacionada à publicidade e ao direito à informação, elaborando o relatório semestral para encaminhamento ao Congresso Nacional, bem como o envio de propostas de leis e notas técnicas (Costa Filho *et al.*, 2022, p. 81).

Fixados os eixos de competência do CNJ, passa-se, no tópico seguinte, a analisar a Resolução n. 125/2010, pressuposto normativo da revolução ocorrida na jurisdição consensual brasileira.

## **RESOLUÇÃO 125/2010 CNJ: A REGULAMENTAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA CONSENSUAL**

O CNJ tem em sua estrutura, dentro da ideia da primeira competência acima destacada, a Comissão Permanente de Solução Adequada de Conflitos, à qual compete, dentre outras atividades prevista no art. 9º da Resolução CNJ n. 296/2019, coordenar e acompanhar o desenvolvimento da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos e das demais políticas públicas voltadas à implementação dos métodos consensuais de solução de conflitos, à desjudicialização dos processos, bem como à prevenção dos litígios (Brasil, 2019d).

A Resolução n. 125 do CNJ dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e estabelece, logo no parágrafo único de seu art. 1º, que incumbe aos órgãos do Poder Judiciário, nos termos do art. 334 do Código de Processo Civil (CPC) combinado com o art. 27 da Lei 13.140, “[...] antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros 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”. Tais mecanismos alcançam inclusive os instrumentos virtuais de conciliação e mediação, que obviamente não estão objetados; ao contrário, o manejo desses instrumentos — inclusive os *assíncronos* — atende muito bem aos imperativos da pacificação social, da simplicidade, da celeridade processual e da duração razoável do processo. E é assim porque, em particular, os instrumentos assíncronos (como, p. ex., os grupos de conciliação/mediação em plataformas de mensagens eletrônicas instantâneas) dão ensejo a reflexões melhores e mais pausadas, permitem facilidades como o pronto e prévio compartilhamento de informações e documentos (melhor aptidão para o papel de “*fourthparty*”) e asseguram maior flexibilidade para a gestão do tempo processual ou até mesmo extraprocessual (Feliciano *et al.*, 2020, *passim*).

Para mais, como vetor de uma importante política nacional do Poder Judiciário, a Resolução n. 125 tornou obrigatória a estruturação dos serviços de conciliação, mediação e outros métodos de solução de conflitos em todo o território nacional, “[...] apoiando as práticas já existentes, mas tomando o cuidado de uniformizá-las, respeitadas as especificidades de cada segmento do Poder Judiciário” (Nunes, 2018).

Ressalte-se que “[...] os princípios da política judiciária lançada buscam não só a solução dos conflitos propriamente, mas constituir bases de pacificação da própria sociedade, além de diminuir o volume de ações judiciais” (Nunes, 2018).

A autora observa ainda que tal política e a alteração legislativa implementada com o novo CPC representam uma mudança de paradigma nos padrões do Poder Judiciário, ressaltando-se a necessidade de constante formação dos profissionais dos sistemas de justiça<sup>25</sup>, uma vez que grande parte dele “[...] teve uma formação pautada pela cultura do litígio, o que dá bem a medida do enorme esforço conjunto que tal mudança representa” (Nunes, 2018).

Conforme ressalta Cahali (2017) para a efetivação da política pública de tratamento adequado dos conflitos no âmbito do Judiciário, nos termos da Resolução, “[...] criou-se uma rede institucional entre os seus órgãos e parceiros, sob o planejamento estratégico do Conselho Nacional de Justiça, e com regras bem definidas para implantação e funcionamento dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania [...]” (Cahali, 2017).

---

25 Além da formação dos profissionais, é importante a remuneração dos conciliadores: “Medida que se reveste de importância e se mostra de justiça é a que se refere à remuneração dos conciliadores e mediadores, que atuam de forma voluntária, dispondo de seu tempo e abrindo mão de sua atividade profissional e de seus afazeres, porque acreditam nos benefícios alcançados por meio dos métodos alternativos de solução de conflitos” (Nunes, 2018).

Frise-se também a Resolução n. 358/2020, que regulamenta a criação de soluções tecnológicas para a resolução de conflitos pelo Poder Judiciário por meio de conciliação e mediação. Trata-se da integração dos meios de resolução de conflitos *on-line* (ODR) ao Poder Judiciário (Brasil, 2020).

Conforme salienta Ricardo Vilas Bôas Cueva (2021, p. 45), as plataformas de ODR permitem a superação de barreiras ao acesso à Justiça, incluindo custas, distância, deslocamentos e permitem a alocação dos recursos judiciais em demandas mais complexas ou socialmente mais relevantes.

Importa mencionar que os benefícios da utilização dos meios consensuais não podem ser reduzidos à ideia de diminuição de processos ou de solução de eventual morosidade de tramitação, pois isso seria diminuir seu efetivo alcance, que seria oferecer às partes meios efetivos e adequados à solução de seus conflitos de interesse, assegurando o acesso à Justiça de forma mais ampla.

Destaque-se, por fim, na linha de Gomez e Saenz (2021, p. 349), que os valores intangíveis da mediação e outros métodos consensuais de resolução de conflitos são diversos, com vistas a desenvolver-se uma cultura de conciliação não apenas processual, mas social como um todo, visando à obtenção de tais valores, quer tangíveis quer intangíveis, o CNJ vem atuando de forma a estimular a cultura da resolução adequada de conflitos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como dito *“ab initio”*, o CNJ foi criado pela Emenda Constitucional n. 45/2004 com o nítido propósito de promover a fiscalização administrativa, financeira e orçamentária do Poder Judiciário, dar-lhe maior eficiência operacional e promover o controle disciplinar de seus membros, além de promover a indução das políticas públicas judiciais. É nessa sua derradeira missão constitucional — a de planejar e impulsionar políticas para o Poder Judiciário — que o seu papel ganhou especial dimensão no estímulo e no regramento do tratamento adequado de solução de conflitos por vias não jurisdicionais (os antigos “métodos alternativos” de solução de conflitos). E, nessa vereda, a Resolução CNJ n. 125/2010 é um ponto referencial de relevância ímpar.

Os “considerando” da Resolução CNJ n. 125/2010 bem apontam os supostos que há quase duas décadas têm inspirado essa essencialíssima política nacional: o reconhecimento do direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, como um direito que, para além da vertente de acesso formal aos órgãos judiciais, implica

acesso à ordem jurídica justa e a soluções efetivas (v., *supra*, a seção 1); a necessidade de uma 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; e a constatação de que a apropriada disciplina desses métodos de tratamento adequado tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças.

Ao fim e ao cabo, a análise da Resolução CNJ n. 125/2010 e dos movimentos nacionais de conciliação que se seguiram à implementação da política pública judiciária de tratamento adequado de conflitos permite concluir que o CNJ promoveu uma verdadeira revolução, não apenas processual, mas principalmente ontológica, na noção contemporânea do acesso à Justiça. Compreende-se, hoje, que o próprio conceito de jurisdição não se limita à atuação jurisdicional — ou sequer formal — dos órgãos do Poder Judiciário; e, não por outra razão, o atual Código de Processo Civil veio dispor — *cinco anos* após a própria Resolução n. 125 — que a própria sentença arbitral (antes denominada como “*laudo*” arbitral) consubstancia um título executivo *judicial*, conquanto não haja a intervenção de uma autoridade pública vinculada ao Poder Judiciário.

Tudo a revelar, pois, a função precursora da predita resolução. Que venham os próximos quinze anos.

## REFERÊNCIAS

BONSAGLIA, Mario. Autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário. In: LEITE, George; STRECK, Lenio; NERY JR., Nelson. Crise dos poderes da República: judiciário, legislativo e executivo. São Paulo: **Revista dos Tribunais**. 2017. Disponível em: <https://thomsonreuters.jusbrasil.com.br/doutrina/1267834614/crisedos-poderes-da-republica-judiciario-legislativo-e-executivo>. Acesso em: 25 dez. 2022.

CAHALI, Francisco. Curso de arbitragem — mediação — conciliação — Resolução CNJ n. 125/2010. São Paulo: **Revista dos Tribunais**. 2017. Disponível em: <https://thomsonreuters.jusbrasil.com.br/doutrina/1296149173/curso-de-arbitragemmediacao-conciliacao-resolucao-cnj-125-2010>. Acesso em: 26 dez. 2022.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CARVALHO, Cristiane Caldas. AQUINO, Maria da Glória Costa Gonçalves de Souza. **Reforma do Poder Judiciário Brasileiro**: uma análise histórico-normativa sobre a criação do Conselho Nacional de Justiça. 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9bf8d7d48a8543f9>. Acesso em: 29 dez. 2020.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 125/2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 3 jul. 2025.

COSTA FILHO, José Vinicius et al. Revisitando a competência do CNJ: independência, *accountability* e gestão judicial. Teoria e Pesquisa: **Revista de Ciência Política**, v. 31, n. 3, 2022, p. 69–87.

CUEVA, Ricardo Vilas Boas. Integração dos meios de resolução de conflitos *on-line* (ODR) aos sistemas de justiça. In: FUX, Luiz; AVILA, Henrique; CABRAL, Tricia Navarro Xavier (coord). **Tecnologia e Justiça Multiportas**. São Paulo: Foco, 2021, p. 43–51.

DELMAS-MARTY, Mireille; LEYSSAC, Claude Lucas de. **Libertés et droits fondamentaux**. 2. ed. Paris, Éditions du Seuil: 2002.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. São Paulo: Malheiros, 2001. v. I.

FELICIANO, Guilherme Guimarães et al. Mediação e conciliação em tempos de Covid19 (ou além dele) e procedimentos de *on-line dispute resolution*: vantagens e desvantagens das interações síncronas e assíncronas. **Jota** (Portal Jurídico). Disponível em: [https://migalhas.uol.com.br/arquivos/2020/10/6F2865B841D06A\\_ARTIGOODREJT.GGF.MPLB.TBFB-12.pdf](https://migalhas.uol.com.br/arquivos/2020/10/6F2865B841D06A_ARTIGOODREJT.GGF.MPLB.TBFB-12.pdf). Acesso em: 27 out. 2020.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. **Inflexões do “due process of law” na tutela processual dos direitos humanos fundamentais**. São Paulo: LTr, 2018.

LAZARI, Rafael José Nadim de. **Dimensões operacionais nas relações intrajudiciais e interinstitucionais do Conselho Nacional de Justiça**. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2015.

Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/09/7663cf7f665d1d48da1707b544977424.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2020.

MACEDO, Elaine Harzheim; DAMASCENO, Marina. Sistema de Justiça Multiportas e o processo de execução: uma análise a partir dos meios autocompositivos. In: MACEDO, Elaine Harzheim; DAMASCENO, Marina (org). **Sistema multiportas e métodos integrados de resolução de conflitos**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2018, p. 105–122.

MALUF, Silvia Paráboli Martins; PESSOA, Flávia Moreira Guimarães. Mudanças na CLT ocorrida com a Lei 13467/17 e o acesso à justiça. In: PESSOA, Flávia Moreira Guimarães *et al.* **O devido processo legal e o acesso à Justiça**. Aracaju: Criação, 2020, p. 11–28.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2015.

MULLER, Júlio Guilherme. **Direitos fundamentais processuais**. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Federal do Paraná. Curitiba: 2004.

NUNES, Ana. A Política Judiciária Nacional instituída pela Resolução CNJ n. 125/2010 e os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs). O Cejusc do Foro Regional de Vila Prudente – São Paulo. In: NUNES, Ana. Mediação e conciliação: teoria e prática. São Paulo: **Revista dos Tribunais**. 2018. Disponível em: <https://thomsonreuters.jusbrasil.com.br/doutrina/1279971484/mediacao-econciliacao-teoria-e-pratica>. Acesso em: 26 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão Nacional de Eleições. **Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos**.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Internacional dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio das Nações Unidas**. Proclamada pelos chefes de estados e de governos, em Nova Iorque, entre os dias 6 e 8 de setembro de 2000. Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/undp-br-declaracao\\_do\\_milenio.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/undp-br-declaracao_do_milenio.pdf). Acesso em: 7 fev. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. Adotado pela Resolução n. 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado5.htm>. Acesso em: 2 fev. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Adotada pela Resolução n. 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. (Pacto de São José da Costa Rica). Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_america.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm). Acesso em: 1 fev. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem** (1948). Aprovada na IX Conferência Internacional

Americana. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/america.htm>. Acesso em: 1 fev. 2022.

PEREIRA, João Carlos Murta. **Análise das iniciativas implementadas pelo Conselho Nacional de Justiça no sistema de execução penal**. Dissertação apresentada ao Mestrado profissional em Administração Pública, Políticas Públicas e Gestão Governamental do Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, 2018.

PESSOA, Flávia Moreira Guimaraes; ESCOBAR, Amanda Greff. Democratização do Acesso à Justiça e a Agenda 2030 da ONU na pauta do Poder Judiciário. In: PESSOA, Flávia Moreira Guimaraes (org.). **Democratização do Acesso à Justiça**. Brasília, Conselho Nacional de Justiça, 2020, p. 89–99.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; STANCATI, Maria Martins Silva. A resignificação do princípio do acesso à justiça à luz do art. 3º do CPC/2015. **Revista de Processo**. v. 254/2016, p. 17–44, abr./2016, p. 3, 119.

ROBL FILHO, I. R. **Conselho Nacional de Justiça: estado democrático de direito e accountability**. São Paulo: Saraiva, 2013.



SADEK, Maria Tereza. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, n. 101, p. 55–66, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i101>. Acesso em: 22 dez. 2020.

SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução à Sociologia da Administração da Justiça. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. n. 21, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Coimbra, nov. 1986. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/55830129/introducao-a-sociologia-da-administracao-da-justica-boaventura-de-sou-sasantos>. Acesso em: 7 dez. 2020.

ZAULI, Eduardo Meira. Democracia e autogoverno da magistratura na Itália: a experiência do Conselho Superior da Magistratura. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, n. 66, p. 143-175, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1684>. Acesso em: 8 dez. 2022.



# 5.

## **15 ANOS DA RESOLUÇÃO CNJ 125/2010: A GOVERNANÇA DA CONSENSUALIDADE E O PAPEL ESTRATÉGICO DOS NUPEMECS NO SISTEMA DE JUSTIÇA MULTIPORTAS**

*Ulisses Rabaneda dos Santos<sup>26</sup>*

*Cristiane Padim da Silva<sup>27</sup>*

### **INTRODUÇÃO**

O sistema de justiça brasileiro, em face de uma crescente e complexa litigiosidade, tem se voltado, nas últimas décadas, para a busca de mecanismos mais eficientes e adequados de resolução de conflitos. Essa evolução transcende o modelo puramente adjudicatório, convergindo para a consolidação do Sistema Multiportas<sup>28</sup>, no qual a diversidade de vias para a pacificação social é reconhecida como um pilar fundamental para o acesso à Justiça. Nesse contexto, a Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional

---

<sup>26</sup> Advogado licenciado, especialista em Ciências Criminais (Coimbra-PT), mestre em Direito (IDP), conselheiro do Conselho Nacional de Justiça e membro da Comissão Permanente de Solução Adequada de Conflitos do CNJ.

<sup>27</sup> Juíza estadual, especialista em Jurisdição Cível (FGV), mestranda (Enfam), coordenadora do Nupemec TJMT e membra do Centro de Inteligência do TJMT.

<sup>28</sup> Multiportas ou múltiplas portas (Bacellar, 2023) é uma metáfora criada a partir da concepção de Tribunal Multiportas (*Multi-Door Courthouse*), apresentada por Frank Sander na Conferência Pound de 1976, ao propor a criação de um tribunal que oferecesse diversas “portas” ou métodos para a resolução de disputas, além da adjudicação tradicional, sendo um sistema projetado para oferecer alternativas flexíveis e adaptáveis na resolução de conflitos (Sander, 1976).

de Justiça (CNJ), emerge como um marco regulatório, uma verdadeira “norma-semente”<sup>29</sup>, lançando as bases para uma profunda transformação na cultura jurídica nacional e promovendo a consensualidade como estratégia essencial de solução de conflitos.

Quinze anos após sua edição, a Resolução CNJ n. 125/2010 atinge sua maturidade, consolidando uma política pública que, de iniciativa pioneira, tornou-se um componente indissociável da gestão judiciária. Este artigo propõe uma análise crítica dessa trajetória, investigando como a arquitetura de governança da consensualidade, estabelecida por esse marco normativo, tem refletido na efetividade das políticas nacionais de tratamento adequado de conflitos. Nosso objetivo é oferecer um balanço panorâmico de sua implementação, destacando não apenas sua resiliência e adaptação como também a imperiosa necessidade de uma gestão estratégica contínua para o enfrentamento dos desafios contemporâneos da litigiosidade.

Para tanto, o estudo adota uma abordagem metodológica quali-quantitativa, combinando revisão de literatura com análise documental de marcos normativos e exame de dados estatísticos extraídos do Justiça em Números (2020–2024).

Estruturalmente, o artigo está dividido em cinco seções. A primeira fundamenta teoricamente governança judicial, gestão estratégica e consensualidade, delineando conceitos-chave e contextualizando a Resolução CNJ n. 125/2010. A seção 2 detalha a metodologia da pesquisa. Na terceira, analisa-se a ratificação legislativa e a expansão institucional da política de consensualidade, demonstrando como a Resolução n. 125/2010 impulsionou o Código de Processo Civil de 2015, a Lei de Mediação e a “triangulação normativa” com o Ministério Público e a Defensoria Pública. A seção 4 apresenta a análise estatística dos dados empíricos, evidenciando o sucesso quantitativo da consensualidade frente aos persistentes desafios da litigiosidade. Por fim, a quinta seção conclui pela centralidade dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemecs) como epicentros da governança da consensualidade nos tribunais, argumentando que sua atuação estratégica é crucial para a sustentabilidade e a eficácia da política multiportas no cenário futuro.

---

29 A analogia foi criada pelos autores para prestigiar os agricultores mato-grossenses e o crescimento da cultura da pacificação, projetada pelo professor Kazuo Watanabe.

## **FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DA GOVERNANÇA JUDICIAL E CONSENSUALIDADE**

Este capítulo estabelece as bases teóricas e conceituais que orientam a pesquisa, definindo a lente a partir da qual se constrói a análise subsequente. A celebração dos 15 anos da Resolução CNJ n. 125/2010 assinala a transição do tratamento adequado de conflitos para um estágio de maturidade conceitual, normativa e operacional da consensualidade<sup>30</sup>.

A complexidade da consensualidade no Poder Judiciário brasileiro demanda um aprofundamento em conceitos-chave como governança, gestão estratégica e *accountability*. Tais conceitos, embora interligados, possuem nuances que precisam ser desveladas para compreensão da dinâmica da administração judicial contemporânea. Nessa linha, o termo consensualidade contempla a autocomposição e a cidadania, ambas previstas na Resolução que alcança sua maturidade institucional.

### **GOVERNANÇA: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS E SUA EVOLUÇÃO NO SETOR PÚBLICO**

A noção contemporânea de governança emerge como resposta às limitações do modelo burocrático tradicional, caracterizado por sua verticalidade hierárquica, rigidez procedimental e pela orientação estritamente formal na administração pública. A transição da “velha administração pública” para a “nova governança pública” pressupõe maior flexibilidade, participação de atores não estatais (como a sociedade civil, empresas e organizações do terceiro setor) e novas exigências de legitimidade democrática (Bervir, 2011).

Essa mudança de paradigma reflete uma busca por sistemas mais adaptativos e responsivos às demandas sociais complexas, que não podem ser satisfatoriamente endereçadas por estruturas rígidas e centralizadas. A governança, nesse sentido, transcende a mera administração, focando na coordenação de redes de atores para alcançar objetivos públicos.

No plano jurídico-institucional, a viragem do modelo burocrático para arranjos contemporâneos de governança converte a gestão pública de simples técnica administrativa em instrumento fundamental de consolidação do Estado Democrático de Direito. Esse novo arranjo conjuga transparência, participação social e, sobretudo, *accountability* judicial.

---

<sup>30</sup> Os autores adotam o termo “consensualidade” para **expressar**, com base na Resolução CNJ n. 125/2010, não apenas os métodos de mediação e conciliação, mas toda a filosofia de tratamento adequado de conflitos que promove a participação cidadã e a cultura de paz.

A *accountability* judicial pode ser entendida como o conjunto articulado de dispositivos normativos, administrativos e informacionais que obrigam o Poder Judiciário a justificar suas decisões, divulgar dados e responder por resultados (Oliveira, 2022).

A ausência de enunciação de princípio congênere, em língua portuguesa, na Constituição da República de 1988, não impede que a *accountability* tenha hierarquia constitucional, por ser um desdobramento da cláusula do estado democrático de direito, sob o regime republicano (Oliveira, 2022. p. 174).

A governança judicial é um construto multifacetado composto por sete dimensões analíticas: *accountability*, acessibilidade, independência, recursos e estrutura, práticas de governança, ambiente institucional e desempenho (Akutsu; Guimarães, 2015). A efetividade dessas dimensões depende da incorporação de cinco princípios de *good governance* ao cotidiano dos tribunais: (I) transparência; (II) participação; (III) eficiência/eficácia; (IV) coerência administrativa; e (V) orientação para resultados mensuráveis (Bochenek; Dalazoana; Rissetti, 2013).

Em síntese, infere-se da revisão bibliográfica que a governança judicial pode ser entendida como conjunto dinâmico de estruturas, processos e práticas que organizam a atuação do Poder Judiciário. Esse arranjo articula eficiência administrativa, participação social, transparência e *accountability*, preservando a independência judicial e garantindo acessibilidade, em interação flexível com outros poderes estatais e atores da sociedade civil.

## **GESTÃO ESTRATÉGICA: CONCEITO E APLICAÇÃO NO CONTEXTO JUDICIÁRIO**

A governança judicial encontra na gestão estratégica seu instrumento de operacionalização prática. Enquanto a governança define o “que fazer” e estabelece princípios orientadores, a gestão estratégica responde ao “como fazer”, materializando diretrizes em ações concretas e mensuráveis.

No Judiciário brasileiro, a gestão estratégica consolidou-se após a Emenda Constitucional 45/2004, que atribuiu ao Conselho Nacional de Justiça a função de planejar o sistema de justiça. Iniciativas como Justiça em Números e Justiça Aberta foram concebidas para “*desenvolver uma cultura de planejamento e gestão estratégica*” (Bochenek; Dalazoana; Rissetti, 2013, p. 545).

A gestão estratégica do Poder Judiciário deve assumir compromisso expresso com a responsabilização pública, materializado nos instrumentos das Resoluções CNJ n. 70/2009,

198/2014 e 325/2020, que obrigam cada tribunal a divulgar metas nacionais, indicadores de desempenho e relatórios de progresso. Os cinco princípios de *good governance* (transparência, participação, eficiência/eficácia, coerência e orientação para resultados) reforçam que a mera publicação de dados não basta: é indispensável justificar escolhas, demonstrar resultados e explicar o uso dos recursos, unindo eficiência administrativa à legitimidade democrática (Bochenek; Dalazoana; Rissetti, 2013).

A gestão estratégica pode ser compreendida como um ciclo contínuo de definição de objetivos, alocação de recursos, execução, monitoramento e ajuste de ações orientadas à produção de valor público. Esse ciclo combina planejamento prospectivo, implementação coordenada, avaliação sistemática de resultados e aprendizagem organizacional (PDCA)<sup>31</sup>.

Em síntese, a gestão estratégica no contexto judicial constitui a metodologia que permite ao Poder Judiciário estabelecer uma visão de futuro, definir objetivos claros e implementar políticas como a de tratamento adequado de conflitos. Essa abordagem promove a otimização de recursos, o monitoramento do desempenho por meio de indicadores e a adaptação às complexas demandas sociais. Vai além da mera prestação jurisdicional para efetivamente garantir uma “ordem jurídica justa” e fomentar a “cultura da pacificação”<sup>32</sup>.

## **MARCO REGULATÓRIO DA GOVERNANÇA DA CONSENSUALIDADE NO SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO: RESOLUÇÃO CNJ 125/2010**

A Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça, completa 15 anos como marco paradigmático na transformação do sistema judiciário brasileiro. Representa a resposta estratégica do Poder Judiciário à escalada da litigiosidade e à necessidade de reinventar a prestação jurisdicional.

Longe de ser apenas uma normativa pontual, ela se estabelece como uma política pública de tratamento adequado de conflitos, alinhada aos preceitos da boa governança e da gestão estratégica. Marca a transição de um modelo exclusivamente adjudicatório (focado na sentença judicial) para um modelo mais fluido, com outras opções para resolução de

---

31 PDCA (Plan-Do-Check-Act) constitui metodologia de gestão baseada em ciclo contínuo de quatro etapas: planejar (definir objetivos e processos), executar (implementar o planejado), verificar (monitorar resultados) e agir (corrigir e aprimorar), promovendo melhoria constante dos processos organizacionais.

32 Kazuo Watanabe deixou legado concreto das suas ideias sobre “acesso à ordem jurídica justa” e “cultura de paz”, com impacto cultural e normativo impressionantes (Didier; Fernandez, 2025).

conflitos: o sistema multiportas, que reconhece que nem todo conflito exige uma solução judicial contenciosa (Bruno, 2021; Bochenek *et al.*, 2013).

Como um verdadeiro divisor de águas, essa normativa instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, estabelecendo as bases estruturais para uma nova arquitetura de governança da consensualidade. O ato normativo emerge de uma compreensão visionária de que a prestação jurisdicional transcende a mera adjudicação de conflitos, abarcando a responsabilidade institucional de oferecer mecanismos adequados à natureza e peculiaridade de cada controvérsia.

Nessa perspectiva, a Resolução n. 125/2010 não se limita a regulamentar procedimentos, mas desenha um sistema orgânico de governança que articula estruturas, competências e responsabilidades em uma rede coordenada de gestão estratégica da consensualidade, visando a pacificação social e a otimização dos recursos judiciais.

A Resolução n. 125/2010 ancora-se na competência constitucional do CNJ para o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, conforme estabelecido no artigo 103-B da Constituição Federal (Watanabe, 2011). Mais que uma simples regulamentação administrativa, a normativa materializa o direito fundamental de acesso à Justiça em sua dimensão substantiva, reconhecendo que este direito “implica acesso à ordem jurídica justa” e não apenas aos órgãos jurisdicionais (Watanabe, 2011). Isso significa que o acesso à Justiça deve ser compreendido como a garantia de uma solução efetiva e adequada para o conflito, e não apenas o acesso ao fórum.

A normativa é completa e complexa, pois destaca e distribui claramente os objetivos e atribuições, o que permite a transparência da governança e da gestão da consensualidade. Nessa linha, a política pública instituída, claramente, impõe aos tribunais a obrigação de criar: (1) Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos; (2) Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania; (3) cursos de capacitação, treinamento e aperfeiçoamento de mediadores e conciliadores, com a observância do conteúdo programático e carga horária mínimos estabelecidos pelo CNJ; (4) banco de dados para a avaliação permanente do desempenho de cada centro; e (5) cadastro dos mediadores e conciliadores que atuem em seus serviços.

Os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemecs) emergem da Resolução n. 125/2010 como verdadeiros centros de inteligência estratégica da consensualidade. Conforme estabelecido no artigo 7º, esses órgãos devem ser criados por todos os tribunais e ostentam um rol extenso de competências que configuram verdadeiras funções de gestão da consensualidade. Eles atuam nos níveis estratégico

e tático, desenhando a política de autocomposição, articulando redes de cooperação e provendo infraestrutura e recursos humanos (Lunardi; Correia, 2022).

Os Nupemecs articulam diretrizes do Conselho Nacional de Justiça, metas locais, capacidade técnica e diálogo institucional com magistrados, conciliadores, mediadores e sociedade civil, exercendo uma governança simultaneamente técnica e política (Akutsu; Guimarães, 2015; Lunardi; Correia, 2022).

Os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs) atuam no nível operacional da política de autocomposição, funcionando como porta de entrada do cidadão e conduzindo audiências. A relação entre Nupemec e Cejusc não se caracteriza por uma simples hierarquia administrativa, mas por uma articulação sistêmica que combina planejamento estratégico e execução operacional (Lunardi; Correia, 2022).

Como bem sintetizam Bianchini, Gomes e Bacellar (2016, capítulo 4, seção 3), o Núcleo constitui “o órgão pensante e a cabeça do sistema” e deve manter-se independente para atender ao princípio da continuidade sem ser afetado politicamente a cada mudança nas gestões administrativas dos tribunais. Daí o caráter permanente dos núcleos destinados a gerir os serviços e acompanhar o trabalho dos setores de solução de conflitos, responsáveis por “desenvolver no âmbito do tribunal, de forma local ou setorial, a política judiciária de tratamento adequado dos conflitos”.

## **METODOLOGIA**

Este capítulo apresenta o caminho metodológico percorrido para investigar como a governança da consensualidade, estabelecida pela Resolução CNJ n. 125/2010, se reflete na efetividade das políticas nacionais de resolução adequada de conflitos.

A investigação possui natureza exploratória-descritiva com abordagem quali-quantitativa. O caráter exploratório permite aprofundar a compreensão de um fenômeno em evolução — a maturidade da política de consensualidade. A dimensão descritiva possibilita mapear sistematicamente suas manifestações e resultados ao longo de uma década e meia. A análise qualitativa revela os fundamentos teóricos, a evolução normativa e a arquitetura de governança; e a quantitativa mensura a efetividade por meio da observação de indicadores estatísticos objetivos e tendências temporais.

A pesquisa observa os princípios éticos da investigação acadêmica com a utilização exclusiva de dados públicos disponibilizados pelos órgãos oficiais. Todos os documentos analisados são de domínio público e livre acesso.



## **ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS**

A pesquisa articula três estratégias metodológicas complementares, organizadas sequencialmente para construir um diagnóstico abrangente da trajetória da consensualidade no sistema judicial brasileiro.

### *REVISÃO DE LITERATURA*

A primeira estratégia consiste na revisão da literatura especializada sobre governança judicial, gestão estratégica no setor público, métodos consensuais de solução de conflitos e sistema multiportas, com o objetivo de estabelecer o marco teórico conceitual da pesquisa.

As fontes consultadas incluem bases de dados acadêmicas como SciELO, Google Scholar, doutrina jurídica especializada em direito processual e administração judicial, publicações institucionais do CNJ e da Enfam. Os critérios de seleção priorizaram a relevância temática direta com o objeto de pesquisa, a atualidade temporal com foco em publicações dos últimos 15 anos coincidindo com o período de vigência da Resolução n. 125/2010, a autoridade acadêmica e número de citações dos autores, bem como a qualidade metodológica das publicações.

### *ANÁLISE DOCUMENTAL*

A segunda estratégia metodológica concentra-se na análise documental para mapear a ratificação e a expansão da política de consensualidade no ordenamento jurídico brasileiro a partir da análise da triangulação normativa. Os objetos selecionados abrangem o marco fundante representado pela Resolução CNJ n. 125/2010 e suas alterações posteriores, a legislação federal ratificadora composta pelo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) e pela Lei de Mediação (Lei 13.140/2015), e os atos normativos de adesão institucional representados pela Resolução CNMP 118/2014 e pela Resolução CNMP 222/2020 do Ministério Público, bem como pela Resolução Condege 1/2024 da Defensoria Pública. Os critérios de análise documental incluem a identificação de convergências principiológicas entre os diplomas, o mapeamento de estruturas e procedimentos absorvidos pela legislação, a análise da ampliação do escopo de aplicação da consensualidade, o exame da elevação de diretrizes administrativas ao *status* legal por meio da hierarquia normativa e a verificação da consolidação da consensualidade no ordenamento.



## *ANÁLISE DE DADOS ESTATÍSTICOS*

A terceira estratégia metodológica dedica-se à análise de dados estatísticos para mensurar quantitativamente a efetividade da política de consensualidade por indicadores oficiais do sistema judicial.

Os indicadores selecionados compreendem: a) o volume de casos novos não criminais, exceto execuções fiscais, que mede a demanda judicial na área de maior aplicabilidade da consensualidade; b) o número de audiências conciliatórias, que quantifica o esforço institucional dedicado à autocomposição; e c) os acordos homologados, que mensuram os resultados efetivos da política consensual.

O recorte temporal (2020–2024) se justifica na existência do indicador de audiências de conciliação apenas após a Resolução 331/2020<sup>33</sup>.

## **PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE**

Os procedimentos de coleta e análise seguem protocolos de sistematização e validação dos dados. Os documentos normativos foram coletados do portal oficial do CNJ para resoluções e dados estatísticos, do Portal da Presidência da República para legislação federal, dos *sites* institucionais do Ministério Público e Defensoria Pública para atos normativos específicos e de bibliotecas digitais jurídicas para repositórios acadêmicos e institucionais.

O protocolo de coleta priorizou a verificação da autenticidade e atualidade dos documentos, com preferência para versões oficiais consolidadas. Os dados quantitativos do Justiça em Números foram processados mediante extração direta dos relatórios oficiais do CNJ, organização sistemática em planilhas para análise comparativa temporal, aplicação de cálculos estatísticos com fórmulas simples de variação percentual para identificar tendências.

## **ANÁLISE DE CONTEÚDO DOCUMENTAL**

A análise de conteúdo documental seguiu protocolo estruturado em cinco etapas sequenciais, iniciando-se com a leitura integral e sistemática dos diplomas selecionados,

---

<sup>33</sup> Os relatórios **Justiça em Números** anteriores a 2020 apresentavam apenas o índice de conciliação e o número de acordos homologados; não incluíam o quantitativo de audiências de conciliação. A coleta padronizada desse indicador tornou-se viável somente após a instituição do **DataJud** como fonte primária de dados estatísticos pela Resolução CNJ n. 331/2020 e da obrigação, fixada pela Resolução CNJ n. 333/2020, de disponibilizar o Painel de Estatísticas atualizado mensalmente nos sites eletrônicos de todos os tribunais, com base nessa mesma base de dados.

seguida pela identificação de convergências temáticas e principiológicas entre normas, o mapeamento de estruturas institucionais criadas, ratificadas ou adaptadas, a construção de quadros comparativos para visualizar a evolução e triangulação normativa e finalizando com a síntese interpretativa dos achados com categorização dos padrões identificados.

O método de categorização desenvolveu categorias analíticas baseadas nos eixos de gestão da consensualidade, incluindo política nacional, órgãos de governança, capacitação, dados, facilitadores, multiportas, vulneráveis e interinstitucionalidade, conforme identificado nas normativas do CNJ sobre planejamento e gestão estratégica (Resoluções 70/2009, 198/2014 e 325/2020).

## **LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS**

Esta pesquisa reconhece limitações inerentes ao desenho metodológico adotado, incluindo limitações temporais decorrentes do recorte estatístico (2020–2024) que representa apenas o período final da implementação, não capturando toda a trajetória histórica desde 2010, o que pode limitar a compreensão da evolução inicial da política. As limitações de escopo concentram-se nos aspectos normativos e estatísticos gerais, não incluindo estudos de caso específicos de tribunais regionais ou avaliação qualitativa da satisfação dos usuários do sistema. As limitações de fontes resultam da dependência predominante dos dados oficiais do CNJ, que pode não refletir completamente variações regionais significativas ou especificidades locais de implementação da política consensual. As limitações conceituais decorrem da adoção de uma perspectiva institucional e quantitativa da efetividade, focando em indicadores formais sem aprofundar aspectos sociológicos, antropológicos ou fenomenológicos da cultura judicial, enquanto as limitações de generalização restringem os achados especificamente à realidade brasileira, limitando a generalização para outros sistemas judiciais com características distintas.

## **RATIFICAÇÃO LEGISLATIVA E EXPANSÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE CONSENSUALIDADE: ANÁLISE DOCUMENTAL (2010–2025)**

Este capítulo apresenta os resultados da análise documental que comprova a ratificação e a ampliação da política de consensualidade inaugurada pela Resolução CNJ n. 125/2010 no ordenamento jurídico brasileiro. A investigação revela como uma norma administrativa

se transformou em política pública de alcance sistêmico, ratificada legislativamente e adotada pelas principais instituições do sistema de justiça.

## **A RESOLUÇÃO CNJ 125/2010 COMO “NORMA-SEMENTE”: MARCO FUNDANTE DA CONSENSUALIDADE**

A Resolução n. 125/2010 representa um marco normativo singular no cenário jurídico nacional. Ao instituir a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos, o CNJ plantou uma “norma-semente” que não apenas reorganizou a gestão da litigiosidade no âmbito do Judiciário, mas também sinalizou uma mudança cultural profunda, transitando de um modelo exclusivamente adjudicatório para a compreensão de um sistema multiportas, com a oferta da autocomposição judicial e extrajudicial, não só pelas múltiplas portas, mas também pelas múltiplas pontes e passarelas (Didier; Fernandez, 2025).

A força germinativa da Resolução 125/2010 manifesta-se em sua capacidade de inspirar e orientar transformações normativas em diferentes níveis hierárquicos e institucionais, comprovando sua natureza visionária e sua adequação às necessidades do sistema de justiça brasileiro.

## **A RATIFICAÇÃO LEGISLATIVA: CPC/2015 E LEI DE MEDIAÇÃO COMO VALIDAÇÃO HIERÁRQUICA SUPERIOR**

### *O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015: ELEVAÇÃO DA CONSENSUALIDADE AO STATUS LEGAL*

O Código de Processo Civil de 2015 (Lei 13.105/2015) representa o mais expressivo ato de ratificação da política de consensualidade iniciada pela Resolução CNJ 125/2010, pois elevou à categoria de norma legal diversos preceitos e estruturas antes previstos apenas em atos administrativos.

**Quadro 1 — Indicadores de convergência normativa: análise comparativa entre a Resolução 125/2010 do CNJ e a Lei 13.105/2015 (CPC).**

<b>Vetor de Política de Consensualidade</b>	<b>Res. 125/2010 (CNJ)</b>	<b>CPC/2015</b>
<b>Direito fundamental ao tratamento adequado</b>	Art. 1º — institui a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos	Art. 3º, §3º — impõe a todos os operadores do Direito o dever de estimular métodos consensuais
<b>Órgão de governança e gestão</b>	Art. 7º, IV — cria os Nupemecs em cada tribunal, com a obrigação de instalar os respectivos Cejuscs	Art. 167 — estabelece os Cejuscs como centros encarregados de cidadania, conciliação e mediação em todo o país
<b>Audiência prévia obrigatória</b>	Incentiva a autocomposição, inclusive pré-processual	Arts. 334 e 695 — torna regra a designação de audiência de conciliação ou mediação logo após a citação
<b>Capacitação e cadastro</b>	Art. 12 — exige cursos padronizados e registro no cadastro nacional de mediadores/conciliadores	Art. 167 — exige a capacitação na forma da Resolução n. 125 e o cadastro dos mediadores e conciliadores
<b>Confidencialidade e ética</b>	Anexo III — Código de ética dos mediadores e conciliadores: princípios da confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência e autonomia	Art. 166 — princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia de vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada

**Fonte:** elaboração dos autores com base nas resoluções analisadas.

O art. 3º, §3º do CPC exemplifica claramente essa ratificação ao impor a todos os operadores do Direito o dever de estimular métodos consensuais, transformando uma recomendação administrativa em norma fundamental do processo (Didier; Fernandez, 2025).

### *A LEI DE MEDIAÇÃO (LEI 13.140/2015): ESPECIALIZAÇÃO E EXPANSÃO*

A Lei de Mediação (Lei 13.140/2015), que complementa o Código de Processo Civil, surge como diploma legal específico que não apenas ratifica, mas aprofunda e especializa os princípios da autocomposição, com ênfase particular na mediação.

**Quadro 2 — Indicadores de convergência normativa: análise comparativa entre a Resolução 125/2010 do CNJ e a Lei 13.140/2015 (Lei da Mediação)**

<b>Vetor de Política de Consensualidade</b>	<b>Res. 125/2010 (CNJ)</b>	<b>Lei 13.140/2015 (Mediação)</b>
<b>Direito fundamental ao tratamento adequado</b>	Art. 1º — institui a Política Judiciária Nacional	Art. 1º — proclama a mediação como meio legítimo de solução de controvérsias no âmbito privado e público
<b>Órgão de governança e gestão</b>	Art. 7º, IV — Cria os Nupemecs em cada tribunal, com a obrigação de instalar os respectivos Cejuscs	Arts. 24 e 27 — ratifica a estrutura dos Cejuscs e a gestão da consensualidade pelos tribunais e pelo CNJ
<b>Audiência prévia obrigatória</b>	Incentiva a autocomposição, inclusive pré-processual	Art. 2º, III — vincula os entes públicos ao dever de buscar a autocomposição antes de litigar Art. 27 — ratifica o que dispõe o art. 334 do CPC (obrigatoriedade da audiência autocompositiva)
<b>Capacitação e cadastro</b>	Art. 12 — exige cursos padronizados e registro no cadastro nacional de mediadores/conciliadores	Art. 11 — exige graduação a cada dois anos e capacitação aos moldes da Resolução, além do cadastro no tribunal de atuação
<b>Confidencialidade e ética</b>	Anexo III — Código de ética dos mediadores e conciliadores: princípios da confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência e autonomia	Art. 2º — princípios da imparcialidade, da isonomia entre as partes, da oralidade, da informalidade, da autonomia de vontade, da confidencialidade, da boa-fé e da busca do consenso

**Fonte:** elaboração dos autores com base nas resoluções analisadas.

Aspectos cruciais como a qualificação dos mediadores (Capítulo IV), os deveres de sigilo e suas exceções (artigos 14-16) e, notadamente, o art. 2º, III, que vincula expressamente os entes públicos ao dever de buscar a autocomposição antes de litigar realçam o avanço significativo na consolidação legal da cultura da consensualidade, inclusive como diretriz para a própria administração pública, transcendendo o âmbito do processo judicial.

A análise documental sinaliza que a Resolução CNJ n. 125/2010 atuou como uma “norma-semente” no cenário jurídico brasileiro, enquanto o Código de Processo Civil de 2015 e a Lei de Mediação funcionaram como “adubos legislativos” que consolidaram, em nível legal, a cultura da pacificação inaugurada pelo CNJ. Essa convergência normativa aponta para um fenômeno juridicamente singular de hierarquia normativa ascendente, no qual a Resolução n. 125, como ato administrativo nacional de 2010, precede e inspira tanto a reforma processual de 2015 quanto a lei especial de mediação, ambas de hierarquia legal superior, o que ilustra a força expansiva e legitimadora de uma política pública bem concebida.

## **A TRIANGULAÇÃO NORMATIVA: EXPANSÃO INSTITUCIONAL PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFENSORIA PÚBLICA**

A cultura da consensualidade, inicialmente fomentada no âmbito do Poder Judiciário, transcendeu suas fronteiras em um processo orgânico de difusão institucional. A adesão voluntária e estratégica do Ministério Público e da Defensoria Pública testemunha a visão de futuro contida na Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e sua capacidade de inspirar transformações para além de suas fronteiras institucionais originais.

A materialização dessa adesão pode ser observada na triangulação normativa com os órgãos de controle e regulação do Ministério Público e da Defensoria Pública: o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e o Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais (Condege).

**Quadro 3 — Triangulação: CNJ, CNMP e Condege — Análise e sistematização das Resoluções: 125/2010 do CNJ; 118/2014 do CNMP; e 01/2024 do Condege**

<b>Eixo de Gestão</b>	<b>Res. 125/2010 — CNJ</b>	<b>Res. 118/2014 (+ 222/2020) — CNMP</b>	<b>Res. 1/2024 — Condege</b>
<b>Política nacional</b>	Institui a Política Judiciária de Tratamento Adequado dos Conflitos (arts. 1º-2º)	Cria a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição do MP (art. 1º)	Cria a Política Nacional de Tratamento Adequado e Soluções Consensuais de Conflitos da DP (art. 1º)
<b>Órgão de governança</b>	Núcleo Permanente de Métodos Consensuais — Nupemec (art. 6º) com atuação estratégica	Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição em cada MP (art. 7º, VII)	Centros/Câmaras/ Núcleos de Mediação e Conciliação na DP (art. 12)
<b>Capacitação e escolas</b>	Exige cursos oficiais e certificação de conciliadores/ mediadores (art. 12)	Determina formação contínua pelas Escolas do MP e pela Enam (art. 18)	Incumbe às Escolas da DP difundir conteúdos mínimos e formar profissionais (art. 4º, IVV)
<b>Base de dados e avaliação</b>	Obriga os tribunais a manterem banco de dados estatísticos (art. 13)	Obriga acompanhamento estatístico específico e revisões periódicas (art. 2º II-III)	Prevê jurimetria, diagnósticos e avaliação baseada em evidências (art. 3º III)

<b>Catálogo/registo de facilitadores</b>	Cadastro nacional de mediadores e conciliadores (art. 12)	Cadastro de mediadores/facilitadores voluntários no MP (art. 7º VI)	Incentiva cadastro interno de mediadores/conciliadores na DP (art. 21 §1º)
<b>Acesso à justiça e multiportas</b>	Consolida a lógica “multiportas” e o direito ao método adequado	Refere-se à “cultura da paz” e “acesso à Justiça”- nos considerandos	Reconhece o direito a uma “justiça multiportas” e à remoção de barreiras – nos considerandos
<b>Proteção de vulneráveis</b>	Incentiva a mediação comunitária, determina que os Cejuscs ofertem atendimento e orientação ao cidadão	Incentiva mediação comunitária/escolar e práticas restaurativas (arts. 9-14)	Assegura acessibilidade digital, tecnologia assistiva e combate a discriminações (arts. 11, 15)
<b>Eixo de Gestão</b>	<b>Res. 125/2010 – CNJ</b>	<b>Res. 118/2014 (+ 222/2020) – CNMP</b>	<b>Res. 1/2024 – Condege</b>
<b>Interinstitucionalidade</b>	Determina articulação com MP, DP, OAB e sociedade civil	Autoriza convênios e redes de trabalho com outros atores do sistema de Justiça (art. 6º)	Ordena diálogo com Judiciário, MP, órgãos de defesa do consumidor, agências reguladoras etc. (art. 3º I-II)

**Fonte:** elaboração dos autores com base nas resoluções analisadas.

A análise da tabela revela a profunda filiação direta à “norma-semente”. A Resolução CNMP 118/2014 e a Resolução Condege 1/2024 citam expressamente a Resolução CNJ 125/2010 como marco fundante, confirmando sua genealogia normativa.

Em cada um dos eixos de gestão — política nacional, órgãos de governança, capacitação, base de dados, catálogo de facilitadores, acesso à Justiça, proteção de vulneráveis e interinstitucionalidade —, percebe-se alinhamento estratégico que transcende a mera coincidência.

O padrão de replicação institucional é evidente: assim como o Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública criaram suas próprias políticas nacionais de autocomposição, instituíram núcleos permanentes em suas estruturas (funcionando como *hubs* de governança, planejamento e inovação), estabeleceram formação obrigatória para seus membros e servidores, e previram gestão baseada em dados e jurimetria.

Inferre-se do fenômeno observado que o CNJ plantou a cultura multiportas no Judiciário e que o CNMP e o Condege colheram a ideia e replantaram em terrenos próprios, garantindo novo adubo (estatísticas, núcleos, jurimetria) sem perder o DNA da pacificação.

Essa difusão orgânica comprova que a Resolução n. 125/2010 não foi apenas uma normativa setorial, mas um catalisador de transformação sistêmica que reverberou por todo o sistema de justiça.

Esta análise documental fornece a base qualitativa para compreensão da evolução da política de consensualidade, complementando-se com a análise quantitativa dos dados estatísticos que será apresentada no capítulo subsequente.

## **ANÁLISE ESTATÍSTICA: OS DADOS EMPÍRICOS DA CONSENSUALIDADE NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO (2020–2024)**

Este capítulo apresenta a análise quantitativa da efetividade da política de consensualidade por meio dos dados oficiais do Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça, com foco específico em processos não criminais, excluindo execuções fiscais. A investigação empírica examina o período 2020–2024, capturando a consolidação madura da política após uma década de implementação, e mensura a evolução dos indicadores da autocomposição: a) casos novos – volume total de processos que ingressaram no sistema judicial no período; b) audiências conciliatórias – número de sessões de conciliação e mediação realizadas, indicando o esforço institucional dedicado à autocomposição; e c) acordos homologados – quantidade de acordos validados judicialmente, representando os resultados da política consensual.



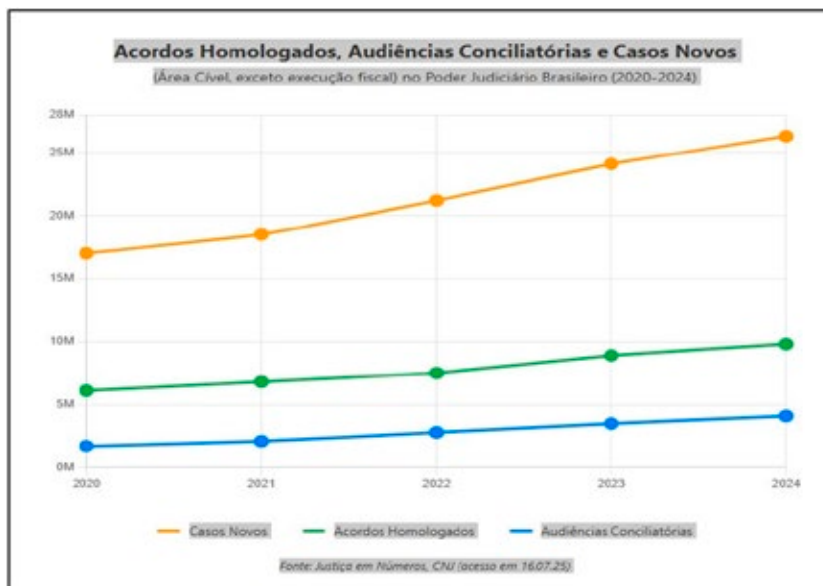
**Quadro 4 — Evolução dos indicadores de conciliação no período de 2020 a 2024**

Ano	Casos Novos	Audiências Conciliatórias	Acordos Homologados	Índice de Conciliação (%)
2020	21.374.528	1.710.767	2.676.766	12,5
2021	22.868.152	2.630.725	3.177.386	13,9
2022	25.065.644	3.376.895	3.454.213	13,8
2023	29.511.315	4.019.538	3.905.227	13,2
2024	32.997.555	4.136.005	4.290.183	13,0

**Fonte:** Análise dos autores dos dados do [Justiça em Números](#). O Índice de Conciliação foi calculado pela razão entre acordos homologados e casos novos.

A eficácia da política de consensualidade, fomentada pela Resolução CNJ n. 125/2010 e ratificada por leis e outras normativas institucionais, pode ser concretamente observada na crescente quantidade de acordos homologados pelo Poder Judiciário. Mais relevante ainda é a análise desses dados em comparação com o volume de casos novos que ingressam no sistema, com uma especificidade crucial: a exclusão de casos criminais e de execuções fiscais, que apresentam dinâmicas distintas. Essa filtragem permite uma análise mais precisa do impacto da autocomposição em conflitos de natureza cível e familiar, em que a consensualidade é mais diretamente aplicável. Os dados demonstram uma tendência de crescimento contínuo na resolução consensual de conflitos nessas áreas, mesmo diante do aumento da demanda judicial.

**Figura 1: Acordos homologados, audiências conciliatórias e casos novos**



**Fonte:** elaboração dos autores com base nas resoluções analisadas.

O gráfico apresenta a trajetória crescente dos três indicadores: casos novos (+54,4%), acordos homologados (+60,3%) e audiências conciliatórias (+141,9%) e evidencia no aspecto quantitativo a consolidação da política de consensualidade estabelecida pela Resolução CNJ n. 125/2010.

## **EVOLUÇÃO DA CONSENSUALIDADE: SUCESSO E CONSOLIDAÇÃO DA CONSENSUALIDADE DO SISTEMA MULTIORTAS**

A trajetória ascendente dos acordos homologados sugere a expansão e o enraizamento da consensualidade como pilar do sistema multiportas. Os números indicam que, ano após ano, mais conflitos (em áreas não criminais com exclusão das execuções fiscais) encontram solução por meio de acordos, sinalizando a maturação e a aceitação crescente da autocomposição. Com o salto de 2.676.766 acordos em 2020 para 4.290.183 em 2024, esse aumento expressivo aponta para o fortalecimento da cultura da pacificação. Os dados sugerem que a consensualidade transcendeu a condição de experiência pontual para se estabelecer como via consistente de acesso à Justiça.

Essa evolução dos acordos caminha com o aumento no número de audiências conciliatórias. De 1.710.767 audiências em 2020 para 4.136.005 em 2024, a linha de audiências revela o esforço contínuo e a expansão da estrutura dedicada à autocomposição<sup>34</sup>. A proximidade entre as curvas de acordos homologados e audiências conciliatórias, especialmente nos últimos anos, sugere uma crescente taxa de sucesso nas sessões realizadas, indicando que o investimento em estrutura e facilitadores está rendendo frutos. Isso valida a política pública da Resolução CNJ n. 125/2010 e suas ratificações legislativas e adesões institucionais (MP, DP) como propulsoras de resultados práticos tangíveis.

## **NECESSIDADE DE GESTÃO DA CONSENSUALIDADE: O DESAFIO PERMANENTE DA LITIGIOSIDADE**

O gráfico também evidencia um desafio persistente: a linha de casos novos mostra um volume significativamente maior e igualmente crescente de demandas que ingressam no sistema judicial. O número de casos novos não criminais (exceto execuções fiscais) passou de 21.374.528 em 2020 para 32.997.555 em 2024. A diferença, ou *gap*, entre o número de casos novos e o de acordos homologados e audiências realizadas, mesmo com o crescimento de ambas as métricas, ilustra o desafio persistente do Judiciário em lidar com a avalanche de novas ações.

Apesar do notável avanço dos acordos homologados e do aumento expressivo no número de audiências, o volume de casos novos continua a demandar uma atuação proativa e cada vez mais eficiente na gestão da consensualidade. O descompasso entre a entrada de novas ações e o que é consensualizado ou submetido a audiências sublinha a contínua e crescente necessidade de investimento e aprimoramento na governança da consensualidade para garantir a efetividade da prestação jurisdicional. Este cenário ressalta a urgência e a indispensabilidade de uma gestão estratégica cada vez mais aprimorada dos métodos consensuais, conectando-se diretamente à importância dos Núcleos Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos para coordenar e otimizar esses esforços.

Em síntese, o gráfico sugere que a consensualidade evoluiu de alternativa promissora para pilar fundamental do sistema de justiça. Trata-se de um mecanismo que comprovou sua eficácia, mas demanda gestão estratégica contínua para que o Poder Judiciário possa enfrentar adequadamente o cenário de litigiosidade crescente no Brasil.

---

<sup>34</sup> O número de Cejuscs instalados aumentou de 654 em 2015 para 1.724 em 2023. Fonte: Relatório Justiça em números de 2024, referente ao ano de 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/04/justicaem-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 17/7/2025.

## **SÍNTESE E PERSPECTIVAS: A CONSENSUALIDADE BRASILEIRA AOS QUINZE ANOS**

Este capítulo final integra os achados da pesquisa para oferecer uma síntese abrangente dos quinze anos da Resolução CNJ 125/2010 e a importância da governança da consensualidade pelos Nupemecs, a partir das diretrizes do CNJ.

A análise documental revela um processo sistemático de legitimação e expansão da política de consensualidade que transcendeu as expectativas iniciais da Resolução CNJ 125/2010. A “norma-semente” plantada em 2010 floresceu em um ecossistema normativo coeso sustentado por três dimensões fundamentais que comprovam sua maturidade institucional. Primeiro, observou-se uma ratificação hierárquica superior por meio do Código de Processo Civil de 2015 e da Lei de Mediação, que elevaram os princípios e estruturas da consensualidade do nível administrativo para o nível legal, conferindo-lhes força cogente e aplicabilidade universal no território nacional. Paralelamente, identifica-se adesão institucional espontânea do MP e da DP, que fortalece a política original e descortina sua capacidade de inspirar transformações para além de suas fronteiras organizacionais iniciais.

A análise estatística do período 2020–2024, mesmo com as limitações apontadas na seção metodológica, oferece validação empírica da efetividade da política de consensualidade, **que revela** uma estratégia **resiliente e próspera** em contexto de **expansão excepcional** da litigiosidade.

A convergência entre evidências qualitativas e quantitativas apresenta um retrato da maturidade alcançada pela política de consensualidade, na qual a legitimação normativa aliada à efetividade quantitativa operacional produz uma política pública genuinamente consolidada. Estabelecida essa base, emerge naturalmente a questão sobre os mecanismos de gestão que sustentam essa maturidade conquistada, direcionando o foco para o papel estratégico dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais como protagonistas dessa governança.

A governança da consensualidade nos tribunais deve se concentrar nos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemecs). Três pilares evidenciais sustentam essa proposição central. A evidência normativa mostra que esses núcleos foram concebidos desde a origem como órgãos pensantes do sistema dotados de competências estratégicas e caráter permanente que os qualificam naturalmente para funções de governança (Bianchini; Gomes; Bacellar, 2016). A evidência operacional, extraída da análise estatística, revela a necessidade de gestão estratégica sofisticada

para aumentar a efetividade ante a complexidade crescente do sistema. Por sua vez, a evidência sistêmica, observada na triangulação de normativos institucionais, comprova que diferentes organizações adotaram estruturas análogas aos Nupemecs, validando sua adequação funcional para coordenação de políticas consensuais.

Os Nupemecs detêm capacidades específicas que os qualificam como centros naturais de governança da consensualidade, conforme estabelecido no artigo 7º da Resolução n. 125/2010, que apresenta rol extenso de competências que configuram verdadeiras funções de governança e transcendem a mera gestão operacional.

A concentração da governança nos núcleos **oferece** benefícios sistêmicos essenciais para a sustentabilidade da política: **coerência estratégica** em razão do alinhamento entre diretrizes nacionais e implementação local; **otimização de recursos** mediante gestão eficiente de recursos humanos, financeiros e tecnológicos; **qualidade sistêmica** por meio da padronização de excelência e disseminação de melhores práticas; **accountability transparente** pela centralização da responsabilização e prestação de contas baseada em indicadores objetivos; e **inovação coordenada** na implementação de metodologias e tecnologias.

A análise prospectiva identifica desafios estratégicos que demandam atenção prioritária: **sustentabilidade financeira** por meio do desenvolvimento de modelos que assegurem qualidade sem comprometer acessibilidade; **equilíbrio entre qualidade e escala** na manutenção de padrões de excelência ante pressão por expansão quantitativa; **digitalização inteligente** mediante integração de tecnologias digitais e inteligência artificial sem perder o aspecto humano essencial da autocomposição; **capacitação continuada** por intermédio do desenvolvimento de sistemas permanentes de formação para milhares de facilitadores; e **integração interinstitucional** por meio do aprofundamento da cooperação com MP, DP, OAB e outros órgãos para evitar sobreposições e potencializar sinergias.

## **CONCLUSÃO**

Quinze anos após a semente da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos, a Resolução CNJ n. 125/2010 consolidou raízes profundas e sustenta, hoje, uma floresta de soluções pacíficas no Judiciário brasileiro — trajetória notável. O percurso normativo comprova a força dessa “norma-semente”: seus princípios incorporam-se ao Código de Processo Civil de 2015, fertilizam a Lei de Mediação e inspiram atos autônomos do Ministério Público e da Defensoria Pública, compondo uma triangulação que propaga a cultura da paz além dos muros do Poder Judiciário.

Os indicadores confirmam o êxito. Entre 2020 e 2024, o número de acordos homologados aumentou 60,3 %, enquanto as audiências conciliatórias registraram incremento de 141,9 %, superando a já expressiva elevação de processos novos. Tais resultados demonstram que a consensualidade não apenas se mostra viável, mas resiste ao estresse provocado pela litigiosidade crescente e oferece benefícios mensuráveis aos cidadãos.

À luz desse cenário, fortalece-se a tese central deste estudo: a governança da consensualidade necessita de concentração nos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos. Com vocação estratégica, os Nupemecs figuram como a instância capaz de alinhar diretrizes nacionais, otimizar recursos, padronizar excelência e assegurar *accountability*. Sem esse cérebro institucional, a floresta corre o risco de transformar-se em selva.

Persistem desafios. O financiamento do modelo, a formação continuada de facilitadores, a digitalização responsável dos procedimentos e a ampliação de parcerias interinstitucionais demandam decisões corajosas e gestão orientada por evidências. Entretanto, o caminho encontra-se desenhado: com Nupemecs fortalecidos, dados sólidos e coordenação sistêmica, a consensualidade brasileira possui condições de substituir o paradigma de litígios intermináveis por uma cultura de pacificação madura, eficiente e socialmente legítima. Assim, em 2030, pretende-se celebrar não apenas indicadores, mas um Judiciário verdadeiramente acessível, colaborativo e orientado a resultados.

**Esta pesquisa contribui** para o campo dos métodos consensuais ao **demonstrar empiricamente** a maturidade institucional da política de consensualidade e **propor** um modelo de governança centrado nos Nupemecs. **Reconhece-se como limitação** o foco quantitativo dos dados, que pode não capturar nuances qualitativas dos processos de autocomposição. **Pesquisas futuras** poderiam investigar a qualidade dos acordos realizados, a satisfação dos usuários com os métodos consensuais e a efetividade comparativa entre diferentes modelos de gestão da consensualidade nos tribunais brasileiros.

## REFERÊNCIAS

AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 937–958, jul./ago. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612116774>.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. Tradução: Gustavo Biscaia de Lacerda; revisão de Ricardo V. Silva. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba: v. 19, n. 39, p. 103–114, jun. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200008>.

BIANCHINI, Alice; GOMES, Luiz Flavio; BACELLAR, Roberto Portugal. **Saberes do direito 53**: mediação e arbitragem. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. E-book.

BOCHENEK, Antonio César; DALAZOANA, Vinicius; RISSETTI, Vinicius Rafael. *Good governance* e o Conselho Nacional de Justiça. **Revista Direito GV**, São Paulo: v. 9, n. 2, p. 535–554, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322013000200007>.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF: 17 mar. 2015. Edição extra. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 17 jul. 2025.

BRUNO, Marco. **O Sistema Multiportas**. São Paulo: Editora Atlas, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS-GERAIS. **Resolução do Pleno n. 1, de 13 de dezembro de 2024**. Dispõe sobre a Política Nacional de Tratamento Adequado e Soluções Consensuais de Conflitos da Defensoria Pública. Disponível em: <https://www.condege.org.br/wp-content/uploads/2024/12/>. Acesso em: 17 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 29 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 198, de 1.º de julho de 2014. Define princípios, diretrizes e procedimentos para a gestão estratégica do Poder

Judiciário, revoga dispositivos da Res. 70/2009 e dá outras providências. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF: 4 jul. 2014. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1789>. Acesso em: 29 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 325, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021–2026 e dá outras providências. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF: 1.º jul. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3489>. Acesso em: 29 jun. 2025.



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 70, de 18 de março de 2009. Dispõe sobre o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 24 mar. 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/89>. Acesso em: 29 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução n. 118, de 1.º de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 jan. 2015. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-enormas/norma/154/>. Acesso em: 17 jul. 2025.

DIDIER Jr., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **Introdução ao Sistema Multiportas: Sistemas de Solução de Problemas Jurídicos e o Perfil de Acesso à Justiça no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.

LUNARDI, Fabrício Castagna; CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro. **O tratamento institucional da litigiosidade no Brasil**: Centro de Inteligência, Nugep, Nupemec, Cejusc e Numopede. 2022. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/363150914>. Acesso em: 2 maio 2025.

OLIVEIRA, Fábio Cesar dos Santos. Accountability: o estudo de sua aplicação a partir da Constituição da República de 1988 e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: v. 281, n. 3, p. 143–177, set./dez. 2022. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v281.2022.88319>.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; CUNHA, Luciana Gross. Os indicadores sobre o Judiciário brasileiro: limitações, desafios e o uso da tecnologia. **Revista Direito GV**, São Paulo: v. 16, n. 1, e1948, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201948>.

SANDER, Frank E. A. Varieties of Dispute Processing. In: **National conference on the causes of popular dissatisfaction with the administration of justice**. Minnesota: 1976.

WATANABE, Kazuo. Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. In: **Revista de Processo**. 2011. p. 381–389.



# 6.

## **15 ANOS DA RESOLUÇÃO Nº 125/2010 DO CNJ: A CONCiliaÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA JUDICIÁRIA**

*Morgana de Almeida Richa<sup>35</sup>*

### **NOTAS INTRODUTÓRIAS**

O Movimento pela Conciliação teve início em 23 de agosto de 2006, durante a presidência da Ministra Ellen Gracie no CNJ, com o lançamento do projeto “Conciliar é Legal”, voltado ao estímulo e à divulgação da solução consensual de conflitos no âmbito do Poder Judiciário. A iniciativa, pioneira no fortalecimento de uma cultura de pacificação social, marcou o compromisso institucional do CNJ com o acesso à justiça e com a promoção de uma jurisdição mais célere, participativa e humanizada. Desde então, o movimento passou a contar com a adesão de Tribunais de todas as esferas, irmanando, em propósito comum, 56 Cortes na interlocução dialógica destinada a tornar efetivo o direito à cidadania.

Poucos anos após, adentra a consolidação do movimento, galgado ao patamar de Política Judiciária Nacional. Era o final do ano de 2009. Recém-empossada no Conselho Nacional de Justiça como conselheira representante da magistratura de primeiro grau para o biênio de 2009/2011 e encarregada da Comissão de Acesso à Justiça, recebi do então presidente, Ministro Gilmar Mendes, o texto preliminar da resolução que viria a se tornar

---

<sup>35</sup> Ministra do Tribunal Superior do Trabalho. Pós-doutora em Direito pela Universidade de Coimbra. Doutora e Mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/5508485783831850>. E-mail: [morgana.richa@tst.jus.br](mailto:morgana.richa@tst.jus.br)

a de nº 125/2010. O anteprojeto, redigido por Kazuo Watanabe, autor filosófico da norma, já revelava o propósito de instaurar uma verdadeira mudança de paradigma.

Seguiram-se nove meses de intensa concertação entre os ramos da Justiça até a criação de um documento único e transversal. Enquanto Kazuo Watanabe concebeu o arcabouço conceitual da resolução, coube-me articular o consenso necessário.

Entre as concessões necessárias à sua aprovação, incluiu-se a suspensão temporária da implantação dos Cejuscs no âmbito da Justiça do Trabalho, em razão de seu paradigma tuitivo do trabalhador e de seu histórico refratário a conciliadores leigos. Essa prudência inicial talvez explique a longevidade da Resolução, que se consolidou como uma das mais duradouras e eficazes do CNJ.

Sob a presidência do Ministro Cezar Peluso, que assumiu o protagonismo do tema como elemento central de sua gestão, o texto final foi apresentado e aprovado por unanimidade. No ano seguinte, organizamos o livro *“Conciliação e Mediação: Estruturação da Política Judiciária Nacional”*<sup>36</sup>, que registrou esse movimento de transformação.

Em 29 de novembro de 2010, entrou em vigor a Resolução nº 125, instituindo a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, prenunciando o foco do ordenamento à autonomia para as partes, alçadas ao centro da solução do conflito. Quinze anos depois, esse marco normativo consolidou-se como pilar da política pública de conciliação e mediação no país.

Mais do que fomentar a solução pacífica de conflitos, a norma inovou na engenharia de uma estrutura nacional articulada, voltada à capacitação de conciliadores e mediadores e à criação dos Núcleos e Centros Judiciários de Solução de Conflitos (Nupemecs e Cejuscs). Com isso, a conciliação e a mediação deixaram de ser práticas dispersas ou episódicas para se tornarem política pública permanente de Estado.

No curso que segue, especialmente por meio da Comissão Permanente de Solução Adequada de Conflitos (Resolução CNJ nº 296/2019), a política passou a fomentar a desjudicialização e estimular a prevenção de litígios.

Em nova perspectiva, a Resolução CNJ nº 358/2020 ampliou esse horizonte ao regulamentar a utilização de meios tecnológicos para a autocomposição, integrando as plataformas

---

36 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Ltda., 2011.

de Online Dispute Resolution (ODR) ao Poder Judiciário e materializando a cultura digital da pacificação.

Desde as primeiras luzes, a trajetória normativa da conciliação e da mediação consolidou-se de modo progressivo: a Resolução do CNJ nº 125/2010 marcou o divisor de águas, seguida das Emendas nº 01/2013 e nº 02/2016, e de inovações como a Lei nº 13.105/2015 (CPC), a Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação) e a Resolução do CSJT nº 174/2016.

Como advertia Kazuo Watanabe já em 2011, era indispensável criar um “filtro da litigiosidade”, “estimulando e mesmo induzindo a uma ampla utilização, em nível nacional, dos meios consensuais de solução dos conflitos”<sup>37</sup>.

Ao exercer sua atribuição constitucional de formular políticas judiciárias, o CNJ instituiu, assim, uma diretriz que garante aos jurisdicionados “o meio mais adequado de solução de seus conflitos, consideradas as peculiaridades dos casos, com participação decisiva das partes” (Resolução do CNJ nº 125/2010).

## **A RESSIGNIFICAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA**

O cenário contemporâneo demonstra que o tradicional conceito de acesso à justiça, direito fundamental, inserto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, cláusula pétrea, está em transformação. Em sociedades complexas e plurais, prolíficas em conflitos, cresce a percepção de que o Judiciário não pode permanecer o centro exclusivo de solução para todas as disputas. Em seu lugar, emerge uma cultura de pacificação que busca reduzir a litigiosidade e preservar as relações sociais.

Mauro Cappelletti e Bryant Garth chamam a esse fenômeno de terceira onda renovatória do acesso à justiça: “a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para a sua efetivação”<sup>38</sup>. Esses meios não se esgotam necessariamente na adjudicação tradicional. Ao contrário, mecanismos consensuais podem prover soluções mais adequadas e mais próximas das necessidades das partes.

---

37 Política Pública do Poder Judiciário Nacional para Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses. In: RICHA, Morgana de Almeida; PELUSO, Antônio Cezar (Coord.). *Conciliação e mediação: estruturação da política judiciária nacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 5.

38 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988, p. 11-2.

Rodolfo de Camargo Mancuso, em crítica à visão ainda predominante desse sistema, observa:

Setores conservadores têm se apegado, obstinadamente, a antigas acepções, mantendo a Jurisdição atrelada ao sentido estático de poder estatal, ao tempo em que impregnam o Acesso à Justiça de qualificativos exagerados e ufanistas, senão já utópicos, representados por vocábulos grandiloquentes, tais verdadeiras palavras de ordem, como “universalidade”, “indeclinabilidade”, “ubiquidade” descurando-se que direitos têm custos, e, por isso, a juridicização assim estimulada leva ao gigantismo do judiciário, [...]. Uma projeção dessa cultura demandista está na visão tradicional do processo judicial, visto como uma arena de combate (a ação, que lhe dava conteúdo, era vista como o próprio direito em pé de guerra, gerando um processo de perfil adversarial), tudo sob a perspectiva de uma judicialização generalizada, irrestrita e, a certos respeito, até banalizada (a chamada judicialização do cotidiano)<sup>39</sup>.

Além de enfatizar a instrumentalidade do processo, visa-se a otimizar a solução de demandas, por meios considerados alternativos (*alternative dispute resolutions*), consensuais, em nada inferiores ao tradicional. Neles, conciliador e mediador catalisam a autocomposição, permitindo a manutenção da relação subjacente. Por isso, a solução negocial de demandas é relevante instrumento para incentivo à cidadania, pois reforça a participação popular no Poder.

Afinal, não se olvide a lição de Jellinek de que a autoridade do Estado exerce-se “sobre homens livres”<sup>40</sup>, inclusive para participar da construção do resultado para a pacificação de seus litígios.

Diante disso, é possível dizer que nossa Carta Magna preconiza a solução pacífica de conflitos (CF, art. 4º, VII), não só para as relações internacionais, uma vez que a paz (CF, art. 4º, VI), entendida como direito fundamental de quinta dimensão<sup>41</sup>, é prerrogativa de toda a humanidade.

Assim, da jurisdição estatal, como substitutiva, imparcial, inerte e definitiva, tem-se o resgate da autonomia da vontade, em casos nos quais essa seja a solução mais adequada, hipótese em que o protagonismo não está nas mãos do juiz.

---

39 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas*, Salvador: JusPODIVM, 2019, p. 350.

40 JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Trad. Fernando de los Rios. Buenos Aires: Albatros, 1981. p. 306-310.

41 BONAVIDES, Paulo. A Quinta Geração de Direitos Fundamentais. In *Revista Direitos Fundamentais & Justiça* n. 3, abr./jun, 2008, p. 82-93.

A administração de serviços de resolução de conflitos pode se dar tanto na fase pré-processual como no âmbito do próprio processo, sendo que, neste caso, há previsão normativa que remonta às Ordenações Filipinas (Livro 3º, T. 20, § 1º)<sup>42</sup>.

Todos buscam um acesso qualificado, justo, efetivo e eficiente, à ordem jurídica. Não há dúvidas de que as Cortes continuam sendo o principal centro de solução de disputas, razão pela qual se busca, constantemente, o aperfeiçoamento do processo judicial. *Pari passu*, entretanto, desenvolvem-se os sistemas alternativos de solução de conflitos, nos quais a construção de consensos perpassam pela conciliação, a mediação e a negociação.

Ada Pellegrini, distinguindo a justiça tradicional da “informal”, afirma que “a primeira julga e sentencia; a segunda compõe, concilia, previne situações de tensões e rupturas, exatamente onde a coexistência é um relevante elemento valorativo”<sup>43 44</sup>.

Mais do que simples alternativas à jurisdição, mecanismos paralelos autocompositivos (v.g. mediação, conciliação), trabalhando à sombra da lei ou *bargaining in the shadow of the law*, no jargão americano, ascendem à estatura de instrumentos de pacificação social, que propiciam soluções em que não há vencedores ou vencidos.

Quaisquer desses sistemas devem ser adaptáveis, essa, uma palavra relevante para a temática, às exigências da demanda. Como explicam Roger Fischer, William Ury e Bruce Patton:

Every negotiation is different, but the basic elements do not change. Principled negotiation can be used whether there is one issue or several; two parties or many [...]. The method applies whether the other side is more experienced or less, a hard bargainer or a friendly one. Principled negotiation is an all-purpose strategy.<sup>45</sup>

Enquanto na mediação, o facilitador não propõe soluções aos *stakeholders* (partes interessadas), apenas intermediando o diálogo, que tem por objetivo final gerar benefícios mútuos, na conciliação, o terceiro é ativo na conformação dos atores, propondo soluções que, em geral, demandam sacrifícios recíprocos. Ambos, entretanto, são mais prospectivos do que reflexivos, ao contrário do processo judicial.

---

42 *In verbis*: “E no começo da demanda dirá o Juiz a ambas as partes, que antes que façam despesas, e se sigam entre elles os ódios e dissensões, se devem concordar, e não gastar suas fazendas por seguirem suas vontades, porque o vencimento da causa sempre he duvidoso [...]”.

43 GRINOVER, Ada Pellegrini. Os fundamentos da Justiça Conciliativa. In: BACELLAR, Roberto Portugal; LAGRASTA, Valeria Ferioli (org.). *Conciliação e Mediação ensino em construção*. São Paulo: IPAM, 2016.

44 Talvez seja esse um elemento ensejador da coesão social descrita por Durkheim em suas obras.

45 FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Getting to yes: negotiation agreement without giving in*. Penguin Books, 1983.

Esse é o chamado sistema multiportas (*multidoor courthouse*), inicialmente nomeado pelo criador do modelo, professor da Faculdade de Direito de Harvard, Frank Sander, em 1976, de “comprehensive justice center”. Para ele, o processo judicial não precisa, necessariamente, estar atrelado às soluções alternativas.

Não obstante, o Brasil faz parte dos países que incluem a conciliação como uma etapa da judicialização, no sistema *opt in* (em que é obrigatória a pergunta quanto à vontade das partes de conciliar), em contraponto ao modelo italiano do *opt out* (a conciliação já é uma etapa obrigatória do processo, mas as partes podem não querê-la), que tem altos índices de satisfação.

Não temos a vasta cultura da adesão a métodos consensuais como no Japão, nos Estados Unidos e na maioria dos países do Norte Global. Na América Latina como um todo, apesar do crescente interesse pela matéria, não há uma tradição enraizada nesse sentido. É, ainda, uma ideia a ser difundida, desde que adaptada às particularidades do lugar.

De fato, diante da crescente interdependência do mundo global, com a ampliação do acesso às tecnologias de informação e de comunicação (TICs), e a consequente relativização das fronteiras espaciais e temporais, é cada vez mais imprescindível que assim se proceda. É o mundo da *online dispute resolution* – ODR, ainda na fase pré-processual, dos *resolution centers*, tal como nas plataformas Ebay e PayPal, que também atuam no país, dos conflitos oriundos da *internet* e de interações *online*, do diálogo com a inteligência artificial, a partir de opções pré-definidas.

É, também, o mundo da *litigation dystopia*, em que uma das partes, de posse de dados provenientes das *law techs*, lucrativas empresas especializadas na resolução de disputas, com extensos e elaborados bancos de dados, tem posição de supremacia sobre a outra e mesmo quanto ao juiz.

Entretanto, embora a evolução do sistema seja imprescindível, como em todo o direito comparado, não se pode transplantar um modelo para outra cultura e realidade social, sem considerá-las.

Difundir e melhor implementar o modelo multiportas, como sói acontecer, implica fazer análise detalhada, com vistas ao diagnóstico da situação, para posterior planejamento e discussão. É preciso, por exemplo, observar como está a prática atualmente e a disponibilidade de conciliadores profissionalizados.

As soluções paraprocessuais implicam negociações baseadas em princípios, com menor foco em posições e maior ênfase nas preocupações legítimas das partes.

Em alguns Estados dos EUA, há lei prevendo o dever ético dos advogados de alertar os clientes sobre as diferentes formas de resolução de conflitos que se aplicam a seus casos. Para solução equivalente no Brasil, é preciso que a disciplina conste dos currículos nas faculdades, com previsão de conteúdo programático mínimo, de forma a educar os advogados nas diversas formas de solução de conflitos. Treinamento e capacitação continuada são, aqui, nesse momento, mais que nunca, imprescindíveis para a qualidade dos serviços desenvolvidos.

Embora a empatia e a escuta ativa sejam habilidades essenciais para mediadores, estes também precisam de conhecimento técnico sobre o conteúdo da disputa, sobretudo em áreas complexas do direito. O passo inicial para superar a cultura adjudicante é, portanto, sua institucionalização e regulamentação: não para substituir o Judiciário, mas para integrá-lo a uma rede de soluções adequada às demandas do século XXI.

## **A RESOLUÇÃO DO CNJ N° 125/2010 COMO POLÍTICA PÚBLICA JUDICIÁRIA**

A conciliação e a mediação podem ocorrer extrajudicial ou judicialmente, caso em que o mediador e o conciliador são auxiliares da justiça. O ambiente pode se dar em espaço físico ou por meio das *online dispute resolutions*.

No que diz respeito a esses métodos como políticas públicas judiciárias, necessária breve digressão, para compreensão de seu escopo, limites e perspectivas, visto que eles são, ainda, o vetor principal da solução alternativa de disputas no país.

Os princípios e objetivos da Constituição vinculam todos os órgãos e poderes estatais, dentre eles estão, como já visto, o acesso efetivo à justiça e a pacificação social. Nesse contexto, para Canotilho, “a intervenção deixou de ser um limite à atuação estatal, mas o seu próprio fim”<sup>46</sup>. Tal se realiza por meio de estratégias multifacetadas de atuação, dentre as quais as políticas públicas, entendidas como categorias jurídicas.

Por isso, foi necessário o redesenho das competências decisórias, com a ampliação do papel do Judiciário em suas funções tradicionais e na condição de formulador de políticas judiciárias. Se, tradicionalmente, o Executivo é o principal *policy maker*, aqui, vê-se

---

46 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 20 reimp. 1941, p. 1.399.

também o Judiciário como protagonista, elaborador de políticas públicas, dentro de suas atribuições, em função atípica. Para essa tarefa, escolhem-se valores e modelos de justiça.

Como bem dimensiona Fábio Konder Comparato, “a legitimidade do Estado passa a fundar-se, não na expressão legislativa da soberania popular, mas na realização de finalidades coletivas, a serem alcançadas programadamente”<sup>47</sup>.

Para tanto, acresceu-se à Constituição, pela Emenda Constitucional nº 45/20, o art. 103-B da CF, em que criado o Conselho Nacional de Justiça e instituídas suas principais atribuições, dentre as quais, zelar pela observância do art. 37 da mesma Carta, o qual, por sua vez, enuncia os princípios a que estão sujeitos os órgãos da Administração Pública, aí incluído o Judiciário, dentre os quais se destaca, para o tema, o da eficiência.

Dessa forma, a Constituição de 1988 conferiu funções de estado ao Poder Judiciário, que passou a ser ente constituído integrante do plexo estatal formulador de políticas públicas no espaço de suas atribuições, que implicam atividades concretas, complexas, dinâmicas e multidisciplinares, sujeitas a variáveis do contexto social, político e econômico, compostas por elaboração, decisão, execução e posterior controle e avaliação dos resultados. Para tanto, procede-se à *policy analysis*, que impõe buscar o melhor padrão ou estratégia, para a consecução de um objetivo socialmente relevante e politicamente determinado, no âmbito da competência do Judiciário.

Assim, os modelos até então desenvolvidos de forma empírica passaram a ser elaborados segundo metodologias científicas com dupla finalidade, a primeira tendo como premissa base de dados de maior amplitude (Justiça em Números), a fim de produzir autoconhecimento sobre os problemas do sistema, possibilitados relatórios estatísticos, diagnósticos, além do estabelecimento de metas para o encaminhamento de soluções nos maiores gargalos da celeridade processual.

O Movimento pela Conciliação (com tema “conciliar é legal”) como projeto do CNJ para a solução de conflitos por autocomposição, viabilizando acesso eficiente, célere e efetivo para a celebração de acordos, iniciou-se em 2006.

Em seguida, o CNJ implantou políticas públicas, cujo enfoque está nos direitos fundamentais do cidadão e do acesso à justiça, esse último visando à celeridade e à efetividade. Como protagonista nato para consumir políticas judiciárias e gestor encarregado do encadeamento de ações planejadas, editou a Resolução nº 125/2010, que “Dispõe sobre

---

47 COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. Revista de informação legislativa, v. 35, n. 138, abr-jun, 1998, p. 44.



a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.” Nela, consta caber:

[...] 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.

Como tenho registrado com destaque, são quatro os pilares em que assentado o desenho estratégico da política conciliatória nacional: 1) o estabelecimento de núcleos permanentes de métodos consensuais em verdadeira célula de inteligência no desenvolvimento da política judiciária local; 2) a instalação de centros judiciários de solução de conflitos e cidadania para concentrar ações de conciliação e mediação a cargo de conciliadores e mediadores; 3) a capacitação permanente de magistrados, servidores e colaboradores nos métodos consensuais de solução dos conflitos; 4) a manutenção de um banco de dados permanentemente atualizado sobre as atividades de conciliação<sup>48</sup>.

Sobre ela, discorre Kazuo Watanabe:

Semelhante política pública deverá estabelecer, dentre outras coisas: a) obrigatoriedade de implementação da mediação e da conciliação por todos os tribunais do país; b) disciplina mínima para a atividade dos mediadores/conciliadores, como critérios de capacitação, treinamento e atualização permanente, com carga horária mínima dos cursos de capacitação e treinamento; c) confidencialidade, imparcialidade e princípios éticos no exercício da função dos mediadores/conciliadores; d) remuneração do trabalho dos mediadores/conciliadores; e) estratégias para geração da nova mentalidade e da cultura da pacificação, inclusive com criação pelas faculdades de direito de disciplinas específicas para capacitação dos futuros profissionais do direito em meios alternativos de resolução de conflitos, em especial a mediação e a conciliação; f) controle Judiciário, ainda que indireto e a distância, dos serviços extrajudiciais de mediação/conciliação<sup>49</sup>.

Ademais, os consideranda revelam o esforço do CNJ em consolidar uma visão sistêmica da conciliação como dever de Estado, e não mera faculdade judicial:

48 Evolução da Semana Nacional de Conciliação. In: RICHA, Morgana de Almeida; PELUSO, Antônio Cezar (Coord.). *Conciliação e mediação: estruturação da política judiciária nacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 72.

49 Política Pública do Poder Judiciário Nacional para Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses. In: RICHA, Morgana de Almeida; PELUSO, Antônio Cezar (Coord.). *Conciliação e mediação: estruturação da política judiciária nacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 5.

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; (destaquei)

Em seu art. 1º, por sua vez, faz percuciente menção à necessidade de se atentar para a adequação do método escolhido: “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”.

Em outro momento de destaque, previu, no art. 6º, II, a necessidade de “desenvolver conteúdo programático mínimo e ações voltadas à capacitação em métodos consensuais de solução de conflitos [...]”.

Tal como a política pública, visou-se a coibir a litigiosidade excessiva e a cultura da dilação, com execuções morosas e, muitas vezes, ineficazes. A profusão de disposições legais lato senso sobre a matéria demonstra o árduo trabalho de divulgação e disseminação de boas práticas para a mudança da cultura.

Para ter resultados, não devem ser esquecidas as diretrizes básicas de organização do serviço com base em critério científico, de existência de quadro de mediadores/conciliadores preparados, além da instalação obrigatória de setores de conciliação/mediação.

Tais elementos revelam que a política pública da conciliação vai além da mera criação de Cejuscs: ela institui um ecossistema permanente de aprendizado e avaliação, aproximando o Judiciário da lógica de planejamento e eficiência própria das políticas públicas contemporâneas.

Decorridos quinze anos, impõe-se observar os resultados dessa política de Estado, na perspectiva institucional do Poder Judiciário, tanto em sua dimensão normativa quanto em sua eficácia empírica, como forma de avaliar a consolidação da cultura da pacificação no Brasil.

## **MENOS CONFLITOS, MAIS FUTURO: A PROGRESSÃO DA POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL**

A conciliação e a mediação como política judiciária trabalhista busca maior participação política dos cidadãos. Mas, além dos objetivos, o custo e a quantidade de insumos devem integrar a aferição da eficácia e da efetividade da política pública judiciária, afinal, alocam-se oficialmente verbas públicas. Como em qualquer gestão, é preciso medir resultados.

É necessária a aferição dos órgãos oficiais acerca da qualidade e da quantidade de conciliações.

Quanto a critérios objetivos, de acordo com estatística disponibilizada pelo TST, até setembro de 2025 foram homologadas 635.295 conciliações em primeira e segunda instância<sup>50</sup>. Até o momento, a maior marca anual foi de 853.741 conciliações em 2019.

---

50 Disponível em: <<https://www.tst.jus.br/web/estatistica/jt/conciliacoes>>. Acesso em: 27 out. 2025.

Por sua vez, o Relatório Justiça em Números 2025 (ano-base 2024)<sup>51</sup>, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), indica os percentuais de Conciliação nas Regiões Judiciárias, a movimentação processual nos CEJUSCs e a série histórica de pendentes de solução, que, em linhas gerais, demonstram a persistência de um esforço na cultura da pacificação.

Embora a Justiça do Trabalho ainda seja um dos ramos mais ativos, o índice de conciliação de todo o Poder Judiciário (em 1º e 2º graus) recuou de 12,3% (em 2023) para 10,4% em 2024, expondo desafios no modelo atual. Não indica o enfraquecimento da política pública, mas pode ser reflexo de fatores estruturais e conjunturais, como o período pós-pandêmico, com a transição da conciliação virtual para o modelo híbrido, com redistribuição do tempo de equipes já reduzidas.

Em fomento, o Executivo emitiu a Portaria da Presidência nº 238, de 23 de julho de 2024, que regulamenta a XV edição do Prêmio Conciliar é Legal<sup>52</sup> e a XIX Semana Nacional de Conciliação.

O enfoque não é e não pode ser, exclusivamente, o da redução do número de causas perante o Poder Judiciário, mas a solução adequada de determinados litígios por meios de solução alternativos.

Se o movimento avança a passos largos em outros países do mundo, no nosso ainda é imperativa a intervenção estatal. Nesse contexto, relevante o papel do CNJ e, no âmbito trabalhista, do CSJT, na busca por um Poder Judiciário que seja eficiente, célere e desburocratizado e na consecução e aprimoramento contínuo das já existentes políticas judiciárias.

Afinal, a necessária projeção concreta da visão axiológica do acesso à justiça, em suas diversas facetas, deve compreender políticas reguladas, voltadas à realização dos direitos fundamentais positivados e dos objetivos do Estado Democrático de Direito.

Deve-se aliar a qualidade da mediação e da conciliação, com preparação das partes, sendo sempre útil que o facilitador tenha conhecimento da matéria, para entender detalhes e implicações da disputa. Por isso, relevante o fomento ao ensino e a implementação

51 Disponível em: < <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/> >. Acesso em: 27 out. 2025.

52 Nos termos do “art. 17. A avaliação e o julgamento das práticas inseridas na modalidade descrita no inciso I do art. 2º deste Regulamento deverão privilegiar os seguintes critérios: I- eficiência; II - restauração das relações sociais; III- criatividade; IV - replicabilidade; V- alcance social; VI - desburocratização; VII - efetividade; VIII - satisfação do usuário; IX - ausência ou baixo custo para implementação da prática; e X - inovação.”

da disciplina já nos cursos de Direito, para que todos os atores tenham essa perspectiva enraizada.

Aumenta-se a *accountability* do sistema, porquanto a legitimação está na efetividade. Uma vez que políticas públicas judiciárias nada mais são que programas de ação político-institucional coordenados por atores do sistema de justiça, voltados a objetivos e metas previamente definidos, pertinentes à consecução de um resultado, por meio delas, com transparência, estabilidade e publicidade de dados, passando confiança jurisdicionado, permite-se lapidar os objetivos fundamentais da República.

Para além das estatísticas, entretanto, também é necessária *accountability* horizontal mediante instrumentos de controle e eventual responsabilização do agente estatal no que tange à qualidade dos serviços públicos oferecidos.

No caso, assim como as políticas públicas têm natureza flutuante, a matéria, de forte caráter democrático, longe de estar exaurida, pressupõe diálogos interdisciplinares e multidimensionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Procura reconciliar-te com teu adversário, enquanto ele caminha contigo para o tribunal” (Mt 5:25). A conciliação e a mediação traduzem, em linguagem institucional, esse antigo apelo ético à reconciliação. A paz perpétua talvez seja inalcançável, mas é possível transformá-la em horizonte de ação pública. O objetivo não é eliminar os conflitos, inerentes à vida democrática, mas os converter em oportunidade de diálogo e reconstrução das relações.

A superação da mentalidade de “tudo ou nada” exige deslocar o eixo do processo judicial tradicional para soluções horizontais e participativas. A cultura da paz, fundada na cooperação e na manutenção dos vínculos, deve prevalecer sobre a lógica adversarial do litígio. Nessa perspectiva, a conciliação e a mediação não se limitam a reduzir a carga de processos, mas a oferecer respostas mais adequadas e humanizadas às disputas.

O papel do Conselho Nacional de Justiça, e do CSJT em especial, é decisivo nesse percurso. Ao consolidar políticas judiciárias voltadas à autocomposição, o Judiciário assume também a função pedagógica de formar cidadãos e operadores do direito conscientes de que o acesso à justiça é acesso a uma ordem jurídica justa. Essa transformação deve

vir acompanhada de formação técnica e ética contínua, de mediadores qualificados e de inclusão do tema nos currículos jurídicos.

A Resolução nº 125/2010 simboliza a maturidade institucional de um Judiciário que compreende a paz como valor público e a eficiência como expressão de justiça. Quinze anos depois, seu legado permanece aberto a aperfeiçoamentos, reafirmando a necessidade de inovação, transparência e diálogo permanente. Que venha a próxima década, com a consolidação de uma cultura de conciliação que una efetividade, humanidade e compromisso com os direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rafael Alves; ALMEIDA, Tânia; CRESPO, Mariana Hernandez (org.). *Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

BONAVIDES, Paulo. A Quinta Geração de Direitos Fundamentais. *In Revista Direitos Fundamentais & Justiça*. n. 3, abr./jun, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 20 reimp. 1941.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. Revista de informação legislativa, v. 35, n. 138, abr-jun, 1998.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Getting to yes: negotiation agreement without giving in*. Penguin Books, 1983.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Os fundamentos da Justiça Conciliativa. *In*: BACELLAR, Roberto Portugal; LAGRASTA, Valeria Ferioli (org.). *Conciliação e Mediação ensino em construção*. São Paulo: IPAM, 2016.

JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Trad. Fernando de los Rios. Buenos Aires: Albatros, 1981.

KANT, Immanuel. *À paz perpétua*. Porto Alegre: L&PM, 1989.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas*, Salvador: JusPODIVM, 2019.

RICHA, Morgana de Almeida. Evolução da Semana Nacional de Conciliação. *In*: RICHA, Morgana de Almeida; PELUSO, Antônio Cezar (Coord.). *Conciliação e mediação: estruturação da política judiciária nacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 61-72.

SANDER, Frank; HERNANDEZ-CRESPO, Mariana. *A dialogue between Professors Frank Sander and Mariana Hernandez Crespo: exploring the evolution of the multi-door courthouse*. University of St. Thomas Law Journal, Minnesota, v. 5, n. 3, p. 665-674, set. 2008. Disponível em: < <https://ir.stthomas.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1164&context=ustlj>>. Acesso em: 6 ago. 2024.

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

# 7.

## **DA ESTRATÉGIA DE DESJUDICIALIZAÇÃO À CONCILIAÇÃO COMO POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL**

*Andréa Pachá<sup>53</sup>*

Era um tempo de otimismo e de esperança. Era um novo momento para pensar o Judiciário, desenhar estratégias, projetar o futuro de políticas judiciárias que garantissem o acesso à justiça para todas e todos os brasileiros. No ano de 2007, com a experiência de 13 anos na magistratura fluminense, fui indicada pelo STF para o Conselho Nacional de Justiça, para o biênio 2007/2009, segunda composição do então recém-instalado órgão, sob a presidência da Ministra Ellen Gracie. Na ocasião, fui designada para presidir a Comissão de Acesso à Justiça, Juizados Especiais e Conciliação.

Idealizada para desestimular a litigiosidade e enfrentar a crescente demanda provocada pela excessiva judicialização dos conflitos – que nem sempre encontravam solução rápida e eficaz com uma sentença – começou a ganhar musculatura uma proposta inovadora: a composição dos litígios por meio da conciliação, com a participação do Judiciário que contava com capilaridade nacional e credibilidade institucional perante a sociedade.

Foi na presidência da primeira Comissão de Acesso à Justiça, Juizados Especiais e Conciliação no CNJ<sup>54</sup> que acompanhei o nascimento de muitos embriões que consagrariam a Conciliação como Política Judiciária Nacional, comprovando que projetos devem ser impessoais e contar com a continuidade administrativa que permite seu amadurecimento e implantação.

<sup>53</sup> Desembargadora do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

<sup>54</sup> <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=624>



Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e em tempos de redemocratização, o Judiciário, ainda extremamente burocratizado e com estrutura orgânica ineficiente, não conseguia responder à crescente demanda, nascida de direitos fundamentais e sociais que outrora não chegavam à Justiça. Naquele cenário e para responder adequadamente ao volume de processos, a Administração Judiciária foi chamada a atuar sistemicamente e enfrentar as necessárias inovações para a gestão desejada.

No ano de 2006, sob a presidência da Ministra Ellen Gracie<sup>55</sup>, e com a atuação dedicada da então Conselheira Germana de Moraes, o CNJ inaugurou o Dia Nacional pela Conciliação, sob o *slogan* “Conciliar é Legal”. Não sem razão, a presente obra utiliza o título, em celebração aos 15 anos da Resolução CNJ n. 125/2010, que instituiu a Política Nacional de Conciliação.

As primeiras atuações do Conselho Nacional de Justiça, pela composição amigável dos processos, foram centradas na realização de mutirões de audiências de Conciliação nas Justiças Federal, Estadual e do Trabalho. Os resultados positivos e satisfatórios colhidos, anunciava que a medida deveria ser permanente e se consagrar como uma nova perspectiva a ser observada na resolução dos conflitos em todo o Poder Judiciário Nacional.

Ao assumir a presidência da Comissão de Conciliação, percebi imediatamente que era necessário mapear as boas práticas já existentes, difundi-las, construir uma pauta comum e estabelecer uma agenda compartilhada para o Judiciário Nacional. A ação exitosa contou com adesão e entusiasmo dos Tribunais e de outras Instituições como as Defensorias Públicas, as Associações de Magistrados, a OAB, a Advocacia Geral da União e o Ministério Público.

Iniciava-se uma nova proposta de gestão da entrega jurisdicional, mais racional, voltada à pacificação social, pela via da consensualidade, reduzindo-se tempo de tramitação dos processos e otimizando resultados mais satisfatórios às partes.

O Movimento ampliou-se para a Semana Nacional da Conciliação<sup>56</sup>, cujos resultados consolidaram o CNJ como liderança na coordenação e unificação das políticas judiciárias, motivando magistrados, servidores, defensores públicos, advogados, promotores e as próprias partes, e reforçando a segurança de que ninguém deveria abrir mão dos seus direitos, nem mesmo o de conciliar, proporcionando comunicação mais próxima e acessível

---

55 <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoaes/conciliacao-e-mediacao/movimento-pela-conciliacao/documentos-conciliacao/>

56 [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/2007-semana\\_conciliacao\\_2007.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/2007-semana_conciliacao_2007.pdf)

para a sociedade, sem relativizar a presença dos magistrados na condução das audiências dialógicas e autocompositivas.

Como Conselheira do CNJ, apresentei e vi acolhida pelo Plenário, a institucionalização do Movimento pela Conciliação no CNJ<sup>57</sup>. O projeto que até então era parte da agenda transitória dos trabalhos da Comissão de Acesso à Justiça, Juizados Especiais e Conciliação consolidou-se como política judiciária, com a implantação de um Comitê Gestor permanente, com quadro de servidores próprios, responsáveis pela execução e continuidade das ações, agora não mais pontuais.

É possível afirmar que o Movimento pela Conciliação também contribuiu para a aproximação e legitimação perante a sociedade, com a democratização da linguagem no Judiciário. A liturgia processual, nesse contexto, tornava-se mais simples e inclusiva, com foco principal na resolução dos conflitos, e não mais nas teses jurídicas e na letra fria das normas processuais.

O encontro dos cidadãos com a Justiça passava a ser mais célere, gerando economia aos cofres públicos, às empresas privadas, às pessoas físicas. As demandas de famílias, inventários, financiamento imobiliários, revisão de planos econômicos eram solucionadas com mais efetividade, tudo apontando para a necessidade de consolidação de uma política nacional capaz de enfrentar o fenômeno da judicialização de massa.

Em 2010, quando então é editada a Resolução CNJ n. 125/2010<sup>58</sup>, institucionalizando a Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, tendo a conciliação como uma solução permanente de litígios<sup>59</sup>, constata-se que todos os avanços e projetos, quando contínuos e republicanos, tendem a ser mais sólidos, consistentes e eficientes.

O Movimento pela Conciliação não só capacitou os integrantes do sistema judiciário, como também consolidou a imagem de um Poder mais rápido e seguro. Além disso, permitiu a emancipação de cidadãos e cidadãs, tornando-os mais conscientes dos seus direitos e ampliando o rol de possibilidades para a busca na resolução dos problemas.

A pauta da conciliação, iniciada e institucionalizada pelo CNJ, continua se aprimorando e tentando ampliar, de forma permanente, o acolhimento das demandas sociais. Justiça multiportas, métodos como a negociação, mediação, arbitragem extrajudicial, continu-

---

57 [Movimento pela Conciliação é institucionalizado no CNJ - Portal CNJ](#)

58 <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>

59 <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao/>

am sendo apresentadas como autocomposições legítimas, com foco na eficiência dos resultados e na autonomia da vontade das partes, fomentando uma nova cultura, em que o Judiciário fica responsável por conflitos que não podem prescindir de sua intervenção.

Com a Resolução CNJ n. 125/2010, foi idealizado o Prêmio Nacional de Conciliação: Prêmio Conciliar é Legal<sup>60</sup>, para celebrar números e boas ideias, reforçando nos Tribunais Estaduais, Federais, Eleitorais, Militar e do Trabalho a cultura de que a construção de soluções pelo diálogo transforma as relações e fortalece a confiança na Justiça, prestigiando boas práticas, bons mediadores e conciliadores, além de aumentar a produtividade, com resultados efetivos.

Dados do “Conciliar é Legal” de 2024, obtidos por meio do DATAJUD, apontam que, passadas duas décadas do início do Movimento pela Conciliação, este segue como um modelo fundamental para o fomento da cultura da desjudicialização e da solução rápida de conflitos. Apenas na Justiça Estadual, considerando todos os Tribunais de Justiça do país, foram prolatadas 1.304.615 sentenças e decisões terminativas homologatórias de acordos no primeiro grau o que representa, aproximadamente, 20% do total dos processos julgados no mesmo período<sup>61</sup>.

Dados do Justiça em Números<sup>62</sup> apontam que, considerando a média ponderada, o Tribunal de Justiça de Roraima é o que apresenta o melhor índice de conciliação de conflitos no país, com 58,15% de acordos homologados, enquanto o Tribunal de Justiça de São Paulo apresenta o menor índice, com 17,74%, a demonstrar que temos longa estrada a trilhar, explorar e evoluir, sendo imperioso que se entenda o comportamento dos litigantes e dos litígios em um país continental e miseravelmente desigual.

Uma prestação jurisdicional mais moderna, que se fundamente na garantia dos direitos fundamentais e na autonomia de vontade das partes exige a consolidação permanente da cultura de desjudicialização. O Poder Judiciário não pode e nem deve ser a única e primeira porta de composição de conflitos. É fundamental que, por meio da atuação segura do CNJ, a política judiciária da conciliação se incorpore à cultura social e jurídica.

Vinte anos passados da instalação do CNJ e quinze anos depois da publicação da Resolução CNJ n. 125/2010, vivemos tempos desafiadores. Não se desconsidera a relevância e a necessidade da perpetuação e ampliação dos métodos adequados na solução dos

<sup>60</sup> <https://www.cnj.jus.br/premio-conciliar-e-legal/>

<sup>61</sup> <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/conciliar-legal-2024/>

<sup>62</sup> <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/conciliar-legal-2024/>

conflitos. No entanto, é essencial que as mudanças sejam inseridas no cenário nacional e global impactado por transformações velozes e permanentes.

Como me manifestei, recentemente, no XV Congresso Nacional de Direito das Famílias, do IBDFAM, “somos contemporâneos de um fenômeno inédito. Pela primeira vez na história da humanidade, cinco gerações coexistem e experimentam as instabilidades de um mundo em permanente transformação. Nesse cenário de guerras, mudanças climáticas, superconcentração de dinheiro na mão de poucas dezenas de bilionários e trilionários, com nossos dados sendo comercializados sem nosso conhecimento, com as tecnologias turbinando a velocidade das informações e, especialmente das desinformações, com a IA aniquilando postos de trabalho e desafiando nossa perpetuação como humanos, a sensação é de que a experiência que acumulamos do passado não dá conta das angústias e apreensões do presente.

A incerteza do futuro e o peso universal dos problemas despertam assombro e angústia, nos aprisionando, muitas vezes, em pântanos que nos paralisam e impedem olhares e ações efetivos para o turbilhão que nos desafia.”

Nesse contexto, ainda que as experiências do passado não consigam responder às demandas do presente, a compreensão dos movimentos e da história podem fortalecer a percepção de que a conciliação, que tem por fundamento a confiança, é um movimento democrático, humano e que, além de nos aproximar uns dos outros, ampliar a escuta das diferenças e das diversidades, legitima o Poder Judiciário, ampliando o acesso à justiça e fortalecendo a essencialidade da atividade jurisdicional.

Conciliar era, é e sempre será legal.

Andréa Pachá

# 8.

## **OS MEIOS CONSENSUAIS NA JUSTIÇA FEDERAL E OS QUINZE ANOS DA RESOLUÇÃO CNJ N. 125/2010**

*Daldice Santana<sup>63</sup>*

*Bruno Takahashi<sup>64</sup>*

### **INTRODUÇÃO**

A Resolução do Conselho Nacional de Justiça n.125, editada em 29 de novembro de 2010, instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses no âmbito do Poder Judiciário. Passados *quinze* anos desde sua edição, é inegável a relevância norma para o desenvolvimento dos meios consensuais de conflitos de competência da Justiça Federal.

Em tais conflitos, como é sabido, figura, em regra, um ente público federal, em razão do disposto no artigo 109, inciso I, da Constituição Federal vigente. Assim, ainda que não se confundam, tratar dos meios consensuais na Justiça Federal significa, em grande medida, abordar a utilização desses instrumentos em controvérsia que envolvem a Administração Pública Federal – direta ou indireta – ou, ainda, empresas públicas federais. Destacam-

---

63 Desembargadora Federal do TRF3; Presidente da Comissão Permanente de Informática do TRF3; Coordenadora dos Juizados Especiais Federais da Justiça Federal da 3ª Região (2022-2024); Conselheira do CNJ (2015-2017 e 2017-2019), onde presidiu a então Comissão de Acesso à Justiça e o Comitê Gestor da Conciliação.

64 Doutor e Mestre em Direito Processual pela Universidade de São Paulo; Juiz Federal; Coordenador da Central de Conciliação de São Paulo (biênios 2018-2020 e 2020-2022); Membro do Comitê Gestor Nacional da Conciliação (de 2016 a 2019).

-se, nesse contexto, entes como a União, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), os Conselhos de Fiscalização Profissional e a Caixa Econômica Federal (CEF).

Observa-se, contudo, que o decurso do tempo não se fez sentir de maneira uniforme. Em alguns aspectos, os avanços foram expressivos, a ponto nos surpreendermos com rapidez com que se passaram *quinze* anos. Em outros pontos, entretanto, persistem dilemas que já se faziam presentes à época da edição da Resolução. Além disso, surgem novos desafios que demandam reflexão para os próximos *quinze* anos.

Tratar do **já**, do **ainda** e do **porvir** — ou, em outras palavras, refletir sobre o que se consolidou, o que permanece em construção e o que se projeta para o futuro dos meios consensuais na Justiça Federal —, tendo como marco a Resolução CNJ n. 125/2010, constitui o objetivo deste artigo.

## **JÁ SE FAZEM ACORDOS NA JUSTIÇA FEDERAL**

Costuma-se afirmar que o início da conciliação na Justiça Federal, como prática rotineira e organizada, remonta a 2002, em processos relacionados ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), vinculados à Subseção Judiciária de Maringá.<sup>65</sup> Nesse período, sobreveio também ainda a edição da Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001, que instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais na Justiça Federal, evidenciando a possibilidade de conciliação com os entes públicos federais.<sup>66</sup>

Nos primeiros momentos da adoção dos meios consensuais como prática institucionalizada na Justiça Federal, ainda havia intensos questionamentos acerca da própria possibilidade de a Administração Pública celebrar acordos. Eram frequentes as dúvidas quanto à compatibilidade dessas práticas com os princípios da indisponibilidade do interesse público, da legalidade e da publicidade, entre outros.

Nesse aspecto, pode-se afirmar que a Resolução n. 125/2010, ao instituir uma Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, abrangendo também a Justiça Federal, constitui um marco normativo decisivo para a superação das

65 CALMON, Eliana. A Conciliação Judicial na Justiça Federal. In: RICHA, Morgana de Almeida e PELUSO, Antonio Cezar (coord.). *Conciliação e mediação: estruturação da política judiciária nacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 107-114.

66 De fato, o parágrafo único do artigo 10 da Lei n. 10.259/2001, assim dispõe: “Os representantes judiciais da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais, bem como os indicados na forma do caput, ficam autorizados a conciliar, transigir ou desistir, nos processos da competência dos Juizados Especiais Federais.”

resistências então existentes em relação ao uso dos meios consensuais pela Administração Pública Federal.

Essas resistências foram ainda mais mitigadas com a promulgação do Código de Processo Civil (Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015) e da Lei de Mediação (Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015). Esta última, inclusive, dedica uma seção destinada especificamente aos conflitos envolvendo a Administração Pública Federal direta, suas autarquias e fundações (Seção II do Capítulo II), relativo à autocomposição de conflitos em que figura como parte pessoas jurídicas de direito público.

Desse modo, transcorridos *quinze* anos, afirmar que a Administração Pública já celebra acordos tornou-se lugar-comum — expressão inequívoca da consolidação da cultura da consensualidade na Justiça Federal.

Além disso, nesses *quinze* anos, testemunhou-se a institucionalização de soluções consensuais no âmbito interno dos próprios entes públicos federais. Entre outros exemplos, destaca-se a ampliação da atuação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), criada em 27 de setembro de 2007 e instituída pelo Ato Regimental n. 05, de 27 de setembro de 2007. A CCAF, ao longo desse período, expandiu suas competências e consolidou seu campo de atuação.<sup>67</sup>

Ademais, observa-se o surgimento dos Planos Nacionais de Negociação da Advocacia-Geral da União (AGU) e, mais recentemente, um notável incremento nas transações em matéria tributária, respaldadas pela Lei n. 13.988, de 14 de abril de 2020.

Em síntese, além de reconhecerem a possibilidade de celebrar acordos, é possível afirmar que, ao longo desses *quinze* anos, os entes públicos federais consolidaram uma consciência institucional acerca da importância de incorporar a consensualidade às próprias políticas internas.

No âmbito da Justiça Federal, a Resolução n. 125/2010 constituiu um marco propulsor na consolidação dos meios consensuais de solução de controvérsias. Sua implementação promoveu avanços significativos tanto na delimitação das matérias suscetíveis de autocomposição quanto na estruturação dos fluxos processuais destinados à sua efetivação, explorando, inclusive, as potencialidades do Processo Judicial Eletrônico (PJe) como

---

<sup>67</sup> O Decreto n. 7.392, de 13 de dezembro de 2010, por exemplo, ampliou a competência da CCAF, prevendo a possibilidade de promover a resolução de conflitos judicializados e de controvérsias administrativas, por meio de conciliação, entre entes e órgãos da Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios (sem o limitador do número de habitantes) (cf. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Cartilha da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF*. 3ª ed. Brasília: AGU, 2012).

instrumento de gestão e celeridade procedimental.<sup>68</sup> Assim, a Resolução contribuiu decisivamente para uma mudança qualitativa na cultura institucional voltada ao tratamento adequado dos conflitos.

Ao longo desses *quinze* anos, consolidou-se o uso da mediação e da conciliação em demandas previdenciárias e em ações relacionadas ao Sistema Financeiro de Habitação. Paralelamente, ampliou-se o rol de matérias objeto de composição, abrangendo contratos bancários diversos, desapropriações, indenizações por danos morais, ações coletivas, demandas envolvendo fornecimento de medicamentos, pleitos de servidores públicos federais, execução de acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), cobranças de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), entre outras.

Igualmente, foram instituídos novos fluxos procedimentais com o propósito de incorporar, de forma mais adequada e sistemática, a tentativa de solução consensuais ao tratamento dos conflitos submetidos à Justiça Federal.

Entre os diversos exemplos, destacam-se:

1. a realização prévia de perícia médica com vistas à conciliação em benefícios previdenciários por incapacidade, iniciativa adotada antes mesmo da Recomendação Conjunta do Conselho Nacional de Justiça, da Advocacia-Geral da União e do então Ministério do Estado do Trabalho e Previdência Social n. 1/2015, bem como da promulgação da Lei n. 14.331, de 04 de maio de 2022;
2. a adoção de fluxos simplificados para realização de audiência e análise documental em casos de pensão por morte, assegurando mais celeridade e efetividade processual;

---

68 Um exemplo recente de otimização da prestação jurisdicional é o desenvolvimento, pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3), de uma funcionalidade integrada ao Processo Judicial Eletrônico (PJe), destinada a acelerar o trâmite de processos relacionados à correção dos depósitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) nos juizados especiais e varas federais dos estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul.

Denominada "*Fluxo Paralelo de FGTS*", a funcionalidade tem possibilitado a tramitação e o julgamento mais célere de demandas sobre a matéria, resultando, até o momento, na apreciação de **419.366 casos**.

Referência: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. TRF 3 agiliza o julgamento de 419 mil ações do FGTS. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2025/agosto/trf3-agiliza-julgamento-de-419-mil-acoes-do-fgts>. Acesso em 02 nov. 2025.



3. a implementação da chamada Instrução Concentrada<sup>69</sup>, procedimento no qual os depoimentos são gravados pelos próprios autores, facilitando a composição entre as partes em processos previdenciários relacionados à atividade rural.

Ademais, desenvolveram-se espaços de diálogo voltados ao tratamento dos conflitos sob uma perspectiva mais ampla, não restrita a processos judiciais específicos. São exemplos desses espaços os Fóruns Interinstitucionais Previdenciários,<sup>70</sup> presentes nas diversas regiões da Justiça Federal, e plataformas digitais colaborativas<sup>71</sup>, como a Plataforma Interinstitucional de Saúde do Tribunal Regional da 3ª Região, instituída pela Resolução PRES n. 511, de 26 de abril de 2022.

Dessa forma, muito se avançou nesses *quinze* anos da Resolução CNJ n. 125/2010. Foram tantas transformações e experiências que, por vezes, mal nos recordamos do período em que a própria possibilidade de firmar acordos com a Administração Pública ainda era objeto de questionamento. O tempo transcorreu quase despercebido – e *já* se passaram *quinze* anos.

## **AINDA HÁ OBSTÁCULOS À CONSENSUALIDADE**

Todavia, permanecem aspectos que ainda demandam atenção para o pleno desenvolvimento da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos. Em artigo publicado por ocasião do advento da Resolução CNJ n.125/2010, Kazuo Watanabe, um dos principais idealizadores dessa Política, assim se manifestou: <sup>72</sup>

---

69 A Instrução Concentrada fundamenta-se na possibilidade de celebração de negócio jurídico processual atípico, prevista no artigo 190 do Código de Processo Civil de 2015. No âmbito do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, o procedimento está previsto nas Resoluções Conjuntas PRESI/GABPRES/ADEG n. 06/2024 e 09/2024, que dispõem sobre sua implementação e disciplinam as etapas operacionais para sua adoção nas unidades jurisdicionais. Mais recentemente, o Conselho da Justiça Federal, reconhecendo a efetividade da medida, recomendou a todos os juízes federais a adoção da Instrução Concentrada, por meio da Recomendação CJF n. 01/2025.

70 Nada obsta que tais espaços sejam ampliados para outras matérias além da previdenciária. Tanto é assim que o Conselho da Justiça Federal, por meio da Resolução CJF n. 397/2016, instituiu o Fórum Nacional Previdenciário e da Conciliação, deixando expressamente aberta a possibilidade de tratar matérias não previdenciárias em discussões sobre práticas conciliatórias.

71 A ideia de plataformas como espaços flexíveis de diálogo remonta ao conceito desenvolvido por John Paul Lederach (especialmente, *A imaginação moral: arte e alma da construção da paz*. Tradução de Marco Antônio Fávero Florence de Barros. São Paulo: Palas Athena, 2011).

72 Política Pública do Poder Judiciário Nacional para Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses. In: RICHA, Morgana de Almeida e PELUSO, Antonio Cezar (coord.). *Conciliação e mediação: estruturação da política judiciária nacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.4.

O objetivo principal que se busca com a instituição de semelhante política pública é a solução mais adequada dos conflitos de interesses, pela participação decisiva de ambas as partes na busca do resultado que satisfaça seus interesses, o que preservará o relacionamento delas, propiciando a justiça coexistencial. A redução do volume de serviços do Judiciário é uma consequência importante desse resultado social, mas não seu escopo fundamental.

Nesse trecho já se percebia que o uso dos meios consensuais deve ocorrer apenas quando for o mais adequado, ou seja, quando representar qualitativamente a melhor solução. O ganho quantitativo decorrente de sua aplicação seria um efeito colateral benéfico, mas não poderia constituir o objetivo primordial da Política. A devida ponderação entre qualidade e quantidade no uso dos meios consensuais, contudo, ainda não foi plenamente equacionada. Cabe citar alguns exemplos.

A Resolução CNJ n. 282, de 29 de março de 2019, alterou a Resolução CNJ n. 219/2016 – que dispõe sobre a distribuição de servidores, cargos em comissão e funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus – para incluir os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) como unidades judiciárias. Com isso, estabeleceu-se que os CEJUSCs devem possuir estrutura equivalente à de uma Vara ou a de um Juizado, por se tratar de órgão da mesma natureza e, pode-se acrescentar, de igual relevância.

Entretanto, ressalvadas experiências pontuais, não se observa, no âmbito da Justiça Federal, que tal equiparação entre Centros e Varas tenha-se efetivado de maneira plena.

Além disso, o Código de Processo Civil de 2015, editado no decorrer desses *quinze* 15 anos e incorporando diversas diretrizes da Resolução CNJ n. 125/2010, previu, em seu artigo 169, a remuneração de mediadores e conciliadores, ainda que admitido o exercício voluntário da função. Em decorrência dessa previsão, a própria Resolução CNJ n. 125/2010 foi alterada para incluir a necessidade de fixação parâmetros para a remuneração (Emenda n. 2/2016 e Resolução n. 326/2020). Com vistas à fixação dos parâmetros, o CNJ também editou a Resolução n. 271, de 11 de dezembro de 2018.

Não obstante essas previsões normativas, bem como os estudos e grupos de trabalho constituídos sobre o tema, ainda não se observa a efetiva remuneração de mediadores e conciliadores que atuam na Justiça Federal. Essa situação mostra-se ainda mais sensível ao se considerar que, como regra, os processos encaminhados para tentativa de acordo envolvem beneficiários da justiça gratuita e/ou órgãos públicos isentos do pagamento ou do adiantamento de despesas processuais. A implementação da remuneração, por sua vez, representaria mais um passo rumo à profissionalização dos mediadores e concilia-

dores que atuam na Justiça Federal, contribuindo, assim, para a elevação qualidade dos serviços prestados.

Também na Justiça Federal ainda se observa certa resistência quanto ao adequado emprego da audiência obrigatória de mediação e conciliação, instituída pelo artigo 334 do Código de Processo Civil. A regra tem sido a sua dispensa, sem que, em geral, se realize uma triagem criteriosa dos casos capaz de permitir a efetiva aplicação do referido dispositivo. Com isso, parece ainda prevalecer a concepção de que a sentença adjudicatória do juiz seria, invariavelmente, a melhor forma de solução do conflito.

Em conjunto, tais exemplos revelam que ainda persiste a percepção de uma suposta hierarquia entre os meios de tratamento de conflitos, segundo a qual a sentença seria o mecanismo mais nobre. Essa visão, por sua vez, tende a relegar os meios consensuais à condição de justiça de segunda categoria — o que repercute diretamente em sua plena institucionalização no Poder Judiciário, inclusive na Justiça Federal.

Assim, a conciliação e a mediação, como regra, têm sido utilizadas em casos de menor expressão econômica e, em geral, com o propósito de eliminar o maior número possível de processos no menor tempo. Em síntese, resolvem-se processos sem, necessariamente, tratar dos conflitos. Em contrapartida, investir em estruturas adequadas — com a devida remuneração dos terceiros facilitadores — pressupõe inverter essa lógica que privilegia a quantidade em detrimento da qualidade. Nesse aspecto, contudo, parece que o tempo estagnou e que *ainda* encontramos em uma situação semelhante à de *quinze* anos atrás.

## **MAIS QUINZE ANOS DE OPORTUNIDADES**

Ao refletir sobre os *quinze* anos já transcorridos desde a edição da Resolução CNJ n. 125/2010, não se pode perder de vista que os próximos *quinze* anos representam uma nova oportunidade de consolidação e aprimoramento dos meios consensuais no âmbito da Justiça Federal. Os avanços normativos e institucionais até aqui conquistados são inegáveis, mas o desafio que se impõe é transformá-los em práticas efetivas, sustentáveis e culturalmente incorporadas ao cotidiano do Poder Judiciário.

De todo modo, além dos obstáculos ainda existentes e indicados no item anterior, novos desafios têm se apresentado nos últimos tempos, os quais nos encoraja a criar oportunidades renovadas para os próximos *quinze* anos. Alguns deles merecem destaque.

Quando da edição da Resolução CNJ n. 125/2010, o Movimento pela Conciliação ocupava posição de grande relevância na política pública desenvolvida pelo Poder Judiciário. A Resolução surgiu nesse contexto e, com ela, o Movimento pela Conciliação ganhou ainda mais força e visibilidade.

Nos primeiros anos de vigência da norma, travaram-se intensos debates acerca da sua efetiva implementação: como instalar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania? Qual seria a sua estrutura mínima? Como se daria a capacitação de mediadores e conciliadores judiciais? Eram essas apenas algumas das indagações formuladas à época.

No entanto, mesmo sem que se tenham obtido respostas adequadas a essas e outras questões, tem-se a impressão de que a política pública instituída pela Resolução CNJ n. 125/2010 já não ocupa o mesmo protagonismo de *quinze* anos atrás. Outras políticas e projetos — todos de inegável relevância — acabaram por ofuscar a necessidade de promoção dos meios adequados de tratamento de conflitos no âmbito do Poder Judiciário, especialmente da mediação e da conciliação.

O menor destaque, contudo, não foi necessariamente acompanhado pela consolidação da política. Como se observou, ainda há aspectos que precisam ser aprimorados ao longo *quinze* anos. Assim, o risco decorrente do arrefecimento do interesse é o de considerar-se que a política pública instituída pela Resolução CNJ n. 125/2010 teria sido apenas uma moda passageira — e não, como deveria ser, um modo permanente de tratar os conflitos de interesse de forma adequada.

De todo modo, outro aspecto que tende a gerar — ou a continuar gerando — significativo impacto nos próximos anos é o emprego da tecnologia no tratamento dos conflitos. De fato, o Poder Judiciário brasileiro evoluiu em ritmo acelerado: passou do processo físico para um ambiente digital e, mais recentemente, para a incorporação de sistema de automação e de inteligência artificial (IA).

Como já se afirmou em outra ocasião,<sup>73</sup> se acesso à justiça não é se limita a proferir uma sentença, mas também envolve informar direitos, prevenir conflitos e incentivar acordos, a tecnologia — especialmente a IA — pode contribuir de forma decisiva em todas essas etapas: informar, automatizar, realizar triagem, prever resultados e facilitar a comunicação por meio de linguagem acessível.

---

73 SANTANA, Daldice; TAKAHASHI, Bruno. A Inteligência Artificial nas Múltiplas Portas da Justiça. In: MELO, Diogo Leonardo Machado de; DINIZ, Maria Helena; FREIRE, Ana Cristina; NASCIMBENI, Asdrubal Franco; CARDOSO, Christiana Beyrodt; TONIN, Maurício Moraes (coord.). *O desenvolvimento e os desafios da justiça multiportas: reflexões em homenagem a Maria Cristina Zucchi*, no prelo.

Fazer o bom uso da tecnologia significa, portanto, promover o adequado tratamento dos conflitos como estabelecido pela Resolução CNJ n. 125/2010.

Entre as potencialidades da inteligência artificial para a efetivação da Política Pública Nacional de Tratamento Adequado dos conflitos, destacam-se:

- (i) a oferta de informação jurídica simplificada à população, por meio de *chatbots*, do uso de linguagem clara e produção de materiais, bem como de sites eletrônicos acessíveis;
- (ii) a automação de fluxos processuais, **sem**, contudo, reduzir espaço destinado à autocomposição;
- (iii) o emprego de IA na triagem de processos, não apenas para julgamento em massa, mas para a separação de casos com potencial de acordo, com remessa direta e imediata ao CEJUSC;
- (iv) a utilização de dados e padrões decisórios para reduzir a vantagem dos chamados *repeat players* (jogadores habituais), tornando os acordos mais equilibrados e informados;
- (v) o uso da IA para reescrever comunicações em linguagem positiva, contribuindo para a despolarização dos conflitos.

Seja como for, o uso da tecnologia — inclusive a adoção de “*robôs mediadores*” em determinados tipos de controvérsia — não pode prescindir de adequada supervisão humana, a fim de preservar um dos traços distintivos dos meios consensuais: a humanização do procedimento.

Por fim, nota-se o crescente uso dos meios consensuais em demandas complexas na Justiça Federal, tais como ações coletivas e os chamados processos estruturais. A relação direta entre meios os consensuais e as demandas complexas tem-se revelado especialmente produtiva por uma série de fatores, dentre os quais cumpre destacar:<sup>74</sup>

- a) a natureza multifacetada desses litígios exige uma compreensão cautelosa, inclusive quanto à definição dos próprios escopos do processo, sendo de grande relevância o estabelecimento de espaço de diálogo que permitem a escuta efetiva dos envolvidos;

---

<sup>74</sup> Tais características foram apresentadas anteriormente em TAKAHASHI, Bruno. *Para começo de conversa: o uso dos meios consensuais em demandas complexas e estruturantes*. Apostila do Módulo I do Curso de Formação de Facilitadores em Demandas Complexas e Estruturantes na Justiça Federal. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2022.

- b) em geral, diversos entes e atores participam das demandas complexas e estruturantes, rompendo o modelo bipolar do processo tradicional; nesse contexto, os meios consensuais podem auxiliar na identificação de interesses comuns subjacentes às posições;
- c) tais demandas raramente podem ser solucionadas pela mera subsunção dos fatos à norma jurídica, de modo que a busca de pontos de convergência — própria dos meios consensuais — possibilita a análise dos interesses das partes para além das questões estritamente legais;
- d) o tratamento das demandas complexas costuma direcionar-se ao futuro — por exemplo, com o estabelecimento de planos de ação destinados a modificar determinada estrutura — em vez de concentrar-se apenas na reparação de erros do passado, o que se harmoniza com a premissa de que os meios consensuais evitam a busca por culpados e projetam soluções voltadas ao provir.

O imbricamento entre as soluções consensuais e os processos estruturais é, inclusive, perceptível no Projeto de Lei n. 03/2025, que disciplina o processo estrutural e consagra o consenso como regra. Há, portanto, uma oportunidade crescente de tratar demandas complexas por meio de mecanismos consensuais. O desafio correlato consiste em capacitar adequadamente facilitadores e assegurar condições institucionais próprias ao desenvolvimento de um trabalho de qualidade.

De toda maneira, ainda que de forma meramente exemplificativa, a necessidade de **permanência** da política, o uso da tecnologia e o emprego de meios consensuais em demandas complexas demonstram que ainda há amplo espaço para o fortalecimento do tratamento adequado dos conflitos na Justiça Federal.

Em síntese, temos diante de nós mais *quinze* anos de oportunidades para consolidar uma cultura de consensualidade efetiva, inclusiva e duradora.

## **CONCLUSÃO**

Nesses *quinze* anos, a Resolução CNJ n. 125/2010 consolidou, de forma definitiva, o uso dos meios consensuais na Justiça Federal. O percurso, contudo, não foi linear, e o tempo não se fez sentir da mesma maneira.

Na superação de resistências da Administração Pública em celebrar acordos, na ampliação das matérias submetidas à tentativa de solução consensual e no desenvolvimento

de fluxos e espaços qualificados para o diálogo, pode-se afirmar que muito se avançou. O tempo passou rápido — e *já* se foram *quinze* anos.

Ainda assim, persistem dificuldades quanto à estruturação efetiva dos CEJUSCs, à remuneração dos mediadores e conciliação, ao uso criterioso da audiência prevista no artigo 334 do CPC e, sobretudo, à superação da ideia de que sentença seria sempre mais “nobre” do que acordo. Nesses aspectos, parece que o tempo não passou — e *ainda* nos encontramos, em grande medida, como há *quinze* anos.

Em todo caso, o futuro inspira esperanças. Há reais possibilidades de consolidação da Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos, concebida não como moda uma passageira, mas como um modo permanente de administrar os conflitos.

O uso da tecnologia pode contribuir de maneira decisiva na difusão de informações, na triagem e no encaminhamento das demandas à via consensual. O potencial do uso de meios para o tratamento de demandas complexas é reconhecido de forma cada vez mais ampla. Essas oportunidades permitem olhar com otimismo para os próximos *quinze* anos.

Quando da comemoração dos dez anos da Resolução CNJ n.125/2010, afirmamos que o desenvolvimento da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses configurava uma *Obra em Obras*.<sup>75</sup> Agora, passados outros *cinco* anos, o que se pode dizer é que a *Obra continua em Obras*.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Cartilha da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF*. 3ª ed. Brasília: AGU, 2012.

CALMON, Eliana. A Conciliação Judicial na Justiça Federal. In: RICHA, Morgana de Almeida e PELUSO, Antonio Cezar (coord.). *Conciliação e mediação: estruturação da política judiciária nacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 107-114.

---

<sup>75</sup> SANTANA, Daldice; TAKAHASHI, Bruno. Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses: uma Obra em Obras. In: ÁVILA, Henrique de Almeida; LAGRASTA, Valeria Ferioli. (Org.). *Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses - 10 Anos da Resolução CNJ n° 125/2010*. São Paulo: Instituto Paulista de Magistrados - IPAM, 2020, p. 139-154.



CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. TRF 3 agiliza o julgamento de 419 mil ações do FGTS. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2025/agosto/trf3-agiliza-julgamento-de-419-mil-acoes-do-fgts>. Acesso em 02 nov. 2025.

LEDERACH, John Paul. *A imaginação moral: arte e alma da construção da paz*. Tradução de Marco Antônio Fávero Florence de Barros. São Paulo: Palas Athena, 2011.

SANTANA, Daldice; TAKAHASHI, Bruno. A Inteligência Artificial nas Múltiplas Portas da Justiça. In: MELO, Diogo Leonardo Machado de; DINIZ, Maria Helena; FREIRE, Ana Cristina; NASCIMBENI, Asdrubal Franco; CARDOSO, Christiana Beyrodt; TONIN, Maurício Moraes (coord.). *O desenvolvimento e os desafios da justiça multiportas: reflexões em homenagem a Maria Cristina Zucchi*, no prelo.

SANTANA, Daldice; TAKAHASHI, Bruno. Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses: uma Obra em Obras. In: ÁVILA, Henrique de Almeida; LAGRASTA, Valeria Ferioli. (Org.). *Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses - 10 Anos da Resolução CNJ nº 125/2010*. São Paulo: Instituto Paulista de Magistrados - IPAM, 2020, p. 139-154.

TAKAHASHI, Bruno. *Para começo de conversa: o uso dos meios consensuais em demandas complexas e estruturantes*. Apostila do Módulo I do Curso de Formação de Facilitadores em Demandas Complexas e Estruturantes na Justiça Federal. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2022.

WATANABE, Kazuo. Política Pública do Poder Judiciário Nacional para Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses. In: RICHA, Morgana de Almeida e PELUSO, Antonio Cezar (coord.). *Conciliação e mediação: estruturação da política judiciária nacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.3-9.



# 9

## **PROVENÇÃO DE LITÍGIOS E GESTÃO DE CONFLITOS EMPRESARIAIS: A RESSIGNIFICAÇÃO DO PAPEL DO MAGISTRADO NA GESTÃO DE CONFLITOS<sup>76</sup>**

*Roberto Portugal Bacellar<sup>77</sup>*

### **INTRODUÇÃO**

A litigiosidade empresarial no Brasil tem atingido níveis alarmantes, refletindo uma cultura jurídica fortemente enraizada no modelo adjudicatório o que faz com que o Poder Judiciário enfrente um acúmulo crescente de demandas, compromete sua eficiência e gera impactos significativos para o setor empresarial (CNJ, 2024). A dependência excessiva da sentença como a principal forma de resolução de conflitos limita a adoção de abordagens mais ágeis e eficazes, como as que decorrem dos métodos consensuais. É necessário repensar a dinâmica adversarial em prol do aprimoramento da justiça e da construção de um ambiente jurídico mais colaborativo, flexível e eficiente.

---

<sup>76</sup> Este artigo é derivado de pesquisa desenvolvida na Tese de Doutorado intitulada “COMPROMISSO CONSTITUCIONAL COM A PACIFICAÇÃO: PROVENÇÃO DE LITÍGIOS E TRATAMENTO ADEQUADO DE CONFLITOS EMPRESARIAIS”, defendida no Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD da Universidade Nove de Julho – UNINOVE no ano de 2023.

<sup>77</sup> Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – TJPR. Diretor-Geral da Escola Judicial do Paraná – EJUD/PR. Doutor em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Nove de Julho – UNINOVE. Membro do Comitê Gestor da Conciliação e do Comitê Gestor da Justiça Restaurativa, vinculados ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ, membro da Comissão Acadêmica do Exame Nacional da Magistratura - ENAM. E-mail: rob@tjpr.jus.br

Este artigo é derivado da pesquisa desenvolvida na Tese de Doutorado intitulada “Compromisso Constitucional com a Pacificação: Provenção de Litígios e Tratamento Adequado de Conflitos Empresariais”, defendida no Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Nove de Julho – UNINOVE em 2023, que analisou a litigiosidade no contexto empresarial e propôs uma nova abordagem para a gestão de conflitos, baseada na *provenção* (prevenção-pró) de litígios e na ressignificação do papel do magistrado.

O artigo analisa a litigiosidade empresarial sob a ótica da pacificação, explorando o compromisso constitucional com a solução pacífica das controvérsias e a aplicabilidade dos métodos consensuais, como mediação e conciliação, no contexto empresarial. A pesquisa destaca a necessidade de ressignificar o papel do magistrado para além do julgador, considerando-o como um gestor pedagógico do conflito, que incentiva soluções cooperativas e promove a autonomia das partes. Ao integrar a perspectiva exlética (De Bono) ao pensamento sistêmico, este artigo apresenta como hipótese a possibilidade da adoção de práticas de *provenção* (Burton) de litígios para ampliar as possibilidades de tratar conflitos, evitando a repetição de padrões adversariais e promovendo um ambiente de maior colaboração que incentiva a participação ativa das partes na construção de soluções.

Para embasar a análise, são utilizadas referências teóricas que sustentam a importância dos métodos consensuais e da *provenção* de litígios, incluindo Bacellar (2023), Burton (1990), Bourdieu (2021), De Bono (1992), Watanabe (2019) e Vezzulla (2003). O referencial empírico fundamenta-se nos relatórios do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), especialmente o Justiça em Números (2024), que evidencia a crescente demanda por soluções alternativas de conflitos.

A metodologia empregada nesta pesquisa combina abordagem qualitativa por meio da análise documental e bibliográfica, incluindo legislações, relatórios institucionais e obras de referência sobre métodos consensuais e gestão de conflitos, principalmente os resultados obtidos com as entrevistas realizadas na pesquisa de doutorado.

## **LITIGIOSIDADE E CULTURA DA SENTENÇA NO CAMPO EMPRESARIAL**

O acesso ao Poder Judiciário no Brasil intensificou a judicialização de conflitos e isso tem imposto uma carga excessiva ao sistema, tornando imprescindível a adoção de métodos alternativos que possam ampliar as formas de tratamento e solução das controvérsias. De acordo com o relatório Justiça em Números 2024 (CNJ, 2024), somente em 2023

foram ajuizados mais de 35,2 milhões de novos processos, representando um aumento de 9,4% em relação ao ano anterior, que, em outubro de 2023, o número de processos em tramitação nos tribunais do país alcançou a marca de 84 milhões.

A cultura do litígio no Brasil, especialmente no contexto empresarial, revela-se como um reflexo das estruturas históricas (Nicácio 2013; Ferraz, 2022) e institucionais do Poder Judiciário, a qual está enraizada na percepção de que a solução de conflitos só se efetiva através de decisões judiciais formais, reforçando a dependência do Estado como único provedor de justiça. Essa mentalidade estimula a judicialização massiva de causas que muitas vezes poderiam ser adequadamente derivadas para processos mais eficazes e céleres que integram os métodos consensuais. Em contraposição a cultura da sentença e do litígio, a cultura da paz propõe um paradigma que privilegia espaços dialógicos de respeito, a exemplo do que ocorre na mediação, na conciliação e nas práticas restaurativas.

A valorização cultural que se deu ao modelo adversarial, caracterizado pela disputa entre partes opostas e pela atuação de um julgador, foi um dos principais entraves para a disseminação da cultura da paz. A litigiosidade sempre foi reforçada por um sistema que privilegia a sentença como única solução legítima, desconsiderando as potencialidades dos métodos consensuais na forma autocompositiva. Essa visão, que materializa a cultura da sentença, está diretamente relacionada ao *habitus*<sup>78</sup> adversarial do Poder Judiciário, conceito fundamentado em Pierre Bourdieu (2021), que descreve os esquemas mentais e práticas incorporadas pelos agentes do campo jurídico. O *habitus* adversarial manifesta-se na formação dos magistrados, na cultura institucional dos tribunais e nas expectativas dos jurisdicionados, criando um ciclo que perpetua a judicialização excessiva (Bacellar, 2023).

Assim, apesar de existirem políticas públicas voltadas ao incentivo dos métodos consensuais, há uma resistência significativa à sua efetiva implementação no âmbito dos conflitos empresariais (Bacellar, 2023). Nesse sentido, “A mentalidade forjada nas academias e fortalecida na práxis forense é aquela já mencionada, de solução adjudicada autoritativamente pelo juiz por meio de sentença, mentalidade essa agravada pela sobrecarga excessiva de serviços que têm os magistrados” (Watanabe, 2019, p. 76).

Juan Carlos Vezzulla (2003) assevera que, quando tratamos de conflito, de forma geral, surge em todas as pessoas uma ideia negativa, assustadora como um sinal de alerta de

---

78 “Para Bourdieu (2021), o *habitus* é um conjunto de disposições duráveis que guiam o comportamento dos indivíduos em suas interações sociais. Ele é formado a partir da socialização primária, ou seja, do processo de aprendizado da cultura do grupo social em que o indivíduo está inserido desde a infância. É, portanto, uma espécie de segunda natureza, um conjunto de comportamentos, valores e crenças internalizados pelos indivíduos e que se tornam parte de sua forma de ser” (Bacellar, 2023, p. 24).

perigo próximo, do qual precisa se defender. Por isso, muitos juízes ainda compreendem a mediação e a conciliação como etapas meramente formais e pouco eficazes, enquanto os empresários, por sua vez, manifestam desconfiança quanto à efetividade desses procedimentos, optando por soluções judiciais em razão da previsibilidade e da segurança que a decisão judicial proporciona (Bacellar, 2023).

Como alternativa a essa realidade, surge o conceito de *provenção*<sup>79</sup> (prevenção-pró) de litígios, inspirado na proposta de John Burton (1990) e adaptado ao contexto brasileiro. A *provenção*, desta forma, não se limita à prevenção de conflitos no sentido de contê-los, mas propõe uma abordagem proativa e pedagógica que busca transformar as relações sociais e empresariais, identificando as causas geradoras de controvérsias, trabalhando nelas e procurando eliminá-las. Essa perspectiva exige uma mudança de postura dos magistrados, que devem atuar como facilitadores do diálogo, incentivando as partes a assumirem a responsabilidade (delas próprias) pela solução de seus conflitos (Bacellar, 2023).

A adoção da *provenção* de litígios requer uma revisão das práticas institucionais do Poder Judiciário para superar o paradigma adversarial e fomentar uma cultura que valorize a autonomia das partes (emancipação) e a construção coletiva de soluções – o que implica em investir na formação dos atores do campo como juízes, advogados e servidores para que compreendam a importância dos métodos consensuais não só como instrumentos alternativos (ao sistema adjudicatório da sentença) mas como porta e via prioritária de acesso à justiça (Bacellar, 2023) que pode inclusive ser a mais adequada no contexto das circunstâncias da causa.

A cultura da paz, portanto, quando incorporada à prática judiciária e empresarial, pode contribuir significativamente para a redução da litigiosidade e para a construção de relações mais saudáveis e sustentáveis. Desta forma, a *provenção* de litígios, ao se concentrar na educação para o conflito e na gestão preventiva das relações, oferece um caminho viável para a superação da cultura da sentença e para a promoção de uma justiça mais humanizada e eficaz.

---

79 “neologismo introduzido por Burton em 1990, em Conflict Series, para diferenciar de prevenção (prevention). Prevenção tem a conotação de contenção. Provenção significa fazer encaminhamento, passo a passo, para remover as causas do conflito e, mais positivamente, promover condições nas quais colaboração e coexistência controlam os comportamentos” (Martins, 2006, p. 487; 488).

## **MÉTODOS CONSENSUAIS E A REDUÇÃO DA LITIGIOSIDADE**

O compromisso constitucional com a pacificação está previsto no preâmbulo da nossa Constituição da República e ele desvela o propósito de impulsionar a adoção de mecanismos que reduzam a litigiosidade e promovam a solução eficiente e adequada dos conflitos, inclusive no âmbito empresarial.

Embora os preâmbulos das constituições não tenham força normativa direta, eles possuem relevância jurídica e normatividade indireta, influenciando a interpretação constitucional e orientando os compromissos do Estado com os valores neles contidos. Assim, apesar de não criarem direitos específicos, os preâmbulos desempenham papel essencial na ruptura com a ordem anterior e na transição para um novo modelo estatal, consolidando seus fundamentos, objetivos e compromissos, como o princípio da solução pacífica das controvérsias (Bacellar, 2023).

A função política do preâmbulo está na explicitação da legitimidade da nova ordem constitucional e na definição das grandes finalidades do texto normativo (Bacellar, 2023). No caso brasileiro, o compromisso com a solução pacífica dos conflitos está expressamente previsto como princípio constitucional, e sua reafirmação no preâmbulo fortalece sua relevância interpretativa. Assim, os preâmbulos refletem os valores e as justificativas que orientaram os constituintes na formulação da lei maior, servindo como guia para a aplicação do direito e a consolidação de um modelo jurídico voltado à pacificação social (Bacellar, 2023).

Assim, a Constituição brasileira consagra a solução pacífica dos conflitos tanto em seu preâmbulo quanto em seu corpo normativo, especificamente no artigo 4º, inciso VII, ao estabelecer esse princípio como orientador das relações internacionais do país. A constitucionalização do propósito voltado para a solução pacífica de controvérsias exige que esse princípio unificador da pacificação seja aplicado amplamente, tanto nas controvérsias internas quanto internacionais, e esta diretriz deve orientar não apenas as decisões processuais diárias, mas também a formulação de políticas públicas voltadas à gestão de conflitos. Portanto, a pacificação não deve ser vista como um princípio exclusivo das relações internacionais, mas sim como um guia interpretativo (propósito) para toda a ordenação jurídica, influenciando a atuação do Estado no tratamento de conflitos para a construção de um modelo de justiça mais colaborativo e eficiente.

A Política Judiciária Nacional pela Conciliação, lançada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2006, representou um marco na promoção da cultura da pacificação no Brasil, incentivando juízes e tribunais a adotarem métodos consensuais para o tratamento de conflitos. Seu objetivo central é a redução da litigiosidade excessiva e o aprimoramento da eficiência da justiça por meio da mediação e conciliação. Além disso, a política incluiu a capacitação de magistrados e a padronização de diretrizes nos tribunais, preservando iniciativas locais e garantindo maior coerência na implementação das práticas autocompositivas.

A partir dessa política, surgiram ações estruturantes, como a criação da Semana Nacional da Conciliação, realizada anualmente, e a edição da Resolução CNJ 125/2010, que fortaleceu a política por meio de três pilares:

- Centralização das estruturas judiciárias nos Cejuscs (Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania);
- Formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores;
- Monitoramento estatístico para avaliar a efetividade das soluções consensuais.

A Resolução 125/2010 determinou ainda a criação dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECS), responsáveis por planejar e implementar a política em cada tribunal. Esses órgãos atuam na instalação e no funcionamento dos Cejuscs, que oferecem serviços de conciliação e mediação, além de orientar os cidadãos sobre as alternativas de resolução de controvérsias.

Para incentivar e reconhecer boas práticas, o CNJ instituiu o prêmio Conciliar é Legal (2009), que valoriza iniciativas inovadoras na pacificação dos conflitos. Adicionalmente, a Recomendação 50/2014 reforçou a necessidade de manutenção do Movimento Permanente pela Conciliação, estimulando tribunais a investirem em soluções autocompositivas. A Resolução CNJ 325/2020 e a Portaria CNJ 104/2020 consolidaram a desjudicialização como macrodesafio do Judiciário para o período 2021-2026, redefinindo sua visão institucional. A diretriz busca um Judiciário mais ágil e efetivo na garantia dos direitos e no fortalecimento da pacificação social, atribuindo ao Estado a responsabilidade de promover uma sociedade fraterna e harmoniosa, conforme os princípios constitucionais.

Por meio dessa Política Judiciária Nacional, o Poder Judiciário deve assumir um papel central na construção de uma justiça mais acessível, conciliadora e comprometida com a solução pacífica das controvérsias, influenciando, assim, a formação cognitiva e os esquemas mentais dos magistrados brasileiros para consolidar essa mudança estrutural

e, nesse contexto, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas e a arbitragem<sup>80</sup> emergem como processos fundamentais para a modernização do sistema de justiça e a transformação da cultura do litígio.

Os métodos consensuais de resolução de controvérsias representam alternativas importantes para qualificar os processos de acordo com as circunstâncias da causa e permitir que possam ser encontradas soluções adequadas, além de minimizar o impacto da litigiosidade nos tribunais. O Código de Processo Civil (CPC) de 2015 (Lei 13.105/2015) reforçou a importância desses mecanismos, estabelecendo a obrigatoriedade da tentativa de conciliação e mediação no início do processo (art. 334). Este dispositivo determina que o juiz deve designar uma audiência de conciliação ou uma sessão de mediação, e não simplesmente considerar um rito de passagem e designar uma audiência genérica de menor importância (ex. Designo audiência de conciliação ou mediação para o dia tal). Essa distinção entre os métodos e sua adequação exige uma interpretação sistemática e contextualizada da norma, tendo em vista as circunstâncias da causa e por isso a escolha do magistrado não deve ser feita de forma automática ou influenciada exclusivamente pelo *habitus* que enforma (dá forma) à cultura adversarial do Judiciário.

O CPC, nos parágrafos 2º e 3º do artigo 165, estabelece diferenças operacionais e conceituais entre conciliação e mediação, indicando que cada um desses métodos é mais adequado a determinadas situações. Por isso, a triagem prévia dos casos é fundamental, permitindo ao juiz selecionar o método mais apropriado com base nas características do conflito e na dinâmica entre as partes envolvidas.

Na estrutura linguística do artigo 334, a conjunção alternativa “ou” reforça essa necessidade de escolha, deixando claro que os métodos devem ser empregados separadamente, conforme o contexto da controvérsia. Além disso, essa decisão inicial do magistrado pode ser revisada ou complementada ao longo do procedimento, adotando-se múltiplas portas para o tratamento do conflito, de modo a garantir a melhor adequação entre o método escolhido e a efetiva resolução da controvérsia.

No entanto, embora haja esforços para fomentar esses mecanismos, a estrutura judiciária ainda apresenta resistência na adoção dos métodos consensuais, pois o *habitus* adversarial do campo jurídico reforça a cultura da sentença e dificulta a implementação de uma abordagem cooperativa na resolução de conflitos. Desta forma, a instrumentali-

---

<sup>80</sup> A arbitragem, embora integre os métodos adversariais, na origem é consensual e só pode ser instaurada por consenso entre as partes que elegem o árbitro ou uma instituição arbitral. Essa autonomia de vontade na escolha do processo arbitral, muitas vezes pode resultar em soluções mais adequadas às circunstâncias do caso empresarial.



dade metodológica e a flexibilidade procedimental que são aspectos essenciais para o sucesso dos métodos consensuais (diferentemente do processo judicial tradicional que segue uma lógica rígida e adversarial) permitem adaptações conforme a complexidade e a natureza do conflito.

A transição de uma cultura da sentença para uma cultura da pacificação exige uma mudança estrutural e comportamental no sistema jurídico brasileiro e os métodos consensuais, quando aplicados de forma adequada, têm o potencial de aprimorar a eficiência da justiça, fortalecer as relações empresariais, além de reduzir a crescente litigiosidade.

Neste sentido, apesar dos avanços normativos e institucionais, ainda há desafios a serem superados, especialmente no que tange à mentalidade dos agentes do sistema jurídico, sendo que a flexibilização procedimental, a instrumentalização metodológica e a conscientização dos empresários são medidas fundamentais para consolidar um modelo de justiça mais ágil e efetivo (Bacellar, 2023).

A adoção de métodos consensuais, como a mediação e a conciliação, além do desenvolvimento de práticas restaurativas e da possibilidade de opção pela arbitragem, representam alternativas que podem ser mais eficazes do que a judicialização dos conflitos. Esses métodos, com suas especificidades, permitem que as partes envolvidas discutam suas diferenças de forma colaborativa, buscando soluções que atendam aos seus interesses mútuos. Notou-se na pesquisa empírica (Bacellar, 2023), que muitos empresários que participaram de processos de mediação ou conciliação relataram maior satisfação com os resultados obtidos, em comparação com as decisões judiciais tradicionais.

## **A VISÃO SISTÊMICA E A EXLÉTICA NO TRATAMENTO DE CONFLITOS**

A complexidade dos conflitos empresariais exige abordagens inovadoras e multidimensionais para sua adequada resolução e o pensamento tradicional, baseado no modelo adversarial e dialético, frequentemente resulta em soluções que não atendem integralmente às necessidades das partes envolvidas. Assim, a adoção de uma abordagem exlética, inspirada na teoria de Edward de Bono (1992), para superar o pensamento dialético e estimular a criatividade na resolução de controvérsias incentiva a busca por soluções inovadoras e sustentáveis, evitando a dicotomia do ganha-perde característica dos litígios judiciais (Bacellar, 2023).



Com isso, o conceito de *provenção* (Burton, 1990) é apresentado como um elemento estratégico para evitar a escalada de conflitos, pois visa que eles sejam tratados (os conflitos) a fim de que ocorra a prevenção (pró) de litígios, fortalecendo a autonomia dos empresários na gestão de seus problemas e de suas controvérsias, permitindo que todos ganhem (ganha-ganha)..

A lógica tradicional do pensamento jurídico ocidental está enraizada na dialética, estruturada na oposição entre teses e antíteses, conduzindo a uma síntese que, por vezes, não contempla plenamente as demandas dos envolvidos. Edward De Bono (1992), então, propõe uma abordagem distinta, denominada exlética, que visa superar a rigidez do pensamento binário e promover soluções criativas e colaborativas. \*visto até aqui\*

A exlética valoriza a busca por alternativas inovadoras e a construção de caminhos não convencionais para o tratamento de conflitos, isto é, em vez de focar na disputa entre posições opostas, essa abordagem incentiva a ampliação da percepção dos problemas, incorporando múltiplas perspectivas e permitindo a construção de consensos mais amplos (Bacellar, 2023). No contexto dos métodos consensuais, a exlética pode ser aplicada para fortalecer práticas de mediação e negociação, evitando que as soluções sejam limitadas à lógica estritamente jurídica e adversarial.

A aplicação dessa perspectiva na resolução de litígios empresariais permite que os envolvidos rompam com padrões mentais fixos e explorem novas possibilidades para a construção de acordos, possibilitando que a gestão de conflitos ocorra de maneira mais estratégica e alinhada às reais necessidades das partes, contribuindo para a prevenção da litigiosidade e o fortalecimento das relações institucionais e comerciais (Bacellar, 2023).

A visão sistêmica no tratamento de conflitos parte do pressuposto de que as controvérsias não devem ser analisadas de forma isolada, mas como parte de um contexto mais amplo. No ambiente empresarial, os litígios frequentemente envolvem múltiplos fatores, incluindo aspectos econômicos, organizacionais, regulatórios e culturais. Portanto, a adoção de uma abordagem sistêmica é essencial para que a resolução do conflito seja efetiva e sustentável.

Desta forma, a gestão de conflitos empresariais deve considerar as questões jurídicas, mas também as dinâmicas organizacionais e as interações entre os diferentes atores envolvidos, sendo que a visão sistêmica permite a identificação das causas subjacentes dos litígios e a proposição de soluções que atuem para além dos efeitos imediatos, abrangendo os fatores estruturais que contribuem para a sua recorrência (Bacellar, 2023).

Ao integrar a perspectiva exlética ao pensamento sistêmico, é possível ampliar as possibilidades de resolução de controvérsias, evitando a repetição de padrões conflituosos e promovendo um ambiente de maior colaboração que incentiva a participação ativa das partes na construção de soluções, fortalecendo a autonomia dos envolvidos e reduzindo a dependência exclusiva do sistema judiciário para a solução de conflitos (Bacellar, 2023).

Importante destacar que os magistrados e demais agentes do campo judiciário ainda operam majoritariamente sob a lógica adversarial, o que dificulta a implementação de práticas mais flexíveis e adaptativas (Bacellar, 2023). No entanto, experiências bem-sucedidas em mediação empresarial demonstram que a combinação da visão sistêmica com a exlética pode resultar em maior eficiência na gestão de controvérsias e na construção de ambientes empresariais mais resilientes (Bacellar, 2023)

Neste sentido, a adoção dessas perspectivas pode transformar a forma como os litígios são geridos, permitindo que o sistema de justiça cumpra sua função pacificadora de maneira mais eficiente ao integrar o pensamento sistêmico ao padrão exlético para abrir novas possibilidades para a resolução de controvérsias, promovendo um ambiente mais colaborativo e sustentável para as relações empresariais.

## **A RESSIGNIFICAÇÃO DO MAGISTRADO NA GESTÃO DE CONFLITOS EMPRESARIAIS**

O crescente volume de litígios no sistema judiciário brasileiro tem exigido dos magistrados uma atuação mais estratégica e orientada para a pacificação social. No contexto dos conflitos empresariais, o papel do juiz vai além da função tradicional de decidir demandas. Há uma real necessidade de ressignificar a atuação dos magistrados, incorporando um modelo de gestão cooperativa do processo e incentivando o uso dos métodos consensuais de solução de controvérsias. Esse novo paradigma propõe que o juiz atue como um gestor pedagógico do conflito, promovendo soluções que transcendam a lógica adversarial e estimulem a cultura da pacificação (Bacellar, 2023).

Muitos magistrados ainda vêem a mediação e a conciliação como mecanismos secundários, relegando sua aplicação a momentos pontuais do processo. No entanto, a adoção de uma gestão cooperativa do conflito, na qual o juiz estimula a conversa entre as partes e fomenta a busca por soluções negociadas, pode resultar em uma melhor qualificação do processo e das soluções e ainda promover a diminuição significativa da litigiosidade, porém, essa abordagem demanda uma mudança de mentalidade dos agentes do sistema jurídico, valorizando a autonomia das partes e a flexibilidade na condução do litígio (Bacellar, 2023).

Historicamente, a figura do magistrado esteve atrelada à função de decidir conflitos por meio de sentenças, no entanto, essa visão restrita precisa ser ressignificada para permitir que o juiz atue como gestor pedagógico do conflito, orientando a comunicação das partes na busca pela solução mais adequada (Bacellar, 2023). A superação da cultura da sentença e a transição para um modelo de justiça mais cooperativo dependem da adoção de abordagens metodológicas inovadoras e flexíveis.

Assim, uma ressignificação do papel dos magistrados e advogados é necessária, pois incentiva uma atuação mais pedagógica e orientada para a pacificação. Dentre as estratégias sugeridas para promover essa transformação, destacam-se:

(I) por parte dos magistrados, ou por tribunais, CNJ, Enfam, Escolas Judiciais e de Magistratura, em estímulo aos seus profissionais: a) inspirar um maior número de magistrados a desenvolver competências nas suas atividades de gestão; além do exercício jurisdicional (função de julgar), faz parte de suas atribuições, como agentes proeminentes do campo e gestores (função de administrar), colocar em prática o conhecimento que já demonstraram ter sobre o conflito (em sua visão mais ampla) a fim de estimular a provenção (prevenção-pró) de litígios empresariais, com o uso da negociação, mediação, conciliação e da justiça restaurativa, antes e durante o processo; b) inspirar um maior número de servidores a desenvolver competências nas suas atividades administrativas, para promover avaliações diagnósticas e triagem dos casos, para colocar em prática habilidades que apliquem a provenção (prevenção-pró) de litígios empresariais, com a oferta de múltiplas portas, como a mediação, a conciliação, a negociação, a justiça restaurativa, antes e durante o processo; c) antes do processo, nos Cejusc, nos juzizados especiais ou em outras unidades, quando possível e adequado, convidar as partes a estabelecer negócios jurídicos processuais e/ou flexibilizar procedimentos de forma a melhor atender às situações concretas por meio de convenções processuais prévias; d) durante o processo propor avaliação diagnóstica para deliberar sobre as múltiplas portas, uma das quais pode ser a adequada; e) inovar em modelos de serviços processuais diferenciados, estimulando os advogados a extrair do próprio Código de Processo Civil os caminhos para o encontro da celeridade (arts. 190 e 191 do CPC) e da resolução adequada dos conflitos.

(II) por parte dos advogados ou por seu Conselho Federal, Escola Superior da Advocacia em âmbito nacional e perante as subseções, em estímulo aos seus profissionais: (a) colaborar na provenção de litígios, como alternativa aos procedimentos adversariais e destinada a resolver problemas antes ainda de ajuizar ação o que perpassa todos os momentos do conflito: a1) na elaboração de contratos típicos ou atípicos adequados ao negócio, como forma de inovação em modelos de produtos de direito material que possam emergir como necessários (por ocasião das tratativas negociais – elaboração do contrato) – combinando regras de direito material e processual; a2) no estabelecimento de cláusulas de mediação, cláusulas de revisão periódica do contrato e cláusulas de negociação de problemas pontuais que surgirem durante o curso do contrato, principalmente

em contratos de longa duração, etc.; a3) antes do processo, se necessário, provocar o juiz a fim de que se faça uma avaliação diagnóstica quando perceber a possibilidade de estabelecer negócios jurídicos processuais ou flexibilizar procedimentos de forma a melhor atender às situações concretas de seus clientes por meio de convenções processuais prévias; a4) durante o processo com pedido de flexibilização do procedimento para escolha de uma das múltiplas portas e deliberação conjunta sobre a mais adequada ainda que inove (inovação em modelos de serviços processuais diferenciados) de acordo com as peculiaridades do caso participando, coadjuvando com o juiz no gerenciamento consensual do processo;

(III) Por parte de todos os segmentos, Universidades e instituições: a) se ampliem as capacitações dos profissionais do direito para desenvolverem habilidades que propiciem melhor utilização dos métodos consensuais; b) se ampliem os projetos e programas de justiça e cidadania nas escolas públicas e privadas que trabalham os temas voltados à cultura da paz e o tratamento de conflitos (Bacellar, 2023, p. 263; 264).

A mudança de postura exige um investimento na formação dos magistrados, incluindo treinamentos específicos sobre mediação, conciliação e negociação, além da adoção, pelos tribunais, de políticas institucionais que incentivem e valorizem a atuação dos juízes nesse novo paradigma, mas não somente isso.

Essa resignificação envolve a compreensão de que a função do juiz não se limita à imposição de decisões, mas também inclui a orientação dos litigantes sobre os impactos da judicialização, incentivando alternativas que possam mitigar custos e preservar relações comerciais. Um juiz que compreende sua posição como facilitador nas relações entre pessoas pode qualificar as soluções de conflitos empresariais e reduzir a sobrecarga do judiciário, encaminhando litígios para portas alternativas que podem propiciar soluções mais rápidas e eficazes. Poderá ainda esse magistrado ampliar a segurança jurídica, ao estimular testes de realidade indagando sobre os verdadeiros interesses das partes, sobre suas expectativas e sobre a importância da previsibilidade para a estabilidade dos acordos firmados, o que fomenta a cultura da pacificação, emancipando empresários e até os próprios advogados a adotarem práticas *proventivas* de litígios.

Dados importantes sobre a percepção dos magistrados e empresários em relação ao uso dos métodos consensuais na resolução de conflitos empresariais foram encontrados na pesquisa empírica. Na percepção dos magistrados (Bacellar, 2023), aproximadamente 60% dos juízes entrevistados reconheceram que a mediação e a conciliação são instrumentos eficazes para reduzir a litigiosidade. No entanto, muitos relataram dificuldades estruturais para sua implementação, como a falta de mediadores capacitados e o acúmulo de processos que limita a realização de audiências conciliatórias. Apenas 40% dos magistrados relataram encaminhar com frequência processos empresariais para mediação. O restante

afirmou que a maior parte dos conflitos empresariais segue para decisão judicial, em razão da resistência dos advogados e da cultura adversarial do sistema. Mais de 70% dos magistrados entrevistados afirmaram que o incentivo à conciliação deve ser reforçado por políticas institucionais dos tribunais. Eles destacaram a necessidade de maior apoio estrutural e de um incentivo formal para que a prática seja adotada com maior frequência.

Quanto à percepção dos empresários (Bacellar, 2023), cerca de 65% dos entrevistados disseram preferir soluções extrajudiciais para seus conflitos, pois reconhecem que a judicialização prolonga controvérsias e gera custos elevados. Entretanto, apenas 30% afirmaram conhecer suficientemente os métodos consensuais, indicando a necessidade de maior divulgação e conscientização sobre essas ferramentas. Ademais, 50% dos empresários relataram experiências negativas no Poder Judiciário, principalmente devido à morosidade dos processos e à falta de previsibilidade nas decisões.

Desta forma, o papel do magistrado na gestão de conflitos empresariais precisa ser redefinido para incluir uma atuação mais proativa e pedagógica, com a adoção de métodos consensuais como estratégia prioritária para a resolução de controvérsias para trazer benefícios tanto para o Poder Judiciário quanto para os empresários, reduzindo custos, tempo de tramitação dos processos e fortalecendo a segurança jurídica (Bacellar, 2023). Isso

[...] explica as posturas inovadoras, quais a de um juiz efetivamente intérprete da vontade constitucional e concretizador das mensagens normativas do constituinte. Já existe quem assim se conduza, embora a um custo individual considerável. O anacronismo não costuma perdoar quem dele se afasta ou tem a ousadia de questionar suas bases (Nalini, 2008, p. XVI).

No entanto, para que essa mudança ocorra, é fundamental os tribunais implementem políticas institucionais de valorização dos métodos consensuais; os magistrados sejam capacitados para atuar como gestores do conflito, e não apenas como julgadores de litígios e os empresários e advogados sejam conscientizados sobre as vantagens da mediação e da conciliação (Bacellar, 2023).

O compromisso constitucional com a pacificação deve guiar o caminho para a modernização do sistema de justiça empresarial no Brasil. O fortalecimento da cultura da pacificação e a redução da litigiosidade dependem diretamente da ressignificação do papel do magistrado, que pode se tornar um agente essencial na construção de um sistema jurídico mais ágil, eficiente e acessível (Bacellar, 2023).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidenciou a complexidade das relações comerciais e que a litigiosidade empresarial no Brasil é afetada pela denominada cultura da sentença, que privilegia a decisão judicial em detrimento de métodos consensuais na forma autocompositiva. A crescente sobrecarga do Judiciário e a necessidade de maior eficiência no tratamento dos conflitos impõem a adoção de novas estratégias.

A pesquisa demonstrou que os métodos consensuais, quando aplicados de maneira adequada, representam um caminho eficaz para a qualificação dos processos, para a redução da litigiosidade e para a construção de uma nova cultura de pacificação. Por isso, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas e a arbitragem não devem ser encaradas como alternativas marginais ao processo judicial, mas como instrumentos centrais, disponíveis e ofertáveis a todo o tempo para a solução de controvérsias empresariais.

Além disso, a ressignificação do papel do magistrado como facilitador do diálogo e gestor do conflito é fundamental para a consolidação dessa nova abordagem, pois a atuação judicial deve ir além da imposição de sentenças, estimulando soluções negociadas e fortalecendo a autonomia das partes.

Dessa forma, a transição para uma cultura da pacificação exige mudanças estruturais, incluindo a capacitação de magistrados e advogados, a reformulação de políticas institucionais e o incentivo à educação para o conflito. A adoção de métodos consensuais deve ser compreendida como um passo essencial para a modernização do sistema de justiça, garantindo maior celeridade, previsibilidade e efetividade na resolução dos litígios empresariais.

Por fim, sugere-se que futuras pesquisas explorem a aplicação desses mecanismos em diferentes setores da economia, bem como a efetividade de políticas públicas voltadas à desjudicialização de controvérsias empresariais, para a promoção de um ambiente jurídico mais colaborativo e eficiente. Isso porque, a mudança cultural do litígio depende do engajamento de todos os atores envolvidos, consolidando uma justiça acessível e alinhada às necessidades da sociedade contemporânea.

## REFERÊNCIAS

BACELLAR, Roberto Portugal. **Compromisso constitucional com a pacificação: provenção de litígios e tratamento adequado de conflitos empresariais**. 2023. 428 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2023.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BURTON, John Wear; MASON, George; DUKES, Frank. **Conflict: resolution and prevention**. London: Macmillan, 1990.

BRASIL. **Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015)**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Resolução nº 325, de 29 de junho de 2020**. Estabelece as diretrizes estratégicas para o Poder Judiciário e o macrodesafio da desjudicialização e resolução consensual dos conflitos para o período 2021-2026. Brasília, DF: CNJ, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Portaria nº 104, de 4 de agosto de 2020**. Dispõe sobre o fortalecimento da Política Judiciária de soluções alternativas de conflitos e estabelece objetivos estratégicos para o período 2021-2026. Brasília, DF: CNJ, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Recomendação nº 71, de 2020**. Dispõe sobre a criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – Cejusc Empresarial e fomenta o uso de métodos adequados de tratamento de conflitos de natureza empresarial. Brasília, DF: CNJ, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026**. Brasília, DF: CNJ, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Justiça em números 2024**. Brasília, DF: CNJ, 2024.

DE BONO, Edward. **Serious creativity: using the power of lateral thinking to create new ideas**. Harper Business, 1992.

FERRAZ, Taís Schilling. **O Judiciário como sistema**. Revista Justiça e Cidadania, Rio de Janeiro: JC Editora, edição 268, dez. 2022.

NALINI, José Renato. **A rebelião da toga**. Campinas, SP: Millennium Editora, 2008.

NICÁCIO, Camila Silva. **Desafios e impasses aos meios consensuais de tratamento de conflitos**. In: GUNTHER, Luiz E.; PIMPÃO, Rosemarie D. (dir.). Conciliação, um caminho para a paz social. Curitiba: Juruá Editora, 2012. v. 1, p. 25-46.

VEZZULLA, Juan Carlos. **Mediação: teoria e prática – guia para utilizadores profissionais**. Lisboa: Agora Publicações, 2001.

VEZZULLA, Juan Carlos. **Teoria e prática da mediação**. Curitiba: Instituto de Mediação, 1995.

WATANABE, Kazuo. **Aspectos jurídicos da mediação**. São Paulo: RT, 2019.



# 10

## **REFLEXÕES SOBRE OS 15 ANOS DA POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL – UM CAMINHO A TRILHAR**

*Valeria Ferioli Lagrasta<sup>81</sup>*

### **INTRODUÇÃO**

Nesses 15 anos, transcorridos desde a edição da Resolução CNJ nº 125/2010, os métodos consensuais de solução de conflitos, principalmente a mediação, se desenvolveram muito no Brasil.

Analisando o caminho trilhado e fazendo um comparativo rápido do contexto atual com aquele existente à época da obra organizada pelo Ministro Antonio Cezar Peluso e pela Conselheira Morgana de Almeida Richa, quando da edição da Resolução CNJ nº 125/2010, “Conciliação e Mediação: Estruturação da Política Judiciária Nacional”<sup>82</sup>e<sup>83</sup> vamos perceber o quanto avançamos.

---

81 Juíza de Direito; Mestre e Doutora; Especialista em Mediação Judicial e Negociação pela Columbia University; Formadora da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM; Instrutora de técnicas autocompositivas e Políticas Públicas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Membro fundador da “Confederação Internacional de Mediação por Justiça” - Paris (França); Vencedora do VII Prêmio “Conciliar é Legal”, do Conselho Nacional de Justiça (2017); Membro do Comitê Gestor da Conciliação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Consultora da Comissão de Soluções Consensuais de Conflitos da OAB/SP;

82 RICH, Morgana de Almeida; PELUSO, Antonio Cezar (org.). GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord. Coleção ADRs). **Conciliação e Mediação: Estruturação da Política Judiciária Nacional**. Rio de Janeiro: Ed. Gen/Forense, 2011;

83 Para saber mais sobre o panorama da Política Judiciária Nacional, vide: ÁVILA, Henrique de Almeida; LAGRASTA, Valeria Ferioli. (Coords.). **Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses: 10 Anos da Resolução CNJ nº 125/2010**. São Paulo: IPAM, 2020.

Mas necessário ter em mente também, que esse percurso teve início bem antes do advento da Resolução CNJ nº 125/2010.<sup>84</sup>

O Brasil sempre teve uma tradição de conciliação.

A Constituição Federal de 1824 trazia três artigos: 160, 161 e 162, que tratavam da conciliação, da arbitragem e da justiça de paz; e a conciliação prévia era obrigatória, ou seja, ninguém podia ingressar com ação em juízo, se não tivesse tentado a conciliação perante o juiz de paz.

A conciliação prévia obrigatória foi sendo repetida na legislação infraconstitucional, como no Código Comercial de 1850 e na Consolidação das Leis de Processo Civil do Conselheiro Emílio Ribas; mas após a Constituição Federal de 1891, acabou a obrigatoriedade da tentativa de conciliação prévia.

A grande inovação de métodos consensuais de solução de conflitos no Brasil, porém, ocorreu na década de 80, com a Lei dos Juizados de Pequenas Causas (Lei nº 7.244/84) que, após a Constituição Federal de 1988, foi aprimorada pela Lei dos Juizados Especiais (Lei nº 9.099/95), recebendo a fase de execução. Isso porque, foi a partir desse momento, que teve início o trabalho com conciliadores terceiros, que não mais os juízes, em grande escala.

Importante lembrar, assim, de todos aqueles que participaram dessas primeiras iniciativas de conciliação no Brasil, como os Professores Kazuo Watanabe, Ada Pellegrini Grinover, Cândido Dinamarco, e os magistrados Mariz de Oliveira e Caetano Lagrasta.

Mais tarde, em 2003, surgiu o Projeto de Gerenciamento do Processo, coordenado pelos Professores Kazuo Watanabe e Ada Pellegrini Grinover e pelo Desembargador Caetano Lagrasta, desenvolvido para o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que foi implantado como piloto na Vara única da Comarca de Patrocínio Paulista, da qual era titular o Professor Fernando da Fonseca Gajardoni, e na 2ª Vara da Comarca de Serra Negra, da qual eu era titular, base do que hoje é o Setor Pré-processual do CEJUSC (Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos), e primeira iniciativa de introdução da mediação no processo civil brasileiro.

---

<sup>84</sup> Para se aprofundar no contexto do surgimento da Resolução CNJ nº 125/2010, leia-se: LAGRASTA, Valeria F. **Métodos Consensuais de Solução de Conflitos no Judiciário**: aprendizagem evolutiva. São Paulo: Publique Edições, 2024.

Nessa época também teve início a preocupação com a formação de conciliadores e mediadores, que até então não existia, bastando para o exercício da função de conciliador ter vocação e reputação ilibada.

E surgiram outras experiências em vários estados, como Paraná, Santa Catarina, Pernambuco, com Centrais de Conciliação, tanto no Judiciário, quanto no Ministério Público e na Defensoria Pública.

O Conselho Nacional de Justiça, seguindo essa evolução, em 2006, na gestão da Ministra Ellen Gracie, lançou o Movimento pela Conciliação, instituindo o Dia da Conciliação e, mais tarde, a Semana Nacional da Conciliação, que visava difundir esse método de solução de conflito, sendo fruto de projeto de grupo de trabalho do qual participaram vários magistrados, dentre os quais, o atual Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Marco Aurélio Buzzi.

Merece destaque nessa retrospectiva histórica, a proposta de Política Pública apresentada pelo Professor Kazuo Watanabe, quando integrava o Conselho Consultivo do CNJ, ao então Presidente Ministro Gilmar Mendes e que, posteriormente, na gestão do Ministro Cezar Peluso, deu origem à Resolução CNJ nº 125/2010, tornando o trabalho com os métodos consensuais de solução de conflitos permanente e obrigatório nos tribunais, como Política Judiciária Nacional.

Assim, podemos perceber que a Resolução CNJ nº 125/2010 trouxe um mosaico das experiências de vários estados e tribunais, consolidando-as numa Política permanente e estruturada do Poder Judiciário, sendo importante mencionar os integrantes do grupo de trabalho responsável por sua elaboração, que recebeu orientação do Professor Kazuo Watanabe e foi coordenado pela então Conselheira Morgana de Almeida Richa: Adriana Goulart de Sena Orsini, Valeria Ferioli Lagrasta, Mariella Ferraz de Arruda Police Nogueira, Sidmar Dias Martins, José Guilherme Wasi Werner e Tatiana Cardoso. E ainda, os membros do Comitê Gestor da Conciliação: o atual Ministro Marco Aurélio Buzzi, André Gomma de Azevedo e Roberto Portugal Bacellar, que participaram da finalização da redação, após a apresentação da minuta pelo grupo de trabalho mencionado.

A partir dessa breve retrospectiva histórica e do advento da Resolução CNJ nº 125/2010, constatamos que muito se avançou na implantação dos métodos consensuais de solução de conflitos no Brasil, nesses 15 anos, porém ainda temos muitos desafios, a fim de tornar efetivo o acesso à justiça, como “acesso à ordem jurídica justa” (WATANABE, 2019, n.p.), cerne da Política Judiciária.

## **O SISTEMA BRASILEIRO DE MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS<sup>85</sup>**

A Resolução CNJ nº 125/2010, ao instituir Política Judiciária, traz objetivos amplos e de vanguarda, que não estão totalmente consolidados, representando grandes desafios: 1) Mudança de Mentalidade; 2) Qualidade do serviço dos terceiros facilitadores: Formação e Remuneração; 3) Acesso à justiça.

Antes de adentrar nos desafios, propriamente ditos, da consolidação dos métodos consensuais no Brasil, necessário compreender sua base normativa.

Conforme costumava afirmar a Professora Ada Pellegrini Grinover, existe hoje, um minissistema de métodos consensuais de solução de conflitos, composto pelas Leis nºs 13.105/2015 (Código de Processo Civil) e 13.140/2015 (Lei de Mediação) e pela Resolução CNJ nº 125/2010, que não foi revogada pelas primeiras e que, portanto, continua em vigor. E, assim, em alguns momentos, há uma aparente contradição entre as normas que, em grande parte, decorre da origem dos normativos mencionados.

Nesse sentido, importante mencionar, que a Lei de Mediação, em princípio, iria tratar apenas da mediação pública, mas acabou tratando também da mediação judicial, que já estava regulamentada na Resolução CNJ nº 125, com excelentes resultados e que, por esse motivo, teve a maior parte de seus regramentos consolidados na Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil), anterior à Lei de Mediação.

A própria Professora Ada realizou incansável trabalho a fim de evitar distorções e a revogação de dispositivos da Resolução CNJ nº 125/2010, que vinham sendo aplicados com grande sucesso.

Cita-se como exemplo, evitar que o art. 3º da Lei de Mediação trouxesse a vedação da mediação para direitos indisponíveis, modificando a redação para admiti-la em questões que versem sobre direitos transacionáveis ou “indisponíveis que admitam transação”.

Então, o primeiro desafio, anterior àqueles decorrentes dos próprios objetivos da Resolução CNJ nº 125, é trazer coerência à interpretação das normas.

---

<sup>85</sup> Para compreender melhor o minissistema de métodos consensuais de solução de conflitos existente no Brasil, consulte-se: Minissistema de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e Aplicação Efetiva do Artigo 334 do Código de Processo Civil. In: ÁVILA, Henrique de Almeida; LAGRASTA, Valeria Ferioli. (Coords.). **Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesse: 10 Anos da Resolução CNJ nº 125/2010**. São Paulo: IPAM, 2020.

Nesse sentido, ao afirmar a existência de um minissistema de métodos consensuais de solução de conflitos no Brasil, a Professora Ada sugeria a aplicação da “Teoria do Diálogo das Fontes”, que preceitua que apesar da lei especial prevalecer sobre a lei geral (art. 2º, §§ 1º e 2º, do Decreto-lei n. 4.657/42 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), onde a lei geral não contrariar ou não restringir a lei especial, ela a complementa; sendo esta a regra de hermenêutica que deve ser aplicada em várias hipóteses de aparente contradição entre as normas, como por exemplo, na interpretação do art. 334 do CPC em consonância com o art. 27 da Lei de Mediação, dentre outros.

## **ACESSO À JUSTIÇA COMO “ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA”**

O objetivo central da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, é o “acesso à justiça” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, n.p.) qualificado ou “acesso à ordem jurídica justa”, expressão cunhada pelo Professor Kazuo Watanabe, que significa que não basta permitir que o cidadão ingresse no Judiciário, sendo necessário que consiga sair dele com uma solução célere, justa, adequada e efetiva para o conflito, ou que nem ingresse, por conseguir resolver seus conflitos por meio de mecanismos consensuais.

Isso se traduz na existência de uma grande porta de entrada ao Poder Judiciário, que em muito foi facilitada com a assistência judiciária gratuita aos hipossuficientes, os Juizados Especiais e a organização da Defensoria Pública e do Ministério Público; mas também de uma ampla porta de saída, apta a permitir que o jurisdicionado obtenha uma resposta, em tempo razoável, recebendo tratamento adequado para o seu conflito.

Trata-se da organização do sistema judiciário como tribunal multiportas, oferecendo outras formas de solução de conflitos, além da adversarial através da sentença, como aquelas afetas aos métodos consensuais de solução de conflitos – oferecer uma gama de métodos adequados a cada tipo de conflito que se apresenta.

E, a organização do Poder Judiciário como tribunal multiportas traz a possibilidade de os cidadãos resolverem seus conflitos até mesmo sem a necessidade de ajuizamento de ação.

O conceito de acesso à justiça como “acesso à ordem jurídica justa”, assim, é amplo, e exige que o Poder Judiciário organize e disponibilize, além dos serviços processuais e daqueles que envolvam métodos consensuais de solução de conflitos, serviços que atendam os cidadãos de forma mais abrangente, como de orientação jurídica, assistência social, psicologia e obtenção e documentos essenciais ao exercício da cidadania.

A experiência de sistema multiportas, agregada ao conceito de “acesso à ordem jurídica justa”, deram origem à unidade judiciária criada pela Resolução CNJ nº 125/2010, denominada CEJUSC (Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos), que conta com Setor Pré Processual, Setor Processual e Setor de Cidadania<sup>86</sup>.

Nota-se, entretanto, que apesar da instalação de grande número dessas unidades em vários estados, nesses 15 anos, ainda não houve plena compreensão, tanto em relação à sua característica de tribunal multiportas, quanto à necessidade de disponibilização de serviços de cidadania, sendo poucas as unidades que dispõem de setor de cidadania e que oferecem outros métodos de solução de conflitos, além da conciliação e da mediação.

Assim, o principal desafio da consolidação da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses é a própria compreensão de seu objetivo principal, que é o acesso à justiça como “acesso à ordem jurídica justa”.

E essa dimensão do “acesso à justiça” traz ainda a necessidade de diálogo e cooperação entre os Poderes e entre estes e entidades como Defensoria, Ministério Público, Procuradorias, Procon, e também com empresas e entidades públicas e privadas, câmaras privadas de mediação, Ordem dos Advogados, Administração Pública, etc, o que exige a mudança de cultura e de mentalidade.

Nesse sentido, a Resolução CNJ nº 125/2010 preconiza a estruturação da Política Judiciária em tripé, tendo no topo, o Conselho Nacional de Justiça, com atribuições de nível nacional, sendo responsável pelo estabelecimento de diretrizes e orientação aos tribunais e, ainda, pela interlocução política com outros Poderes e entidades públicas e privadas; na camada seguinte, os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs), de cada estado e de cada Justiça, responsáveis pela organização da Política em nível estadual; e na base, os Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos (CEJUSCS), cuja organização, estruturação e fiscalização cabe aos NUPEMECs que, muitas vezes, precisam buscar convênios com os Poderes Executivos Municipal e Estadual.

E neste ponto, vislumbra-se, portanto, outro desafio que é a adequada estruturação das unidades judiciárias, CEJUSCs, que são as responsáveis pelo trabalho com os métodos consensuais de solução de conflitos.

Nesse ponto, apesar da Resolução CNJ nº 282/2019 ter alçado o CEJUSC à condição de unidade judiciária, alterando, em parte, a Resolução CNJ nº 219/2016 (Priorização do

---

<sup>86</sup> Para entender melhor o funcionamento do CEJUSC, vide: **Guia Prático de Funcionamento do CEJUSC**. LAGRASTA, Valeria Ferioli (Coord.). São Paulo: IPAM, 2. Ed., 2016.

Primeiro Grau) e exigindo que tenha estrutura física e de pessoal semelhante a de uma Vara, são poucas as unidades em todo o Brasil que realmente contam com essa estrutura, o que reflete diretamente na sua capacidade de atender à demanda advinda da obrigatoriedade de realização de sessão de conciliação/mediação no início do processo, logo após o recebimento da inicial (art. 334 do CPC/2015), deixando vários magistrados de designá-la, exatamente sob o fundamento de falta de estrutura adequada.

E, ligado a esse enfrentamento há ainda o da existência de número insuficiente de conciliadores e mediadores nos CEJUSCs, o que foi, em muito, minimizado com o curso de formação de conciliadores/mediadores, por meio de ensino à distância, formatado pelo CNJ durante a Pandemia de Covid-19, em caráter emergencial, mas que acabou auxiliando sobremaneira os tribunais, com o oferecimento dos cursos de forma gratuita.

Referido curso, inclusive, está em fase de atualização por grupo de trabalho, do qual faço parte, organizado pela Conselheira Mônica Nobre, pois houve muita inovação na área de ensino à distância, com novas ferramentas que permitem o uso de metodologias semelhantes às aquelas utilizadas nos cursos presenciais, não deixando nada a desejar em relação a esses.

Constata-se dessa forma, que o próprio cerne da Política Judiciária Nacional, que é o “acesso à ordem jurídica justa”, exige uma melhor compreensão, partindo exatamente dessa compreensão, a possibilidade de enfrentamento dos outros obstáculos ainda existentes para sua efetividade.

## **MUDANÇA DE MENTALIDADE**

Costuma-se dizer que o brasileiro, pela sua cultura, é dependente de autoridade, pois ao ingressar com uma ação em juízo, tanto o advogado, quanto o jurisdicionado, não buscam uma solução conciliada para o caso, mas sim uma sentença. E esta não pacifica as partes, pois sempre deixa ao menos uma descontente, quando não, as duas, o que gera novas ações, execução e recursos.

Já os métodos consensuais de solução de conflitos, por resolverem o conflito no seu âmago, atingindo os verdadeiros interesses e necessidades das partes, levam à pacificação social. E, por esse motivo, aliado a sobrecarga de trabalho do Judiciário, busca-se hoje o resgate dos métodos consensuais de solução de conflitos que, diferentemente do que parece, não são novos, e foram utilizados em diversas fases, ligadas à própria forma de organização da sociedade.



Nesse caminho de resgate da cultura da paz, o CPC/2015 instituiu a obrigatoriedade de sessão de conciliação/mediação no início do processo (art. 334), pretendendo o legislador, a mudança de mentalidade do povo brasileiro, através do incentivo ao uso dos métodos consensuais de solução de conflitos.

Importante mencionar, nesse ponto, que a obrigatoriedade não se volta à participação na conciliação/mediação em si mesmas, que depende da concordância das partes, mas ao conhecimento da existência, do funcionamento e dos benefícios dos métodos consensuais de solução de conflitos, cabendo às partes, após o recebimento dessas explicações, optarem pela submissão ou não ao procedimento afeto a esses métodos.

Ou seja, a obrigatoriedade é de realização da pré-mediação, e não da sessão de conciliação/mediação propriamente dita, e volta-se à mudança de mentalidade.

Mas ainda há muito a ser feito em relação à mudança de mentalidade do povo brasileiro, pois nota-se que, dificilmente, o cidadão busca voluntariamente os métodos consensuais de solução de conflitos fora do Judiciário.

Conforme afirma o Professor Kazuo Watanabe, ao discorrer sobre a fase de transição da “cultura da sentença” para a “cultura da pacificação”, na qual nos encontramos, essa referência não é à “cultura” no sentido sociológico, mas à mudança de comportamento dos profissionais da área jurídica, para que compreendam e incentivem o uso dos métodos consensuais de solução de conflitos. E isso porque, quando atentamos ao Brasil profundo, verificamos que comunidades rurais, ribeirinhas, indígenas, quilombolas, têm sistemas próprios de “justiça” (regramentos da vida em sociedade), e fazem parte deles, sistemas de solução de conflitos.

Assim, trata-se, na verdade, de uma mudança de paradigma, que exige que voltemos os olhos para ferramentas já disponíveis, mas que são pouco utilizadas, como o saneamento do processo em cooperação com as partes, com possibilidade de tentativa de composição (art. 357, § 3º CPC/2015), o negócio jurídico processual (art. 190 CPC/2015) e a própria utilização dos métodos consensuais de solução de conflitos em fase anterior à propositura da ação, seja no setor pré processual do CEJUSC, seja extrajudicialmente, inclusive, através de ferramentas de videoconferência; contribuindo, assim, em última análise, para a mudança de mentalidade.

Não podemos perder de vista, porém, que essa mudança de comportamento está intimamente ligada à disponibilização de um serviço de qualidade, que advém da formação adequada dos terceiros facilitadores, pois permanecendo o Poder Judiciário como a prin-



cipal porta de entrada dos conflitos da sociedade, é através dele que a maior parte dos cidadãos irá conhecer e ter o primeiro contato com os métodos consensuais de solução de conflitos; e assim, se forem mal conduzidos, levarão ao caminho inverso do pretendido, com os cidadãos evitando seu uso, quer seja no Judiciário, quer seja fora dele.

## **QUALIDADE DOS MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS**

A formação adequada de conciliadores e mediadores reflete diretamente na qualidade do serviço prestado por eles, sendo este um dos objetivos da Política Judiciária Nacional da Resolução CNJ nº 125/2010, que traz em seu Anexo I parâmetros mínimos, que devem ser observados nos cursos de formação disponibilizados pelos tribunais, diretamente, ou através de entidades habilitadas pelos NUPMECs.

A fim de atender essa exigência e, diante da necessidade de conciliadores e mediadores em número suficiente nos CEJUSCs de todo o Brasil, face a demanda advinda da obrigatoriedade da sessão de conciliação/mediação no início do processo (art. 334 CPC/2015), conforme já dito, o Conselho Nacional de Justiça, passou a oferecer gratuitamente curso de formação de conciliadores e mediadores judiciais por ensino à distância, em parceria com os tribunais.

Importante mencionar, que exatamente para garantir a qualidade dos profissionais formados, os tutores desses cursos precisam ser instrutores cadastrados no Conselho Nacional de Justiça (ConciliaJud), conforme Regulamento das Ações de Capacitação de Conciliadores e Mediadores CNJ.

Melhor explicando, tanto para ser tutor do curso por ensino à distância, quanto para ministrar curso presencial de formação de conciliadores ou de mediadores, é necessário ter formação como instrutor, e a formação de instrutores, assim como a formação de conciliadores, mediadores e negociadores foi objeto da obra lançada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, de minha autoria, que serve de base para essas formações e se encontra disponível gratuitamente, no site do Conselho Nacional de Justiça.<sup>87</sup>

Referido curso encontra-se em fase de atualização, diante das várias mudanças e inovações ocorridas desde a sua edição em 2021.

---

87 LAGRASTA, Valeria F. **Curso de Formação de Instrutores: Negociação, Mediação e Conciliação**. [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/formacao-instrutores\\_negociacao\\_mediacao-conciliacao.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/formacao-instrutores_negociacao_mediacao-conciliacao.pdf). Acesso em 25/10/2025.

Não podemos perder de vista, que a formação adequada dos terceiros facilitadores (conciliadores, mediadores e negociadores) para atuarem, tanto no âmbito judicial, quanto no extrajudicial e nas câmaras que utilizam métodos consensuais de solução de conflitos nos órgãos da Administração Pública, é fundamental para tornar real o acesso à justiça amplo ao cidadão, objetivo de todos os Poderes do Estado.

Mas fato é que já deveríamos estar pensando no aperfeiçoamento e aprofundamento dos terceiros facilitadores, com formações específicas em mediação empresarial, de consumo, familiar, fundiária, ambiental, etc. E ainda, no uso de outros métodos consensuais de solução de conflitos, além da conciliação e da mediação, como avaliação neutra de terceiro, *mini trail*, dentre tantos já utilizados em outros países e principalmente, utilizados no Brasil e próprios da nossa cultura, como o “método coletivo dialogal” (LAGRASTA, 2024, n.p.) a fim de tornar realidade o Poder Judiciário organizado como tribunal multiportas.

Eis aqui um grande desafio ainda a ser enfrentado, pois de nada adianta modificar a nomenclatura de métodos “alternativos”, para “adequados”, e caracterizar doutrinariamente o CEJUSC como tribunal multiportas, afirmando que, para cada tipo de conflito, existe um método adequado, e nada fazer para buscar esse método!

Como já mencionado anteriormente, as diversas comunidades que habitam o Brasil possuem sistemas próprios de solução de conflitos, sendo que, muitas vezes, se buscarmos conhecer e compreender esses métodos, poderemos aplicá-los com resultados muito melhores, pois apresentam identidade com a cultura de nosso povo e, portanto, contam com o seu reconhecimento.

Por outro lado, a qualidade do serviço prestado por conciliadores e mediadores, que exige, além da formação básica, aperfeiçoamento, com investimento em cursos de reciclagem e especialização, está intimamente ligada à adequada remuneração desses terceiros facilitadores, pois não se pode cobrar investimento em cursos voltados a essa formação complementar, se não receberem eles remuneração digna.

Neste ponto, a Resolução CNJ nº 271/2018 tentou solucionar o problema, estabelecendo uma remuneração por níveis (voluntário, básico, intermediário e avançado), de responsabilidade das partes. Entretanto, a forma estabelecida, advinda de modelo existente em câmaras privadas de mediação, não se mostrou adequada para o âmbito judicial, no qual a maioria dos usuários são beneficiários da assistência judiciária gratuita, tendo os conciliadores/mediadores que atuar, na maior parte das vezes, como voluntários, não recebendo qualquer remuneração.

Neste ponto, necessário dizer, que tal Resolução estabeleceu a necessidade de conciliadores/mediadores atenderem gratuitamente 10% (dez por cento) dos casos que atendem com remuneração, entretanto, esse percentual se mostrou insuficiente, diante do grande número de beneficiários da assistência judiciária gratuita que recorrem ao Judiciário.

Também não se mostrou adequada a negociação do valor da remuneração pelo próprio conciliador/mediador no início da sessão, pois diferentemente do que ocorre no âmbito privado, onde é realizada a pré mediação, por profissional diferente daquele que irá conduzir o procedimento propriamente dito, e na qual, além de informações sobre o procedimento, é estabelecida a projeção de horas a serem trabalhadas com a negociação da remuneração do mediador; no âmbito judicial, apesar da previsão contida no §12, do art. 334 que, ao estabelecer o prazo de 20 minutos para a sessão, remete exatamente para a necessidade de realização da pré mediação, na prática, isso dificilmente ocorre, sendo o próprio mediador que irá conduzir o procedimento, portanto, quem negocia sua remuneração no início da sessão, o que impede, muitas vezes, até o prosseguimento da sessão, gerando o desinteresse das partes.

Melhor se apresenta, portanto, a remuneração de conciliadores e mediadores advinda de um fundo especificamente criado pelos tribunais com tal finalidade, ou de previsão na lei de custas estadual; o que já ocorre em alguns estados.

Assim, a formação adequada de conciliadores e mediadores, aliada à sua remuneração digna, são essenciais para a qualidade do serviço prestado nos Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos e, conseqüentemente, para a mudança de mentalidade dos cidadãos em relação ao uso dos métodos consensuais de solução de conflitos.

## **CONCILIAÇÃO/MEDIAÇÃO “ONLINE”**

A possibilidade de realização de sessões, tanto de conciliação, quanto de mediação, por videoconferência ou outro recurso tecnológico, já era prevista no Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015 - arts. 236, § 3º e 334, § 7º) e na Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015 - art. 46), desde 2015, entretanto, não vinha sendo utilizada, devido à resistência de partes, dos advogados e dos próprios magistrados, passando a merecer maior atenção a partir do isolamento social imposto pela pandemia do Covid-19, tornando-se uma realidade.

E, não há dúvida que facilita o acesso ao Poder Judiciário, diminuindo custos e distâncias.

Entretanto, é necessário que as sessões virtuais sejam utilizadas com parcimônia e bom senso, a fim de que haja a compreensão e o uso do recurso tecnológico, inclusive pelo hipossuficiente, sob pena de representar obstáculo ao acesso à justiça, com “j” minúsculo, como costuma dizer o Professor Kazuo Watanabe, ao se referir ao “acesso à ordem jurídica justa”.

Em outras palavras, devemos permitir não só que o cidadão ingresse no Judiciário, mas que tenha plenas condições de acessar as plataformas de videoconferência ou outro recurso tecnológico disponibilizado pelos tribunais, e que, nada obstante as sessões se realizem virtualmente, sejam observados os princípios éticos e regras de conduta que regem a conciliação e a mediação, a fim de que a solução para o conflito seja célere, justa e efetiva.

Ainda, importante enfatizar que, embora haja previsões gerais no Código de Processo Civil, o art. 46 da Lei de Mediação traz a necessidade de concordância expressa das partes para a realização da sessão de mediação “pela internet ou outro meio de comunicação que permita a transação à distância”.

Assim, levando em consideração a regra de hermenêutica jurídica que estabelece a prevalência da lei especial sobre a lei geral (art. 2º, §§ 1º e 2º, do Decreto-lei n. 4.657/42 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), a norma que deve ser aplicada é o art. 46 da Lei de Mediação, que prevalece sobre a lei geral, que no caso é o Código de Processo Civil, sendo necessária, portanto, a concordância das partes e dos advogados, em qualquer circunstância, para a realização de sessão de mediação virtual.

Entretanto, não havendo previsão específica para a realização de sessão de **conciliação ou utilização de outro método consensual de solução de conflitos eventualmente disponível** no CEJUSC, por videoconferência, nessas hipóteses, podemos considerar que, em princípio, sua realização é obrigatória, admitindo-se a dispensa pelo magistrado através de decisão fundamentada, caso haja “impossibilidade técnica ou prática” de qualquer das partes ou seus advogados.

E, seguindo esse entendimento, foi editada a Lei 11. 994/20, que alterou os artigos 22 e 23 da Lei n. 9.099/95, prevendo expressamente ser “cabível a conciliação não presencial conduzida pelo Juizado mediante o emprego dos recursos tecnológicos disponíveis de transmissão de sons e imagens em tempo real...” e que “Se o demandado não comparecer ou recusar-se a participar da tentativa de conciliação não presencial, o Juiz togado proferirá sentença”.

E, assim, podemos concluir que existem previsões distintas para a conciliação e para a mediação, sendo a realização da primeira por videoconferência, nos Juizados, sempre obrigatória, cabendo à parte alegar e comprovar a impossibilidade técnica e, ao magistrado, decidir pela dispensa de forma fundamentada; e dependendo a realização da segunda “pela internet ou outro meio de comunicação que permita a transação à distância” da concordância expressa das partes, independentemente de terem ou não condições técnicas, diante do princípio ético da autonomia da vontade, que informa a mediação.

Em outras palavras, na conciliação no Juizado, o juiz designa a sessão virtual, caso entenda necessário (pois o § 2º, do art. 22 da Lei dos Juizados Especiais Cíveis, conforme alteração contida na Lei n. 13.994/2020, estabelece ser “cabível” a conciliação não presencial) e deve a parte, no caso de impossibilidade técnica ou prática, justificar sua não participação, sob pena de confissão ou revelia, com a prolação imediata de sentença; e na mediação, antes de designar a sessão virtual, o magistrado deve consultar as partes, pois havendo a discordância de uma delas, a sessão não se realizará (art. 46 da Lei 13.140/15).

Mas deve ficar claro, que o mesmo não ocorre no caso de sessão de mediação presencial, no início do processo, tal qual prevista no art. 334 do CPC, pois neste caso, ainda que haja discordância de uma das partes, a sessão se realizará, apenas podendo ser dispensada se houver manifestação de ambas as partes pela sua não realização.

E explicitadas as condições para a designação ou não da sessão virtual de mediação ou de conciliação, tratando-se de sessão presencial ou virtual, “os princípios éticos e regras de conduta previstos no Código de Ética, do Anexo III, da Resolução CNJ n. 125/2010” (OLIVEIRA, 1999, p.195-198) devem ser observados.

Assim, na realização das sessões virtuais, merece destaque a observância do princípio da confidencialidade, que se reveste no dever de manter sigilo sobre todas as informações obtidas na sessão, salvo permissão expressa das partes, violação à ordem pública ou às leis vigentes (ocorrência de crime de ação pública); incluindo-se em tal dever a vedação de servir como testemunha do caso e prestar serviços de advocacia aos envolvidos.

É esse princípio que contribui para que as partes se sintam mais à vontade ao discorrer sobre seus problemas, pois permite que confiem na atuação do conciliador/mediador, no sentido de que este não irá levar as informações obtidas na sessão, quer para o juiz, quer para qualquer outra pessoa. Diante desse princípio, no âmbito privado, os mediadores costumam assinar, no início de cada sessão, termo de sigilo, o que não é necessário no âmbito judicial, por já terem que assinar, no início do exercício, termo de compromisso, obrigando-se a seguir as disposições do Código de Ética, do Anexo III, da Resolução n. 125,

como um todo e, mais recentemente, os princípios éticos constantes da Lei n. 13.140/2015 que, inclusive, apresenta dois artigos destinados apenas a explicitar o princípio da confidencialidade (arts. 30 e 31).

Nota-se ainda, ser de suma importância, no início da sessão, que o servidor responsável, além de colher a qualificação completa das partes e advogados, verifique seus documentos de identificação com foto, evitando a participação de pessoas alheias ao conflito, solicitando, ainda, caso necessário, que sejam anexados documentos indispensáveis à sua realização, de acordo com a natureza do conflito.

Também imprescindível que o conciliador/mediador realize a “fala de abertura” o mais completa possível, informando os envolvidos sobre o procedimento do método consensual de solução de conflitos, os princípios éticos e regras de conduta que o regem, com ênfase à confidencialidade; explicitando, ainda, a possibilidade de realização de “caucus” (sessões privadas do terceiro facilitador com cada uma das partes) ou reuniões privadas das partes com seus respectivos advogados, através de ferramenta disponibilizada pelas próprias plataformas “online”.

Além disso, todos os cuidados das sessões presenciais, seja em relação aos princípios éticos, seja em relação às normas e dispositivos legais vigentes, devem ser observados.

Assim, a realização das sessões de conciliação/mediação por videoconferência é uma realidade, e vem propiciando o acesso à justiça amplo.

## **CONCLUSÃO**

Passados 15 anos, desde o início da vigência da Resolução CNJ nº 125/2010, que instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, podemos constatar que, apesar da evolução dos métodos consensuais de solução de conflitos no Brasil, ainda é necessário refletir sobre as dificuldades que temos que superar para universalizá-los e, conseqüentemente, tornar o acesso à justiça mais efetivo, impactando diretamente na construção de uma sociedade mais justa, democrática e solidária.

E não podemos deixar de considerar que enfrentamos atualmente uma “litigiosidade incontida”, predatória.

Conseqüentemente, temos que ter em mente que o principal objetivo dos métodos consensuais de solução de conflitos não é a solução para a crise da Justiça, mas o acesso

à justiça como “acesso à ordem jurídica justa”, sendo necessária a cooperação de todos: cidadãos, advogados, membros do Ministério Público, da Defensoria Pública e das Procuradorias, conciliadores, mediadores, etc, a fim de tornar realidade a visão do Poder Judiciário, trazida pela Resolução CNJ nº 125/2010, de prestador de serviços que atende aos anseios da comunidade.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ÁVILA, Henrique de Almeida; LAGRASTA, Valeria Ferioli. (Coords.). **Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses**. São Paulo: IPAM, 2020.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

LAGRASTA, Valeria F. **Métodos Consensuais de Solução de Conflitos: aprendizagem evolutiva**. São Paulo: Publique Edições, 2024.

**Método Coletivo Dialogal: solução de conflitos organizacionais**. São Paulo: Editora Dialética, 2024.

**Mediação Judicial: Análise da realidade brasileira – origem e evolução até a Resolução nº 125, do Conselho Nacional de Justiça**. Coleção ADRs. São Paulo: Gen/Forense Editora, 2012.

Curso de Formação de Instrutores: Negociação, Mediação e Conciliação. [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/formacao-instrutores\\_negociacao\\_mediacao-conciliacao.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/formacao-instrutores_negociacao_mediacao-conciliacao.pdf)

**Capacitação de Conciliadores e Mediadores**. In: PRADO DE TOLEDO, Armando Sérgio; TOSTA, Jorge; FERREIRA ALVES, José Carlos (Coords.) Estudos Avançados de Mediação e Arbitragem. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

**Guia Prático de Funcionamento do CEJUSC**. (Coord.). São Paulo: IPAM, 2. Ed., 2016.

LAGRASTA, Valeria F.; BACELLAR, Roberto P. (Coords.) **Conciliação e Mediação – ensino em construção**. São Paulo: IPAM, 2016.

OLIVEIRA, Ângela. **Mediação – código de ética dos mediadores**. In: \_\_\_\_ (Coord.). **Mediação: métodos de resolução de controvérsias**. São Paulo: LTr: Centro Latino de Mediação e Arbitragem, 1999. p. 195-198.

RICHA, Morgana de Almeida; PELUSO, Antonio Cezar (org.). GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord. Coleção ADRs). **Conciliação e Mediação: Estruturação da Política Judiciária Nacional**. Rio de Janeiro: Ed. Gen/Forense, 2011.

STONE, Katherine V.W. **Alternative Dispute Resolution**. Encyclopedia Of Legal History. Stan Katz, ed., Oxford University Press. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=631346>>. Acesso em: 05 mar 2019.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à Ordem Jurídica Justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos**. Belo Horizonte: Del Rey. 2019.



# 11.

## **O PAPEL DO CEJUSC NA TRANSFORMAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA SOB O PILAR DA RESOLUÇÃO 125/2010 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

*Roberta de Melo Carvalho<sup>88</sup>*

### **INTRODUÇÃO**

O panorama atual do Poder Judiciário Brasileiro reflete nossa evolução histórico-social calcada em uma cultura de dominação patriarcal, sendo muito recente a construção da base democrática, na qual ainda estamos edificando os pilares para que as futuras gerações possam efetivamente viver em uma sociedade pacífica, fraterna, plural e calcada em cultura de paz.

---

88 Juíza do Trabalho Substituta do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região. Atualmente exerce a função de Juíza Auxiliar da Vice-Presidência do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e atua como Juíza Supervisora do CEJUSC/TST. Integrante do Comitê Gestor da Conciliação do Conselho Nacional de Justiça. Foi Secretária-Geral da Comissão Nacional de Promoção à Conciliação – CONAPROC no biênio 2022-2024. Exerceu a coordenação do Centro Judiciário de Métodos Consensuais de Solução de Disputas - CEJUSC/JT em Brasília (TRT10) desde sua implantação em 2017 até março de 2022. Integrou o NUPMEC/JT do Regional no período de 2017 a 2022. Foi representante da Região Centro-Oeste na Comissão Nacional de Promoção à Conciliação - CONAPROC/CSJT no biênio 2020-2022. Foi Gestora Regional de Combate ao Trabalho Infantil e Estímulo à Aprendizagem no TRT10 de 2019 a 2022. Especialista em Direito Trabalhista e Previdenciário e pós-graduada em Direito Público pela Universidade Católica de Brasília. Mestranda em Sistema de Resolução de Conflitos na Universidade Lomas de Zamora. Possui formação nacional internacional em Comunicação não violenta. Integra o Comitê Pan-Americano de Juízas e Juizes para os Direitos Sociais e a Doutrina Franciscana - COPAJU. Participou de mais de 300 horas de cursos e formações em comunicação não-violenta e estudos pela paz. Instrutora da ENAMAT e de diversas Escolas Judiciais dos Tribunais Regionais do Trabalho. Autora de livros e artigos na área jurídica.

Nesse contexto, embora não possua força normativa, o preâmbulo constitucional (Brasil, 1988) atua como força motriz, consagrando os valores fundamentais que orientam a busca pela solução pacífica de controvérsias e a edificação de um verdadeiro Estado Democrático de Direito. Tais valores devem balizar tanto a criação de normas quanto a implementação de Políticas Públicas na esfera dos três poderes da República.

E nessa visão prospectiva, o marco inicial dessa trajetória evolutiva pragmática no Poder Judiciário foi a edição da Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a qual celebramos seus 15 anos e estabeleceu a Política Judiciária Nacional para o tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Desde então, uma série de atos normativos subsequentes tem reestruturado o sistema de justiça, impulsionando uma mudança estrutural na sociedade e no serviço prestado pelo Poder Judiciário Brasileiro.

## **A MISSÃO DO PODER JUDICIÁRIO**

Como nos ensina Cândido Rangel Dinamarco (2001, p.115):

só tem acesso à ordem jurídica justa quem recebe justiça. E receber justiça significa ser admitido em juízo, poder participar, contar com a participação adequada do juiz e, ao fim, receber um provimento jurisdicional consentâneo com os valores da sociedade. Tais são os contornos do processo justo, ou processo équo, que é composto pela efetividade de um mínimo de garantias de meios e de resultados<sup>89</sup>

A partir dessa lição, é importante repensarmos e refletirmos sobre a missão do Poder Judiciário de realizar a justiça a partir de uma perspectiva sistêmica que vai além da adjudicação dos litígios e passa a permitir a aplicação de outros métodos adequados de resolução dos conflitos, como a mediação, por exemplo, no exercício da solução negociada buscada pelas partes por meio da facilitação de um terceiro.

Na visão do processualista Freddie Didier (2017, p. 305):

Compreende-se que a solução negociada não é apenas um meio eficaz e econômico de resolução de conflitos: é um importante instrumento para o desenvolvimento da cidadania, em que os interessados se tornam protagonistas na construção da decisão jurídica que regula suas relações. Nesse sentido, o incentivo à autocomposição pode ser entendido como um reforço daquilo que é popular

---

89 DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. Vol. I. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 115.

no exercício do poder, neste caso, o poder de resolução de conflitos. Também tem um forte caráter democrático. O objetivo é tentar iniciar uma transformação cultural, da cultura do julgamento para a cultura da paz<sup>90</sup>.

A eficácia da pacificação social pelo Judiciário, portanto, requer o abandono da dependência exclusiva da sentença como único instrumento resolutivo. A insatisfação pós-decisória e a consequente resistência ao cumprimento judicial estão diretamente relacionadas ao baixo grau de participação das partes no processo de solução (*procedural justice*). As pesquisas de opinião apontam que a satisfação do usuário com o devido processo legal depende fortemente da sua compreensão em relação ao procedimento e sua participação nos critérios utilizados para dirimir suas questões, o que é potencializado com a utilização do processo de mediação. Desta forma, a qualidade do serviço público prestado aumenta, a partir da percepção do usuário do exercício do poder de decisão, possível com os métodos autocompositivos de solução de conflitos, conforme a pesquisadora de Oxford Deborah Rhode (2000, p. 288).<sup>91</sup>

Ao promover o diálogo e oferecer caminhos adequados para a autocomposição, quando esta é viável, o Judiciário estimula a autonomia das partes e o exercício desta em meio social nas interações decorrentes de suas relações, seja em ambiente familiar, acadêmico, trabalhista, social, dentre tantos outros. Além disso, a participação ativa das pessoas na tomada de decisão resulta em um maior índice de satisfação com o desfecho e, naturalmente, em uma maior aderência e estabilidade da solução encontrada, contribuindo decisivamente para a celeridade e a efetividade.

Desta forma, o uso do processo de mediação em âmbito judicial é um fator importante para a promoção de um efetivo e integral sistema de justiça multiportas<sup>92</sup> com efeito pedagógico que irradia nas relações sociais com mudança paradigmática e cultural da forma de enfrentamento e resolução dos conflitos. E para que isso ocorra é necessário ter espaços específicos e distintos das salas de sessões de julgamento, das varas, dos colegiados dos tribunais, para a efetivação desta vertente de realização de justiça.

90 DIDIER Jr, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 19. ed. V. 1. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 305.

91 RHODE, Deborah L. *In the interests of justice: reforming the legal profession*. New York: Oxford University Press, 2000, p. 288.

92 Termo criado por Frank Sander - MultiDoors CourtHouse - 1985, para designar a possibilidade de oferta e de escolha de diferentes métodos de resolução de conflitos integrados ao Judiciário.

## **O PAPEL DO CEJUSC NO SISTEMA DE JUSTIÇA**

Nesse contexto, nascem os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC). Em um mundo globalizado e acelerado com compartilhamento instantâneo de informações, as necessidades de mudanças estão presentes em nível micro, meso, mega e macro no ambiente social e isso não é diferente nas instituições públicas, que passam por necessidades de adaptação e prática de inovação em suas estruturas de pessoal e ambiental.

Assim, o uso da gestão de conhecimento na administração pública passa a ser de fundamental importância por ser *“um método integrado de criar, compartilhar e aplicar conhecimento para aumentar a eficiência, melhorar a qualidade e a efetividade social, e contribuir para a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade na administração pública e para o desenvolvimento brasileiro”* (BATISTA, 2012)<sup>93</sup>

Em celebração aos 15 anos da Resolução CNJ nº 125/2010, constatamos que a Política Judiciária Nacional instituída por ela reconheceu formalmente a comunicação como a ferramenta principal do mediador na conciliação e na mediação, visando aprimorar o acesso à justiça por meios consensuais e reduzir a excessiva judicialização, bem como a alta recorribilidade interna e externa. O CNJ assumiu a responsabilidade de uniformizar e organizar os serviços de conciliação e mediação em âmbito nacional, por meio da criação dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs) e dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs).

Mais tarde, em 2016, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) editou, sob os mesmos princípios e com as devidas adequações à área trabalhista, a Resolução n.º 174/2016, revogada pela atual Resolução CSJT n.º 415/2025, a qual disciplinando a Política Judiciária Nacional de tratamento aos conflitos em âmbito trabalhista.

Tais estruturas, os CEJUSCs, em todo o sistema de justiça, passaram a ser o palco para a aplicação de práticas comunicacionais baseadas em habilidades como a escuta ativa e o desenvolvimento da empatia, essenciais para a busca de soluções adequadas à natureza e peculiaridade de cada conflito com o uso estruturado e qualificado do processo de mediação e conciliação.

Complementando esse marco regulatório, a Recomendação CNJ 144/2023 demonstra a evolução contínua das políticas institucionais interligadas, sublinhando a importância da

---

<sup>93</sup> BATISTA, F. F. *Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão*. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

clareza na interação do Judiciário com a sociedade. O princípio da Linguagem Simples, definido por Heloísa Fischer (2023) como uma técnica e uma causa social, garante que todo cidadão tenha o direito fundamental de entender as informações que orientam seu cotidiano<sup>94</sup>. Nos CEJUSCs, essa diretriz se traduz na promoção de uma linguagem dinâmica que fortalece a capacidade de conexão e humanidade entre os partícipes da sessão de mediação e/ou de conciliação acompanhados por seus advogados e advogadas.

A orientação do CNJ, por meio da Recomendação n.º 144/2023, para aprimorar a comunicação reformula a maneira como o Judiciário se expressa e ouve os outros, fomentando respeito, atenção e empatia, elementos essenciais para assegurar que a solução do conflito seja informada, consensual e promova a plena cidadania, honrando o espírito da Resolução 125/2010, especialmente, quando as estruturas físicas e ambientais seguem as diretrizes da normativa.

A criação de CEJUSC, desse modo, demonstra o cuidado em servir à sociedade de forma permanente, por ser o CEJUSC o ambiente em que partes e advogados serão recebidos por equipes especializadas em realizar o acolhimento, facilitar a comunicação e permitir o desenvolvimento técnico da conciliação e da mediação para a construção da solução pela via autocompositiva, se esta for possível e quando se traduzir na melhor opção às pessoas.

## **CEJUSC NOS TRIBUNAIS SUPERIORES**

Com o crescimento exponencial e os resultados quantitativos e qualitativos revelados pela atuação dos CEJUSCs em primeira e segunda instâncias, a recente instalação dos CEJUSCs nos Tribunais Superiores reflete o reconhecimento de sua relevância estratégica de disseminação em todo o sistema de justiça. A implementação desses centros nas Cortes Superiores demonstra um comprometimento institucional com a adoção de práticas que priorizam a solução consensual de conflitos e a consequente redução da litigiosidade independente das partes, da fase, da instância ou do momento processual.

O Centro Judiciário de Solução de Conflitos do Superior Tribunal de Justiça (CEJUSC/STJ), foi instituído em 2016 e inserido no Regimento Interno do STJ pela Emenda Regimental n. 23/2016 (artigo 11, parágrafo único, IV, artigo 21, XVII e artigos. 288-A a 288-C), apenas do ano de 2024 foi regulamentado pela Resolução STJ/GP n. 14 de 21 de junho de 2024 e inauguradas as suas instalações físicas em abril de 2025 pela Ministra Nancy Andrighi.

---

94 FISCHER, Heloisa. INTRODUÇÃO: Minicurso de Linguagem Simples com Heloisa Fischer. YouTube: Comunica Simples, 3 mar. 2023. Disponível em: [https://youtu.be/N0kxc8L82Ng?si=zyPuYYpSjC7F7m\\_2](https://youtu.be/N0kxc8L82Ng?si=zyPuYYpSjC7F7m_2). Acesso em: 15 nov. 2024.

Formado por três Câmaras (de Direito Público, de Direito Privado e de Direito Penal), com o objetivo de realizar conciliações, mediações ou outras formas adequadas de solução consensual de conflitos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.

Além de pedidos diretamente formulados pelas partes, por meio do respectivo representante legal, qualquer ministro poderá identificar processos que possam ser objeto de solução consensual e sugerir ao relator o envio ao CEJUSC, após concordância das partes.<sup>95</sup>

Em âmbito trabalhista, a Resolução Administrativa n. 2398/2022, de 5 de dezembro de 2022 instituiu o CEJUSC/TST, que começou suas atividades em fevereiro de 2023 pelo então Ministro Vice-Presidente Aloysio Corrêa da Veiga. Com pouco mais de 3 anos de funcionamento, o CEJUSC/TST já solucionou diversas lides estruturais e complexas por meio da mediação e celebrou Acordos de Cooperação Técnica com os maiores litigantes, tendo por objetivo estabelecer a conjunção de esforços para a redução da litigiosidade trabalhista, com destaque para a desjudicialização de recursos, mediante critérios previamente definidos pelas partes para casos elegíveis à desistência recursal ou a não interposição de recurso, bem como fomento à solução consensual dos litígios e outras medidas de racionalização do acervo<sup>96</sup>.

Já o Supremo Tribunal Federal (STF) apesar de não ter um CEJUSC, propriamente dito, criou o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), por meio Ato Regulamentar nº 27, de 12 de dezembro de 2023, com a mesma finalidade. O NUSOL regulamenta práticas que buscam a resolução pacífica de conflitos, oferecendo um espaço institucionalizado também para o diálogo e para a mediação, especialmente em casos complexos e de maneira estrutural<sup>97</sup>.

A institucionalização de núcleos de solução consensual nos Tribunais Superiores, como os CEJUSCs no STJ e TST e o NUSOL no STF, representa a consolidação efetiva do sistema multiportas. Mais do que uma simples expansão dos CEJUSCs que já demonstravam sucesso nas instâncias ordinárias, a utilização de meios consensuais de solução de conflitos na Corte Suprema e nas Cortes Superiores sinaliza uma profunda mudança de paradigma. A prospecção é que esses núcleos não se limitem a solucionar casos complexos ou estruturais que já tramitam, mas que atuem proativamente na redução da litigiosidade, fomentando a desjudicialização e estabelecendo precedentes de diálogo em teses de

---

95 <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/cejusc>

96 Para conhecer os Acordos de Cooperação Técnica celebrados pelo Tribunal Superior do Trabalho acesse <https://www.tst.jus.br/web/guest/acordos-de-cooperacao-tecnica>

97 Para conhecer o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL/STF) acesse <https://portal.stf.jus.br/textos/ver-Texto.asp?servico=cmc&pagina=apresentacao>

grande repercussão. Esse amadurecimento institucional nos aponta um futuro no qual o consenso será um dos pilares de eficiência e legitimidade da justiça, independentemente da instância, consolidando um Judiciário que atua não apenas como julgador, mas como pacificador social em sua plenitude.

## **CONCLUSÃO**

Conclui-se, portanto, que os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), promovem atividade integrativa com olhar sistêmico e multidisciplinar para atuarem como filtro do Poder Judiciário na resolução de lides processuais e subjacentes que emergem dos conflitos em todas as instâncias e ramos do Poder Judiciário, auxiliando não só na resolução dos processos, mas, especialmente, na transformação das pessoas no processo de solução dos seus conflitos, no uso da comunicação e na disseminação da cultura da paz.

O mundo acelerado e tecnológico no qual estamos inseridos nos exige uma percepção dinâmica e uma participação efetiva no processo cotidiano de aprendizagem humana a cada passo de nossa jornada. E isto não é diferente no Poder Judiciário. Percebemos a necessidade de participação efetiva das partes na construção da decisão e a atividade pedagógica tem revelado aspectos de valorização da independência e da autonomia da vontade, o que confere concretude ao princípio da dignidade da pessoa humana, do respeito a autonomia e do exercício democrático do diálogo.

Sua atuação transcende a esfera processual, redefinindo a missão do Poder Judiciário como um promotor da paz social na busca da realização da Justiça com ênfase na solução pacífica das controvérsias.

A mediação e a conciliação, como métodos de resolução consensual de solução de conflitos, utilizadas em âmbito judicial e realizadas nos CEJUSCs, contribuem para a redução das taxas de congestionamento das fases de conhecimento e fase de execução e aumento do índice de conciliação nos tribunais brasileiros e, principalmente, na satisfação dos usuários do sistema de justiça e esse legado tem por fundação a edição da Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça como pilar de edificação social.



## REFERÊNCIAS

BATISTA, F. F. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Diário de Justiça Eletrônico do CNJ, Brasília, DF, n. 219, p. 2-14, 1 dez. 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156> Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resolução n. 14, de 21 de junho de 2024**. Diário de Justiça Eletrônico do STJ, Brasília, DF, 1 jul. 2024. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/c2394366-b4fa-48c6-9c39-06ab3d911b0/content>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resolução n. 14, de 21 de junho de 2024**. Diário de Justiça Eletrônico do STJ, Brasília, DF, 1 jul. 2024. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/c2394366-b4fa-48c6-9c39-06ab3d911b0/content>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Presidência. **Ato Regulamentar nº 27, de 12 de dezembro de 2023**. Altera dispositivos do Regulamento da Secretaria. Brasília, DF, 12 dez. 2023. Disponível em: <https://digital.stf.jus.br/publico/publicacao/324654>. Acesso em: 25 out. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Resolução Administrativa n. 2398, de 5 de dezembro de 2022**. Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho: caderno judiciário do Tribunal Superior do Trabalho, Brasília, DF, n. 3614, p. 21-25, 7 dez. 2022. Disponível em <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/209774> . Acesso em 23 out. 2025.

DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 19. ed. V. 1. Salvador: JusPodivm, 2017.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. Vol. I. São Paulo: Malheiros, 2001.

FISCHER, Heloisa. INTRODUÇÃO: **Minicurso de Linguagem Simples com Heloisa Fischer**. YouTube: Comunica Simples, 3 mar. 2023. Disponível em: [https://youtu.be/NOkxc8L82Ng?si=zyPuYYpSjC7F7m\\_2](https://youtu.be/NOkxc8L82Ng?si=zyPuYYpSjC7F7m_2) . Acesso em: 15 nov. 2024.

RHODE, Deborah L. **In the interests of justice: reforming the legal profession**. New York: Oxford University Press, 2000.



# 12.

## UAI-CON: SOLUÇÃO DE TRIAGEM PARA CONCILIAÇÃO DE PROCESSOS TRABALHISTAS NO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO

*Christiane Dominique Kunzi<sup>98</sup>*

*Felipe Bazzoni Franco<sup>99</sup>*

*Fernanda Vasconcelos de Freitas<sup>100</sup>*

*Hadma Christina Murta Campos<sup>101</sup>*

*José Humberto Cruvinel Resende Júnior<sup>102</sup>*

*Rogelio Bar Neto<sup>103</sup>*

*Tarcísio José Oliveira de Araújo Brandão<sup>104</sup>*

*Vitor Valsichi Cuziol<sup>105</sup>*

---

98 Christiane Dominique Kunzi — Servidora do TRT da 3ª Região — christdk@trt3.jus.br

99 Felipe Bazzoni Franco — Servidor do TRT da 3ª Região — felipebf@trt3.jus.br

100 Fernanda Vasconcelos de Freitas — Servidora do TRT da 3ª Região — fernanvf@trt3.jus.br

101 Hadma Christina Murta Campos — Magistrada do TRT da 3ª Região — hadmacmc@trt3.jus.br

102 José Humberto Cruvinel Resende Júnior — Servidor do TRT da 3ª Região — josehcr@trt3.jus.br

103 Rogelio Bar Neto — Servidor do TRT da 3ª Região — rogebn@trt3.jus.br

104 Tarcísio José Oliveira de Araújo Brandão — Servidor do TRT da 3ª Região — tarcisjb@trt3.jus.br

105 Vitor Valsichi Cuziol — Servidor do TRT da 3ª Região — vitorvc@trt3.jus.br

## INTRODUÇÃO

O sistema judiciário trabalhista convive atualmente com a crise da litigiosidade e com uma enorme taxa de congestionamento processual, o que gera custos sociais, excesso de demandas repetitivas e atraso na prestação jurisdicional. Neste contexto e com o objetivo de criar mecanismos adequados à solução dos conflitos, surgiu no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (TRT-3) o projeto estratégico Concilia TRT.

Entre as entregas do Concilia TRT, foi idealizado o Uai-Con, painel interativo de *business intelligence* (BI) desenvolvido para subsidiar o aperfeiçoamento da política de conciliação no TRT-3 e a triagem de processos a serem incluídos em pauta conciliatória, pois, na prática, foi identificado que os Cejuscs muitas vezes recebiam processos com baixa probabilidade de conciliação, dificultando a gestão e a organização das pautas, com menor eficiência nas conciliações.

A desjudicialização está contemplada na Agenda 2030 da ONU, mediante a disponibilização às partes de métodos consensuais de solução de disputas. O Painel UaiCon mostra-se uma ferramenta eficaz para a seleção de processos na busca de soluções consensuais, já que aponta aqueles com maiores probabilidades de sucesso na tentativa conciliatória, tudo com base na segmentação de dados e no acesso a filtros capazes de mapear os processos por município, por unidade de origem, pelo nome da parte empregadora, pela classe processual, fase processual, por determinado período, pela tarefa atual e pelo índice de conciliabilidade (Icia), que mede o potencial de acordo.

O painel Uai-Con exibe as informações filtradas em gráficos e tabelas e propicia analisar o perfil de conciliação de partes e unidades, de forma global ou por determinada fase processual. Essas análises, por sua vez, permitem que a unidade judiciária amplie seus quantitativos e percentuais de conciliações, seja pautando processos com maiores Icia, seja identificando litigantes que apresentam baixos índices conciliatórios, permitindo definir estratégias para mudar essa situação.

O painel foi disponibilizado no ambiente Power BI Tenant do TST, com acesso restrito a magistrados(as) e servidores(as) previamente cadastrados(as) e habilitados(as). Ele apresenta informações sintéticas e analíticas, atualizadas diariamente, de processos conciliados e não conciliados no ano corrente e nos dois anos anteriores, além de processos ainda em tramitação, independentemente de terem sido conciliados ou não. Para cada processo em tramitação, o painel exibe o Icia, um indicador calculado por meio de Machine Learning, que varia de 0 a 1, sendo que a conciliação é mais provável em processos com Icia próximo de 1.

Anteriormente ao desenvolvimento, a equipe identificou uma solução semelhante à do Uai-Con, criada pelo TRT-4, que também oferecia informações sobre a probabilidade de conciliação dos processos. Como a ferramenta utilizada pelo TRT-4 — Qlik Sense — não estava disponível para o TRT-3, foi necessário desenvolver uma solução própria utilizando o Microsoft Power BI. Com o objetivo de verificar a viabilidade da iniciativa, em abril de 2023, realizou-se uma oficina de *design* com a participação de magistrados, servidores especialistas em conciliação e servidores de TI das áreas de tratamento de dados e Inteligência Artificial. Nessa oficina, foram testados dois modelos de IA, um desenvolvido pelo TRT-4 e outro pelo TRT-12, confirmando a viabilidade de prosseguir com o desenvolvimento da solução.

Adicionalmente, o Painel Uai-Con oferece acesso direto ao processo no PJe por meio de *hiperlink* e permite que os Cejuscs insiram informações sobre pessoas físicas ou jurídicas, indicando eventuais restrições ou condicionantes à conciliação em qualquer momento ou fase processual.

Recentemente, o painel foi atualizado para permitir acesso aos principais critérios de triagem utilizados pelo Cejusc1, com o objetivo de auxiliar as unidades de origem na seleção dos processos.

Ao longo de todo o artigo, serão tratados os critérios de desenvolvimento do UaiCon, suas principais funcionalidades, os resultados da sua utilização e as melhorias que estão sendo idealizadas e implementadas.

## **METODOLOGIA**

O Design Thinking tem se destacado como uma abordagem eficaz para a geração de soluções inovadoras em diversos contextos. Sua estrutura iterativa, baseada nas etapas de imersão (entender o problema), ideação (discutir e encontrar soluções) e prototipação e testes (criação de um protótipo), permite a exploração de problemas complexos de forma sistemática e criativa, priorizando a experimentação e o aprendizado contínuo ao longo do processo.

A crescente popularidade do Design Thinking está diretamente relacionada à sua capacidade de promover a inovação aberta e colaborativa, incentivando a diversidade de pensamento e a inclusão de diferentes partes interessadas (*stakeholders*) ao longo do processo. No contexto do TRT-3, o Laboratório de Inovação (coLABore) tem aplicado essa metodologia em diversas oficinas e eventos de cocriação, obtendo resultados satisfatórios e impulsionando a criação de soluções inovadoras.

Realizada durante 3 dias consecutivos de abril de 2023 no TRT-3, a oficina Design Thinking do Uai-Con, focada no tema conciliação trabalhista, contou com a participação de magistrados e servidores de diversos setores. No primeiro dia, foram realizadas as etapas de imersão e ideação, com seleção das seguintes possíveis soluções: a) Painel interativo para triagem; e b) Índice de Conciliabilidade (Icia), que mede o potencial de acordo. No segundo dia, foi utilizado um algoritmo para treinamento de um modelo de inteligência artificial (IA) para o cálculo do Icia. Paralelamente, outra equipe selecionou dados de processos para a criação de um painel interativo. No terceiro dia, o painel foi apresentado para a área de negócio para validação.

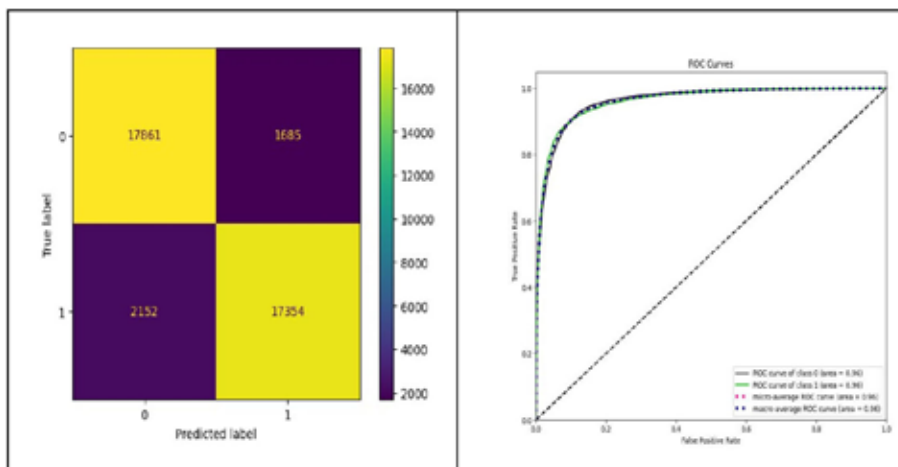
Os processos de 1ª instância utilizados no treino do modelo de IA foram selecionados com data de autuação entre 1/1/2021 e 1/4/2023. Ao todo, foram selecionados 386.510 processos, sendo 195.260 arquivados e 191.250 ainda ativos. Os atributos de processos utilizados para a realização do treinamento foram: classe judicial, agrupamento fase, valor da causa, indicação de tutela liminar, indicação de juízo digital, prioridade, assunto principal, lista de assuntos, tipos de réus, lista de réus, lista de advogados dos réus, tipos de autores, lista de autores, lista de advogados dos autores. A partir desses dados, foi treinado um modelo de IA utilizando a técnica de aprendizado de máquina.

O aprendizado de máquina (*machine learning*) permite a construção de modelos a partir de dados estruturados, organizados em tabelas com linhas e colunas, armazenadas em bancos de dados relacionais. A construção de um modelo de classificação envolve o treinamento de um algoritmo utilizando um conjunto de dados rotulados, em que cada exemplo está associado a uma classe de interesse, que, no caso, seriam as classes ACORDO e NÃO ACORDO. O processo geralmente envolve etapas de pré-processamento de dados, seleção de atributos e avaliação do modelo, garantindo a qualidade e a generalização do modelo treinado.

Na etapa de treinamento, a escolha do algoritmo adequado depende de diversos fatores, incluindo o tamanho do conjunto de dados, a dimensionalidade dos atributos, a natureza das classes e o desempenho desejado. Uma vez selecionado o algoritmo e realizado o treinamento, a performance do modelo de classificação deve ser avaliada utilizando métricas apropriadas, tais como *Precision*, *Recall*, *F1-score* e curva ROC.

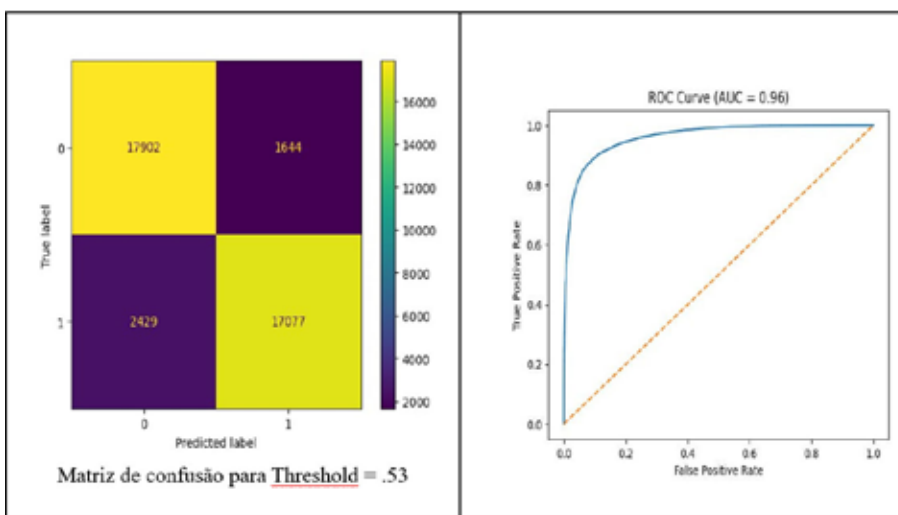
Entre os algoritmos utilizados ao longo da oficina, os que se destacaram e obtiveram as melhores métricas foram:

**Gráfico 1 — Random Forest: Matriz de confusão e curva ROC para Random Forest**



Fonte: Oficina Design Thinking, etapa Prototipação, abril 2023

**Gráfico 2 — Light Gradient Boosting Machine (LGBM) Matriz de confusão e curva ROC para LGBM**



Fonte: Oficina Design Thinking, etapa Prototipação, abril 2023

O algoritmo escolhido para a construção do protótipo final foi o LGBM com o *threshold* de 0.53, pois possuía um menor quantitativo de falsos positivos. O falso positivo ocorre quando um processo que não iria obter acordo é indicado para acordo, causando desper-

dício de custo e tempo nas ações de conciliação. Dessa forma, foi utilizado como critério de escolha modelos com maior valor de *Precision*, dada pela fórmula abaixo.

$$Precision = \frac{Positivos\ Verdadeiros}{(Positivos\ Verdadeiros + Falsos\ Positivos)}$$

Também foi possível observar que a escolha do valor do limiar (*threshold*) no caso do LGBM era determinante para se controlarem os quantitativos de falsos positivos. Quanto maior o valor do *threshold*, maior a precisão, conforme quadro abaixo:

#### Resultados do modelo LGBM para diferentes valores de Threshold

<b>Threshold: 0.5</b> F1 Score: 0.8947 Recall: 0.8820 Precision: 0.9078	<b>Threshold: 0.6</b> F1 Score: 0.8904 Recall: 0.8571 Precision: 0.9263	<b>Threshold: 0.7</b> F1 Score: 0.8804 Recall: 0.8270 Precision: 0.9411
<b>Threshold: 0.8</b> F1 Score: 0.8522 Recall: 0.7669 Precision: 0.9588	<b>Threshold: 0.9</b> F1 Score: 0.7821 Recall: 0.6533 Precision: 0.9739	<b>Threshold: 0.95</b> F1 Score: 0.6424 Recall: 0.4760 Precision: 0.9875

Fonte: Oficina Design Thinking, etapa Prototipação, abril 2023

Entretanto, também se observa acima que, ao priorizar a métrica *Precision*, a métrica *Recall* é penalizada, indicando aumento da incidência de Falsos Negativos. O *Recall* é dado pela fórmula abaixo.

$$Recall = \frac{Positivos\ Verdadeiros}{Positivos\ Verdadeiros + Falsos\ Negativos}$$

Tendo em vista essa característica, escolheu-se uma solução que permitisse ao usuário selecionar o limiar (*threshold*), de forma a controlar o *trade off* existente entre Falsos Positivos e Falsos Negativos. Caso o usuário quisesse diminuir Falsos Positivos e escolher somente processos com alta probabilidade de acordo, bastava selecionar um limiar maior. Caso quisesse aumentar o leque de processos, evitando a ocorrência de Falsos Negativos, bastava diminuir o limiar.

Foi então criado o *Icia*, que é dado por um valor entre 0 (zero) e 1 (um) como resultado do cálculo de previsão a partir do modelo LGBM. Esse valor então pode ser comparado ao limiar escolhido pela área de negócio, permitindo selecionar os processos desejados.

Para finalizar a etapa de prototipação, foi então criado um painel, que permitia filtrar processos a partir do valor *Icia*, podendo-se também filtrar pelo município, vara, parte e número do processo:

### Filtros do protótipo de painel Uai-Con



Fonte: Oficina Design Thinking, etapa Prototipação, abril 2023

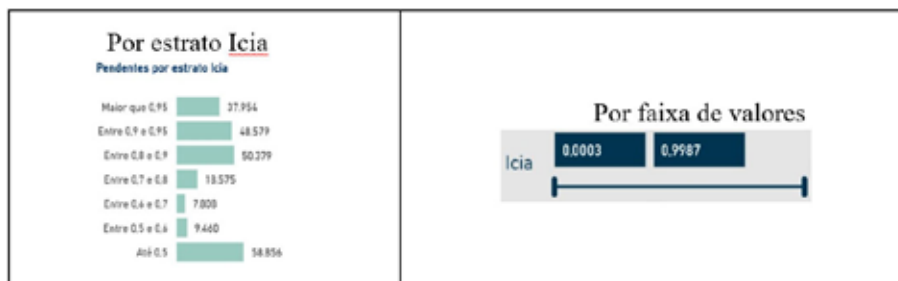
## DESENVOLVIMENTO — PAINEL UAI-CON

Uma vez aprovado o protótipo e utilizando-se como base o *feedback* obtido a partir da oficina *Design Thinking*, foi iniciado o desenvolvimento da solução final conhecida como Painel Uai-Con, sendo a primeira versão lançada no final de 2023.

A escolha de um painel BI (*Business Intelligence*) como plataforma do Uai-Con foi feita para permitir a interação direta dos usuários com o conteúdo, proporcionando uma experiência mais engajadora e intuitiva, facilitando a compreensão e a retenção de informações complexas. A capacidade de navegação personalizada, com recursos como *zoom*, rolagem e acesso a detalhes adicionais, promove uma exploração mais aprofundada dos dados apresentados.

O painel foi construído para atender dois objetivos. O primeiro deles é entender o histórico de conciliações, permitindo analisar o comportamento dos processos conciliados e não conciliados por vara, parte, fase processual, podendo-se visualizar na linha de tempo. O segundo objetivo é fazer a triagem de processos pendentes, podendo-se filtrar pela vara, município, instância, além do *Icia*, seja pela faixa de valores (estrato) ou pela seleção manual, como mostrado abaixo.

### Formas de filtragem do Icia no Painel Uai-Con



Fonte: Painel Icia versão 1.0 — Cabeçalho de filtros

Essa flexibilidade permite que as áreas de negócio possam ajustar a quantidade de processos a serem exibidas de acordo com os critérios de pesquisa, sendo o Icia um desses critérios.

Para consolidar o uso do painel, vários treinamentos foram realizados juntamente com as áreas de negócio, com objetivo de capacitar os usuários no uso do painel. Esses treinamentos foram realizados de forma remota e gravados, com demonstrações do uso do painel. Essas oficinas também foram úteis para coletar *feedbacks* das áreas quanto ao uso do painel.

## MODELO DE IA PARA O CÁLCULO DO ICIA

Com relação ao modelo de IA, a partir do lançamento oficial da primeira versão, o painel Uai-Con passou a ser utilizado pelas áreas de negócio, com a coleta de *feedbacks* do Icia de forma ativa e passiva ao longo do tempo. O *feedback* de forma ativa se deu por meio da seleção de processos para sessões de conciliação a partir do uso do painel Uai-Con para posterior comparação com os resultados obtidos nessas sessões, além de coleta de observações e sugestões dos conciliadores para os casos em que o Icia divergiu.

A partir desse *feedback* ativo, foi possível coletar informações importantes para a melhoria do Icia, como a inclusão de novos parâmetros de processo para o treino de novas versões do modelo de IA. Os seguintes parâmetros foram então adicionados: indicação de perícia e especialidades, atividade econômica, valor da condenação, indicação se reclamado e reclamante são ente público, pessoa física ou jurídica, quantidade de reclamados e reclamantes e indicação de massa falida. Essa ação permitiu que as novas versões obtivessem melhores métricas, como mostrado abaixo:



### Comparação entre versões de modelo de IA

#### Modelo 0.98

mean accuracy: 0.9048  
mean precision: 0.9096  
mean recall\_pos: 0.8989  
mean specificity: 0.9107  
mean f1: 0.9042

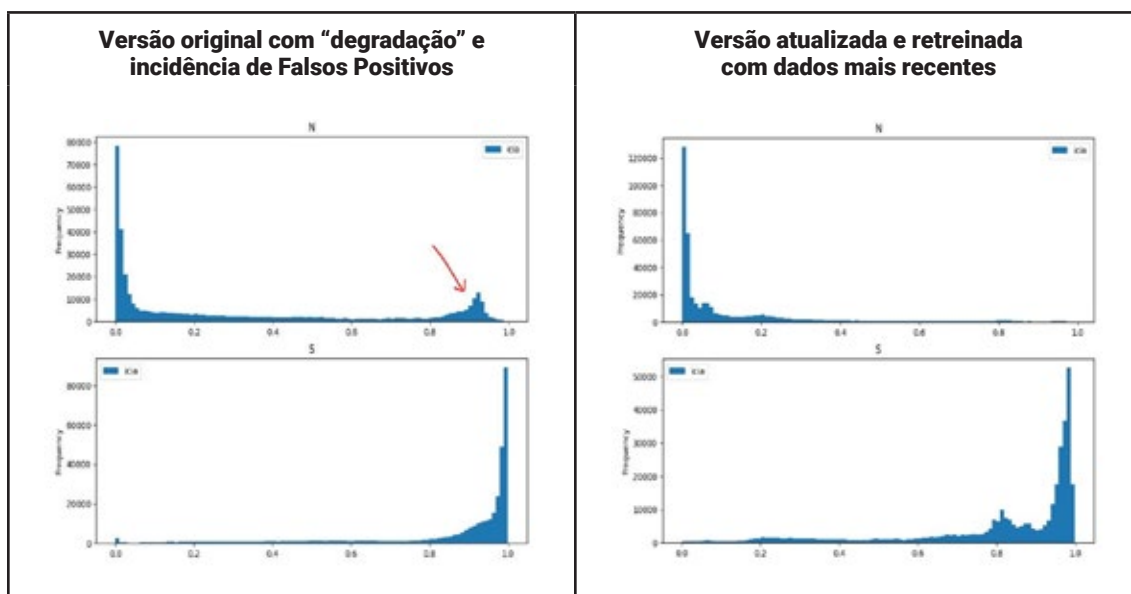
#### Modelo 0.99 (com novos dados)

mean accuracy: 0.9497  
mean precision: 0.9565  
mean recall\_pos: 0.9422  
mean specificity: 0.9571  
mean f1: 0.9492

Fonte: Modelo IA Uai-Con

A validação passiva se mostra menos custosa em termos de esforço, visto que ocorre no decorrer do tempo, na medida em que os processos são finalizados com a indicação se foram conciliados ou não. Dessa forma, é possível verificar se os valores de Icia calculados para esses processos enquanto estavam em tramitação condizem com o resultado final de acordo ou não acordo. Essa observação foi importante para medir a efetividade do modelo de IA ao longo do tempo, sendo observada uma degradação progressiva do modelo, como indicado abaixo.

### Comparação do desempenho entre versões do modelo de IA



Os gráficos mostram a distribuição do valor do Icia entre 0 e 1 para processos solucionados, sendo os gráficos de cima para não conciliação e os de baixo para conciliação. De acordo com os gráficos à esquerda relacionados à versão original, como esse modelo

não foi treinado com dados de processos mais recentes, observou-se um aumento dos casos de Falsos Positivos (alto Icia para processos que não conciliaram).

Para corrigir o problema de Falsos Positivos, recomendou-se diminuir o período entre versões com retreino a cada mês, utilizando dados mais recentes (gráficos à direita).

O projeto Uai-Con foi então atualizado para conter um módulo de treinamento constante, que avalia as métricas dos modelos gerados com as métricas do modelo atual, sendo substituído automaticamente no caso de se obter uma métrica *F1-score* superior. A métrica *F1* é mais indicada neste caso pois faz a utilização das métricas *Precision* e o *Recall* em uma média harmônica, conforme a fórmula abaixo:

$$F1\ Score = 2 * \frac{Precision * Recall}{Precision + Recall}$$

Além da questão do retreino e da utilização de mais parâmetros de processo, várias outras oportunidades de melhoria estão sendo discutidas para versões futuras, tais como: verificar viabilidade de modelo por fase do processo (conhecimento, execução, liquidação); adicionar novos parâmetros no treinamento; avaliar diferentes períodos para seleção de processos para treinamento; cálculo do Icia para cada uma das partes; verificar viabilidade de uso do texto do processo no cálculo do Icia e criação de modelo exclusivo para processos jovens. Além dessas oportunidades, a equipe técnica envolvida na parte de IA mantém colaboração com equipes de outros tribunais, os quais contribuíram desde o início para o aperfeiçoamento da solução.

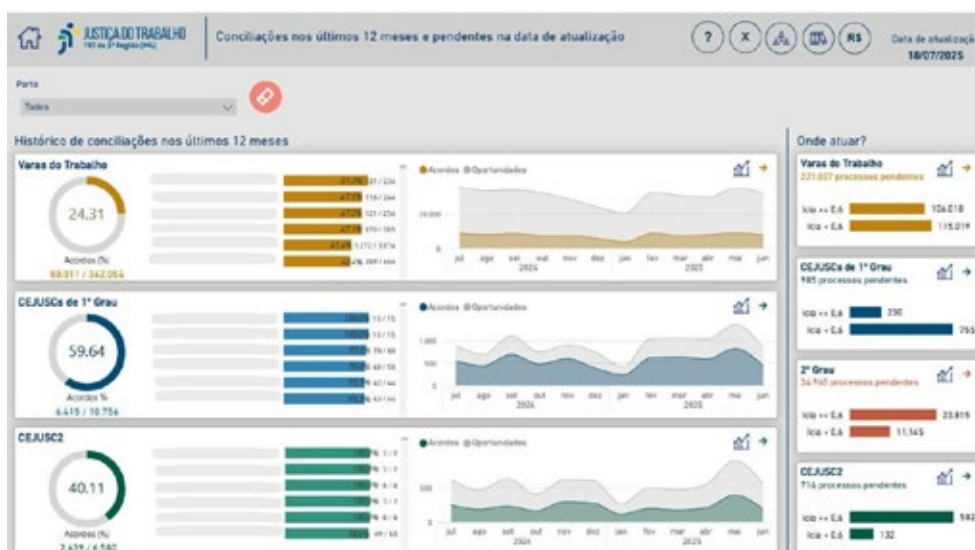
Entretanto, por mais que o Icia seja atualizado com certa frequência, ele não é o único indicador que deve ser utilizado para a triagem de processos, devendo ser utilizado em conjunto com as demais informações disponíveis no painel. Dado que o Icia é calculado a partir de processos passados, ele não é infalível e nem pode explicar corretamente todos os processos recentes. Essa limitação foi constatada, visto que, em alguns casos, determinadas empresas mudaram a política de conciliação, sendo observada uma divergência do Icia com os resultados dos acordos. Com o objetivo de mitigar essa limitação do modelo, foi criado um mecanismo de alerta no painel para empresas que mudaram recentemente sua política de conciliação. Essa informação adicional é um diferencial do painel Uai-Con, visto que considera não somente os casos passados, mas também as políticas recentes implementadas pelas empresas.

## A UTILIDADE PRÁTICA DO PAINEL UAI-CON: TRANSFORMAÇÃO DIGITAL E EFICIÊNCIA NA CONCILIAÇÃO TRABALHISTA

A Justiça do Trabalho tem sido marcada pela crescente valorização dos métodos consensuais de solução de conflitos, exigindo ferramentas que facilitem a gestão judiciária em matéria conciliatória. Nesse contexto, o Painel Uai-Con emerge como instrumento estratégico de elevada relevância prática. Seus impactos vão além da função inicial de auxiliar a triagem processual, consolidando-se como um sistema abrangente de inteligência jurisdicional aplicada à conciliação.

A ferramenta foi concebida com *design* intuitivo em formato de painel de *business intelligence*, apresentando interface moderna e responsiva. É alimentada por uma rica base de dados que permite visualizações gráficas personalizadas e que subsidia análises estratégicas baseadas em informações concretas. Sua arquitetura tecnológica oferece respostas rápidas e precisas, adaptando-se às necessidades específicas dos diversos operadores do sistema judiciário.

### Versão atual (2.0) do Painel Uai-Con – Tela inicial (dados das principais empresas acordantes em cada unidade em desfoque)



## **FUNCIONALIDADES OPERACIONAIS E IMPACTO NA GESTÃO CONCILIATÓRIA**

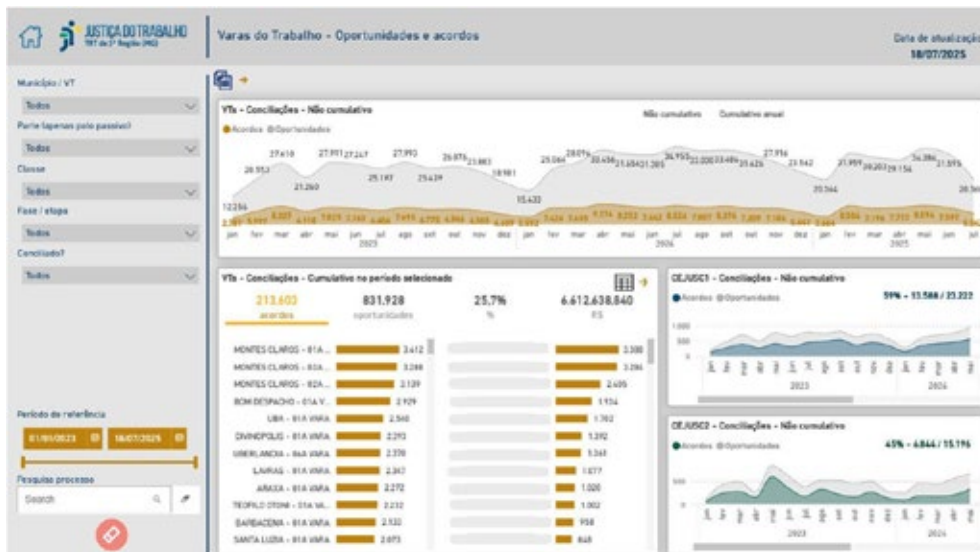
O Painel Uai-Con funciona basicamente em duas dimensões que têm contribuído para melhorar a abordagem conciliatória no TRT-3: a primeira, denominada “Histórico de Conciliações”, é um repositório que permite aos usuários acessarem informações detalhadas sobre o comportamento conciliatório de empresas no ano corrente e nos dois anos anteriores. Essa funcionalidade tem se mostrado valiosa para a formulação de estratégias conciliatórias mais assertivas, oferecendo um “raio-x” completo da postura negocial de cada empresa no âmbito do tribunal.

A disponibilização de um diagnóstico sobre os resultados da atuação das unidades jurisdicionais em matéria de conciliação abarca informações variadas como número de audiências realizadas, número de acordos homologados, percentual de acordos, listagem com empresas que mais conciliam em cada unidade com os dados respectivos, valores dos acordos, além de lista completa de todos os processos submetidos a audiência conciliatória (com resultado havido). A capacidade de visualizar as informações, divididas por Cejusc e por vara do trabalho, permite identificar padrões comportamentais específicos de cada empresa em diferentes unidades jurisdicionais, tanto no primeiro quanto no segundo grau.

É possível selecionar os resultados do histórico de conciliações a partir de filtros, como: unidade de origem (vara do trabalho), parte (polo passivo), classe e fase processual, período temporal. Em qualquer desses filtros, é possível selecionar múltiplas opções, conferindo flexibilidade e precisão na análise dos dados. A apresentação em formato de linha do tempo, mostrando a evolução mensal dos acordos, facilita a identificação de tendências e auxilia na tomada de decisões estratégicas pelos gestores.

Seguem abaixo imagens extraídas do painel relativas ao histórico de conciliações, com os nomes das principais empresas acordantes em desfoque, pela confidencialidade.

### Versão atual (2.0) do Painel Uai-Con — Tela de histórico de conciliações (Varas do Trabalho)



### Versão atual (2.0) do Painel Uai-Con — Tela de histórico de conciliações (Cejusc de 1º Grau)



**Versão atual (2.0) do Painel Uai-Con — Tela de histórico de conciliações  
(Cejusc de 2º Grau)**



A segunda dimensão, “Onde Atuar”, representa uma inovação significativa na triagem processual, oferecendo um mapeamento completo dos processos pendentes com potencial conciliatório. Essa funcionalidade não apenas identifica processos adequados para inclusão em pauta conciliatória como também fornece subsídios para uma gestão mais eficiente dos Cejuscs, permitindo o direcionamento de recursos para casos com maior probabilidade de êxito.

Todos os processos ativos em curso no TRT-3 encontram-se na base de dados dos processos pendentes da dimensão “Onde Atuar”, selecionáveis a partir de filtros variados como unidade de origem (vara do trabalho ou gabinete de desembargador no caso de processo que tramita em segundo grau), parte (polo passivo), classe e fase/etapa processual, tarefa atual no PJe, data da próxima audiência, período temporal e Icia. Especificamente em relação a processos pendentes no segundo grau, é possível filtrar ainda pelo tipo de recurso pendente de julgamento. Em qualquer desses filtros, é possível selecionar múltiplas opções.

As listagens de processos geradas pela ferramenta a partir dos filtros selecionados pelo usuário possuem colunas variadas, que permitem ordenação em cada coluna (ordem alfabética e numeração crescente/decrescente) e extração em formato .xlsx, contendo informações ricas para a análise dos processos filtrados, como número de cada processo, unidade de origem, data de distribuição, fase/etapa, classe processual, score do Icia, valor da causa, tarefa atual, existência de depósitos judiciais ou recursais com os valores respectivos e se há partes no processo incluídas no BNDT.



### Versão atual (2.0) do Painel Uai-Con – Tela de processos pendentes nas Varas



### Versão atual (2.0) do Painel Uai-Con – Tela de processos pendentes no 2º grau



**Versão atual (2.0) do Painel Uai-Con — Tabela com lista de processos pendentes gerada a partir de filtros escolhidos pelo usuário**

Unidade	Processo	Classe	Ex. distribuição	Fase / etapa	Icia	Restrição Capex	Valor causa	Tarefa atual	Id. processo referência	Saldo disponível judicial	Saldo disponível judicial	Saldo disponível
PATOS DE MINAS - 1ª VARA	001302-84.2017.3.01.0001	Ação Trabalhista - Rito Ordinário	25/05/2017	Etapa execução forçada	0,134	✓	50.000,00	Aguardando apreciação pela instância superior		12.545.929,87	Caixa Econômica Federal	
PATOS DE MINAS - 1ª VARA	0011306-76.2018.3.01.0001	Ação Trabalhista - Rito Sumaríssimo	22/11/2018	Etapa execução forçada	0,134	✗	3.843,42	10/10/2025 - A empresa não fez proposta quanto pendente questionar recurso. Inclui-se ADI, mesmo se não estiver em juízo.		12.545,95	Caixa Econômica Federal	
PATOS DE MINAS - 1ª VARA	0087460-12.2019.3.01.0001	Ação Trabalhista - Rito Ordinário	29/07/2019	Etapa execução forçada	0,135	✓	24.432,87	Compromisso de Providências		0,00	Banco do Brasil	
PATOS DE MINAS - 1ª VARA	0011395-16.2017.3.01.0001	Petição Cível	11/10/2012	Etapa liquidação	0,137	✓	11.036,72	Aguardando prazo		649,91	Caixa Econômica Federal	
PATOS DE MINAS - 1ª VARA	0011280-61.2016.3.01.0001	Ação Trabalhista - Rito Ordinário	18/07/2016	Etapa liquidação	0,137	✓	75.779,47	Preparar expedientes e comunicações				
PATOS DE MINAS - 1ª VARA	0011217-18.2017.3.01.0001	Ação Trabalhista - Rito Ordinário	14/12/2017	Etapa execução forçada	0,139	✓	78.932,00	Elaborar despacho		127.379,58	Caixa Econômica Federal	
PATOS DE MINAS - 1ª VARA	0018753-18.2016.3.01.0001	Compromisso de sentença	11/06/2016	Etapa execução forçada	0,139	✓	100.000,00	Aguardando prazo				
PATOS DE MINAS - 1ª VARA	0018707-09.2018.3.01.0001	Ação Trabalhista - Rito Ordinário	26/06/2018	Etapa execução forçada	0,136	✓	50.000,00	Arquivar				

## O ÍNDICE DE CONCILIABILIDADE (ICIA): INOVAÇÃO TECNOLÓGICA APLICADA AO JUDICIÁRIO

Uma das características mais inovadoras do Painel Uai-Con é o desenvolvimento do Icia, que representa um avanço significativo na aplicação de inteligência artificial ao sistema judiciário. Esse índice, calculado por meio de algoritmos baseados em *machine learning*, atribui a cada processo pendente uma pontuação que varia de 0 a 1, indicando a propensão do processo à solução conciliatória.

A implementação do Icia tem potencial para otimizar a seleção de processos destinados a tentativas conciliatórias, permitindo que os gestores priorizem aqueles com maior probabilidade de acordo. Embora o índice não represente uma métrica absoluta, sua utilização como ferramenta de triagem inicial pode contribuir para o aumento da eficiência dos Cejuscs e das pautas conciliatórias das varas do trabalho, ao reduzir o tempo despendido com a análise manual e direcionar o foco para casos com real potencial conciliatório.

A possibilidade de consulta individual por número de processo, bem como de ordenação em ordem decrescente do Icia, facilita a identificação dos processos com maior propensão à conciliação, conferindo maior racionalidade ao processo de seleção. Ademais, a viabilidade de acesso direto ao processo no PJe por meio de *hiperlink* também contribui significativamente para a agilidade e a eficiência dos trabalhos envolvidos.



## **ENGAJAMENTO EMPRESARIAL E PORTFÓLIOS ESTRATÉGICOS**

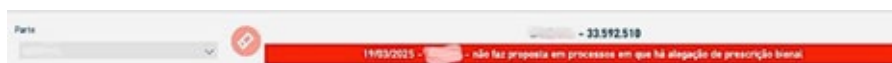
Um dos diferenciais mais relevantes do Painel Uai-Con reside em sua capacidade de mapear detalhadamente o comportamento conciliatório das empresas, incluindo alertas em tempo real sobre restrições e condicionantes a acordos. A ferramenta gera portfólios personalizados com o histórico de conciliações de cada empresa, demonstrando números e percentuais de acordos, linha do tempo com a evolução mensal dos ajustes, valores homologados e particularidades nas negociações alimentadas pelos Cejuscs. Esses relatórios, apresentados em reuniões com representantes corporativos, funcionam como instrumentos de persuasão baseados em dados concretos.

A apresentação de informações gráficas e planilhas detalhadas, extraídas do UaiCon, não apenas retrata o histórico de conciliações de cada empresa, mas também oferece um mapeamento que constitui um “raio-x” dos processos pendentes. Essa abordagem evidencia a organização do TRT e tem despertado o interesse das empresas pelos dados oferecidos pela ferramenta, sinalizando um impacto positivo na obtenção de maior engajamento em prol da conciliação.

## **OTIMIZAÇÃO DOS FLUXOS PROCESSUAIS E GESTÃO DE RESTRIÇÕES**

Há um campo específico do painel no qual o Cejusc 1º Grau divulga às varas do trabalho os critérios adotados pelo centro conciliatório na triagem de processos enviados de ofício pelas unidades de origem, evitando o encaminhamento desnecessário de processos inelegíveis à conciliação e assegurando a otimização do fluxo de trabalho.

A capacidade de identificar em tempo real empresas com restrições e condicionantes à política conciliatória constitui um diferencial estratégico significativo. Alterações ou restrições nas propostas de acordo são sinalizadas por alertas visuais, como ícones em vermelho, acompanhados de detalhes específicos sobre as particularidades das restrições e data de inserção da informação no painel, evitando a inclusão desnecessária de processos em pauta ou envio aos Cejuscs quando há restrições conhecidas, permitindo a concentração de esforços em casos com real potencial de composição.

**Versão atual (2.0) do Painel Uai-Con — Exemplo de restrição à política conciliatória disponibilizada na ferramenta**

## **TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY NA GESTÃO CONCILIATÓRIA**

O Painel Uai-Con tem contribuído para o aumento da transparência na gestão conciliatória do TRT-3, mediante a disponibilização de dados detalhados sobre o desempenho conciliatório de cada unidade jurisdicional, permitindo não apenas o monitoramento constante dos resultados como também a implementação de medidas corretivas quando necessário. Ademais, a possibilidade de exportar relatórios diversos em formato .xlsx facilita a análise detalhada e acessível, proporcionando maior agilidade e precisão na gestão de processos.

## **INTEGRAÇÃO SISTÊMICA E GESTÃO DE INFORMAÇÕES BANCÁRIAS**

A inclusão no Painel Uai-Con de informações disponibilizadas por sistemas bancários representa um avanço adicional na completude das informações disponíveis para análise. A ferramenta identifica processos que possuem depósitos judiciais e recursais, tanto os vinculados a contas na Caixa Econômica Federal quanto os existentes no Banco do Brasil, informação que se revela crucial para a avaliação do potencial conciliatório dos processos e para o planejamento estratégico das audiências.

A colaboração direta dos Cejuscs na alimentação do Uai-Con garante que informações sobre políticas conciliatórias das empresas estejam sempre atualizadas. Essa integração sistêmica não apenas otimiza a gestão dos recursos judiciais, mas também contribui para a construção de uma base de dados cada vez mais robusta e confiável, fundamental para a tomada de decisões estratégicas.

## **IMPACTOS OBSERVADOS E TRANSFORMAÇÃO NA GESTÃO JUDICIÁRIA**

Além dos potenciais ganhos quantitativos, o Painel Uai-Con tem contribuído para uma transformação na gestão da Justiça do Trabalho. A ferramenta não apenas racionaliza o fluxo interno de informações, como promove uma cultura de dados aplicados à pacificação social. Ao permitir a gestão ativa e informada da política conciliatória, com diagnósticos por unidade, por empresa, por fase processual, por valor de causa, entre outros critérios, o painel tem aprimorado a atuação dos Cejuscs e das varas do trabalho.

A transparência proporcionada pelos dados gráficos e analíticos fortalece a confiança das partes no sistema judicial, enquanto a possibilidade de avaliar o desempenho conciliatório de empresas e unidades jurisdicionais permite ao TRT-3 adotar medidas estratégicas para aprimorar a prestação jurisdicional. Esse uso multifacetado confere densidade técnica às estratégias de incentivo à composição amigável, consolidando uma abordagem mais proativa, estratégica e colaborativa entre magistrados, servidores e partes processuais.

## **PERSPECTIVAS FUTURAS E MODELO REPLICÁVEL**

A evolução constante da ferramenta, com o desenvolvimento de funcionalidades avançadas e a integração de novas tecnologias, indica um futuro promissor para a utilização de ferramentas de inteligência artificial na gestão judiciária.

O Painel Uai-Con representa, em última análise, um avanço institucional que combina tecnologia, inteligência organizacional e compromisso com a autocomposição, consolidando-se como uma inovação no ecossistema da Justiça do Trabalho. A ferramenta não apenas otimiza processos existentes, mas também cria novas possibilidades de gestão estratégica, contribuindo para o aprimoramento de uma cultura conciliatória mais sólida e eficiente, alinhada aos princípios constitucionais da duração razoável do processo e da solução consensual de conflitos, com impactos observáveis na qualidade da prestação jurisdicional e na consolidação de uma cultura de paz no âmbito das relações laborais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme já explicado na seção desenvolvimento, várias melhorias estão sendo consideradas para a construção de novas versões do modelo de IA, responsável pelo cálculo do

Icia. A busca pela melhoria contínua desse componente resultará na melhor seleção de processos com maior probabilidade de acordo, devendo o índice ser utilizado em conjunto com as demais informações disponíveis no painel. A utilização efetiva do painel Uai-Con também exige alto engajamento dos usuários, que pode ser obtido por meio do incentivo ao uso da ferramenta pelas unidades do tribunal e por meio de eventos de divulgação, treinamentos e capacitações contínuas.

Além dessas melhorias, estão em discussão no tribunal outras formas de apresentação do Icia e informações associadas, visto que o acesso por meio de um painel BI pode não atender a todos os públicos. Caso essas informações fossem exibidas diretamente na interface do PJe, ferramenta amplamente utilizada por magistrados e servidores, evitaria ter que abrir outra ferramenta para obtê-las, tornando o fluxo de informações mais fluido e natural.

Finalmente, por se tratar de uma solução tecnológica, um dos grandes desafios do projeto reside na criação de indicadores de efetividade da solução, não devendo se resumir à quantidade de usuários ativos ou visualizações do painel Uai-Con. Faz-se necessário discutir e implementar formas de aferição, por exemplo, o nível de adoção interna para triagem de processos, uso durante as sessões de conciliação e percentual do aumento dos acordos. A utilização de grupos de controle com *feedback* ativo e esforços concentrados, como é o caso da Semana de Conciliação, são alguns exemplos em que esses indicadores podem ser medidos e comparados ao longo do tempo. Outras formas mais automáticas podem ser construídas, tais como analisar *logs* de utilização da ferramenta e *feedback* dos conciliadores e resultados obtidos.

## REFERÊNCIAS

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 8, de 27 de fevereiro de 2007.** Recomenda aos Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Tribunais Regionais do Trabalho a realização de estudos e de ações tendentes a dar continuidade ao Movimento pela Conciliação. Brasília, DF: CNJ, 2007. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/863>. Acesso em: 14 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010.** Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 14 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 332, de 21 de agosto de 2020.** Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>. Acesso em: 14 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 395, de 7 de junho de 2021.** Institui a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1259312021060960c0bb3333a4f.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2025.

CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO. **Resolução n. 389/CSJT, de 30 de agosto de 2024.** Altera a Resolução n. 288, de 19 de março de 2021, que dispõe sobre a estruturação e os procedimentos dos Centros Judiciários de Métodos Consensuais de Solução de Disputas da Justiça do Trabalho – CEJUSCJT. Brasília, DF: CNJ, 2014. Disponível em: [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/237875/2024\\_res0389\\_csj\\_t.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/237875/2024_res0389_csj_t.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 14 jul. 2025.

DATA SCIENCE ACADEMY. **Deep Learning Book:** início. [S.l.]: Data Science Academy, 2022. Disponível em: <https://www.deeplearningbook.com.br>. Acesso em: 15 jul. 2025.

DUARTE, Rafael. **Métricas de avaliação em modelos de classificação em machine learning.** 2023. Disponível em <https://sigmoidal.ai/metricas-de-avaliacao-em-modelosde-classificacao-em-machine-learning/>. Acesso em 15 jul. 2025.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap). **Design Thinking e Design Sprint:** kit de ferramentas. Brasília, DF: Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4502>. Acesso em: 15 jul. 2025.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap). **Guia de facilitadores:** Design Thinking e Design Sprint no serviço público. Brasília, DF: Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/4501>. Acesso em: 15 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável,** 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-odesenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em 15 jul. 2025.

# 13.

## DE PEQUENO É QUE SE APRENDE A CONCILIAR: MEDIÇÃO ESCOLAR COMO ESTRATÉGIA DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL.

*Rosane Sanches Antunes<sup>106</sup>*

### INTRODUÇÃO

A convivência humana, especialmente em ambientes escolares, é marcada por diferentes formas de interação, colaboração e, inevitavelmente, conflitos. Nesse contexto, surgem oportunidades valiosas de aprendizagem sobre respeito, escuta e resolução pacífica de divergências. Considerando o papel da escola como espaço de socialização e formação cidadã, é essencial investir em práticas que promovam o diálogo, a empatia e a construção coletiva de soluções.

Nesse cenário, emerge o projeto De Pequeno é que se Aprende a Conciliar, como resposta à necessidade de cultivar uma cultura de paz desde os anos iniciais da educação básica. Inspirado pela reflexão do antropólogo e especialista em negociação William Ury (2010) – “E se ensinássemos a escuta nas escolas como ensinamos a ler, como fundamentação?” –, o projeto propôs uma abordagem disruptiva, ao aliar mediação escolar, ludicidade, educação em direitos e protagonismo infantojuvenil como instrumentos de transformação social.

---

<sup>106</sup> Advogada e conciliadora; e-mail: [rosanesanches@assp.org.br](mailto:rosanesanches@assp.org.br)

A justificativa da proposta foi ancorada na constatação de que a formação integral dos estudantes deve contemplar, além dos aspectos cognitivos, o desenvolvimento de competências socioemocionais que favoreçam a convivência democrática. As práticas restaurativas, conforme destaca o Conselho Nacional da Justiça (CNJ), em 2014, trouxe procedimentos e habilidades que podem colaborar para uma melhoria na prevenção e na resolução positiva de conflitos, contribuindo para o desenvolvimento de boas relações no espaço escolar.

A iniciativa para a prática do projeto surgiu do compartilhamento da experiência da Justiça Federal da 3ª Região com a conciliação e a mediação, ao dispor como recursos pedagógicos a série de livros infantis que ensinam, de forma simples e reverente, as doze<sup>107</sup> ferramentas de conciliação.

A implementação do projeto foi realizada pelo Gabinete de Conciliação do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3) em parceria com a Secretaria Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação (Semecti) de Itaquaquecetuba (SP), sendo executado em 2024 como projeto-piloto em quatro escolas de educação integral em tempo integral.

A metodologia do projeto baseou-se na capacitação de profissionais da educação, na formação de estudantes conciliadores mirins e na criação de espaços escolares específicos — as Salas de Conciliação — onde os próprios estudantes, de forma orientada, atuaram na mediação de conflitos cotidianos.

O reconhecimento nacional do projeto veio com a conquista do XV Prêmio Conciliar é Legal, concedido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na categoria Boas Práticas, reforçando seu caráter inovador e sua efetividade na promoção de mudanças no cotidiano escolar.

Ao promover práticas educativas participativas, disruptivas e embasadas no diálogo, o projeto busca desenvolver habilidades como empatia, escuta ativa, comunicação assertiva, cooperação e respeito às diferenças, sensibilizando toda a comunidade escolar sobre a importância dos métodos consensuais de resolução de conflitos. Espera-se contribuir para a formação de cidadãos mais colaborativos, éticos e preparados para enfrentar os desafios da vida em sociedade, consolidando a mediação escolar como um instrumento efetivo de transformação social e educativa.

---

107 (1) Normalização; (2) Silêncio; (3) Escuta ativa; (4) Paráfrase; (5) Validação de sentimentos; (6) Afago; (7) Sessões privadas ou individuais (Caucus); (8) Teste de realidade; (9) Inversão de papéis; (10) Geração de opções, perguntas orientadas; (11) Organização de questões de interesses; e (12) Enfoque prospectivo.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E LEGAL

A fundamentação legal confere respaldo institucional e normativo imprescindível para a implantação e a expansão do projeto, evidenciando sua relevância e adequação às políticas públicas educacionais e judiciais vigentes.

A Constituição Federal de 1988 estabelece os alicerces para a promoção de uma sociedade pacífica, justa e solidária conforme previsto pelo art. 3º, incisos I e IV, e pelo art. 227. Esses preceitos reforçam a necessidade de uma educação em direitos que promovam a resolução não violenta de conflitos, base para a cidadania ativa e pacificadora.

A Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), já em 1999, indicava que a educação para a paz deveria fazer parte do currículo escolar, como forma de combater a violência e promover a convivência pacífica.

A Resolução CNJ n. 125 de 2010 institui a política judiciária de tratamento adequado dos conflitos, cria a Cecon (Central de Conciliação Federal) e o Cejusc (Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania) e dispõe as diretrizes da educação para a cidadania e a pacificação social.

As práticas restaurativas que originaram o modelo de Justiça Restaurativa oferecem uma abordagem diferenciada para lidar com conflitos, desafiando os tradicionais padrões punitivos e ressaltando os valores de inclusão, pertencimento, escuta ativa e solidariedade, conforme o CNJ (2014).

Ao incentivar a brincadeira, dramatizações, a colaboração, a escuta ativa e a resolução construtiva de conflitos, a iniciativa estabelece bases sólidas para uma convivência harmoniosa e respeitosa no ambiente escolar, em consonância com os princípios da mediação e da negociação eficaz (Isher; Ury; Patton, 2005; Goleman, 2012).

De acordo com Friedman (2012), ao destacar a teoria de Vygotsky, a atividade lúdica possui papel central no desenvolvimento infantil, pois permite que as crianças se libertem de situações difíceis e compreendam que suas ações têm origem em ideias, não apenas em objetos concretos. Nesse sentido, as brincadeiras contribuem para o processo de descoberta, permitindo que as crianças explorem e compreendam o mundo ao seu redor de forma criativa e imaginativa.

O uso de atividades lúdicas para mediar conflitos permite que as crianças compreendam os princípios da Justiça Restaurativa de forma concreta e acessível. Jogos cooperativos e dramatizações são ferramentas eficazes para esse fim, como destacam Fagundes (2015) e Carvalho (2018).



A inclusão do lúdico na prática pedagógica foi, portanto, essencial para a criação de um ambiente de aprendizagem dinâmico e eficaz. Ao incorporar jogos, brinquedos e brincadeiras à rotina escolar, os educadores favorecem o desenvolvimento integral dos estudantes, estimulando a criatividade, a imaginação e as habilidades sociais. Para Kishimoto (2005), o lúdico é uma ferramenta indispensável ao desenvolvimento infantil, pois oferece experiências significativas e interativas que ampliam a compreensão de mundo.

O Código de Processo Civil (CPC) de 2015 consagrou os métodos consensuais de solução de conflitos em seus artigos 3º, §2º e §3º, e os artigos 165 a 175 demonstram que a conciliação é parte da política judiciária nacional e deve ser incentivada em todas as esferas, inclusive educacional.

Desse modo, o projeto foi desenvolvido de forma alinhada à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que estabelece o desenvolvimento das competências socioemocionais como parte integrante da formação humana (Brasil, 2018).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, consagrou a proteção integral da criança e do adolescente, com ênfase em sua formação ética e cidadã (artigos 53 e 70) do qual se extrai que a inclusão da cultura da mediação no currículo escolar se alinha à doutrina da proteção integral.

## **O PROJETO E SUA IMPLANTAÇÃO NO AMBIENTE ESCOLAR**

O município de Itaquaquecetuba (SP), localizado no extremo leste da cidade São Paulo e com uma população estimada em 369.275 habitantes (IBGE, 2025), foi o pioneiro para a implementação do projeto “De Pequeno é que se Aprende a Conciliar: mediação escolar como estratégia de transformação social” ao receber a iniciativa do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3), cuja proposta consistia na redução de conflitos no ambiente escolar por meio da aplicação das doze ferramentas de conciliação e mediação, a fim de promover uma convivência mais harmoniosa e colaborativa entre os estudantes.

O projeto foi inicialmente desenvolvido concomitantemente em quatro unidades escolares do Sistema Público Municipal de Ensino de Itaquaquecetuba, com atendimento a estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental, em maio de 2025, o projeto estendeu-se para outras 34 unidades escolares do município, atendendo desse modo, todos os estudantes dos anos iniciais do Ensino Fundamental do município.

Para a implementação do projeto, foi de fundamental importância a capacitação dos profissionais da educação do ensino fundamental (anos iniciais), que envolveu uma série de etapas articuladas entre a Secretaria Municipal de Educação, o Poder Judiciário (TRF-3), escolas municipais, profissionais da educação e estudantes.

Em fevereiro de 2024, o Tribunal Federal da 3ª Região promoveu a capacitação de educadores para resolução consensual de conflitos, enfatizando a importância de conciliação e mediação. Os encontros visaram preparar os profissionais da educação para apropriá-los do uso das ferramentas da conciliação na prática pedagógica, assegurando a continuidade do projeto.

Nas escolas, foram realizadas apresentações com leituras e dinâmicas de grupo para introduzir as ferramentas da conciliação de uma forma lúdica e descontraída.

O processo envolveu a capacitação de educadores e a sensibilização dos estudantes com a introdução das ferramentas de conciliação, por meio da leitura do livro base “Ava e os Quadrinhos” e dinâmicas de grupo com dramatizações e encenações baseadas em situações de conflito na escola, estruturação física de salas de conciliação e o acompanhamento sistemático das práticas implementadas.

No projeto em questão, a formação dos conciliadores mirins evidencia o papel fundamental da mediação escolar ao promover em toda a comunidade escolar práticas de negociação pautadas no diálogo e no respeito mútuo.

Dessa forma, foi oportunizada a formação dos conciliadores mirins, estudantes do quarto e quinto ano do ensino fundamental (anos iniciais), escolhidos entre eles, mediante eleição, para mediar os conflitos com autonomia na mesa de conciliação. Eles aprenderam as técnicas necessárias para mediar conflitos por meio das ferramentas de conciliação, estimulando os colegas a encontrarem soluções e alternativas para a resolução dos problemas com suporte de conciliadores do TRF-3.

Assim, as atividades desenvolvidas com os estudantes foram planejadas de forma lúdica e reflexiva, envolvendo:

- leitura do livro-base infantil sobre as ferramentas da conciliação, Volume I “Ava e os Quadrinhos” (Antunes, 2023);
- dramatizações e encenações baseadas em situações cotidianas de conflitos na escola;
- dinâmicas de empatia, escuta ativa e comunicação não violenta;

- eleição dos conciliadores mirins no 4º e 5º ano do ensino fundamental (anos iniciais); e
- treinamento dos conciliadores mirins.

Após as formações, ocorreu a visita dos conciliadores mirins ao TRF-3, uma oportunidade única que consolidou o aperfeiçoamento do que lhes fora aplicado, ocasião em que os estudantes puderam acompanhar de perto as instâncias do Poder Judiciário, aproximando a relação os afazeres da Justiça Federal com o cotidiano da educação.

Após as formações com os mediadores mirins e com os profissionais da educação, cabe aos professores atuarem na condição de observadores e responsáveis pelo registro das mediações. Entre suas atribuições, destacam-se a necessidade de observação das sessões conduzidas por conciliadores mirins. Esse acompanhamento é realizado de forma discreta, sem interferir diretamente no processo conduzido pelos estudantes, o que garante sua autonomia e promove um ambiente de respeito, cooperação e desenvolvimento das competências socioemocionais.

Em relação às salas de conciliação, conforme a Figura 1, foram implantadas em espaços adaptados dentro das escolas, com ambientação acolhedora e estrutura apropriada para o diálogo.

Para tanto, é essencial dispor de um local, ainda que simples e de pequenas dimensões, que proporcione tranquilidade e privacidade para a realização dos encontros conciliatórios.

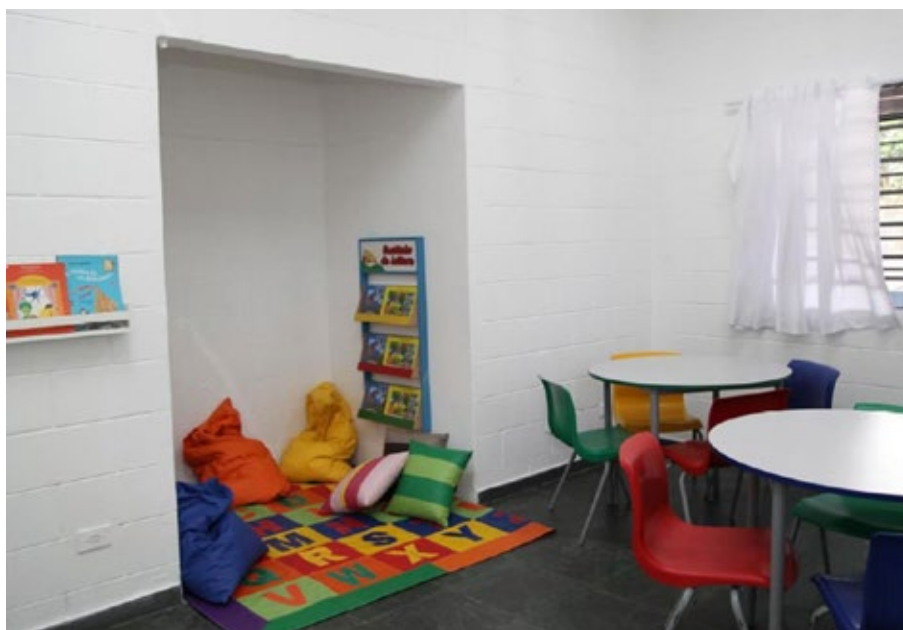
Esses ambientes devem, preferencialmente, ser organizados com mesa redonda, cadeiras dispostas de forma a favorecer o diálogo horizontal, além de contar com materiais lúdicos e livros temáticos relacionados à cultura da paz e à resolução de conflitos. A identificação visual da sala é um elemento importante, pois sinaliza seu propósito e estimula a participação de todos os atores envolvidos no projeto.

A estruturação das salas de conciliação busca não apenas proporcionar um espaço físico adequado ao diálogo, mas também favorecer o desenvolvimento da cultura da mediação, conforme os princípios da psicologia do desenvolvimento de base sociointerativa.

Autores como Piaget (1970) e Vygotsky (2008) destacaram que a criança se desenvolve em constante interação com o meio, ao mesmo tempo em que o transforma e é transformada por ele. Nesse sentido, ao organizar um ambiente que estimula a cooperação e a escuta ativa, cria-se um espaço pedagógico que potencializa o desenvolvimento cognitivo, emocional e social.

Assim, a ambientação das salas de conciliação transcende o aspecto físico e passa a exercer uma função formativa no processo de mediação e construção da cultura de paz.

**Figura 1: Sala de conciliação adaptada na Emeb Vereador Augusto dos Santos.**



Fonte: Secretaria Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação (2024).

## IMPACTOS POSITIVOS

A implantação do projeto-piloto de mediação escolar nas primeiras quatro escolas de Educação Integral em Tempo Integral no município de Itaquaquecetuba (SP) (1º ao 5º ano) já produziu impactos significativos, refletindo diretamente tanto no ambiente escolar quanto no desenvolvimento dos estudantes, que se tornaram mais conciliatórios. Ao todo, 1.015 estudantes foram beneficiados pela iniciativa.

No tocante ao impacto do projeto, a Secretaria Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação identificou uma significativa redução nos indicadores de ocorrência de conflitos nas unidades escolares atendidas pelo projeto. A Escola Municipal de Educação Básica (Emeb) Village apresentou 54 ocorrências de situações conflituosas no ano de 2023 e 35 em 2024; na Emeb Prefeito Benedito Barbosa de Moraes foram registrados 68 casos em 2023 e 47 em 2024; enquanto a Emeb Vice-Prefeito Alfredo Gonçalves Ferreira da Silva registrou, em 2023, 211 ocorrências, caindo para 125 no ano seguinte. Por fim,

a Emeb Vereador Augusto dos Santos registrou, em 2023, 195 ocorrências e, em 2024, o número reduziu para 158 casos. Ademais, foi apresentado um balanço do projeto “De Pequeno é que se Aprende a Conciliar”, em que se verifica uma redução de 30% no número de conflitos no ambiente escolar.

Em especial, o impacto e a relevância do projeto foram retratados de forma sensível e envolvente no documentário produzido pela Semecti do município de Itaquaquecetuba (SP), publicado em maio de 2025 em seu canal do YouTube. O vídeo se inicia com uma provocação instigante conduzida pela estudante Marina Ellen Oliveira, que questiona: “Onde começa a paz?”, e após revela como essa paz pode ser construída no cotidiano escolar.

A seguir, o documentário apresenta o desenvolvimento do projeto, destacando as atividades realizadas com os estudantes, as etapas de formação dos profissionais da rede de ensino e as visitas presenciais a órgãos de conciliação. Traz depoimentos de estudantes, professores, gestores e autoridades do Tribunal Federal da 3ª Região, reforçando a importância da mediação escolar para a promoção de uma cultura de paz. Além disso, o vídeo evidencia as principais ferramentas utilizadas no processo e os impactos reais vivenciados no ambiente educacional. Mais do que um registro audiovisual, o documentário constitui um mapa da experiência, revelando as etapas de implantação, os sujeitos envolvidos, os desafios enfrentados e as transformações promovidas a partir do diálogo, da escuta ativa e da valorização do respeito mútuo.

De acordo com o prefeito do município de Itaquaquecetuba (SP), dr. Eduardo Boigues, “a iniciativa já alcança mais de mil estudantes da rede. A conciliação é algo que pode mudar a sociedade. Estamos confiantes no sucesso do projeto”.

Nesse contexto, dentre os principais resultados do projeto, destacam-se:

- redução significativa das ocorrências disciplinares encaminhadas à gestão escolar, evidenciando maior habilidade dos estudantes em resolver situações cotidianas de maneira autônoma;
- melhoria das relações interpessoais no âmbito escolar;
- fortalecimento da convivência escolar e do protagonismo estudantil, com a participação ativa dos estudantes como mediadores, o que reforçou o sentimento de pertencimento e o compromisso coletivo com a cultura de paz;
- desenvoltura dos estudantes em situações de escuta e resolução pacífica de conflitos, demonstrando avanços em atitudes como empatia, escuta ativa e comunicação assertiva, que foram disseminadas entre os demais colegas; ainda, de habilidades

socioemocionais, com progresso nas competências de autogestão, cooperação e responsabilidade social;

- reconhecimento nacional pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com a conquista do Prêmio Conciliar é Legal (2024), que ratificou a relevância e a inovação da proposta na área de resolução de conflitos.

## **CONTINUIDADE DA INICIATIVA**

Segundo a Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Itaquaquecetuba (SP) (2025), a continuidade da iniciativa está assegurada por meio do compromisso da gestão e do envolvimento ativo dos profissionais da educação.

Assim, a expansão do projeto está sendo realizada em mais 34 unidades escolares da rede municipal de ensino, em 2025, com o total de 38 espaços escolares fundamentada no êxito alcançado nas escolas-piloto, comprovando a eficácia e sustentabilidade do projeto.

A previsão é de que cada unidade escolar da rede municipal implemente sua própria Sala de Conciliação nos próximos anos.

## **POTENCIAL DE REPLICABILIDADE**

A abordagem adotada pode não apenas ajudar a resolver conflitos como também fomentar a liderança e a conscientização social entre os estudantes, contribuindo para a construção de uma cultura de paz e respeito nas escolas. Por isso, recomenda-se a replicabilidade progressiva do projeto.

A experiência desenvolvida no município de Itaquaquecetuba (SP) demonstra que o projeto possui alto potencial de replicabilidade em diferentes redes de ensino, graças à sua estrutura simples, de baixo custo, metodologia acessível e aos resultados concretos já obtidos.

Além disso, destaca-se a articulação interinstitucional como um dos pilares para o sucesso da iniciativa, favorecendo sua implementação em outros contextos educacionais.

Parcerias estratégicas com órgãos públicos, como as Centrais de Conciliação (Cecon), os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc) – unidades especializadas do Poder Judiciário voltadas à mediação e à conciliação – e o Gabinete da Conciliação do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3), são fundamentais para a realização

das capacitações e para o acompanhamento técnico das ações. Essas colaborações asseguraram suporte contínuo às escolas envolvidas, contribuindo para a consolidação e a sustentabilidade do projeto, itens importantes para sua replicabilidade.

O uso de personagens lúdicos do livro base denominado “Ava e os Quadrinhos” e dos demais livros da série facilitam o entendimento das 12 Ferramentas da Conciliação entre os estudantes, aproximando-os de dilemas e interesses infantojuvenis e acessíveis para a reprodução do projeto.

Para viabilizar a implementação e a expansão do projeto em escala nacional, recomenda-se seguir etapas estruturadas que garantam a sustentabilidade e o impacto efetivo da iniciativa, tais como:

- articulação inicial com as secretarias de educação para apresentar o projeto, sensibilizar gestores e garantir apoio institucional;
- elaboração de um plano detalhado de formação que contemple o conteúdo programático, metas e cronogramas claros para a capacitação dos profissionais envolvidos;
- capacitação dos educadores e formação dos conciliadores mirins, preparando-os para atuarem com autonomia na mediação e na resolução pacífica dos conflitos escolares;
- criação e instalação das salas de conciliação nas unidades escolares, ambientes devidamente equipados com materiais lúdicos e recursos pedagógicos que favoreçam a mediação e o diálogo;
- monitoramento e avaliação contínua dos processos e resultados, com a coleta de dados e *feedbacks* que permitam ajustes e melhorias constantes;
- engajamento da comunidade escolar, envolvendo famílias, estudantes, professores e gestores para fortalecer o compromisso coletivo com a cultura da paz e a convivência democrática; e
- organização do espaço simbólico e funcional para conciliação ou adaptado em locais já existentes, desde que garantam privacidade e conforto.

A adoção dessas etapas assegura a consolidação do projeto como uma prática transformadora e sustentável, capaz de promover mudanças positivas no ambiente escolar e contribuir para a formação cidadã dos estudantes.



## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O projeto “De Pequeno é que se Aprende a Conciliar” tem uma abordagem inovadora para o futuro da resolução de conflitos, com um papel fundamental da escola como espaço de formação integral, cidadã e pacificadora.

Ao ensinar crianças e adolescentes a escutarem e resolverem conflitos de forma respeitosa desde os primeiros anos escolares, o projeto contribui para o desenvolvimento das habilidades socioemocionais e para a formação de estudantes para o convívio em uma sociedade mais justa, empática e colaborativa.

A experiência desenvolvida em Itaquaquecetuba (SP) demonstrou que a mediação escolar ultrapassa o campo das estratégias pedagógicas: trata-se de uma ferramenta transformadora de realidades e promotora de cultura de paz, com efeitos concretos sobre a convivência entre os envolvidos e a gestão dos conflitos cotidianos.

Investir na conciliação desde a educação básica é apostar em um futuro com menos violência e mais diálogo, em consonância com os preceitos constitucionais e os marcos legais que defendem a valorização da escuta, do respeito mútuo e da construção coletiva de soluções de conflitos.

Assim, a escola se consolida como protagonista na formação de cidadãos éticos, autônomos e comprometidos com o bem comum, fortalecendo práticas que promovem o respeito e a convivência democrática.

Dessa forma, o projeto se configura como modelo importante, replicável e inspirador, cuja expansão pode contribuir de maneira decisiva para a transformação social por meio da educação. Afinal, é de pequeno que se aprende — e se ensina — a construir a paz e um ambiente mais harmonioso para todos.

Destaca-se que a formação na escola é um pilar fundamental que sustenta e qualifica o projeto de conciliação e mediação de conflitos, permitindo que educadores e demais profissionais desenvolvam habilidades e competências necessárias para lidar com conflitos de forma eficaz para a promoção e a construção de uma cultura de paz e de respeito nas escolas.

Conclui-se que o projeto não apenas promoveu a formação de conciliadores mirins, mas também contribuiu para a formação e para a capacidade conciliatória de todos os estudantes envolvidos, a construção de uma cultura de paz e o fortalecimento da inteligência emocional entre os estudantes e seus familiares.



Por derradeiro, enaltece-se a relevância da parceria entre TRF-3 juntamente com a Semecti para o sucesso e a ampliação do projeto original que se transformou em um trabalho concreto, contínuo, com impactos positivos na região e com grande potencial de replicabilidade para outros municípios.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Rosane Sanches. **Ava e os quadradinhos**. São Paulo: Lopes & Acioli, 2023.

ANTUNES, Rosane Sanches. **Eli e os quadradinhos**. São Paulo: Lopes & Acioli, 2024.

BOIGUES, E. **Projeto de mediação reduz em 30% os conflitos no ambiente escolar**. Disponível em: <https://www.itaquaquecetuba.sp.gov.br/projeto-de-mediacao-reduz-em-30-os-conflitos-noambiente-escolar/>. Acesso em: 29 jun. 2025.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016. **Marco Legal da Primeira Infância**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 mar. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**: Educação Básica. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/itaquaquecetuba/panorama>. Acesso em: 29 jun. 2025.

CARVALHO, S. R. **Educação para a paz**: práticas restaurativas na escola. São Paulo: Cortez, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução CNJ n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Institui a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: 2010. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_comp\\_125\\_29112010\\_19082019150021.pdf/](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_125_29112010_19082019150021.pdf/). Acesso em: 27 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Programa “Justiça e Cidadania também se aprendem na escola”**. Brasília, DF: 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programa-sobre-justica-e-cidadania-deve-ser-levado-a-todas-as-escolas/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diálogos e Mediação de Conflitos nas Escolas**: guia prático para educadores. Brasília, DF: 2014. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/245-cartilhas-e-manuais/6004-dialogos-emediacao-de-conflitos-nas-escolas>. Acesso em: 27 ago. 2024.

FAGUNDES, L. A. **Mediação de conflitos no ambiente escolar**. Porto Alegre: Mediare, 2015.

FRIEDMANN, A. **O brincar na educação infantil**: observação, adequação e inclusão. 1º ed. São Paulo: Moderna, 2012.

GOLEMAN, D. **Inteligência emocional**: a teoria revolucionária que redefine o que é ser inteligente. 2. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

ISHER, R.; URY, W.; PATTON, B. **O caminho entre o “não” e o “sim”**. São José dos Campos: Imago, 2005.

KISHIMOTO, T. M. **Jogo, brinquedo, brincadeira e a educação**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PIAGET, J. **Psicologia e Pedagogia**. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA. SEMECTI. **Projeto de mediação reduz em 30% os conflitos no ambiente escolar**. Disponível em:

<https://www.itaquaquecetuba.sp.gov.br/projeto-de-mediacao-reduz-em-30-os-conflitos-noambiente-escolar/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

SEMECTI. **Itaquá lança projeto de mediação de conflitos no ambiente escolar**. 2023. Fotografia. Disponível em: <https://semecti.com.br/materias/itaqua-lanca-projeto-de-mediacaode-conflitos-no-ambiente-escolar/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO (TRF-3). Gabinete da Conciliação. **Projeto “De Pequeno que se Aprende a Conciliar”**. Itaquaquecetuba, SP, 2024.

TV DIÁRIO. **Projeto piloto de mediação consegue reduzir conflitos em escolas de Itaquaquecetuba**. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/13113263/>. Acesso em: 27 ago. 2024.

UNESCO. **Declaração sobre uma Cultura de Paz**. Paris: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. 1999.

URY, W. **The walk from “no” to “yes”**. TEDx Talk, San Diego, 2010. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=sXfavo1OQo&t=771s>. Acesso em: 29 jun. 2025.

VYGOTSKY, L. S. **A formação social da mente**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

# 14.

## **CORES DA IGUALDADE: O VERDADEIRO PODER ESTÁ NA DIVERSIDADE.**

*Bleine Queiroz Caúla<sup>108</sup>*

*Katherinne de Macêdo Maciel Mihaliuc<sup>109</sup>*

### **Introdução**

“Cores da Igualdade: o verdadeiro poder está na diversidade” tem como propósito a educação para a prevenção da prática do racismo, sendo a Mediação e a Comunicação Não Violenta (CNV) facilitadores de um novo modelo de sociedade que respeita a igualdade racial. Teve início no primeiro semestre de 2024, na disciplina de Direito e Gestão Consensual de Conflitos, e terá fluxo contínuo.

O currículo do curso de Direito da Unifor está alinhado com as diretrizes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), com destaque para a inclusão social e a responsabilidade social das IES. O projeto de extensão proporciona a vivência entre

---

108 Pós-Doutoranda em Direito (PPGD) da Unifor. Professora Adjunta da Universidade de Fortaleza — Curso de Graduação em Direito. Doutora em Direito, linha Estratégia Global para o Desenvolvimento Sustentável (Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, Catalunha, Espanha), reconhecido pela Universidade de Marília (Unimar) (2021). Líder do Grupo de Pesquisa Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional (cadastrado no CNPq e vinculado à Universidade de Fortaleza). Editora dos volumes 1 a 25 da obra Diálogo ACI. Professora agraciada com o XV Prêmio do CNJ Conciliar é Legal (2024) e o V Prêmio Inovare (2008). E-mail: [bleinequeiroz@yahoo.com.br](mailto:bleinequeiroz@yahoo.com.br). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0033-8242>.

109 Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará. Diretora do Centro de Ciências Jurídicas da Unifor desde 2015. Coordenadora da Pós em Direito Unifor (2013 a 2015). Assessora da Presidência do Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região (2012 a 2015). Coordenadora da Especialização em Direito e Processo Administrativo na Universidade de Fortaleza (2011 a 2017). Assessora da Vice-Reitoria de Ensino de Graduação da Universidade de Fortaleza de 2011 a 2012. Coordenadora Acadêmica da Fundação Escola Superior da Advocacia do Ceará, em 2011. Diretora Adjunta da Fundação Escola Superior da Advocacia do Ceará, de 2003 a 2006. Autora do livro “Discrecionalidade Administrativa e Conceitos Jurídicos Indeterminados: estudos em face de um novo paradigma constitucional”, em 2003. Autora de diversos artigos jurídicos publicados em revistas especializadas e apresentados em encontros científicos. Desenvolve pesquisas na área do Direito Administrativo, do ensino jurídico e desenvolvimento curricular. E-mail: [katherinne@unifor.br](mailto:katherinne@unifor.br).

os acadêmicos do Direito e estudantes de escolas públicas e privadas para a prevenção contra o racismo e suas diferentes formas de manifestação.

Algumas ações desenvolvidas — como a realização de diagnósticos sobre a presença de racismo nas escolas, no trabalho, estrutural, na política; a mobilização da comunidade para participação ativa nos debates sobre direito à igualdade racial; e a inclusão de vozes diversas nas discussões — representam uma experiência formativa de grande impacto ao mesmo tempo em que simboliza o compromisso da Unifor com a extensão universitária como instrumento de justiça social e formação crítica, em alinhamento com o ODS 16 (Paz, Justiça) e o ODS 18 (Igualdade Étnico-Racial) da Agenda 2030 da ONU.

A prática autocompositiva de conflitos racistas busca promover a conscientização e a educação preventiva sobre as diversas formas de manifestação, utilizando uma abordagem de Comunicação Não Violenta (CNV) como ferramenta para uma cultura de paz e respeito ao direito à igualdade racial e, também, o empoderamento dos estudantes e demais atores sociais que o produto extensionista alcance.

A execução da prática extensionista do curso de Direito ocorre em duas fases: inicialmente são formadas as equipes que terão um cronograma de atividades para o desenvolvimento do produto — cartilha, jornal, podcast. Na segunda fase, é feita uma visita às escolas ou a recepção dos estudantes do ensino fundamental e médio no campus da Universidade de Fortaleza.

A prática Cores da Igualdade foi agraciada com o XV Prêmio Conciliar é Legal do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em maio de 2025, na categoria Instituição de Ensino Superior.

## **CORES DA IGUALDADE: O VERDADEIRO PODER ESTÁ NA DIVERSIDADE**

A Fundação Edson Queiroz, mantenedora da Universidade de Fortaleza (Unifor), foi criada em 1971 pelo industrial Edson Queiroz com o propósito de contribuir decisivamente para o desenvolvimento regional e nacional por meio da educação, considerada um investimento essencial. Desde então, a Unifor tem se destacado por sua atuação integrada nos pilares do ensino, da pesquisa e da extensão, com ênfase na formação técnica e humanística comprometida com a transformação social.

Orientada por uma filosofia humanista, a Unifor estrutura as suas ações acadêmicas com base em valores que reafirmam a dignidade humana e a responsabilidade social. Essa

missão se concretiza em projetos que colocam o conhecimento a serviço da sociedade, promovendo o enfrentamento de problemas contemporâneos e atuando como vetor de transformação na região.

Nesse compromisso com o impacto social, a Unifor desenvolve uma política de extensão robusta, que integra práticas formativas e experiências dialógicas com a comunidade externa, fortalecendo o protagonismo estudantil e a formação cidadã. A partir de 2019, foi implementada a curricularização da extensão, garantindo que pelo menos 10% da carga horária dos cursos de graduação seja dedicada a ações vinculadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU.

No âmbito do curso de Direito, destaca-se o projeto Justiça pela Paz, vinculado ao ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) e ao ODS 18 (Igualdade Étnico-Racial), que desenvolve atividades voltadas à promoção dos direitos de grupos vulneráveis, como pessoas com deficiência, idosos, mulheres e populações racialmente discriminadas. A iniciativa integra pesquisa, produção teórica, criatividade visual e ações educativas, voltadas para a educação antirracista e a promoção da equidade racial.

O tema Cores da Igualdade foi idealizado pelas acadêmicas de Direito Giulia Maia Pioto e Lícia Barbosa Gondim, alunas do semestre 2024.1 da disciplina Direito e Gestão Consensual de Conflito, turma ministrada pela professora Bleine Queiroz Caúla. O leiaute do projeto foi desenhado pela aluna Beatriz de Carvalho Castro. A Universidade disponibiliza camisetas para os acadêmicos.

As equipes da turma da referida disciplina são organizadas em diferentes cores de gestão. Pedagogicamente, os alunos foram inseridos na gestão da cor favorita. Estudos científicos revelam que as cores estão relacionadas com a personalidade de cada indivíduo e, consequentemente, com seu comportamento social.

A turma ficou dividida em gestão de cores e temas: Gestão Laranja (Comunicação Não Violenta); Gestão Roxa (Racismo na Estética; Racismo Religioso); Gestão Amarela (Mediação e Racismo); Gestão Vermelha (Racismo na Política); Gestão Azul (Racismo no Mercado de Trabalho; Acadêmico; Recreativo); Gestão Branca (Racismo no Futebol); Gestão Rosa (Racismo na Moda); Gestão Verde (Racismo no Serviço Público de Saúde); Gestão Marrom (Racismo e sua Persistência); Gestão Preta (Racismo Estrutural).

O projeto “Cores da Igualdade: o verdadeiro poder está na diversidade” objetiva promover a educação para a igualdade racial a partir da abordagem das diferentes manifestações do racismo presentes na sociedade brasileira: racismo estrutural, acadêmico, religioso,

estético, político e esportivo; racismo no sistema de saúde, na moda, no mercado de trabalho e na educação; racismo recreativo e seus efeitos sutis e persistentes na sociedade.

Como proposta de superação, aprofunda o estudo da Comunicação Não Violenta (CNV) e da mediação como práticas para a transformação de conflitos e a construção de uma cultura de paz. A educação antirracista é uma responsabilidade coletiva. A transformação social começa com o conhecimento, o respeito às diferenças e o engajamento ativo na construção de uma sociedade verdadeiramente igualitária.

Os estudantes das escolas públicas e privadas foram efetivamente impactados com a fala dos acadêmicos de Direito, receberam a cartilha Cores da Igualdade, que aborda os diferentes modos de expressão do racismo na sociedade, desde o estrutural ao racismo no SUS, na moda, na estética, na escola, no trabalho. Tiveram a oportunidade de escutar a fala da promotora de justiça da Bahia e ativista do direito de igualdade racial Livia Santana e Sant'Anna Vaz, que falou sobre o epistemicídio oriundo do modelo de colonização do Brasil. Foi emocionante!

A prática extensionista do curso de Direito da Universidade de Fortaleza (Unifor) foi vencedora do XV Prêmio Conciliar é Legal do Conselho Nacional de Justiça, na categoria Instituição de Ensino Superior. A prática já beneficiou mais de 500 estudantes de escolas públicas e privadas e contou com o protagonismo de vários acadêmicos do curso de Direito, desde maio de 2024.

A premiação representa o reconhecimento do CNJ de que o racismo é um conflito que sensibiliza o Poder Judiciário do seu papel preponderante de beneficiar a sociedade com um novo olhar sobre a igualdade racial e a desconstrução da cultura racista. É nesse mesmo cenário que a Resolução n. 125/2010 do CNJ completa 15 anos e celebra a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses para assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade.

A cartilha produzida em 2024 homenageia algumas pessoas negras nacionalmente conhecidas: Pelé (jogador de futebol), Marielle Franco (política), Glória Maria (jornalista) e Livia Maria Santana e Sant'Anna Vaz (promotora de justiça da Bahia), cujas trajetórias inspiram dignidade e transformação.

No primeiro semestre de 2025, o projeto Cores da Igualdade entregou aos estudantes do ensino médio dois jornais que homenageiam Bárbara Carine (autora do livro Como ser um Educador Antirracista); Rayssa Leal (uma das maiores atletas do skate mundial); Bruna

dos Santos Rodrigues da Costa (juíza do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará que recebeu o diploma Bertha Lutz); Itamar Vieira Júnior (autor da obra Torto Arado, ganhador dos prêmios LeYa em 2018 e Jabuti em 2020); Maria Júlia Coutinho (jornalista); Virgínia Leone Bicudo (destacou-se por seus estudos sobre relações raciais e desigualdade social); Yasmin Thayná (cineasta brasileira reconhecida pela revista Forbes).

Para o segundo semestre de 2025, os acadêmicos de Direito envolvidos no projeto Cores da Igualdade estão preparando um jornal com as boas práticas públicas e privadas desenvolvidas no Brasil. O objetivo é propagar as ações afirmativas como um exemplo a ser seguido por outras instituições e empresas privadas.

## **DIREITO À IGUALDADE RACIAL: A EDUCAÇÃO COMO O CAMINHO DE TRANSFORMAÇÃO**

O Direito enquanto ciência deve estar a serviço da transformação social. A importância do projeto Cores da Igualdade vai além do seu reconhecimento institucional, pois representa um avanço no currículo do curso de Direito ao incluir o racismo como tema central da extensão universitária, ao lado de outros temas como meio ambiente, gênero, acessibilidade, pessoa idosa, temas sensíveis à sociedade.

O racismo não é um problema exclusivo do Brasil. Em 1966, foi realizada em Nova York a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Em 2011, foi aprovada a Recomendação Geral n. 34 do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (Cerd) que aborda a discriminação racial contra pessoas de descendência africana. O Brasil como signatário da Convenção está vinculado à Recomendação Geral n. 34 e demais recomendações do Cerd.

O Comitê afirma que, a partir do exame dos relatórios apresentados pelos Estados-partes, pessoas de descendência africana continuam a sofrendo racismo e discriminação em escala mundial, razão pela qual endereçou recomendações aos Estados-partes como forma de contribuir para a superação desse fenômeno (Vaz, 2022, p. 603).

Entre os principais pontos da Recomendação Geral n. 34, merecem destaque a necessidade de ações afirmativas para promover a igualdade e erradicar a discriminação racial; campanhas de conscientização e educação para combater preconceitos raciais; os estados devem coletar dados estatísticos de monitoramento do progresso na luta contra a discriminação.



Recomendação Geral n. 35 do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (2013) trata do combate ao racismo no discurso de ódio. O Comitê considera de extrema importância a adoção pelos Estados-partes de metas de monitoramento para dar suporte às leis e às políticas de combate ao discurso de ódio racista, instando-os a incluir medidas contra tal fenômeno nos planos nacionais de ação contra o racismo, nas estratégias de integração e nos planos e programas nacionais de direitos humanos (Vaz, 2022, p. 605).

No Brasil, tentativas como a tipificação de crimes de racismo e injúria racial ainda não reduziram as estatísticas da incidência na sociedade brasileira. O Comitê da ONU para a Eliminação da Discriminação Racial publicou, em dezembro de 2022, suas conclusões sobre seis países, entre eles o Brasil, acerca das principais preocupações sobre a implementação da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial:

Em relação ao Brasil, o Comitê ficou alarmado com o uso persistente de força letal e excessiva por policiais e militares.

[...]

Exortou o Brasil a tomar medidas imediatas para prevenir e acabar com essas graves violações contra os afro-brasileiros. Também pediu ao Estado-parte que tomasse medidas decisivas para impedir o uso excessivo e letal da força por policiais e militares e recomendou uma série de medidas diferentes.

O Comitê também expressou preocupação com a situação das mulheres negras e indígenas, que são oprimidas pela interseção do racismo estrutural, da pobreza e do impacto negativo díspar da pandemia do COVID-19. Recomendou que o Estado Parte priorize o gozo dos direitos econômicos e sociais das mulheres negras e indígenas ao desenvolver medidas especiais (ACNUDH, 2022).

Livia Vaz (2022, p. 260) alerta:

Fosse o racismo, de fato, apenas uma criação ideológica, uma elaboração intelectual, sua desconstrução seria algo previsível e controlável, por meio de descobertas científicas e propagação do conhecimento. Mas, tratando-se de fenômeno surgido historicamente da disputa entre povos distintos, o racismo parece se reoxigenar em torno dos novos conflitos por recursos, bens e poder, nas sociedades contemporâneas. No mundo globalizado parece ter ocorrido também a globalização do racismo, que não encontra mais fronteiras para sua perpetuação, apesar de avanços antirracistas significativos em determinados países e no âmbito do sistema normativo internacional.

Algumas legislações representam um marco: a Lei n. 7.716/1989 define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor; a Lei n. 10.639/2003 e a Lei n. 11.645/2008 que

alteram a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e determinam a obrigatoriedade da temática História e Cultura Africana, Afrobrasileira e Indígena nos currículos escolares.

A Constituição Federal de 1988 dispõe, no art. 3º, inciso IV, que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, “sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. No art. 5º determina a igualdade como um direito inviolável. Alguns incisos do mesmo artigo dispõem:

Art. 5º [...]

VI – é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

VII – é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;

VIII – ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

XLII – a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei (Brasil, 1988).

O Brasil possui um Estatuto da Igualdade Racial, aprovado pela Lei n. 12.288/2010, para garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica. Para a consecução dos objetivos do estatuto, é instituído o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir) visando estimular a territorialização, a articulação e a expansão das ações de combate ao racismo (Brasil, 2010).

Para estimular a participação social, é realizada, a cada quatro anos, a Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir). A quinta edição terá como tema “Igualdade e Democracia: reparação e justiça racial”. Será realizada, em Brasília, entre os dias 15 a 19 de setembro de 2025, em realização conjunta com o Ministério da Igualdade Racial e o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

A Lei n. 12.519/2011 institui o Dia Nacional da Consciência Negra – comemorado no dia 20 de novembro, data do falecimento do líder negro Zumbi dos Palmares. Mais adiante, foi aprovada a Lei n. 12.711/2012, que estabelece o percentual de cotas nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio.

Segundo Livia Vaz (2022, p. 259), “O racismo funciona, portanto, como mecanismo — individual e/ou coletivo — de dominação; como fator estruturante da vida social, política e socioeconômica, na forma de privilégios e vantagens conforme o status racial das pessoas”. A autora (2022, p. 259–260) complementa:

Não se pode deixar de pontuar os efeitos psicológicos ocasionados pelo racismo, capaz de incutir e reproduzir, por gerações, sentimentos de inferioridade/superioridade reforçados pelos meios de comunicação, pelo sistema de ensino e pelas instituições públicas e privadas, além das religiosas — e que contribuem para a perpetuação dos estigmas e normatizações sociorraciais. Muitas vezes, o racismo se encontra tão impregnado nas estruturas sociais, que a reprodução de comportamentos racialmente hierarquizantes nem sempre ocorre com deliberado desígnio ou de forma absolutamente consciente.

[...]

O atual estágio de desenvolvimento da humanidade em termos de expansão da educação, acesso à informação e progresso científico e tecnológico, à primeira vista, poderia gerar expectativas de apaziguamento do racismo. Entretanto, o que se testemunha, no século XXI, é o recrudescimento do racismo no mundo, inserido na dinâmica socioeconômica globalizante, com manifestações de ódio racial cada vez mais intensas e disseminadas.

Nessa senda, a educação para conscientização do que é racismo e como evitá-lo e a motivação são os pilares da transformação social. A promoção do diálogo para a igualdade racial externa a primazia da Justiça.

Uma das dificuldades encontradas na abordagem do racismo nas escolas públicas foi não conseguir apresentar soluções imediatas para aqueles que possivelmente já foram vítimas do crime de racismo. No entanto, com muita didática e de forma lúdica, conseguimos prender a atenção dos estudantes.

Com o projeto Cores da Igualdade, esperamos mudanças como a aprovação de lei federal que determine uma disciplina sobre igualdade racial nas escolas e nas universidades; determinação de apresentação de vídeos educativos sobre igualdade racial nos jogos realizados em todo o Brasil, bem como que os estádios sejam estruturados com material educativo sobre igualdade racial.

O exercício do respeito aos direitos e deveres na mesma perspectiva de efetivação é uma interpretação extensiva de acesso à Justiça. A teoria da Comunicação Não Violenta (CNV) é uma ferramenta de educação para a igualdade racial, fundamental para o diálogo social, a tolerância, a paz, a harmonia e o respeito.

Abordar o racismo no ambiente acadêmico é fundamental para a formação de profissionais comprometidos com a justiça racial e social. Não teremos uma justiça pela paz com olhos fechados para a igualdade. É no meio acadêmico e social que são discutidas as causas que levam ao racismo, à violência, ao crime e busca-se soluções colaborativas.

Enquanto o Direito Penal exerce um papel punitivo e repressivo, a educação transforma. Não é suficiente a tipificação de crime de racismo, feminicídio e injúria racial. A Comunicação Não Violenta facilitará a Comunicação Não Racista e compassiva. Quanto mais cedo o racismo for debatido nas escolas, maior será a sua desconstrução na sociedade. Como leciona Paulo Otero (2007, p. 656):

enquanto a tolerância configura-se como um elemento cultural, a intolerância é um fenômeno próprio da natureza humana. [...] não será exagero afirmar que [...] o Homem é por natureza, um ser intolerante, e o combate à intolerância é uma questão educacional.

O psicólogo norte-americano Marshall Rosenberg introduziu o método de Comunicação Não Violenta (CNV) com a perspectiva de dispor de um instrumento eficiente para capacitar pessoas comprometidas com a construção de uma cultura de paz e o uso de uma linguagem compassiva pautada no respeito e na compreensão com os dizeres do outro.

Segundo Rosemberg (2006) “Embora possamos não considerar ‘violenta’ a maneira que falamos, nossas palavras, não raro, induzem à mágoa e à dor, seja para os outros, seja para nós mesmos”. E complementa (2006, p. 57):

A CNV é uma linguagem dinâmica que desestimula generalizações estáticas. Em vez disso, as observações devem ser feitas de modo específico, para um tempo e um contexto determinado. Por exemplo, “Zequinha não marcou nenhum gol em vinte partidas”, em vez de “Zequinha é péssimo jogador de futebol”.

Para Moraes e Wohlke (2021, p. 67):

[...] a comunicação alienante é resultado de uma construção social secular, cujo foco se voltava aos aspectos negativos da natureza humana (vícios), portanto, sua transformação demanda uma modificação cultural da sociedade, para que sejam reconhecidos e considerados também os aspectos positivos da natureza humana (virtudes).

[...]

Logo, a CNV não pretende substituir a razão pelos sentimentos e emoções, tão somente busca devolver o lugar das emoções na construção de uma comunicação menos violenta. Para tanto, sentimentos e razão são colocados no mesmo patamar de relevância.

Embora a CNV não seja suficiente para dismantelar as estruturas racistas da sociedade, ela pode contribuir para o seu enfrentamento ao promover uma comunicação que proporcione responsabilidades individuais e coletivas, a partir de uma linguagem baseada em escuta, acolhimento, mediação de conflitos e compromisso com a cultura de paz (Barros; Jalali, 2017).

Segundo Rosenberg (2006, p. 21–22),

A CNV nos ajuda a reformular a maneira pela qual nos expressamos e ouvimos os outros. Nossas palavras, em vez de serem reações repetitivas e automáticas, tornam-se respostas conscientes, firmemente baseadas na consciência do que estamos percebendo, sentindo e desejando. [...] A CNV nos ensina a observarmos cuidadosamente (e sermos capazes de identificar) os comportamentos e as condições que estão nos afetando. Aprendemos a identificar e a articular claramente o que de fato desejamos em determinada situação. A forma é simples, mas profundamente transformadora.

Rosenberg (2006, p. 25) estrutura a CNV em quatro componentes: 1) Observar — ouvir e relatar os fatos sem julgamentos ou generalizações; 2) Sentir — expressar de forma honesta o que se sente diante do que foi observado; 3) Necessitar — reconhecer quais necessidades estão relacionadas a esses sentimentos; 4) Pedir — formular, com clareza e respeito, o que se espera do outro, sem exigências.

A Comunicação Não Violenta tem sido reconhecida como um método eficaz na prevenção da violência, na promoção do senso de responsabilidade e no respeito às diferenças e aos direitos humanos. Nesse sentido, possui potencial para contribuir no enfrentamento cotidiano ao racismo estrutural, especialmente ao promover a escuta, a empatia e a responsabilização nas relações interpessoais e institucionais (Barros; Jalali, 2017).

A CNV se contrapõe a modelos de linguagem que estimulam rotulações, comparações e julgamentos morais, os quais reforçam dinâmicas de exclusão e silenciamento. Esses modelos são resultado de uma comunicação alienante, típica de sociedades baseadas em hierarquia e dominação, nas quais uma grande parcela da população se encontra subalternizada por um número reduzido de indivíduos, em benefício destes últimos (Rosenberg, 2006).

## CONCLUSÃO

Indubitavelmente, estão sendo empenhados esforços conjuntos para banir a prática do racismo. Não à toa a doutrina convencionou nominar o racismo estrutural. Na outra ponta, o Poder Legislativo corre atrás do prejuízo histórico para impor penalidades àqueles que violarem o respeito ao direito à igualdade racial. Está o Poder Judiciário incumbido de assegurar a Justiça Racial.

Entrementes, até agora são poucos os esforços para empenhar uma política afirmativa de educação para conscientização sobre racismo e injúria racial. O arcabouço legislativo normativo sobre racismo é indispensável, porém não educa e não transforma a sociedade. Romper com o epistemicídio é uma tarefa solidária que envolve Estado, sociedade, empresas e o terceiro setor.

A vivência do projeto Cores da Igualdade revela que uma das dificuldades encontradas na abordagem do racismo nas escolas públicas foi não conseguir apresentar soluções imediatas para aqueles que possivelmente já foram vítimas do crime de racismo. Embora a imprensa relate diferentes fatos da prática do crime de racismo, não são apresentadas as causas e, tampouco, as possíveis soluções de mitigação.

Sugere-se: a institucionalização de uma disciplina obrigatória sobre igualdade racial em todos os níveis de ensino, em instituições de ensino públicas e privadas; e a responsabilização dos clubes de futebol em relação à conscientização nos estádios brasileiros, que deve ser feita com material educativo sobre igualdade racial e Comunicação Não Violenta e com a apresentação de vídeos educativos sobre igualdade racial no início de todos os jogos.

## REFERÊNCIAS

ACNUDH. **Comitê da ONU para a Eliminação da Discriminação Racial publica conclusões sobre Brasil**. 2 dez. 2022. Disponível em: <https://acnudh.org/pt-br/comiteda-onu-para-a-eliminacao-da-discriminacao-racial-publica-conclusoes-sobre-brasil/>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BARROS, Ilda Lima; JALALI, Vahideh R. Rabbani. Comunicação não violenta como perspectiva para a paz. **Revista Brasileira de Psicologia**, v. 4, n. 1, p. 87–102, 2017. Disponível em: <https://revista.cfp.org.br/rbp/article/view/2077>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. **Lei n. 10.639, de 9 de janeiro de 2003**. Altera a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.639.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639.htm). Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. **Lei n. 11.645, de 10 de março de 2008**. Altera a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei n. 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20072010/2008/lei/l11645.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2008/lei/l11645.htm). Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. **Lei n. 12.519, de 10 de novembro de 2011**. Institui o Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12519.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12519.htm). Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. **Lei n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989**. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7716compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716compilado.htm). Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. **Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20112014/2012/lei/l12711.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2012/lei/l12711.htm). Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. **Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm). Acesso em: 17 ago. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de**

**2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses para assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios

adequados à sua natureza e peculiaridade. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 17 ago. 2025.

MORAIS, Daniela Martini; WOHLKE, Roberto. Comunicação Não Violenta (CNV): habilidade fundamental para a adequação da advocacia ao novo paradigma de gestão de conflitos no Brasil. **Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution (RBADR)**, Belo Horizonte, ano 03, n. 05, p. 61–84, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://rbadr.emnuvens.com.br/rbadr/article/view/98/71>. Acesso em: 17 ago. 2025.

OTERO, Paulo. **Instituições Políticas e Constitucionais**. Coimbra: Edições Almedina, 2007. v. 1.

ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não violenta**: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais. Tradução de Mário Vilela. São Paulo: Ágora, 2006.

VAZ, Livia Maria Santana e Sant'Anna. **Direito fundamental à igualdade racial**. 2022. Tese (Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas) — Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/57015>. Acesso em: 17 ago. 2025.



# 15.

## **MEDIAÇÃO ADMINISTRATIVA E O ACESSO À JUSTIÇA NO CASO DO ATENTADO NA EEEFM PRIMO BITTI EM ARACRUZ (ES)**

*Rafael Santos de Almeida<sup>110</sup>*

*Larissa Almeida<sup>111</sup>*

*Alexandre de Castro Coura<sup>112</sup>*

### **INTRODUÇÃO**

A institucionalização da consensualidade como política pública de Estado constitui uma das transformações mais relevantes no sistema de justiça brasileiro nas últimas décadas. No centro desse processo, está a Resolução n. 125 (CNJ, 2010), proposta pelo professor Kazuo Watanabe ao Conselho Nacional de Justiça, que estabeleceu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses. Mais do que um ato normativo, trata-se de uma diretriz transformadora que reconhece o direito à solução consensual dos conflitos como expressão do próprio acesso à Justiça (Fermentão; Fernandes, 2020).

---

110 Especialista em Gestão Negociada de Conflitos pela Faculdade de Direito de Vitória. Procurador do Estado do Espírito Santo. Atualmente ocupa o cargo de procurador-chefe da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos do Espírito Santo (CPRACES).

111 Mestre em Direito Processual pela Universidade Federal do Espírito Santo. Mediadora judicial. Atualmente ocupa o cargo de Assessor Especial IV na Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo.

112 Pós-doutor como *visiting scholar*, na American University Washington College of Law, e *visiting foreign judicial fellow* no Federal Judicial Center, em Washington D.C. Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela UFMG. Promotor de justiça e coordenador do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição do MPES.

Essa compreensão não é nova. A obra de Capelletti e Garth já apontava a necessidade de ampliar o conceito de acesso à Justiça, incorporando mecanismos capazes de tornar a tutela jurisdicional mais efetiva, célere e próxima da realidade dos cidadãos. Segundo os autores, garantir acesso ao Judiciário não significa apenas permitir que os indivíduos ingressem com ações, mas criar instrumentos capazes de oferecer soluções justas e eficientes. Nesse sentido, a mediação e a conciliação passam a ocupar papel de destaque (Cappelletti; Garth, 2002).

Há 15 anos, a Resolução n. 125 (CNJ, 2010) tem contribuído para o fortalecimento institucional de métodos autocompositivos em todo o país. Inicialmente focada na estruturação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs), a política foi se expandindo para além do Judiciário, alcançando a atuação do Ministério Público, da Defensoria Pública e, mais recentemente, da própria Administração Pública.

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo apresentar os resultados positivos da política de consensualidade no Espírito Santo, à luz da Lei Complementar n. 1.011/2022 e, especialmente, do projeto “Mediação: projeto de indenização administrativa para vítimas de atentado em escola estadual”, premiado no XV Prêmio Conciliar é Legal.

Nesse sentido, o artigo descreve como a mediação foi empregada para a resolução administrativa das indenizações do atentado em Aracruz, enfatizando o trabalho colaborativo entre a Procuradoria Geral do Estado, o Ministério Público Estadual e a Defensoria Pública Estadual, bem como os impactos positivos dessa abordagem consensual e replicável, em prol do acesso à Justiça.

## **O ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO FUNDAMENTAL**

O acesso à Justiça é um dos pilares do Estado Democrático de Direito e foi historicamente concebido como a possibilidade de provocar a jurisdição para solucionar conflitos de interesse. Sustenta Marcelo Vieira Franco que:

Na verdade, é fundamental a modificação da cultura jurídica contenciosa enraizada na sociedade brasileira, a qual abusa da garantia constitucional do acesso à justiça ao confundi-la com provocação excessiva da atividade judicial. É preciso diferenciar: ter o indivíduo à sua disposição o direito fundamental à proteção judicial contra lesão ou ameaça a direitos não implica afirmar que se deve buscar o Judiciário para reparar toda e qualquer violação às esferas jurídicas (Franco, 2021, p. 51).

Esse debate ganhou densidade teórica com a obra de Capelletti e Garth, na qual sistematizaram as três grandes “ondas renovatórias” do acesso à Justiça. A primeira, focada na assistência judiciária gratuita, buscava superar barreiras econômicas. A segunda, centrada na representação dos interesses difusos e coletivos, ampliou a legitimidade processual. Já a terceira onda propôs uma reformulação institucional, com a valorização de métodos alternativos de resolução de conflitos como instrumentos de efetivação do acesso à Justiça.

Segundo essa doutrina, a terceira onda é a mais ambiciosa, pois busca adequar o próprio sistema de justiça às necessidades dos cidadãos, por meio de técnicas como a mediação, a conciliação e a arbitragem, que não apenas desafogam o Judiciário, mas proporcionam soluções mais dialogadas e satisfatórias. Nesse modelo, o acesso à Justiça passa a ser entendido como o direito à ordem jurídica justa, conforme a realidade de cada conflito, e não apenas como o direito de litigar (Cappelletti; Garth, 2002).

No Brasil, essa concepção foi incorporada gradualmente às políticas públicas do Judiciário. A criação dos Juizados Especiais (Lei n. 9.099/1995) e, mais tarde, a edição do novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015), que incorporou mecanismos de autocomposição nos artigos 165 a 175, refletem esse movimento institucional e, ainda, a Lei de Mediação (Lei n. 13.140/2015), que disciplinou a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e também a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Porém, foi com a edição da Resolução n. 125 (CNJ, 2010) que se consolidou uma política estruturada e permanente de promoção da autocomposição no âmbito judicial.

A autocomposição, nesse cenário, não é apenas um mecanismo de alívio da carga processual, mas uma via de acesso à Justiça em sua acepção mais ampla. Ela aproxima o cidadão do Estado, promove o protagonismo das partes e privilegia soluções mais adequadas ao conflito concreto. Além disso, ao fomentar o diálogo e a escuta ativa, fortalece a cultura democrática e a pacificação social.

## **HISTÓRICO E CONTEXTO DA APROVAÇÃO DA RESOLUÇÃO CNJ N. 125/2010**

A Resolução n. 125 (CNJ, 2010), publicada em 29 de novembro de 2010, representou um ponto de inflexão na política judiciária brasileira.

De acordo com a doutrina:

A referida resolução, considerada como o “marco legal” da política pública judiciária de estímulo à resolução consensual de conflitos e de implantação do Sistema Multiportas, tem o propósito de “consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios” (Franco, 2021, p. 253–254).

A sua instituição foi impulsionada pela necessidade de aprimorar o acesso à Justiça, compreendido não apenas em sua dimensão formal de acesso aos tribunais, mas como a garantia de “acesso a uma ordem jurídica justa” (CNJ, 2010).

Segundo doutrina especializada, essa perspectiva mais ampla buscou promover a pacificação social e a proteção da dignidade da pessoa humana, considerando as emoções, os motivos e os interesses subjacentes aos conflitos, aspectos frequentemente negligenciados na via jurisdicional tradicional (Fermentão; Fernandes, 2020).

O contexto que levou à aprovação da Resolução n. 125 (CNJ, 2010) incluiu a urgência de alinhar o Poder Judiciário aos objetivos estratégicos de eficiência operacional, acesso ao sistema de justiça e responsabilidade social, conforme já preconizado pela Resolução do CNJ n. 70, de 18 de março de 2009.

A Resolução n. 125 (CNJ, 2010) visou, portanto, consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios, reconhecendo a conciliação e a mediação como instrumentos eficazes tanto para a pacificação social quanto para a solução e a prevenção de controvérsias.

## **OBJETIVOS E PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA POLÍTICA DE AUTOCOMPOSIÇÃO DO CNJ**

A doutrina discorre que os objetivos centrais da Resolução CNJ n. 125/2010 transcendem o mero descongestionamento do sistema judicial, buscando uma pacificação social mais profunda e duradoura. Para as autoras, a norma prioriza a proteção da pessoa, sua dignidade e direitos e, crucialmente, suas subjetividades, ou seja, as emoções, os motivos e os interesses que originam o conflito e que não são devidamente analisados na via jurisdicional tradicional. Ainda de acordo com as autoras, ao fazer isso, a Resolução estimula a autonomia da vontade, a liberdade e a igualdade entre os litigantes, incluindo-os ativamente na construção da solução consensual (Fermentão; Fernandes, 2020).

Entre as inovações introduzidas pela Resolução n. 125 (CNJ, 2010), destacam-se o estabelecimento de um programa de ações que prevê a participação de uma vasta rede, composta pelo Judiciário nacional e por entidades públicas e privadas parceiras, mantendo uma interlocução essencial com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), as Defensorias Públicas e o Ministério Público (CNJ, 2010). Adicionalmente, a Resolução n. 125 (CNJ, 2010) estabeleceu o código de ética dos mediadores e conciliadores e determinou a criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs).

A Resolução n. 125/2010 do CNJ deu ênfase, portanto, aos aspectos subjetivos e à autonomia da vontade das partes, o que representa uma mudança filosófica significativa no papel do Poder Judiciário. O objetivo não era apenas desafogar o sistema, mas promover uma forma de justiça mais qualitativa e participativa. A clara inclusão das “subjetividades” — as emoções, os motivos e os interesses dos envolvidos —, nos objetivos da Resolução, demonstra uma compreensão de que muitos conflitos, especialmente em áreas com disputas familiares ou comunitárias, não podem ser plenamente resolvidos por uma decisão judicial impositiva (Fermentão; Fernandes, 2020).

De acordo com a doutrina da jurista Fernanda Tartuce:

A adoção de meios alternativos de composição de conflitos é uma tendência mundial que vem sendo estimulada não só em virtude dos problemas dos sistemas jurídicos e judiciários vigentes, mas também pela evolução da sociedade rumo a uma cultura participativa, em que o cidadão seja protagonista na busca da solução por meio do diálogo e do consenso (Tartuce, 2008, p. 201).

A mesma doutrina esclarece que o objetivo principal que se busca com a instituição dessa política pública “é a solução mais adequada dos conflitos de interesses, pela participação decisiva de ambas as partes na busca do resultado que satisfaça seus interesses, o que preservará o relacionamento delas, propiciando a justiça coexistencial”, realizando o direito de acesso à justiça como acesso à ordem jurídica justa, por assim dizer, o exercício efetivo de direitos fundamentais e outros que deles decorrem, dado que o acesso à Justiça consiste no princípio e direito que permite o exercício da justiça, de demais direitos e da pacificação social (Fermentão; Fernandes, 2020).

Essa abordagem aumenta a legitimidade e a sustentabilidade das soluções alcançadas, promovendo uma pacificação social genuína que vai além do mero encerramento legal do caso. Isso também redefine o conceito de “acesso à Justiça” para significar acesso a uma resolução eficaz e apropriada e não o mero acesso a um tribunal.

## **A INCIDÊNCIA DA RESOLUÇÃO AO LONGO DOS ANOS E SEUS PRIMEIROS IMPACTOS**

A Resolução n. 125/2010 impulsionou uma “crescente e intensa mudança de mentalidade dos operadores do Direito para a resolução dos conflitos por vias não judiciais” (CNJ, 2015).

Essa transformação foi acompanhada por marcos institucionais importantes. A Resolução resultou na criação dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemecs) em todos os tribunais, acompanhados de um curso padrão para a capacitação de conciliadores e mediadores (CNJ, 2020).

Posteriormente, em 2019, os Cejuscs foram formalmente reconhecidos como unidades judiciais de primeiro grau, com a respectiva previsão para distribuição de servidores, cargos e funções e para a medição de sua produtividade (CNJ, 2020). O Prêmio Conciliar é Legal, cuja primeira edição foi realizada no mesmo ano da publicação da Resolução, em 2010 (CNJ, 2020), é um reflexo contínuo da política de incentivo à autocomposição e do reconhecimento das boas práticas nesse campo (CNJ, 2020).

A institucionalização dos Cejuscs e dos Nupemecs, aliada à capacitação contínua de profissionais, evidencia uma estratégia de longo prazo para internalizar a cultura da autocomposição no Poder Judiciário. Isso transformou a autocomposição de uma iniciativa pontual em uma política pública estrutural.

O estabelecimento de centros dedicados e núcleos permanentes dentro do sistema judicial, em vez de depender apenas de ações *ad hoc*, demonstra um compromisso estratégico em incorporar os métodos consensuais.

A ênfase na capacitação e na medição de produtividade (CNJ, 2020) sinaliza uma profissionalização e a integração desses métodos nas funções essenciais do Judiciário, garantindo sua qualidade e eficácia ao longo do tempo. Essa abordagem sistemática é fundamental para o sucesso duradouro da política.

É nesse marco teórico e histórico que se insere a política de consensualidade no Brasil, entendida não como exceção ao processo judicial, mas como alternativa legítima, eficaz e, muitas vezes, preferível à judicialização. A autocomposição, quando bem estruturada, representa a concretização do direito fundamental ao acesso à Justiça em sua dimensão substancial.

## **A RESOLUÇÃO CNJ N. 125/2010 COMO NORMA INSPIRADORA PARA A MUDANÇA DO PARADIGMA DE TRATAMENTO DE CONFLITOS NO ÂMBITO DOS PODERES DA REPÚBLICA**

A Resolução CNJ n. 125/2010 constituiu um marco ao determinar a criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs) (CNJ, 2010). Essas unidades, preferencialmente instaladas no Poder Judiciário, são responsáveis pela realização ou gestão das sessões e das audiências de conciliação e mediação, além de oferecerem atendimento e orientação ao cidadão (CNJ, 2010).

Os Cejuscs atuam tanto em sessões pré-processuais, buscando evitar a judicialização, quanto em sessões processuais, com o objetivo de organizar e aprimorar as práticas de solução consensual de controvérsias já em curso e entregar efetiva tutela jurisdicional (CNJ, 2010).

A relevância dos Cejuscs foi posteriormente reforçada pela Lei n. 13.105/2015 (Código de Processo Civil), que, em seu art. 165, tornou obrigatória a criação desses centros pelos tribunais, consolidando-os como pilares da política de autocomposição (Brasil, 2015).

Nessa linha, as técnicas de conciliação e mediação foram fortemente impulsionadas pela Resolução CNJ n. 125/2010 e pelo Novo CPC — que tornou obrigatória a audiência prévia de mediação ou conciliação (art. 334) (Brasil, 2015) — e têm demonstrado um impacto significativo na redução da excessiva judicialização e na diminuição da quantidade de recursos interpostos (CNJ, 2010).

O relatório Justiça em Números do CNJ de 2019 revelou que 3,9 milhões de acordos foram homologados, o que representou 12,5% dos processos judiciais no país naquele ano, com uma leve tendência de alta na série histórica (CNJ, 2019).

Embora o ingresso de novos casos tenha atingido o maior patamar da série histórica, o número de processos aguardando desfecho diminuiu em mais de 11 milhões em dez anos, e a taxa de congestionamento do sistema judicial atingiu o menor índice histórico de 68,5% em 2020 (CNJ, 2020).

Essa dinâmica sugere uma maior eficiência na gestão e na resolução de conflitos, indicando que a política de autocomposição não apenas desincentiva novas ações, mas, mais crucialmente, atua como um mecanismo eficiente de “filtro” dentro do próprio sistema judicial. Ela absorve e resolve um volume significativo de litígios que, de outra forma, sobrecarregariam ainda mais os tribunais.

Isso demonstra uma maturidade na gestão da demanda judicial, onde o foco se desloca da mera contenção para a otimização do fluxo processual. Tribunais como o Regional do Trabalho da 15ª Região (TRT-15) exemplificam essa tendência, apresentando altos índices de conciliação, com aproximadamente 33% dos processos sendo resolvidos consensualmente (TRT-15, 2025).

A obrigatoriedade da audiência de conciliação ou mediação no novo CPC (BRASIL, 2015) força as partes a se engajarem nesses métodos, resultando em uma maior taxa de acordos (Brasil, 2019) e, conseqüentemente, na liberação mais eficiente do acervo processual. Essa abordagem representa uma mudança estratégica significativa no Judiciário, que se transforma em um “tribunal de múltiplas portas”, buscando soluções apropriadas e não apenas a adjudicação.

É uma abordagem mais sofisticada e sustentável para lidar com a alta demanda judicial, acelerando a resolução dos conflitos e adaptando o sistema judicial às necessidades contemporâneas da sociedade por uma resolução mais rápida e satisfatória.

Portanto, a Resolução CNJ n. 125/2010 se mostrou como catalisador para uma profunda mudança de mentalidade no cenário jurídico brasileiro, culminando na aprovação de leis federais de grande relevância que vieram a reforçar e consolidar os princípios e diretrizes da política de autocomposição (CNJ, 2015).

## **AUTOCOMPOSIÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Lei n. 13.140/2015, conhecida como Lei de Mediação, com vigência a partir de dezembro de 2015 (Brasil, 2015), representa um marco legal específico para a mediação, tanto entre particulares quanto no âmbito da Administração Pública.

A lei define mediação como uma “atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia” (art. 1º, parágrafo único) (Brasil, 2015).

Seus princípios orientadores incluem imparcialidade do mediador, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade e boa-fé (art. 2º) (Brasil, 2015).



No que tange à Administração Pública, a Lei de Mediação inovou ao permitir que a União, estados, Distrito Federal e municípios criassem câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos em seus órgãos da Advocacia Pública (art. 32) (Brasil, 2015).

Essas câmaras têm a competência para dirimir conflitos internos entre órgãos e entidades da Administração Pública, avaliar a admissibilidade de pedidos de resolução de conflitos entre particulares e o ente público e promover a celebração de termos de ajustamento de conduta (Brasil, 2015).

A instauração de um procedimento administrativo para a resolução consensual de conflito no âmbito da administração pública suspende a prescrição (art. 34) (Brasil, 2015), um incentivo crucial para a busca de soluções extrajudiciais.

Além disso, a lei estabelece que servidores e empregados públicos que participarem do processo de composição extrajudicial somente poderão ser responsabilizados civil, administrativa ou criminalmente em caso de dolo ou fraude (art. 40) (Brasil, 2015), conferindo maior segurança jurídica aos agentes públicos envolvidos.

Ao comentar sobre a lei de mediação a doutrina de Adolfo Braga Neto esclarece que:

Com o advento da Lei 13.140/2015, considerada o Marco Legal da Mediação, e a entrada em vigor do CPC – Lei 13.105/2015, normas que promoveram mudanças em direção à estruturação de novos paradigmas na cultura jurídica brasileira, para além de inaugurarem no ordenamento jurídico novos institutos, consagraram também uma prática já existente no País há mais de 20 anos, institucionalizando-a na forma de diplomas legais. Ambas trouxeram também diversas inovações, que estão sendo incorporadas aos poucos na realidade jurídica, ao criarem um verdadeiro microssistema de incentivo ao uso da mediação no âmbito da Administração Pública, em especial o Capítulo II da primeira lei acima citada (Braga Neto, 2020, p. 31).

Na mesma linha, vale destacar também as alterações promovidas pela Lei n. 13.655/2018 no Decreto-Lei n. 4.657/1942, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), ao inserir os artigos 20 a 30, que trouxeram um novo fôlego ao consensualismo e à segurança jurídica na aplicação do direito público (Brasil, 2018).

Essas disposições visam atribuir maior segurança jurídica, eficiência e consensualismo na aplicação do Direito Público (Brasil, 2018).

Entre as principais inovações, destaca-se o dever de considerar as consequências práticas das decisões na esfera administrativa, na controladora e na judicial (art. 20) (Brasil,

2018). Isso impõe uma análise mais pragmática e menos abstrata na atuação dos agentes públicos e do Judiciário.

A lei também prevê a possibilidade de modulação dos efeitos da invalidação de atos, contratos ou normas administrativas (art. 21) (Brasil, 2018), permitindo que os prejuízos sejam mitigados e que as regularizações ocorram de forma proporcional e equitativa.

Outro ponto relevante é a determinação de que, na interpretação de normas sobre gestão pública, sejam considerados os obstáculos e as dificuldades reais enfrentados pelos gestores, bem como as demandas das políticas públicas (art. 22) (Brasil, 2018).

Isso fomenta uma compreensão mais contextualizada da atuação administrativa. As alterações promovidas na LINDB preveem a criação de regimes de transição para novas interpretações de normas indeterminadas (art. 23) (Brasil, 2018), garantindo previsibilidade e segurança jurídica.

Essas alterações na LINDB são fundamentais para a cultura da consensualidade na administração pública, pois incentivam a busca por soluções negociadas e a celebração de “compromissos” (art. 26) (Brasil, 2018) para eliminar irregularidades ou incertezas jurídicas.

Marcelo Avelino e Ravi Peixoto comentam que:

[...] admitida a existência de um microssistema de autocomposição da Administração Pública, o art. 26 da LINDB atua como uma espécie de centro normativo ao qual os demais dispositivos se reportam para que haja alguma espécie de unidade e harmonia na realização de acordos (Avelino; Peixoto, 2022, p. 48/49).

Além disso, a lei estabelece que agentes públicos só serão responsabilizados por suas decisões ou opiniões técnicas em casos de dolo ou erro grosseiro (art. 28) (Brasil, 2018), o que confere maior segurança aos gestores na tomada de decisões que envolvam soluções consensuais.

Em síntese, a Lei n. 13.655/2018, ao modificar a LINDB, fortaleceu o arcabouço jurídico para que a administração pública possa atuar de forma mais flexível, dialogada e orientada para resultados, em consonância com o espírito da Resolução CNJ n. 125/2010.

## **A INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA DE CONSENSUALIDADE PELA LEI COMPLEMENTAR N. 1.011/2022 NO ESPÍRITO SANTO**

A Lei Complementar n. 1.011, de 6 de abril de 2022, do Espírito Santo, representa um avanço significativo na institucionalização da autocomposição no âmbito da administração pública estadual. Essa lei instituiu a Política de Consensualidade no âmbito da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, em consonância com as leis federais que já tratam do tema, como o Código de Processo Civil e a Lei de Mediação (Espírito Santo, 2022).

A Lei Complementar n. 1.011/2022 define termos-chave para a Política de Consensualidade, incluindo “autocomposição” como qualquer processo ou procedimento que vise à prevenção ou à resolução de um conflito pela vontade das partes, e “mediação” como a atividade técnica de terceiro imparcial que auxilia e estimula as partes a desenvolverem soluções consensuais (Espírito Santo, 2022).

Os princípios que regem essa política são a imparcialidade, a eficiência, o respeito à autonomia de vontade das partes, a isonomia, a busca do consenso, a transparência, a moralidade, a desburocratização, a razoável duração dos processos e a publicidade, com ressalva para informações sigilosas (Espírito Santo, 2022).

Um dos pilares dessa nova política é a criação da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos do Espírito Santo (CPRACES), vinculada diretamente ao Gabinete do Procurador-Geral do Estado (Espírito Santo, 2022).

A CPRACES é o órgão central da Política de Consensualidade, com finalidades institucionais bem definidas, como dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública estadual, avaliar a admissibilidade e instaurar procedimentos de resolução consensual de conflitos envolvendo particulares e o ente público, e promover, com exclusividade, procedimentos de mediação e conciliação que envolvam órgãos e entidades da administração pública estadual, conforme o art. 33 da Lei n. 13.140/2015 (Espírito Santo, 2022).

A CPRACES também é competente para promover a celebração de transação, termo de ajustamento de conduta e acordo de não persecução civil, inclusive por adesão e meios eletrônicos (Espírito Santo, 2022).

A lei prevê que, uma vez instalada, todo procedimento de mediação e conciliação envolvendo órgão ou entidade da administração pública estadual deve ser administrado pela CPRACES (Espírito Santo, 2022).

A confidencialidade das propostas, dos documentos e das informações apresentados na CPRACES é assegurada, não podendo ser usados como meio de defesa ou prova em processo judicial (Espírito Santo, 2022).

Essa legislação estadual demonstra um compromisso efetivo com a desjudicialização e a busca por soluções mais céleres e adequadas para os conflitos envolvendo a Fazenda Pública, alinhando-se plenamente com o espírito da Resolução CNJ n. 125/2010 e das leis federais que a sucederam.

## **A MEDIAÇÃO COMO FERRAMENTA UTILIZADA PARA O TRATAMENTO DO CASO DO ATENTADO NA ESCOLA ESTADUAL DE ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO PRIMO BITTI**

Por fim, será apresentado o caso de autocomposição extrajudicial realizado no Espírito Santo, em face da tragédia ocorrida em Aracruz (ES). No dia 25 de novembro de 2022, um adolescente, inicialmente sem identificação conhecida, posteriormente reconhecido e designado pelas iniciais G.R.C., invadiu duas escolas da região e efetuou disparos de arma de fogo contra alunos e funcionários, resultando na morte de quatro pessoas e ferindo pelo menos onze.

O ataque teve início por volta das 9h30. O atirador, vestido com roupas camufladas, capuz e indumentária com símbolos nazistas, arrombou um cadeado e invadiu a Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Primo Bitti, onde realizou disparos que atingiram 11 pessoas, incluindo duas professoras que morreram ainda no local e uma terceira que faleceu no dia seguinte.

Logo após, aproximadamente às 9h49, ele se dirigiu ao Centro Educacional Praia de Coqueiral, uma escola particular, entrando pelo portão e efetuando disparos contra três vítimas, uma das quais, uma estudante do sexto ano do ensino fundamental, morreu no local. O agressor fugiu do local um minuto depois, às 9h50, de carro, permanecendo desaparecido até o início da tarde, quando a Polícia Militar confirmou sua prisão. G. R. C., que tinha 16 anos na época, admitiu ser o autor do ataque. Ele usava símbolos nazistas em suas roupas e revelou que planejava o atentado há dois anos.

Ex-aluno da primeira escola atacada, o adolescente utilizou o carro e duas armas que eram do pai, policial militar. Este, por sua vez, tinha compartilhado em redes sociais uma ima-

gem do livro *Mein Kampf*, de Adolf Hitler, que expõe ideias antissemitas. Após o crime, a postagem foi apagada. Ainda, G. R. C. era um admirador de outros atentados semelhantes e participava de comunidades *on-line* relacionadas ao gênero “*true crime*”, onde consumia esse tipo de conteúdo.

A partir dessa tragédia, o projeto “Mediação: projeto de indenização administrativa para vítimas de atentado em escola estadual” foi criado, executado e reconhecido com o XV Prêmio Conciliar é Legal na categoria Mediação e Conciliação Extrajudicial, concedido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (CNJ, 2025). Esse reconhecimento sublinha a importância da iniciativa e seu potencial de replicabilidade.

O plano de indenização administrativa (Resolução CPGE n. 333/2023), construído pela PGE-ES em parceria com o Ministério Público Estadual e a Defensoria Pública Estadual, para indenizar as vítimas e os familiares do atentado ocorrido na Estado Estadual Primo Bitti, contemplou um total de 46 pessoas.

Esses três órgãos construíram juntos o plano de indenização e participaram ativamente das sessões de mediação com as vítimas beneficiárias do plano indenizatório (Folha Vitória, 2023).

A atuação de cada instituição foi distinta e complementar: o MPES participou como fiscal do procedimento, assegurando a lisura do processo; a DPE atuou quando as partes requerentes não estavam assistidas por advogado particular; e a PGE, por meio da CPRACES, conduziu as sessões de mediação (Folha Vitória, 2023). Essa colaboração interinstitucional foi crucial para construir um ambiente de confiança e legitimidade para as negociações.

Do total de 46 pessoas contempladas no plano, 44 (95,65%) delas apresentaram pedido de indenização administrativa na CPRACES e apenas 2 (4,34%) pessoas não apresentaram o pedido. Das 44 pessoas que pediram a indenização, 36 (81,81%) aceitaram a proposta de acordo ofertada pelo Estado e 8 (18,18%) não aceitaram.

Apenas a título de comparação, o relatório Justiça em Números, apresentado pelo CNJ em 2023, informou que o índice de conciliação alcançado pelo TJES em 2022 foi de 12,5%, o que demonstra um bom resultado no primeiro grande trabalho realizado pela CPRACES (CNJ, 2023).

Foram realizadas um total de 39 sessões de autocomposição para finalizar o plano de indenização e os valores dos acordos foram pagos aos beneficiários a partir de julho/2023 até junho/2024.

O valor total das indenizações aprovado pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo (Ales) foi de R\$ 2.390.000,00 (Folha Vitória, 2023).

Este caso destaca a relevância da nova política de tratamento das controvérsias envolvendo a Fazenda Pública, que migra de uma atuação tradicionalmente adversarial e burocrática para uma abordagem consensual e dialógica (Dias, 2015).

Nos três anos de instituição dessa política, foi possível demonstrar, na prática, que é viável trabalhar com consensualidade na administração pública e dialogar com a sociedade para alcançar o consenso sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário.

A implementação dessa abordagem consensual no caso de Aracruz demonstra que a mediação, mesmo em situações de alta complexidade e sensibilidade social, pode ser uma ferramenta eficaz para a administração pública.

Portanto, a adesão de 81,81% das vítimas/beneficiárias do plano às indenizações é uma prova da eficácia desse modelo de tratamento de conflitos, o que confere ao projeto do Espírito Santo um potencial de replicabilidade para outros contextos de demandas coletivas e complexas envolvendo a Fazenda Pública.

Além disso, a iniciativa é inédita para o estado do Espírito Santo na promoção da pacificação social de forma desburocratizada, por meio de acordo (Folha Vitória, 2023).

## CONCLUSÃO

A jornada da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, iniciada há 15 anos com a Resolução CNJ n. 125/2010, demonstra uma evolução notável na cultura jurídica brasileira. Desde sua publicação em novembro de 2010, a Resolução não apenas estabeleceu diretrizes e princípios fundamentais para a autocomposição, mas também atuou como uma força motriz para a aprovação de legislação federal crucial, como o Código de Processo Civil e a Lei de Mediação, além de influenciar as alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Essas normas consolidaram a mediação e a conciliação como pilares do sistema de justiça, promovendo uma mudança de paradigma da litigiosidade para a consensualidade.

A institucionalização dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs) em todo o país, a capacitação de mediadores e conciliadores e o reconhecimento formal da autocomposição no âmbito judicial são evidências concretas do impacto da Resolução

CNJ n. 125/2010. Embora o volume de processos novos continue alto, a capacidade do sistema em resolver conflitos de forma mais eficiente, refletida na redução do estoque de casos e da taxa de congestionamento, atesta a eficácia desses métodos consensuais.

A mediação e a conciliação têm se mostrado não apenas como meios de desafogar o Judiciário, mas como instrumentos essenciais para uma Justiça mais célere, eficaz e alinhada com as necessidades da sociedade.

No âmbito da administração pública, a Lei de Mediação e as alterações na LINDB abriram caminho para a consensualidade, culminando em iniciativas estaduais como a Lei Complementar n. 1.011/2022 no Espírito Santo, que instituiu a Política de Consensualidade e criou a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos do Espírito Santo (CPRACES).

Essa legislação estadual reflete o amadurecimento da compreensão de que a Fazenda Pública pode e deve migrar de uma atuação tradicionalmente adversarial para uma postura dialógica e colaborativa na resolução de suas controvérsias.

O projeto “Mediação: projeto de indenização administrativa para vítimas de atentado em escola estadual”, premiado no XV Prêmio Conciliar é Legal, é um exemplo prático e contundente do sucesso dessa nova abordagem. A resolução administrativa das indenizações às vítimas do atentado em Aracruz, por meio de sessões de mediação, demonstrou a viabilidade da consensualidade em casos de grande complexidade e impacto social.

O trabalho colaborativo feito pela Procuradoria Geral do Estado, pelo Ministério Público Estadual e pela Defensoria Pública Estadual foi fundamental para o êxito do plano de indenização, evidenciando a importância da atuação conjunta das instituições para a pacificação social. A alta adesão das vítimas ao plano de indenização reforça a legitimidade e a eficácia dessa abordagem.

Esse novo modelo de tratamento dos conflitos pela administração pública assegura, em especial, a *autonomia da vontade* das partes, permitindo que os envolvidos participem ativamente da construção das soluções que melhor atendam aos seus interesses. A *voluntariedade* das partes envolvidas na controvérsia é um pilar essencial, garantindo que a adesão aos acordos seja genuína e não imposta. Além disso, a *confidencialidade* daquilo que é tratado pelas partes nas sessões de autocomposição é crucial, pois garante um ambiente de confiança e segurança aos envolvidos, incentivando a exposição franca de suas necessidades e interesses sem receio de repercussões externas.



A experiência do Espírito Santo no caso de Aracruz serve como um farol para a replicabilidade desse modelo em outras esferas da administração pública brasileira. A mediação administrativa, ao promover o diálogo, a desburocratização e a pacificação social, consolida-se como uma ferramenta indispensável para uma gestão pública mais eficiente, humana e resolutiva, alinhada com os princípios de uma ordem jurídica justa e com a dignidade da pessoa humana.

## REFERÊNCIAS

AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e Poder público**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

BRAGA NETO, Adolfo. **Mediação com a Administração Pública**: mediação e arbitragem na administração pública. São Paulo/SP: Almedina, 2020.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 9 set. 1942. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 jun. 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm). Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera o Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), para dispor sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm). Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Recomendação n. 140, de 21 de agosto de 2023. Recomenda e regulamenta a adoção de métodos de resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública dos



órgãos do Poder Judiciário. **Diário da Justiça Eletrônico**, CNJ, Brasília, DF, 23 ago. 2023. Disponível em: <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2023/Ago/23/diario-da-justica-eletronico-cnj/recomendacao-no-140-de-21-de-agosto-de-2023-recomenda-e-regulamenta-a-adocao-de-metodos-de-resolucao>. Acesso em: 12 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **CNJ 15 Anos**. Disponível em: <https://cnj15anos.cnj.jus.br/>. Acesso em: 16 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 67, de 17 de junho de 2020**. Dispõe sobre a adoção de medidas de urgência, durante a pandemia. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8ACC82D28C3C784A-018C44A17E64473A>. Acesso em: 10 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números 2019**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/rel-justica-em-numeros2020.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números 2023**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. **Diário da Justiça [do] Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, DF, n. 219, p. 1–14, 1º dez. 2010. Disponível em: [https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=113279](https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=113279). Acesso em: 10 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **XV Prêmio Conciliar é Legal**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/agendas/xv-premio-conciliar-e-legal/>. Acesso em: 13 jul. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **A mediação na Administração Pública e os novos caminhos para a solução de problemas e controvérsias no setor público**. VLF Advogados, 2015. Disponível em: [https://www.vlf.adv.br/noticia\\_aberta.php?id=278](https://www.vlf.adv.br/noticia_aberta.php?id=278). Acesso em: 5 jul. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar n. 1.011, de 6 de abril de 2022. Institui a Política de Consensualidade no âmbito da Administração Pública Estadual Direta e Indireta; cria a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos do Espírito Santo (CPRA-

CES); moderniza a Procuradoria-Geral do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, ES, 6 abr. 2022. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/lec10112022.html>. Acesso em: 3 jul. 2025.

ESPÍRITO Santo vai indenizar vítimas de ataque a escola de Aracruz. **A Gazeta**, 28 jun. 2023. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/espírito-santo-vai-indenizar-vitimas-de-ataque-a-escola-de-aracruz-0623>. Acesso em: 3 jul. 2025.

FRANCO, Marcelo Veiga. **Administração Pública como Litigante Habitual**: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos. Londrina (PR): Thoth, 2021.

SPENGLER, Fabiana Marion; EIDT, Elisa Berton. Em busca de uma regra geral para a realização de autocomposição na administração pública: a insuficiência da Lei n. 13.140/2015. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, p. 55–76, set./dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/86059>. Acesso em: 3 de julho de 2025.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação dos conflitos civis**. São Paulo: Método, 2008.

TOFFOLI, José Antônio Dias. **Acesso à Justiça na Constituição de 1988 e métodos adequados de resolução de conflitos no Brasil**. 2017. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/01-30%20anos.pdf?d=637003468120043922>. Acesso em: 13 jul. 2025.

TOSTES, Fabiana. Massacre de Aracruz: governo do ES vai indenizar vítimas do ataque à escola estadual. **Folha Vitória**, 16 abr. 2025. Disponível em: <https://www.folhavoria.com.br/politica/massacre-de-aracruz-governo-do-es-vai-indenizar-vitimas-do-ataque-a-escola-estadual/>. Acesso em: 7 jul. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 15ª REGIÃO. **Semana de conciliação**: TRT-15 mantém liderança entre tribunais de grande porte com R\$ 189,5 milhões em acordos. Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, 28 maio 2025. Disponível em: <https://trt15.jus.br/noticia/2025/semana-de-conciliacao-trt-15-mantem-lideranca-entre-tribunais-de-grande-porte-com-r>. Acesso em: 16 jul. 2025.

# 16.

## MULTIPLICADORES E MULTIPLICADORAS DA PAZ: UMA EXPERIÊNCIA RESTAURATIVA PARA PACIFICAÇÃO COMUNITÁRIA

*Fernando Antonio Prazeres<sup>113</sup>  
Catarina Volkart Pinto<sup>114</sup>*

### RESUMO

O artigo apresenta a experiência do projeto Multiplicadores e Multiplicadoras da Paz, desenvolvido paralelamente à mediação de um conflito fundiário e tendo como base os novos paradigmas estabelecidos pelas políticas judiciárias de soluções fundiárias e Justiça Restaurativa para a condução de conflitos complexos.

### INTRODUÇÃO

O crescimento da judicialização de conflitos fundiários e a ausência de efetividade de decisões judiciais exigiu um repensar na forma como o Judiciário tratava esses conflitos. São conflitos complexos, que envolvem inúmeras pessoas e que são atravessados por vários outros conflitos que igualmente demandam um tratamento adequado.

---

113 Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, presidente da Comissão Regional de Soluções Fundiárias do TJPR e membro da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias.

114 Juíza federal substituta do Tribunal Regional Federal da 4ª Região e coordenadora da Comissão Regional de Soluções Fundiárias do TRF-4.

Problemas complexos, como o são os conflitos fundiários, são “organismos vivos” e, por isso, não se resolvem com soluções binárias, na base do certo e do errado ou de soluções cartesianas. Eles “reclamam um tratamento sistêmico, em que seja possível acessar causas mais profundas” (Ferraz, 2022).

Dentro dessa perspectiva, apenas resolver o conflito na forma tradicional, com uma decisão proferida por um terceiro, não tem sido suficiente para pacificação. A mediação, por sua vez, ainda que contemple interesses e necessidades das pessoas envolvidas, nem sempre conseguirá dar conta das múltiplas causas e promover uma transformação de contextos sociais permeados por histórias de violências e traumas.

É necessário, pois, avançar na ideia de resolução de conflitos para pensar na “transformação” do conflito, tal como proposto por John Paul Lederach:

Transformação de conflitos é visualizar e reagir às enchentes e vazantes do conflito social como oportunidades vivificantes de criar processos de mudança construtivos, que reduzam a violência e aumentem a justiça nas interações diretas e nas estruturas sociais, e que respondam aos problemas da vida real dos relacionamentos humanos (Lederach, 2012, p. 35).

E, para a transformação do conflito, foi preciso buscar novos paradigmas que pudessem aproximar as pessoas e suas histórias, transformando ambientes de violência em comunidades justas e saudáveis.

## **O NOVO PARADIGMA PARA TRATAMENTO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS**

O modelo criado pela Resolução n. 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), voltado para tratamento adequado de conflitos possessórios de natureza coletiva, não só disciplina a composição das Comissões de Soluções Fundiárias e lhes dá organicidade institucional como também estabelece um fluxo para a atuação delas. Entre outras coisas, prevê a visita técnica aos locais do conflito como etapa essencial ao procedimento de mediação que acontece na sequência.

As comissões dos tribunais regionais federais e estaduais têm feito centenas de visitas técnicas e construído, a partir delas, soluções consensuais que antes eram impensáveis.

Contudo, os conflitos coletivos, sejam eles quais forem, são questões complexas. Demandam, para sua superação, a conjugação de esforços de vários atores públicos e privados que, na maioria das vezes, sequer fazem parte da relação processual.

E justamente por essa característica é que a Resolução n. 510/2023 do CNJ encontra conformação teórica no que se convencionou chamar de processo estrutural.

Neste senso, cria-se um ambiente dialógico para onde são convidados todos aqueles que possam ter interesse na solução do litígio, ainda que, como já dito, não façam parte da relação processual.

A ideia é garantir a consecução de direitos fundamentais de todos os envolvidos, notadamente daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade.

## **O PARADIGMA RESTAURATIVO**

Ao longo do tempo, inúmeras práticas ancestrais, experiências comunitárias e correntes teóricas contribuíram para o amadurecimento das concepções contemporâneas de Justiça Restaurativa. Ainda que diversas, todas trazem a ideia de ampliação do paradigma com que se tratam e se solucionam conflitos, alcançando a transformação de contextos relacionais, sociais e institucionais de violência.

Conforme explicam Silva Neto e Medeiros (2022), ao proporem uma concepção *expandida* de Justiça Restaurativa, não a reduzem a uma simples tecnologia social de resolução de conflitos, mas a consideram uma concepção de justiça preocupada com “a prevenção e o enfrentamento de danos, traumas e sequelas produzidos por injustiças históricas, estruturas sociais e institucionais que reproduzem padrões culturais opressivos e excludentes”. Segundo eles,

A Justiça Restaurativa é percebida como uma forma de imaginar, praticar e viver a justiça que integra o horizonte mais amplo dos processos de construção estratégica da paz. Nesse sentido, não implica apenas dar respostas a determinados episódios conflituais que envolvem danos, mas, complementarmente, edificar encaminhamentos de médio e longo prazos a conflitualidades atravessadas por violências estruturais, culturais, institucionais e históricas.

Muito mais do que uma metodologia, portanto, a Justiça Restaurativa instaura um novo modo de se relacionar, alicerçado na cultura de paz. Por meio de práticas ou procedimentos inclusivos e cooperativos, busca-se criar espaços e oportunidades para humanização das relações interpessoais e, inclusive, ressignificação das experiências vivenciadas, sempre com foco na pacificação social.

A Justiça Restaurativa é política judiciária instituída pela Resolução n. 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça e possui, dentre outros, caráter universal, sistêmico, interinsti-

tucional, interdisciplinar e formativo (art. 3º). As práticas restaurativas buscam identificar e satisfazer as necessidades de todos os envolvidos, bem como a construção coletiva de auto e corresponsabilização pelos danos causados e que necessitam de reparação (art. 1º, III, da Resolução CNJ n. 225/2016). Para tanto, é fundamental o empoderamento da comunidade, que passa a ter papel principal nessa nova perspectiva. Como bem destaca a referida resolução, um dos focos das práticas restaurativas é a “recomposição do tecido social rompido pelo conflito e as suas implicações para o futuro”. Além disso, pode ocorrer de forma alternativa ou concorrente ao processo convencional (art. 1º, §2º da Resolução CNJ n. 225/2016).

## **O CONFLITO FUNDIÁRIO**

A breve introdução acima acerca dos novos paradigmas foi necessária para dar contexto de uma visita técnica que a Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) fez na região central do Paraná para dar início à mediação de um conflito possessório que se iniciou no ano de 2003<sup>115</sup>.

Na época, mais de mil famílias camponesas ocuparam uma extensa área de terras de propriedade da empresa Araupel e lá se estabeleceram na esperança de conseguir “um pedaço de terra e nele produzir alimentos”.

Dezenas de medidas possessórias chegaram ao Judiciário.

Liminares foram concedidas, mas jamais cumpridas.

Decisões judiciais, já definitivas, não tinham a efetividade esperada.

O conflito se eternizava e sem solução adequada.

Neste contexto de perpetuação do litígio, houve mortes de trabalhadores rurais, alguns deles ainda adolescentes.

De outro lado, a empresa proprietária da área tinha sua atividade produtiva significativamente atingida, o que afetava, também, a economia dos municípios vizinhos.

Não é difícil compreender que o litígio já transbordava os limites da rigidez do processo.

Não era mais uma questão entre autor e réu.

---

<sup>115</sup> Interdito proibitório n. 00009111- 53.2012.8.16.0104, em trâmite na Vara Cível de Laranjeiras do Sul (PR) e mediado pela Comissão de Soluções Fundiárias do TJPR desde setembro de 2022.

A demanda espalhava seus efeitos para muito além dos “limites da lide”. Atingia as milhares de famílias acampadas. Atingia milhares de pessoas que viviam nas cidades e, de alguma forma, tinham na empresa autora uma referência econômica e de oportunidade de emprego e renda.

Havia um clima de confronto e incompreensão. Acusações mútuas eram frequentes e gerações de “urbanos e rurais” cresceram nutrindo sentimentos negativos recíprocos.

A Comissão de Soluções Fundiárias foi, então, chamada a colaborar e tentar construir soluções concretas que pudessem pôr fim ao litígio.

A visita técnica foi agendada, com o convite de todos os possíveis interessados na superação do conflito.

No dia da visita, que aconteceu no acampamento Herdeiros da Terra do 1º de Maio, do MST, ouvimos diversos relatos e pretensões dos acampados. Alunos da Escola Itinerante Herdeiros do Saber fizeram diversas apresentações e entoaram diversas músicas, cujas letras trouxeram uma preocupação adicional.

Dezenas de crianças cantavam músicas que retratavam o sentimento negativo que nutriam pela empresa proprietária da área.

Estavam crescendo naquela localidade e, com elas, crescia junto o conflito.

Numa espiral perversa, o conflito se retroalimentava e sem qualquer perspectiva de solução.

Nas áreas urbanas, não era diferente. Havia crianças e adolescentes reproduzindo o que seus pais e avós vivenciaram. Aprenderam a estigmatizar os “acampados”.

Foi nesse ambiente de conflito aberto e geracional que nasceu a ideia de criar meios para restabelecer as relações sociais, resgatar essa população mais jovem do ambiente conflituoso e oferecer a elas a possibilidade de trilhar um caminho que as levasse para um futuro de superação do conflito.

Surge, então, o Projeto Multiplicadores e Multiplicadoras da Paz, fruto de uma bem-sucedida parceria entre o CNJ e as Comissões de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) e do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), que se encontra formalizada por meio de acordos de cooperação técnica, firmados pelas referidas instituições (Acordos de Cooperação Técnica 10681796 – G2V-CG e 10858733 – SG-SCI-CCC-DCOE).

## **OBJETIVOS E FUNDAMENTOS**

O projeto tem como objetivo a adoção de práticas restaurativas, de forma concorrente ao processo de mediação, a formação de agentes restaurativos comprometidos com a transformação de conflitos e a promoção da justiça cidadã, bem como o desenvolvimento de projetos comunitários locais que possam colaborar para a pacificação social. Por meio de metodologias dialógicas e práticas restaurativas, optou-se por desenvolver um projeto que não abrisse mão da escuta e da construção local e comunitária, com ênfase nos saberes locais.

## **A COMUNIDADE ENVOLVIDA**

Trata-se de projeto que alcança não somente as pessoas vinculadas às partes processuais, mas lideranças dos grupos de trabalhadores rurais, representantes da empresa e de seus empregados, representantes do Poder Público local e da rede pública de ensino, nas áreas dos municípios de Rio Bonito do Iguaçu, Nova Laranjeiras, Quedas do Iguaçu, Espigão Alto do Iguaçu e Laranjeiras do Sul (PR).

## **PILARES**

Inspirado na principiologia restaurativa e no reconhecimento dos saberes locais, o projeto orienta-se pelo protagonismo e pela participação ativa dos envolvidos, pela identificação e pelo reconhecimento de danos causados ao longo dos anos, pela construção coletiva de soluções e pelo desenvolvimento de relações justas, solidárias e focadas no bem comum.

A partir disso, três pilares têm guiado o projeto:

- a escuta como princípio condutor de todas as atividades;
- a formação de lideranças em práticas restaurativas; e
- a construção comunitária de projetos.



## **AS PRÁTICAS RESTAURATIVAS COMO UM NOVO ESPAÇO DENTRO DO JUDICIÁRIO**

O protagonismo das pessoas, permitindo-lhes um espaço de fala, no qual podem falar de suas dores, necessidades e construir soluções para seus próprios problemas, pode ser viabilizado por práticas restaurativas.

A contação de histórias, etapa fundamental na metodologia dos círculos de construção de paz, mas que também pode ocorrer de outros modos, oportuniza um espaço para fala e escuta que permite, tanto àquele que conta quanto àquele que escuta, a ressignificação de suas histórias e a construção de vínculos de confiança.

Geovana Faza, ao trazer a contação de histórias como forma de superação do trauma e construção de memória, ensina:

As práticas restaurativas, inclusive, podem ser entendidas como espaços que o Estado garante para que os envolvidos contem suas histórias de exclusão, de dor, de negação de direitos humanos [...]. Ao contar suas histórias, o indivíduo passa a ser visto, também de forma metafórica pelo Estado, pela justiça, porque será na arena institucional da justiça restaurativa que sua história traumática poderá ser reconhecida por outros, pela comunidade à qual pertence e pelo próprio Estado [...]. Narrar o trauma, certamente, faz parte da elaboração da experiência traumática, como construção de memória (Fernandes, 2021, p. 256).

Assim, ao mesmo tempo em que as práticas restaurativas instauram um novo espaço dentro do Judiciário, elas permitem que as próprias pessoas construam uma nova forma de viver em suas comunidades.

## **ETAPAS DO PROJETO MULTIPLICADORES E MULTIPLICADORAS DA PAZ**

As etapas desenvolvidas não foram estabelecidas de forma rígida, mas construídas gradativamente a partir da realização de cada uma delas, em um processo vivo de reflexão sobre as atividades realizadas, ajustando as expectativas dos participantes e planejando, a partir do que ocorreu em uma etapa, a etapa seguinte. Iniciou-se em outubro de 2023 e ainda está em desenvolvimento<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> Todo o desenvolvimento do projeto e dados aqui referidos estão registrados no processo administrativo SEI do TRF-4 0005263-80.2024.4.04.8000.

## **ETAPA 1: PREPARAÇÃO E APRESENTAÇÃO**

Foram realizados encontros preparatórios *on-line* com as partes do processo, lideranças das comunidades envolvidas e representantes do Poder Público local.

Nesses encontros, houve a apresentação do projeto e sua finalidade, realizou-se mapeamento inicial das necessidades dos envolvidos e foram identificadas pessoas e grupos afetados. Foi também apresentada a equipe de trabalho e realizado o convite para participação do projeto.

O objetivo desses encontros alinhou-se, portanto, a princípios restaurativos como a voluntariedade, a participação e o protagonismo dos envolvidos.

## **ETAPA 2: MAPEAMENTO DO CONFLITO E APRESENTAÇÃO DA JUSTIÇA RESTAURATIVA**

O objetivo geral desta etapa foi, por meio de uma escuta qualificada, traçar um diagnóstico dos conflitos e dos grupos envolvidos, bem como apresentar o projeto e a Justiça Restaurativa. As reuniões foram conduzidas observando-se princípios restaurativos, como a informalidade, a horizontalidade, a voluntariedade e o respeito, optando-se ora por círculos de construção de paz, ora por reuniões com enfoque restaurativo<sup>117</sup>.

Para um diagnóstico restaurativo, optou-se por dois parâmetros: (1) conhecer e compreender a história do movimento e dos grupos locais; (2) mapear as necessidades dos envolvidos.

Conhecer as pessoas e os grupos, suas histórias e suas atividades importa para a abordagem restaurativa, porque pessoas que se conhecem bem, relacionam-se melhor e conseguem falar sobre seus problemas (e construir soluções) de um modo mais efetivo. Segundo Kay Pranis, quando as pessoas se conhecem, falam sobre seus valores e expõem suas vulnerabilidades, forma-se um vínculo de confiança. “O nível de ligação e confiança tem impacto direto tanto sobre a eficácia do diálogo quanto às questões em pauta e o desenvolvimento de planos para resolvê-las”. Quando não há confiança mútua, a discussão tende a ficar em nível superficial (Pranis, 2010, p. 59–60).

---

<sup>117</sup> Sobre como realizar reuniões com enfoque restaurativo, sugere-se a consulta do Guia para realização de reuniões com enfoque restaurativo (PINTO, Catarina Volkart e GRAHL, Carla de Sampaio. Guia para realização de reuniões com enfoque restaurativo [livro eletrônico]. Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2023).

O mapeamento das necessidades, por sua vez, justifica-se por três motivos:

- Se atos de violência são fruto de necessidades não atendidas, conforme teoria de Marshall Rosenberg acerca da Comunicação Não Violenta (Rosenberg, 2006), identificar as necessidades que precisam ser supridas auxilia na construção da pacificação.
- A cultura de paz não abre mão da identificação das violências que permeiam as relações comunitárias, institucionais e sociais. Por isso, identificar as necessidades das pessoas envolvidas implica descortinar as violências diretas e indiretas presentes.
- Mapear demandas e necessidades das pessoas envolvidas permite identificar atores que possam colaborar para a construção de soluções para esses problemas.

Também foi apresentada às pessoas a Justiça Restaurativa, explicando-se seus objetivos, seus princípios e suas metodologias sucintamente.

Foram realizadas reuniões com enfoque restaurativo e círculos de construção de paz, totalizando a escuta de cerca de 130 pessoas, oriundas dos mais variados grupos: lideranças do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e do Acampamento Herdeiros da Terra; representantes da empresa Araupel; mulheres agricultoras; coordenadores pedagógicos, professores e educadores das escolas itinerantes do Acampamento Herdeiros da Terra; empregados da empresa Araupel; representantes estaduais e municipais da educação pública; e representantes dos municípios.

Resguardado o sigilo das histórias compartilhadas nos encontros, colheu-se do relato das pessoas e grupos escutados<sup>118</sup>:

- forte sentimento de rancor e ódio em grande parte das pessoas;
- déficit de políticas públicas (fornecimento de energia elétrica, saúde, transporte escolar, estradas, infraestrutura nas escolas itinerantes, segurança) e ausência de presença estatal na área do assentamento;
- insatisfação com a atuação do Poder Judiciário, pois os conflitos não teriam sido “resolvidos” e as ordens judiciais não foram cumpridas;
- sensação de descrédito na atuação das instituições;
- cansaço e insegurança, diante dos tantos anos de conflito; e
- sensação de invisibilidade.

---

118 As informações aqui relatadas foram autorizadas pelas pessoas presentes nos encontros.

### **ETAPA 3: FORMAÇÃO DOS MULTIPLICADORES E DAS MULTIPLICADORAS DA PAZ**

A partir do diagnóstico da etapa anterior, optou-se por oferecer às pessoas da comunidade uma formação de cem facilitadores restaurativos, com base na teoria dos Círculos de Construção de Paz esquematizada por Kay Pranis (Pranis, 2010), adaptada às peculiaridades locais, com enfoque comunitário e na teoria da Comunicação Não Violenta<sup>119</sup>. A formação buscou apresentar, de forma vivencial, os princípios e os valores da Justiça Restaurativa. Uma vez apropriados dessa formação, espera-se que possam gerir seus próprios conflitos com autonomia, colaboração e corresponsabilidade, facilitar diálogos comunitários e estabelecer um novo modo de convivência.

Atuaram como instrutores das turmas servidores do TJPR e do TRF-4<sup>120</sup>.

As turmas tiveram recortes de público (direção/coordenação pedagógica da escola itinerante do MST; lideranças regionais, locais e representantes de grupos dos trabalhadores rurais acampados e assentados; representantes dos trabalhadores e da gestão da empresa, representantes do Executivo e da rede pública de ensino).

Assim, após a realização da formação de cinco turmas, a região passou a contar com cem Multiplicadores e Multiplicadoras da Paz.

Realizada avaliação entre os participantes da formação, constatou-se que o grau de satisfação dos participantes foi alto e que poderão aplicar os conhecimentos adquiridos no contexto familiar, profissional e comunitário, resolvendo conflitos, melhorando os vínculos e fomentando o diálogo respeitoso, demonstrando o sucesso das formações e deste projeto.

Também foram realizados encontros *on-line* e presenciais de supervisão com as turmas já formadas. Tendo como metodologia os círculos de construção de paz, os encontros de supervisão oportunizam engajamento dos participantes, a troca de experiências e o aprendizado coletivo por meio das vivências contadas pelos multiplicadores da paz. Segundo os instrutores, os relatos dos participantes foram muito emocionantes e demonstraram o impacto do projeto nas dimensões intrapessoal, interpessoal e comunitária.

---

119 A formação teve duração de 20 horas-aula, foi desenvolvida presencialmente e certificada pelo Núcleo de Justiça Restaurativa do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), conforme autoriza o art. 18, III e IV da Resolução 87 do TRF-4.

120 Atuaram com instrutores das formações e das oficinas os servidores Adriana Accioly, Carla de Sampaio Grah, Claudia Castilha, Michelle Roberta Bravo Bressan, Patrick Costa Meneghetti, Samuel Augusto Rampon e Thiago Dari Paz.

#### **ETAPA 4: ENCONTRO DOS MULTIPLICADORES E MULTIPLICADORAS DA PAZ**

Como atividade preparatória para o encontro geral desta etapa, foram realizadas novas reuniões de supervisão *on-line*, com o objetivo de avaliação da formação, alinhamento de expectativas e troca de experiências sobre os círculos realizados. Também foi realizada uma avaliação diagnóstica das necessidades e possibilidades de implementação de projetos restaurativos a fim de subsidiar o encontro de Multiplicadores e Multiplicadoras da Paz.

No dia anterior ao encontro, foi oferecido a autoridades um roteiro de visitas a territórios representativos da atuação dos multiplicadores e multiplicadoras da paz. A comitiva, composta por representantes do TRF-4, TJPR e autoridades locais, percorreu comunidades do Assentamento Celso Furtado (Quedas do Iguaçu/PR), Escola Itinerante do Acampamento Dom Tomás Balduino (Quedas do Iguaçu/PR) e Acampamento Herdeiros da Terra, na Escola Itinerante Herdeiros do Saber (Rio Bonito do Iguaçu/PR). A atividade permitiu aos representantes do Poder Judiciário uma aproximação com a vida e a realidade das pessoas, dialogando com famílias e lideranças locais.

O encontro com todas as pessoas formadas na etapa anterior buscou fortalecer a rede de multiplicadores, ampliar o alcance das práticas restaurativas, aperfeiçoar as práticas existentes, inspirar e motivar os participantes e elaborar projetos locais comunitários como enfoque na promoção da paz na região, além de celebrar os resultados até então alcançados.

Durante o encontro, foram realizadas três oficinas temáticas, descritas a seguir:

- A oficina Casa promoveu reflexões sobre as relações familiares, os desafios da escuta e o papel da presença cuidadosa no cotidiano. A metodologia incluiu contação de histórias com objetos simbólicos, rodas de conversa e propostas de ações práticas a serem replicadas nas comunidades.
- A oficina Terra trouxe discussões a partir da Carta da Terra e da ética do cuidado ambiental. Os participantes foram estimulados a pensar de forma integrada sobre seus territórios, sustentabilidade, relações intergeracionais e justiça social, utilizando dinâmicas de escuta e expressão em círculos restaurativos.
- A oficina Gerações Futuras teve como foco atitudes que podem ser adotadas hoje, com base nos aprendizados do projeto, para beneficiar as futuras gerações. As atividades partiram de algumas perguntas centrais relacionadas à atuação em escolas, à formação de lideranças e ao envolvimento de crianças e jovens com a cultura de paz.

Os grupos das oficinas elaboraram propostas práticas de ação e encerraram a atividade com uma manifestação coletiva de pertencimento e compromisso com o projeto, o que foi concretizado na redação coletiva da Carta da Paz.

A Carta da Paz é um documento simbólico que expressa o compromisso das multiplicadoras e multiplicadores com a transformação de conflitos e a promoção de comunidades mais justas, seguras e solidárias. Reconhece as dores do passado, mas também afirma o compromisso coletivo dos Multiplicadores e Multiplicadoras da Paz em seguir trilhando o caminho da paz e seu comprometimento com ações concretas que possam transformar “conflitos em oportunidades de crescimento” e transformar “diferenças em aprendizado”. A carta traz três eixos de compromisso, a partir das temáticas desenvolvidas nas oficinas: o compromisso com a construção de comunidades mais justas, seguras, solidárias e restaurativas; o compromisso com o cuidado da casa e das relações familiares; e o compromisso com o cuidado das gerações futuras.

A troca de experiências e a discussão de casos práticos permitiram o aprimoramento das práticas restaurativas, garantindo que sejam cada vez mais eficazes e adequadas às necessidades locais. Ao compartilharem suas histórias e desafios, os multiplicadores inspiram-se mutuamente, retroalimentando, de modo positivo, um novo modo de convívio.

A forma com que foi desenvolvido o encontro demonstrou seu alinhamento com a Política Pública Nacional de Justiça Restaurativa, que enfatiza a importância da formação continuada de facilitadores restaurativos, da construção de redes de apoio e da promoção da cultura da paz.

## **ETAPA 5**

Durante esta etapa, ainda em desenvolvimento, serão realizados projetos sugeridos a partir das oficinas realizadas na etapa anterior, quais sejam:

- elaboração de um guia sobre Comunicação Não Violenta, em linguagem simples, nos idiomas português, guarani e caingangue;
- projeto de educação ambiental sobre compostagem, a ser desenvolvido nas escolas;
- oficina para redação de roteiros de círculos de construção de paz.

O guia sobre Comunicação Não Violenta pretende ser uma ferramenta para diálogos e relações mais saudáveis. A fim de que seja acessível, a linguagem simples mostra-se indispensável, para que tenha grande alcance. Ainda, a tradução para os idiomas guarani

e caingangue revela a preocupação dos multiplicadores e multiplicadoras da paz com as comunidades indígenas da região<sup>121</sup>.

O projeto de educação ambiental demonstra a preocupação do cuidado com a terra e com o meio ambiente, o que se pretende trabalhar em ambiente escolar, ou seja, com crianças e adolescentes.

Por fim, a oficina para redação de roteiros de círculos de construção de paz pretende ser uma ferramenta de apoio para realização de círculos restaurativos que já estão sendo feitos pelos multiplicadores da paz em seus locais de trabalho.

## **IMPACTOS DO PROJETO NA REGIÃO E RESULTADOS**

Foram formados cerca de cem multiplicadores e multiplicadoras da paz e estão em fase de implantação projetos comunitários propostos e desenvolvidos por eles.

Percebe-se também que as técnicas e as ferramentas oferecidas estão sendo usadas em reuniões comunitárias e no ambiente escolar, como a realização periódica de círculos de construção de paz.

Importa referir também que os ganhos de uma transformação nas relações pessoais, comunitárias e institucionais não se opera por meio de números ou pesquisas quantitativas.

O projeto, ainda, foi reconhecido nacionalmente ao receber o prêmio Conciliar é Legal do CNJ, na categoria Demandas Complexas ou Coletivas da modalidade Boas Práticas, em sua 15ª edição (2024).

## **POTENCIAL DE REPLICABILIDADE**

O projeto, em si, foi elaborado artesanalmente, observando as peculiaridades locais. No entanto, sua principiologia e sua estrutura podem ser replicados em qualquer conflito complexo. Sendo um projeto restaurativo, seu enfoque são as pessoas e a forma com que se relacionam entre si e com o ambiente em que vivem.

---

121 Na região, localiza-se a Terra Indígena Rio das Cobras, em uma área de 19 mil hectares e com cerca de 3250 indígenas guaranis mbya e caingangues. Informação disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terrasindigenas/3844>. Acesso em: 18 jul. 2025.

## CONCLUSÃO

A partir do diagnóstico de que soluções judiciais não eram suficientes para pacificação de uma região tomada por conflitos fundiários há décadas, buscou-se, por meio da mediação, um encaminhamento diverso, realizado pela Comissão de Soluções Fundiárias. Paralelamente a isso, o projeto restaurativo Multiplicadores e Multiplicadoras da Paz buscou formar lideranças locais com enfoque nos princípios e valores restaurativos e de Comunicação Não Violenta. Hoje, os Multiplicadores e Multiplicadoras da Paz atuam em suas comunidades e juntos estão construindo projetos comunitários voltados para um futuro de paz.

Como diz a Carta da Paz, esse projeto busca lançar sementes de um “futuro justo, solidário e pacífico”, na esperança de que germinem, cresçam e produzam muitos frutos.

### ***Carta da Paz dos Multiplicadores e Multiplicadoras da Paz dos Municípios de Rio Bonito do Iguaçu, Nova Laranjeiras, Quedas do Iguaçu, Espigão Alto do Iguaçu e Laranjeiras do Sul – Paraná***

Nós, multiplicadores e multiplicadoras da paz dos municípios de Rio Bonito do Iguaçu, Nova Laranjeiras, Quedas do Iguaçu, Espigão Alto do Iguaçu e Laranjeiras do Sul, localizadas no estado do Paraná, reunidos com base no diálogo, no respeito e no compromisso coletivo, declaramos, por meio desta Carta da Paz, o nosso desejo profundo de transformar as marcas do passado em sementes de um futuro justo, solidário e pacífico. Reconhecemos que esta região foi, em outros tempos, palco de conflitos que abalaram vínculos comunitários, alimentaram desconfianças e fragilizaram a convivência. Esses episódios deixaram cicatrizes que, por muito tempo, impediram a construção de relações baseadas na confiança, no cuidado mútuo e na justiça.

Contudo, com coragem, escuta e esperança, iniciamos uma nova página de nossa história, fortalecida com o projeto “Multiplicadores e Multiplicadoras da Paz: transformando comunidades”, desenvolvido e executado pelo Conselho Nacional de Justiça, pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região e pelo Tribunal de Justiça do Paraná. Inspirados por práticas dialógicas, colaborativas, restaurativas, saberes ancestrais e pelo protagonismo de líderes e cidadãos comprometidos com o bem comum, estamos reconstruindo, juntos, uma cultura de paz enraizada no diálogo, na corresponsabilidade e na valorização da vida e das gerações futuras.



Afirmamos nosso compromisso coletivo de seguir trilhando o caminho da paz, reconhecendo as dores do passado, mas sem permitir que elas definam nosso futuro. Que esta Carta se torne um marco vivo de nossa escolha diária por transformar conflitos em oportunidades de crescimento e por transformar diferenças em aprendizado.

**Comprometemo-nos com a construção de comunidades mais justas, seguras, solidárias e restaurativas.**

Afirmamos nosso compromisso com o cuidado da terra, a partir das escolas locais, por meio do investimento em educação ambiental, do envolvimento das famílias no aprendizado da utilização da compostagem, visando preservar a integridade do planeta. Além disso, nos comprometemos com a valorização do diálogo que resgata a cultura e a história das pessoas que também fazem parte desta terra, como as comunidades indígenas, fortalecendo a rede local ao conectar serviços e pessoas e criando espaços de diálogo e educação ambiental com as crianças.

**Comprometemo-nos com o cuidado da casa, com a escuta, a presença e o fortalecimento das relações no ambiente familiar.**

Afirmamos nosso compromisso com o cuidado da casa, buscando melhorar o convívio em casa por meio do diálogo, da qualidade das relações e do cuidado mútuo. Queremos ampliar a escuta ativa, o acolhimento e a empatia, promovendo grupos restaurativos com temáticas relevantes para crianças e seus familiares, dentro do ambiente escolar e comunitário, da infância à vida adulta, para a edificação da paz.

**Comprometemo-nos com o cuidado das futuras gerações.**

Afirmamos, por fim, nosso compromisso com o cuidado das gerações futuras, por meio de ações escolares que promovem a Comunicação Não Violenta, com a produção de materiais educativos — inclusive traduzidos para as línguas guarani e kaingang — e com o uso regular de círculos temáticos de construção da paz nas escolas, fortalecendo a escuta qualificada. Defendemos, ainda, a ampliação da participação das famílias na vida escolar e o incentivo para que empresas apoiem mães e pais trabalhadores na participação das atividades escolares de seus filhos e filhas.

## REFERÊNCIAS

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 225**, de 31 de maio de 2016. DJe/CNJ, n. 91, de 2 de junho de 2016, p. 28–33.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 510**, de 26 de junho de 2023. DJe/CNJ n. 143/2023, de 28 de junho de 2023, p. 2–9.

FERNANDES, Geovana Faz da Silveira. **Justiça Restaurativa, narrativas traumáticas e reconhecimento mútuo**. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

FERRAZ, Taís S. Justiça Restaurativa: as bases de uma mudança de paradigma. In: ALMEIDA, Vânia Hack de et al. **Justiça restaurativa: perspectivas a partir da Justiça Federal**. Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2022. p. 51. *ebook*.

LEDERACH, John Paul. **Transformação de conflitos**. 3. ed. São Paulo: Palas Athena, 2012.

PINTO, Catarina Volkart; GRAHL, Carla de Sampaio. **Guia para realização de reuniões com enfoque restaurativo**. Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2023. *Ebook*.

PRANIS, Kay. **Processos circulares de construção de paz**. 4. ed. São Paulo: Palas Athena, 2019.

ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação Não-Violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais**. Tradução: Mario Vilela. 4. ed. São Paulo: Ágora, 2006.

SILVA NETO, Nirson Medeiros; MEDEIROS, Josineide Gadelha Pamplona. Uma abordagem expandida de Justiça Restaurativa. In: ALMEIDA, Vânia Hack de et al. **Justiça restaurativa: perspectivas a partir da Justiça Federal**. Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2022. p. 55. *ebook*.

# 17.

## RECUPERAÇÃO EXTRAJUDICIAL E MEDIAÇÃO COMO FERRAMENTAS DE SUPERAÇÃO DA CRISE EMPRESARIAL: O CASO UNIMED-RIO.

*Juliana Bumachar<sup>122</sup>*

### INTRODUÇÃO

O Grupo Unimed-Rio, tradicional operadora de planos de saúde sediada na cidade do Rio de Janeiro, vivenciou nos últimos anos um processo intenso de reestruturação operacional e financeira que culminou na adoção do instituto da recuperação extrajudicial, conforme previsto nos artigos 161 a 167 da Lei n. 11.101/2005. Composto atualmente por três sociedades – Unimed-Rio Cooperativa de Trabalho Médico do Rio de Janeiro Ltda., Unimed-Rio Participações e Investimentos S.A. e Unimed-Rio Empreendimentos Médicos e Hospitalares Ltda. – o grupo promoveu uma transição significativa em sua atuação, passando da condição de operadora de planos de saúde para prestadora de serviços hospitalares e médico-hospitalares, após a transferência integral de sua carteira de beneficiários à Unimed-FERJ.

---

122 Sócia do Bumachar Advogados Associados, conselheira federal da Ordem dos Advogados do Brasil, presidente da Comissão Especial de Recuperação Judicial, Extrajudicial e Falência do Conselho Federal da OAB, professora convidada da Pós-Graduação Lato Sensu da FGV Direito Rio, membra do Núcleo de Estudos em Direito Empresarial e Arbitragem da FGV Direito Rio, membra do Grupo de Trabalho do CNJ para modernização da atuação do Judiciário nos processos de recuperação e falência e membra do Conselho Administrativo do TMA Brasil.

Diante de um passivo relevante acumulado, decorrente de fatores como os efeitos da pandemia da covid-19, mudanças normativas no rol de procedimentos obrigatórios da ANS, decisões regulatórias de reajustes negativos, judicialização crescente e fraudes no setor, o Grupo Unimed-Rio optou por um modelo de reestruturação consensual. Para isso, lançou mão da tutela cautelar antecedente prevista no artigo 20-B da LRF, a fim de instaurar um ambiente negocial seguro e isonômico, que culminou na realização de mais de duzentas sessões de mediação conduzidas pela Câmara FGV. Esse processo viabilizou a adesão voluntária de ampla maioria dos credores ao plano de pagamento proposto pelas empresas do grupo.

A presente experiência constitui importante paradigma prático na utilização da recuperação extrajudicial como instrumento eficaz de superação da crise econômico-financeira de grupos empresariais complexos, combinando os benefícios da desjudicialização, da mediação privada estruturada e da segurança jurídica conferida pela homologação judicial do plano. Ao longo deste artigo, examinar-se-á o itinerário percorrido pelo Grupo Unimed-Rio, os fundamentos jurídicos utilizados, a metodologia adotada para a mediação coletiva, as premissas do plano de pagamento e os efeitos da decisão homologatória proferida pela 1ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro.

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA OPÇÃO PELO PROCEDIMENTO**

A recuperação extrajudicial, prevista nos artigos 161 a 167 da Lei n. 11.101/2005, configura-se como mecanismo legal destinado à superação da crise econômico-financeira por meio de acordo celebrado entre a empresa devedora e parte de seus credores, com homologação judicial e efeitos vinculantes a depender da espécie e do quórum atingido. Seu principal atrativo é a racionalização do processo de reestruturação, com redução da judicialização, economia de tempo e menor desgaste reputacional perante o mercado<sup>123</sup>.

No caso do Grupo Unimed-Rio, a opção por essa via foi acompanhada da utilização da tutela de urgência cautelar antecedente, nos termos do art. 20-B da LRF. A tutela prevista no art. 20-B, §1, por sua vez, apresenta natureza distinta. Trata-se de medida cautelar de caráter negocial, que busca criar um ambiente propício à mediação entre devedor e credores, com a suspensão das execuções pelo prazo de 60 dias (Costa; Moreira, 2024,

---

123 BULLAMAH, Frederico Kerr; SCHNEIDER, Marina Anselmo. Inovações no instituto da recuperação extrajudicial. In: MARTINS, André C.; RICUPERO, Marcelo Sampaio G. (org.). **Nova Lei de Recuperação Judicial**. São Paulo: Grupo Almedina, 2021. E-book. p. 65. ISBN 9786586618839. Acesso em: 22 abr. 2025.

p. 148). Tal expediente visou garantir estabilidade para o processo de mediação coletiva, permitindo que os diálogos com os credores ocorressem de forma paritária e produtiva.

Cabe destacar que a legitimidade da Unimed-Rio para requerer a recuperação extrajudicial foi, desde logo, objeto de análise cuidadosa. Após a transferência de sua carteira de beneficiários à Unimed-FERJ, a cooperativa deixou de atuar como operadora de planos de saúde, assumindo função estritamente empresarial como prestadora de serviços.

Ainda que assim não fosse, a Lei n. 14.112/2020 introduziu importante modificação na LRF, permitindo expressamente que cooperativas médicas que exerçam atividade empresarial possam valer-se dos institutos da recuperação judicial e extrajudicial. O §13º do art. 6º da LRF, incluído pela referida reforma, afastou a vedação contida no inciso II do art. 2º da Lei, quando se tratar de sociedade operadora de plano de assistência à saúde organizada sob a forma de cooperativa médica.

Adicionalmente, o art. 69-G, §3º, da LRF — também fruto da reforma de 2020 — passou a permitir expressamente o ajuizamento conjunto de pedido de recuperação por empresas pertencentes a um mesmo grupo sob controle societário comum, como é o caso do Grupo Unimed-Rio. A configuração do litisconsórcio ativo foi justificada não apenas pela vinculação societária, mas também pela interdependência operacional, financeira e administrativa entre as três requerentes.

A competência do juízo da 1ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Rio de Janeiro foi determinada em razão da localização do principal estabelecimento das sociedades integrantes do grupo, em consonância com o art. 3º da LRF. A distribuição do pedido principal por dependência à medida cautelar antecedente anteriormente ajuizada conferiu ainda mais coerência e unidade à condução judicial do processo.

Assim, observa-se que todos os pressupostos legais para a instauração e a homologação do plano de recuperação extrajudicial foram devidamente atendidos, consolidando um cenário jurídico seguro e juridicamente estruturado para a reestruturação do Grupo Unimed-Rio.

## **A TUTELA CAUTELAR COMO FERRAMENTA PRÉVIA DE REESTRUTURAÇÃO**

A utilização da tutela cautelar antecedente no contexto da recuperação extrajudicial do Grupo Unimed-Rio revelou-se estratégia jurídica fundamental para o êxito da reestrutu-

ração proposta. Prevista no art. 20-B, §1º, da Lei n. 11.101/2005, a medida possibilita a suspensão provisória das execuções e dos atos de constrição patrimonial enquanto se estabelecem tratativas entre o devedor e seus credores. Trata-se de instrumento que cria uma “trégua judicial” voltada a fomentar a negociação consensual e a prevenir o colapso financeiro que o acúmulo de constrições pode gerar.

Biolchi e Farias (2024, p. 132) ressaltam que “a utilização do procedimento de mediação como ato preparatório para a recuperação extrajudicial fortalece a autonomia das partes e permite a construção de soluções mais eficientes e adaptadas à realidade empresarial”.

No caso em tela, a medida cautelar foi ajuizada em março de 2024 (proc. n. 0825437-65.2024.8.19.0001), tendo sido deferida pelo juízo da 1ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro. A decisão judicial determinou, pelo prazo de 60 dias, a suspensão de todas as ações executivas e atos de constrição movidos contra as requerentes, autorizando a utilização da própria decisão como ofício judicial para efeito de desbloqueio de ativos e suspensão de medidas expropriatórias em curso.

Essa suspensão permitiu ao Grupo Unimed-Rio a organização e a implementação de um projeto coletivo de mediação conduzido pela Câmara FGV, envolvendo 644 credores e mais de 300 horas de sessões realizadas. O ambiente de estabilidade criado pela tutela cautelar foi essencial para garantir a adesão voluntária da maioria dos credores ao plano de pagamento, dentro do prazo legalmente previsto para a negociação prévia.

É patente a importância dessa medida no âmbito das reestruturações extrajudiciais, eis que constitui uma ferramenta legítima de preservação da empresa e de estímulo à solução consensual de conflitos, sobretudo em cenários que demandam múltiplas negociações simultâneas com credores heterogêneos.

A estabilização da decisão cautelar deu robustez ao procedimento e foi reconhecida posteriormente na sentença de homologação, que conferiu validade integral à dinâmica negocial estruturada durante o prazo de suspensão.

A experiência do Grupo Unimed-Rio demonstra, portanto, como a tutela cautelar antecedente pode ser empregada como verdadeiro “instrumento de abertura” do processo negocial na recuperação extrajudicial, contribuindo de modo direto para a obtenção do quórum legal de aprovação e para a pacificação da relação entre devedor e credores em momento de instabilidade.

## **A MEDIAÇÃO EMPRESARIAL COMO ESTRATÉGIA DE SUPERAÇÃO DA CRISE**

Um dos aspectos mais notáveis da recuperação extrajudicial do Grupo Unimed-Rio foi a centralidade conferida à mediação empresarial como ferramenta estruturante do processo de reestruturação. Ao optar pela condução das tratativas com seus credores por meio da Câmara de Mediação e Arbitragem da Fundação Getulio Vargas (FGV), o grupo conferiu institucionalidade, transparência e segurança jurídica às negociações, alinhando-se às melhores práticas modernas de resolução de conflitos empresariais. Diferentemente da negociação direta, a mediação envolve a participação de um terceiro imparcial que atua como facilitador do diálogo entre as partes, sem impor soluções, o que contribui para a construção de consensos mais estáveis e adaptados à realidade dos envolvidos<sup>124</sup>.

Com base na autorização conferida pela tutela cautelar antecedente, o projeto de mediação foi iniciado em março de 2024, tendo como foco a adesão voluntária dos credores ao plano de pagamento, elaborado com o apoio da consultoria financeira KPMG. Foram realizados convites individuais a 644 credores, com a realização de 248 sessões de mediação e atendimento efetivo a 208 credores no curto período de 60 dias.

O procedimento, conduzido por equipe composta por dez mediadoras profissionais designadas pela FGV, respeitou o princípio da confidencialidade (art. 2º, VII, da Lei n. 13.140/2015), promovendo um ambiente seguro para o diálogo e garantindo a preservação das relações negociais existentes. Como resultado, foram celebrados 113 termos finais de mediação com acordo, totalizando R\$ 104,8 milhões em créditos consensualmente reestruturados — valor que corresponde a 82,73% do montante listado no processo cautelar, conforme declarado na petição inicial e confirmado no relatório oficial da Câmara FGV. Observe-se o gráfico abaixo, que ilustra a posição dos acordos formalizados pelo Grupo Unimed-Rio no momento do pedido de homologação do Plano de Recuperação Extrajudicial:

---

124 SCHMIDT, Gustavo da Rocha; BUMACHAR, Juliana. Sistema de Pré-Insolvência Empresarial: mediação e conciliação antecedentes. **Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution (RBADR)**, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 105.

**Gráfico 1 — Análise das Mediações**

A mediação revelou-se um instrumento não apenas de formalização de adesões, mas também de construção de soluções adequadas à realidade financeira do grupo e às expectativas dos credores. A participação ativa das assessorias financeira e jurídica especializadas assegurou que as condições negociadas fossem financeiramente viáveis e juridicamente seguras, permitindo que os termos firmados nas mediações fossem posteriormente incorporados integralmente ao plano de recuperação extrajudicial.

Outro aspecto relevante foi a inclusão de cláusulas de adesão ao plano nos próprios termos de mediação, estratégia que reforçou a unicidade do procedimento e conferiu clareza à vontade dos credores. Tal integração entre mediação e planejamento financeiro permitiu ao Grupo Unimed-Rio alcançar o quórum legal de aprovação previsto no art. 163 da LRF, com 97,8% de adesão no grupo de “honorários advocatícios” e 69,8% no grupo de “credores não assistenciais”, superando com margem significativa os 50% exigidos para a homologação do plano.

## **ESTRUTURA DO GRUPO ECONÔMICO E CONSOLIDAÇÃO PROCESSUAL**

A legitimidade do pedido de recuperação extrajudicial formulado conjuntamente pelas três sociedades integrantes do Grupo Unimed-Rio — Unimed-Rio Cooperativa de Trabalho Médico do Rio de Janeiro Ltda., Unimed-Rio Participações e Investimentos S.A. (UPAR) e



Unimed-Rio Empreendimentos Médicos e Hospitalares Ltda. (UREMH) — encontra amparo não apenas no artigo 161 da Lei n. 11.101/2005, mas também no art. 69-G, §3º, que expressamente autoriza a consolidação processual facultativa para empresas sob controle societário comum.

A configuração de grupo econômico de direito e de fato foi amplamente demonstrada nos autos por meio de documentos societários e organograma empresarial. A Unimed-Rio — outrora operadora de planos de saúde e hoje prestadora de serviços médicos — é composta por médicos cooperados e representa a unidade central do grupo. A UPAR, por sua vez, atua como holding do conglomerado e detém participação integral na UREMH, responsável pela operação dos serviços hospitalares e pela infraestrutura assistencial. Esse modelo de estrutura verticalizada confere coesão operacional e reforça a interdependência funcional entre as sociedades.

Além do vínculo societário, as requerentes compartilham setores administrativos estratégicos, como jurídico, financeiro e de recursos humanos, e contam com diretores comuns em suas estruturas de gestão. Essa interligação organizacional indica a existência de um grupo empresarial coordenado, com estratégia unificada de atuação e complementariedade de atividades.

Do ponto de vista processual, a consolidação das três empresas em um único pedido de recuperação extrajudicial revelou-se medida coerente e eficiente, evitando a dispersão de esforços judiciais e negociais. A distribuição por dependência ao processo cautelar previamente ajuizado, como previsto no art. 6º, §8º da LRF, reforçou a racionalidade procedimental e garantiu que todas as decisões proferidas respeitassem a unidade do grupo econômico.

É clara a admissibilidade do litisconsórcio ativo facultativo em procedimentos de recuperação, especialmente quando demonstrado o controle societário comum e a atuação harmônica entre as sociedades. Essa tendência reflete a necessidade de adaptar os instrumentos da LRF às realidades complexas da atividade empresarial contemporânea, marcada por grupos de empresas com operações integradas e estruturas organizacionais multifacetadas.

No caso do Grupo Unimed-Rio, a consolidação do pedido foi acompanhada da elaboração de um plano de recuperação único, com regras e condições aplicáveis a todas as sociedades requerentes, o que assegura isonomia no tratamento dos credores e facilita o acompanhamento judicial posterior. A medida também se mostrou fundamental para preservar a funcionalidade e a coerência econômica da reestruturação pretendida.

Dessa forma, a mediação empresarial não se limitou a uma etapa procedimental, mas foi o verdadeiro alicerce da recuperação extrajudicial promovida pelo grupo. Ela permitiu a customização dos compromissos assumidos, a redução da litigiosidade, o fortalecimento das relações negociais e o resgate da confiança dos credores. Trata-se de uma experiência concreta do potencial da mediação privada como método adequado de resolução de crises empresariais no contexto da LRF, especialmente após as inovações trazidas pela Lei n. 14.112/2020.

## **VIABILIDADE ECONÔMICA E PLANO DE REESTRUTURAÇÃO**

A demonstração da viabilidade econômica é elemento essencial para a homologação de qualquer plano de recuperação, seja judicial ou extrajudicial. No caso do Grupo Unimed-Rio, a petição inicial foi acompanhada de robusto laudo técnico elaborado pela Consultoria KPMG, que fundamenta a sustentabilidade da proposta de pagamento apresentada e detalha as ações de reestruturação já implementadas pelas requerentes.

A crise enfrentada pelo grupo decorre de múltiplos fatores, tanto externos quanto estruturais. Entre os principais, estão os elevados custos assistenciais decorrentes da pandemia de covid-19; alterações no rol de procedimentos obrigatórios da ANS, que impactaram negativamente os passivos assistenciais; a judicialização excessiva e as fraudes estruturais no setor de saúde suplementar; além da imposição de reajustes negativos em contratos vigentes, que reduziram drasticamente as margens operacionais. Adicionalmente, o grupo realizou vultosos investimentos para reforçar sua rede própria de atendimento, o que gerou endividamento expressivo em curto prazo.

Mesmo antes do ajuizamento da tutela cautelar, as requerentes vinham adotando medidas para reorganizar suas finanças e mitigar o passivo. Foram renegociados R\$ 169 milhões em dívidas relativas a OPME (órteses, próteses e materiais especiais) e R\$ 29 milhões relacionados a TEA (transtornos do espectro autista), demonstrando o compromisso com a redução do endividamento.

A principal medida estratégica adotada foi a transferência da carteira de beneficiários da Unimed-Rio para a Unimed-FERJ, concluída em abril de 2024, com a anuência da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), do Ministério Público, da Defensoria Pública e da própria Unimed do Brasil. Essa operação teve impacto direto na redução de despesas, uma vez que a Unimed-Rio deixou de arcar com custos assistenciais, despesas comerciais e obrigações regulatórias vinculadas à operação de planos de saúde.

Com a readequação do modelo de negócios, a Unimed-Rio passou a atuar como prestadora de serviços à Unimed-FERJ e às demais integrantes do sistema Unimed, mantendo receitas provenientes: (i) das taxas pagas por mais de 4.100 médicos cooperados; (ii) do arrendamento do hospital localizado na Av. Ayrton Senna, n. 2.550; e (iii) da participação acionária em empresas coligadas, como a UREMH e a UPAR. Segundo o laudo de viabilidade apresentado, essas fontes são capazes de gerar receitas recorrentes superiores a R\$ 178 milhões por ano.

O plano de recuperação extrajudicial formalizado reflete, de forma fiel, as condições de pagamento discutidas e acordadas ao longo das mediações realizadas com os credores. A proposta levou em consideração a sustentabilidade do fluxo de caixa, a preservação das atividades empresariais e a capacidade de honrar os compromissos assumidos. Para tanto, as empresas classificaram seus credores em dois grandes grupos, conforme a natureza do crédito: (i) Honorários Advocatícios e (ii) Credores Não Assistenciais.

A separação dos grupos levou em consideração as peculiaridades jurídicas dos créditos e suas naturezas econômicas. Os honorários advocatícios foram tratados com prioridade, em respeito à sua natureza alimentar, enquanto os demais credores foram contemplados com uma proposta uniforme, escalonada e compatível com a capacidade de geração de caixa do grupo.

A clareza e a objetividade do plano foram elementos fundamentais para a obtenção do quórum de adesão necessário. A adesão de 97,8% no grupo de honorários e de 69,8% entre os credores não assistenciais atesta a confiança depositada pelos credores na proposta apresentada e reforça a viabilidade do plano em termos econômicos e jurídicos.

Em síntese, o plano proposto pelo Grupo Unimed-Rio está amparado por estudo técnico consistente, respaldado por medidas já adotadas e sustentado por fontes de receita previsíveis, reunindo, assim, os requisitos legais e práticos para seu cumprimento. A homologação judicial do plano, como se verá adiante, apenas reconheceu o êxito de um processo conduzido com planejamento, boa-fé e técnica.

## **HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL E IMPUGNAÇÕES**

Após a celebração dos termos de mediação e a consolidação do plano de recuperação extrajudicial com o quórum legalmente exigido, o Grupo Unimed-Rio protocolou pedido de homologação judicial perante o juízo da 1ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro, dando início ao processo n. 0856772-05.2024.8.19.0001. O requerimento

atendeu aos requisitos formais dos arts. 163 e 164 da LRF, sendo acompanhado do plano final, da relação de credores aderentes e dos documentos comprobatórios das adesões.

Recebido o pedido, o juízo determinou a publicação de edital para convocação dos credores, nos termos do art. 164, caput e §1º da LRF, abrindo-se o prazo de 30 dias para apresentação de eventuais impugnações. Durante esse período, apenas dois credores – Coruja Publicidade Ltda. e Alper Consultoria e Corretora de Seguros S/A – apresentaram impugnações tempestivas. Outras manifestações foram desconsideradas por intempetividade ou inadequação formal, como no caso de pedidos de habilitação de crédito, que não se aplicam ao procedimento de recuperação extrajudicial.

No curso do processo, a credora Coruja Publicidade Ltda. desistiu de sua impugnação, remanescendo apenas a insurgência apresentada pela Alper Consultoria, a qual foi devidamente analisada e rejeitada pelo juízo, por não se enquadrar em nenhuma das hipóteses legais de impugnação ao plano previstas no art. 164, §3º da LRF.

Esse dispositivo legal delimita de forma taxativa os fundamentos que podem ser alegados pelos credores para impugnar a homologação do plano: (i) o não atingimento do percentual mínimo de adesão (art. 163); (ii) a prática de atos que configurem falência (art. 94, III) ou atos lesivos aos credores (art. 130); e (iii) o descumprimento de requisitos formais da Lei. Como nenhuma dessas hipóteses restou comprovada, a impugnação foi integralmente afastada.

Na sentença de homologação, proferida em 6 de julho de 2024, o magistrado reconheceu expressamente o atingimento do quórum mínimo exigido – 97,8% no grupo de honorários advocatícios e 69,8% no grupo de credores não assistenciais –, conforme apurado com base na relação de créditos aderentes apresentada pelo Grupo Unimed-Rio. A sentença ainda validou todo o trâmite processual, desde a concessão da tutela cautelar até a celebração dos termos de mediação, reconhecendo o cumprimento integral das exigências legais.

Ao final, foi homologado judicialmente o Plano de Recuperação Extrajudicial e determinadas a suspensão e a proibição de instauração de ações e execuções contra as requerentes em relação aos créditos abrangidos pelo plano, conferindo eficácia vinculante à proposta e segurança jurídica às condições pactuadas.

Mesmo após a homologação, o Grupo Unimed-Rio manteve sua postura colaborativa, continuando a viabilizar aos credores a possibilidade de participação em mediações individuais, especialmente para análise de eventuais divergências relacionadas ao valor do crédito declarado. Até o momento, mais de 300 termos de mediação já foram formalizados

com credores, e essa via de negociação permanece disponível a qualquer interessado que conste na lista de credores abrangidos pelo plano.

Essa homologação encerra, assim, um ciclo de reorganização conduzido de forma eficiente e colaborativa, no qual o Poder Judiciário atuou como garantidor da legalidade e da estabilidade do procedimento, sem intervir na negociação de mérito entre as partes.

## **CONCLUSÃO**

A experiência do Grupo Unimed-Rio evidencia a maturidade e a eficácia da recuperação extrajudicial como instrumento jurídico viável para a superação de crises empresariais complexas, especialmente quando combinada com mecanismos de mediação estruturada e suporte técnico especializado. Longe de ser uma simples alternativa à recuperação judicial, a via extrajudicial se apresenta, nesse caso, como uma escolha estratégica capaz de preservar a continuidade das atividades empresariais, assegurar o pagamento ordenado aos credores e reduzir significativamente os custos financeiros, reputacionais e processuais da reestruturação.

O êxito da operação decorreu de uma conjunção de fatores bem orquestrados: a utilização da tutela cautelar antecedente como mecanismo de estabilização; a condução de um amplo e transparente processo de mediação coletiva pela Câmara FGV; a elaboração de um plano de pagamento tecnicamente viável e juridicamente seguro, com apoio da KPMG; e, por fim, a obtenção de adesão maciça dos credores, legitimando o pedido de homologação judicial.

Sob o ponto de vista jurídico, o caso reafirma a importância da reforma introduzida pela Lei n. 14.112/2020 na modernização da Lei de Recuperações e Falências. A autorização expressa para a consolidação processual facultativa entre sociedades sob controle comum (art. 69-G, §3º), a flexibilização da vedação à recuperação de cooperativas médicas (art. 6º, §13º) e o fortalecimento do uso da mediação empresarial (art. 20-B) foram essenciais para permitir a configuração bem-sucedida desse procedimento.

Além disso, a decisão homologatória proferida pelo juízo da 1ª Vara Empresarial do Rio de Janeiro reafirma o papel do Poder Judiciário como garantidor da legalidade, sem substituir a vontade das partes envolvidas. A atuação judicial, pautada na legalidade e na segurança jurídica, conferiu eficácia vinculante ao plano e assegurou sua plena eficácia em face dos credores.

Do ponto de vista prático, o caso Unimed-Rio representa um modelo replicável de reestruturação, especialmente para grupos empresariais que desejem evitar os custos e complexidades de uma recuperação judicial tradicional. Ao priorizar o diálogo, a consensualidade e a construção conjunta de soluções, a estratégia adotada contribuiu para a preservação do valor econômico do grupo, a manutenção de empregos e a continuidade da prestação de serviços relevantes à sociedade.

Trata-se, portanto, de um exemplo paradigmático da utilização eficiente dos instrumentos legais disponíveis, da força da mediação empresarial e do potencial transformador da recuperação extrajudicial como ferramenta de política pública voltada à preservação da empresa e à tutela da função social da atividade econômica.

## **BIBLIOGRAFIA**

BULLAMAH, Frederico Kerr; SCHNEIDER, Marina Anselmo. Inovações no instituto da recuperação extrajudicial. In: MARTINS, André C.; RICUPERO, Marcelo Sampaio G. (org.). Nova Lei de Recuperação Judicial. São Paulo: Grupo Almedina, 2021. E-book. p. 65. ISBN 9786586618839. Acesso em: 22 abr. 2025.

COSTA, Daniel Carnio; MOREIRA, Marcella de Augusto. Análise das tutelas de urgência aplicadas ao procedimento recuperacional. In: FARIA, Rafael Moreira; TOMAZETTE, Marlon (org.). Diálogos na insolvência: integração de gerações. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024. v. 1, p. 148.

FARIAS, Marcelly Verdam; BIOLCHI, Juliana. A utilização do procedimento de mediação como ato preparatório para a recuperação extrajudicial. In: FARIA, Rafael Moreira; TOMAZETTE, Marlon (org.). Diálogos na insolvência: integração de gerações. Rio de Janeiro:

Lumen Juris, 2024. v. 1, p. 132.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Relatório de Mediação – Grupo Unimed-Rio*. Rio de Janeiro: FGV Mediação, 2024.

SCHMIDT, Gustavo da Rocha; BUMACHAR, Juliana. Sistema de Pré-Insolvência Empresarial – mediação e conciliação antecedentes. *R. Bras. Al. Dis. Res. – RBADR*, Belo Horizonte, ano 04, n. 07, p. 105.

# 18.

## **PROJETO TERRA: DIMENSÕES JURÍDICA, SOCIAL E ECONÔMICA LAND**

*Alberto Delgado Neto<sup>125</sup>*

*Fabianne Breton Baisch<sup>126</sup>*

*Felipe Só dos Santos Lumertz<sup>127</sup>*

*Laura Ullmann López<sup>128</sup>*

*Everton José Helfer de Borba<sup>129</sup>*

*Daniëlle Dornelles<sup>130</sup>*

### **INTRODUÇÃO**

Você é dono do seu imóvel? Uma pergunta que deveria ser de simples resolução traz consigo em seu âmago uma complexidade de fatores cuja resposta ultrapassa a dimensão jurídica e adentra dimensões sociais e econômicas. Do ponto de vista jurídico, talvez a resposta pudesse se limitar a questionar se determinada pessoa, além da posse de fato, consta como titular da propriedade na matrícula do imóvel. No entanto, a experiência

---

125 Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

126 Corregedora-geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, coordenadora do Núcleo de Regularização Fundiária Urbana, do “Projeto Terra: você é dono do seu imóvel?”, vinculado à Corregedoria-Geral da Justiça RS.

127 Juiz-Corregedor da matéria extrajudicial no estado do Rio Grande do Sul, designado para atuar na matéria notarial e registral do “Projeto Terra: você é dono do seu imóvel?”, junto ao Núcleo de Regularização Fundiária Urbana, vinculado à Corregedoria-Geral da Justiça RS.

128 Juíza de Direito em regime de exceção com competência estadual para atuar no “Projeto Terra: você é dono do seu imóvel?”, junto ao Núcleo de Regularização Fundiária Urbana, vinculado à Corregedoria-Geral da Justiça RS.

129 Registrador de Imóveis, integrante do Núcleo de Regularização Fundiária Urbana, do “Projeto Terra: você é dono do seu imóvel?”, vinculado à Corregedoria-Geral da Justiça RS.

130 Coordenadora de Correição da matéria extrajudicial da Corregedoria-Geral da Justiça, integrante do Núcleo de Regularização Fundiária Urbana, do “Projeto Terra: você é dono do seu imóvel?”, vinculado à Corregedoria-Geral da Justiça RS.

mostra que a questão em tela se apresenta ainda mais ampla e profunda, de modo que necessária uma análise mais complexa e sistematizada.

Por isso, o presente artigo busca analisar o tema da regularização fundiária tendo como base e objeto de análise o “Projeto Terra: você é dono do seu imóvel?”, a partir de uma perspectiva multidisciplinar, de modo a abranger não apenas a dimensão jurídica da regularização fundiária, mas também as dimensões sociais e econômicas.

Dessa forma, para atingir os objetivos propostos, no que se refere à dimensão social da regularização fundiária, serão utilizados dois autores principais. O primeiro deles é o sociólogo Pierre Bourdieu, de onde serão retiradas contribuições relacionadas a uma sociologia urbana, uma vez que o autor relaciona a ocupação do espaço social com o espaço territorial urbano. Já o segundo autor é o geógrafo Milton Santos, que analisa a ocupação do espaço territorial urbano em relação direta com os níveis de cidadania exercidos pelos indivíduos.

Além desses autores, em caráter complementar, um terceiro autor é o urbanista Carlos Leite, que, ao tratar do tema das cidades inteligentes, destaca que uma cidade inteligente não se trata apenas de uma cidade tecnológica, mas de uma cidade com inclusão social e com sustentabilidade.

Por sua vez, no que se refere à dimensão econômica, utiliza-se um segundo arcabouço teórico, empregado transversalmente, integrado por autores da Análise Econômica do Direito, como Ronald Coase, Robert Cooter e Thomas Ulen, sob a perspectiva de que normas eficientes maximizam a riqueza social e minimizam custos de transação e litígios, de modo que a inexistência de títulos formais impõe um enorme custo de oportunidade, na medida em que a informalidade representa um desperdício potencial de riqueza.

Ainda, além dos autores citados, também se utilizam os ensinamentos do economista Hernando de Soto, o qual entende que ativos permanecem sem valor de mercado por falta de documentação, mostrando-se incapazes de gerar investimentos ou prosperidade, enquanto a conversão de posse em propriedade estabelece potencial econômico a esses ativos, baixando custos sociais, demonstrando ser coerente aliar a análise econômica e sociológica a considerações de impactos econômicos e sociais.

Então, sob o aspecto estrutural, este artigo se desenvolve em duas partes. Na primeira, se objetiva analisar o contexto da regularização fundiária urbana a partir da gênese do Projeto Terra, sua metodologia de ação e os resultados iniciais, de modo a apresentar como possibilita a viabilização de princípios de cidadania territorial e eficiência econômica. Na



segunda parte, se objetiva identificar as dimensões sociais e econômicas, a partir das lentes teórico-conceituais de Bourdieu e Santos na dimensão social, ao mesmo tempo em que se apresenta uma perspectiva de análise de Direito e Economia, a partir de Coase, Cooter e Ullen, na dimensão econômica do projeto, para, ao final, demonstrar a importância do Projeto Terra no alcance à justiça social e à eficiência econômica de forma simultânea, auxiliando no desenvolvimento de uma política pública com valor ético (inclusão social) e na melhoria do funcionamento geral da economia urbana.

## **A SEMENTE DO PROJETO E A INSPIRAÇÃO NAS VOZES DO UNIVERSO: “MORTOS, FALIDOS, INCERTOS E NÃO SABIDOS”**

A informalidade urbano-fundiária é um fenômeno de grande escala, com mais de cinco milhões de domicílios localizados em favelas, invasões ou loteamentos irregulares, em que a ausência de titulação se mostra não apenas como um problema jurídico, mas também um problema social e econômico. Nesse contexto, estima-se que um programa massivo de regularização fundiária urbana possuiria o potencial de gerar um impacto econômico capaz de gerar duzentos e dois bilhões de riqueza, além de reduzir em 2,4% a desigualdade de renda (Figueiredo, 2022, p. 7).

Nessa perspectiva, políticas públicas de regularização fundiária apresentam um horizonte que convida à reflexão, de modo que a celebração de quinze anos da Resolução CNJ n. 125 representa um marco em face das inovações, lastreadas na autocomposição e na desjudicialização, que possibilitam o acesso a direitos fundamentais, entre os quais se destaca o direito à moradia digna, cujo pleno exercício demanda a regularização de assentos informais.

No estado do Rio Grande do Sul, a Corregedoria-Geral da Justiça, antes mesmo de qualquer norma nacional envolvendo Reurb, desenvolveu iniciativas de Regularização Fundiária,

como, por exemplo, os projetos Gleba Legal e More Legal <sup>131</sup>, com início na década de 90, mais precisamente em 1995, por meio do Provimento n. 39. No entanto, a semente do Projeto Terra não nasce de um projeto de regularização fundiária, mas sim de um esforço visando regularizar o acúmulo de execuções fiscais no município de Tramandaí.

Nesse contexto, foi identificado um cenário marcado por caos resultante de uma sobrecarga no sistema judiciário, representado por mais de setenta mil execuções fiscais existentes na comarca, caracterizadas pela ausência de conexão entre realidade fática e o sistema registral, resultando na invisibilidade de pessoas e imóveis, alimentando um ciclo permanente de exclusão social<sup>132</sup>.

Em função disso, a partir de uma iniciativa que visava resolver problemas fiscais, a questão fundiária acabou por emergir como tema central dessa problemática, originando o projeto Mortos, Falidos, Incertos e Não Sabidos, uma vez que constatado que o insucesso das execuções fiscais ocorria exatamente em função dessa desatualização entre a realidade fática e jurídica.

Nesse ponto, para melhor compreender a situação, se mostra interessante observar a explicação da juíza responsável pelo projeto:

---

131 Referidos Projetos serviram de precursores para regularizar, de forma simplificada, imóveis rurais e urbanos. O projeto precursor foi idealizado e desenvolvido pelo desembargador Décio Antonio Erpen, então corregedor-geral da Justiça, resultando na edição do Provimento n. 39/1995 da CGJ/RS, Projeto More Legal I, que buscou reduzir o vultoso número de propriedades informais, diante de um grave problema social constatado à época, atribuindo um título dominial ao possuidor do terreno, por meio da regularização do solo urbano pelo registro. No ano de 1999, com algumas alterações normativas em âmbito nacional, houve a reedição do Projeto More Legal pelo corregedor-geral da Justiça, desembargador Aristides de Albuquerque Neto, sendo instituído o Provimento n. 17/1999 da CGJ/RS, ou seja, o More Legal II. No ano de 2004, ainda a cargo do desembargador Aristides de Albuquerque Neto, foi editado o Projeto More Legal III, por meio do Provimento n. 28/2004-CGJ/RS, que destacou tamanha importância ao direito fundamental à moradia. O Projeto More Legal IV observou necessária modificação no ano de 2011, sendo delineado pelo Corregedor-Geral da Justiça, desembargador Ricardo Raupp Ruschel, por meio do Provimento n. 21/2011 da CGJ/RS, com objetivo de trazer facilidades e agilidade ao usuário, flexibilizando a comprovação documental para a aquisição da propriedade, observadas as necessárias legalidades. Neste ínterim, avaliados os impactos jurídicos positivos que a normativa extrajudicial produz e observando-se necessário fomentar a utilização deste importante instituto, da forma mais coerente e compatível possível ao marco regulatório nacional da regularização fundiária que é a Lei n. 13.465/2017, necessário se fez um aprimoramento à normativa com o "More Legal V", por meio do Provimento n. 34/2023-CGJ/RS, para que se possa manter, por meio do Poder Judiciário, Ofícios de Registro de Imóveis, Ministério Público e Municípios — que são instrumentos de concretização dos princípios constitucionais, bem como dos direitos fundamentais — a sempre almejada eficácia, celeridade, inovação e protagonismo necessários à regularização imobiliária.

132 Da análise às obras de Bourdieu, denota-se que, em sua perspectiva, a prática adotada pode ser analisada a partir do conceito de violência simbólica, de modo a demonstrar que a ausência de registros e documentos oficiais acaba por manter os indivíduos em situação permanente de invisibilidade e subordinação social, sendo que o rompimento dessa lógica a partir do método participativo e inclusivo adotado pode ser interpretado como uma transformação significativa no habitus de populações até então marginalizadas, possibilitando, assim, abertura de espaço para aquisição de capital simbólico, que se manifesta na valorização social e econômica de seus imóveis e na retomada da dignidade e da cidadania. Nesse sentido: "É enquanto instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e de conhecimento que os 'sistemas simbólicos' cumprem a sua função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação, que contribuem para assegurar a dominação de uma classe sobre outra (violência simbólica) dando o reforço da sua própria força às relações de força que as fundamentam e contribuindo assim, segundo a expressão de Weber, para a 'domesticação dos dominados'" (Bourdieu, 2021, p. 8).

Nós tínhamos setenta mil execuções fiscais. Isso é um número que superava Porto Alegre e não tinha uma justificativa pra isso. [...] Nasciam mortos, não revertiam em dinheiro pro Município. E a gente tentava citar e tentava encontrar e nunca era o proprietário registral. Os AR's todos negativos. Daí eu pedi autorização à Corregedoria para fazer uma pesquisa. Eu fiz uma pesquisa de seis meses sozinha, com seis mil processos parados em sala de audiência (aqueles processos de papel bem fininho). E aí comecei a ver que as pessoas eram falecidas ou empresas inativas. Daí o nome do projeto: "Mortos, Falidos, Incertos e Não Sabidos". Então, só que ali nasceu o projeto para corrigir um problema de IPTU. Era isso que nós tínhamos em mente. [...] Só que não ia pra frente. Daí o Universo disse bem assim: "Tu regulariza a propriedade, que tu regulariza o resto". E esse insight veio. Eu sempre digo que o Universo rege tudo. E ali nós mudamos a forma de agir. Então, a gente buscava regularizar a propriedade e, em audiência, o município participava. [...] Então, num primeiro momento, a gente tinha ideia de resolver a questão do IPTU, mas num segundo momento a gente viu que a questão era a propriedade, porque daí [...] eu resolvo o cadastro da Prefeitura e o cadastro imobiliário (López, 2025).

Em função disso, acaba sendo desenvolvido um método inovador alicerçado em uma Justiça Ativa Oral e Plúrima, lastreado em audiências informais coletivas, pautada pela comunicação direta e efetiva entre os atores envolvidos, sustentadas pelo uso intensivo de ferramentas de comunicação disponíveis, de modo ágil e com capacidade de promover decisões rápidas e legitimadas coletivamente.

Dessa forma, esse caráter oral e informal dessas audiências possibilitou compreender de maneira profunda e imediata a realidade vivenciada pelos moradores, permitindo decisões que, por serem construídas de forma coletiva e participativa, alcançaram ampla aceitação social, bem como legitimidade institucional.

A implementação prática dessa metodologia, que pode ser identificada como Método do Decálogo<sup>133</sup>, acabou por integrar elementos essenciais como a centralidade da regularização fundiária, decisões simplificadas e céleres, ampla participação cidadã, valorização das histórias pessoais e o diálogo permanente e integrado entre os diversos atores institucionais (Judiciário, Município, Registro de Imóveis, ocupantes e Universidade Federal), sendo que a inserção da Instituição de Ensino como um dos pilares do processo se mos-

---

133 Método originalmente criado por Barragán-Munóz (2012) como uma metodologia diagnóstica para políticas de gestão costeira aos países iberoamericanos (aplicado junto ao Grupo Ibermar-Cyted & Universidad de Cádiz-Es) em uma experiência muito positiva na União Européia (eu) e Iberoamérica com o Método Decálogo no Gerenciamento Integrado da Zona Costeira (GIZC), segundo o prof. dr. Nelson Luiz Sambaqui Gruber, pesquisador da UFRGS e integrante externo do Núcleo de Regularização Fundiária do "Projeto Terra: você é dono do seu imóvel?". Aqui este método (Decálogo) foi adaptado para uma leitura de políticas territoriais de urbanização, com abordagem jurídica, administrativa, territorial e social, denominado de Método Ullmann, apresentado no [III Congreso Iberoamericano de Gestión Integrada de Áreas Litorales \(GIAL 2023\)](#), realizado em Mar del Plata, Argentina, entre os dias 24 a 27 de abril de 2023.

trou estratégica, uma vez que agregou a contribuição técnico-científica necessária para a viabilização dos requisitos exigidos pela legislação.

Por tudo isso, os resultados desse método foram concretos e transformadores em profundidade, na medida em que representaram uma promoção efetiva de inclusão social, de modo a permitir às pessoas envolvidas saírem da invisibilidade jurídica e social para uma cidadania plena. Por isso, pode-se afirmar que a regularização fundiária alcançada promoveu acesso real e imediato às condições urbanísticas mínimas e a serviços básicos essenciais, como saúde, água, luz, coleta de lixo e crédito junto ao comércio local.

Do mesmo modo, houve significativa valorização econômica dos imóveis regularizados, o que acabou por refletir diretamente na qualidade de vida e na dinamização da economia local, além de resultar, ainda, na extinção de milhares de ações judiciais improdutivas, trazendo eficiência e reduzindo custos sociais e econômicos, inclusive ao Poder Judiciário.

Em paralelo a esse projeto, que se iniciara no ano de 2019, o Conselho Nacional de Justiça lança, no ano de 2023, o programa Solo Seguro Favela como um Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Informais no âmbito do Poder Judiciário, que vem a ser instituído por meio do Provimento CNJ n. 158/2023, como uma política nacional para fomentar a implementação de projetos de regularização fundiária por meio do protagonismo dos tribunais de justiça.

Nesse contexto, então, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul editou o Provimento n. 61/2024 e a Resolução n. 1517/2024 estabelecendo normas especiais para o registro da regularização fundiária, padronizando o procedimento registral no estado, em consonância com as diretrizes federais, visando dar celeridade, reduzir custos, aplicando a isenção de emolumentos à parte interessada com ressarcimento ao oficial do Registro de Imóveis pelos atos gratuitos e, ainda, buscando diminuir os litígios por meio da desjudicialização dos procedimentos, além de criar o Núcleo de Regularização Fundiária Urbana e instituir formalmente o “Projeto Terra: você é dono do seu imóvel?”, demonstrando uma decisão do Poder Judiciário gaúcho de assumir um engajamento institucional no sentido que a pacificação fundiária se mostra como uma forma de resolução de conflitos sociais, em uma estratégia totalmente alinhada com as normas do Conselho Nacional de Justiça.

Sendo assim, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul aposta não apenas na utilização de um método, mas principalmente na transformação da postura do Poder Judiciário diante de demandas sociais relacionadas com a regularização fundiária ao romper com um modelo tradicionalmente vertical e litigioso, passando a adotar uma abordagem horizontalizada, dialógica e humanizada, de modo a conferir ao sujeito envolvido protagonismo

e responsabilidade sobre seu próprio processo de regularização. Assim, a adoção dessa postura promove um avanço significativo em direção a uma Justiça que verdadeiramente escuta e compreende a realidade daqueles que dela necessitam, restaurando dignidade e contribuindo para a pacificação social e para o equilíbrio institucional.

Desse modo, conforme afirmado em seu lançamento oficial, o projeto constitui uma iniciativa pioneira que expande para todo o estado experiências locais bem-sucedidas de regularização fundiária urbana. Nesse sentido, durante o lançamento, o presidente do Tribunal de Justiça, desembargador Alberto Delgado Neto, enfatizou que o projeto trará mais dignidade a milhares de pessoas no estado e que o Judiciário busca contribuir para “um tecido social mais equilibrado” por meio da garantia do direito fundamental à moradia, pois, quando se fala em garantia de direitos fundamentais, destaca-se que o Judiciário precisa assumir também o protagonismo na área da regularização fundiária (Sagrega, 2024).

No mesmo sentido, a corregedora-geral, desembargadora Fabianne Breton Baisch, lembrou que a verdadeira medida de uma sociedade está em como ela trata os vulneráveis, reforçando o compromisso humanitário da iniciativa (Sagrega, 2024).

Nessa linha, ao apresentar o Projeto Terra para os prefeitos gaúchos, o juiz-corregedor da matéria extrajudicial, Felipe Só dos Santos Lumertz, destacou que a experiência de Tramandaí demonstrou a viabilidade e o impacto da regularização, servindo de modelo de expansão para todo o estado. Especificamente, observou que a colaboração conjunta em prol das pessoas é efetiva para que elas alcancem a propriedade de seu imóvel no estado do Rio Grande do Sul e para que a sempre almejada segurança jurídica seja concretizada pela regularização da situação jurídica, correspondente à situação fática, destacando que imóvel regularizado é sinônimo de imóvel valorizado, desencadeando um ciclo de riqueza no município (Correio do Povo, 2024).

Dessa forma, a metodologia de atuação do Projeto Terra demanda uma forte mobilização local, por meio da formação de grupos de trabalho interinstitucionais com representantes da Prefeitura Municipal, do Registro de Imóveis, do Ministério Público, da Defensoria Pública e de integrantes do Núcleo Estadual de Regularização Fundiária, que presta capacitação jurídica e técnica, bem como acompanha os projetos em desenvolvimento.

Ainda, cabe destacar que todo esse esforço se justifica em razão de que, aproximadamente, cinquenta por cento dos imóveis no estado do Rio Grande do Sul encontram-se em situação de irregularidade, apresentando discrepância entre possuidor de fato e possuidor

registrar<sup>134</sup>, carecendo, assim, de regularidade plena, encontrando-se desatualizados (em nome de antepassados, loteadores ou terceiros), caracterizando um percentual superior à média nacional, demonstrando a urgência da regularização, na qual, por meio do projeto, em uma abordagem proativa e conciliatória, o Estado vai até o cidadão vulnerável para integrá-lo à cidade legal.

Em síntese, o Projeto Terra combina segurança jurídica com flexibilidade procedimental, calibrando a aplicação da lei com a realidade social, viabilizando uma regularização que poderia levar anos em alguns meses, evidenciando a eficiência do modelo de força-tarefa interinstitucional.

## **IMPACTOS JURÍDICOS, SOCIAIS E ECONÔMICOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

A inclusão socioespacial promovida pela regularização pode desencadear um ciclo virtuoso de desenvolvimento local. Estudos urbanísticos indicam que a propriedade formal tende a estimular investimentos das famílias nas casas, o comércio local se fortalece e a arrecadação municipal se amplia, possibilitando investimentos em políticas públicas.

Com isso, tomando o cenário mais conservador como referência (cenário I), pode-se afirmar que o processo de mobilidade de renda pode contribuir para uma queda de 3 p.p. na desigualdade de longo prazo. Nesse sentido, a política de regularização fundiária urbana pode promover mudanças estruturais na desigualdade de renda, contribuindo de forma permanente para o aumento do bem-estar brasileiro (Figueiredo, 2022).

Do mesmo modo, há uma redução de conflitos e litigiosidade, na medida em que situações antes encaminhadas ao Judiciário passam a ser resolvidas administrativamente, liberando o Judiciário para casos em que somente ele pode resolver ou que pode resolver de forma mais eficiente, segundo uma perspectiva de subsidiariedade.

A seu tempo, necessário destacar a relação que Bourdieu estabelece entre espaço físico e espaço social, na medida em que considera que o espaço físico ocupado por um indivíduo acaba por refletir no espaço social ocupado pelo mesmo de modo que a alteração

---

134 CORREIO DO POVO. Projeto de regularização fundiária do TJRS é apresentado a prefeitos em encontro da Famurs. Correio do Povo, Porto Alegre, 21 fev. 2025. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/verao/projeto-de-regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1rio-tjrs-%C3%A9-apresentado-a-prefeitos-em-encontro-da-famurs-1.1581716>. Acesso em: 15 jul. 2025.

de posição em um dos referidos impactos, por sua vez, reflete no outro espaço. Nesse sentido, o autor afirma que:

Com efeito, o espaço social tende a se retraduzir, de maneira mais ou menos rigorosa, no espaço físico sob a forma de um determinado arranjo distributivo dos agentes e das propriedades. [...] Consequentemente, o lugar e o local ocupados por um agente no espaço físico apropriado constituem excelentes indicadores de sua posição no espaço social. É preciso notar, de passagem, que uma parte da inércia das estruturas constitutivas do espaço social resulta do fato de que elas estão inscritas no espaço físico, e só podem ser modificadas à custa de um trabalho de transplantação, de uma mudança das coisas, e de um desenraizamento ou de uma deportação das pessoas — operações necessariamente custosas (Bourdieu, 2013, p. 133).

Sob o prisma de Bourdieu<sup>135</sup>, pode-se argumentar que políticas dessa natureza contribuem para transformar o *habitus*<sup>136</sup> das classes populares no espaço urbano, em que famílias outrora marginalizadas desenvolvem um novo senso de pertencimento e de direitos, passando a se reconhecer como cidadãos plenos, com endereço oficial e voz perante o poder público, caracterizando uma mudança subjetiva sutil, mas fundamental, uma vez que rompe-se um aparente destino social de exclusão que naturalizava a ausência de capital (funditário) e acorrentava essas pessoas a uma posição subalterna<sup>137</sup>.

Dessa forma, a regularização fundiária, ao alterar a relação do cidadão com o território e com as instituições, rompe mecanismos de reprodução da marginalização como instru-

---

135 Do ponto de vista da sociologia jurídica, pode-se afirmar que a Bourdieu oferece ferramentas que possibilitam compreender o poder simbólico do direito na estruturação das relações sociais com impacto direto na ocupação urbanística e territorial, assim considerada um reflexo direto.

136 Segundo Bourdieu, o *habitus* se trata de uma encarnação biológica do social, de modo que “a noção de *habitus* também é um esforço para responder à pergunta sobre a maneira como o social existe. [...] Por um lado, ela se manifesta por meio dos processos de aquisição e de incorporação: os sujeitos sociais são modificados pelas condições sociais e econômicas, eles são continuamente transformados, como dizia Husserl, pela experiência; é o *habitus*. Por outro lado, nós percebemos o *habitus* em sua efetivação, ou seja, quando esse indivíduo biológico sobre o qual, tirando o *habitus*, não se pode fazer nada além de um discurso biológico, entra junto com o mundo social do qual ele sempre é por um lado o produto, numa relação que não é passível de um discurso biológico. Em última instância, o *habitus* designa essa relação dupla que é a socialização e uma maneira permanente e durável de entrar em relação com o mundo social, uma modificação durável do biológico” (Bourdieu, 2021, p. 166). Ainda: “O *habitus* não é esse destino, esse ‘carácter inteligível’ com que frequentemente o tomamos. É um sistema de disposições aberto que vai sendo constantemente submetido a experiências e, ao mesmo momento, transformado pelas experiências” (Bourdieu, 2021, p. 332).

137 “A capacidade de dominar o espaço apropriado, notadamente apropriando-se (material ou simbolicamente) dos bens raros (públicos ou privados) que aí se encontram distribuídos, depende do capital possuído. O capital permite manter a distância pessoas e coisas indesejáveis e, ao mesmo tempo, aproximar-se das pessoas e coisas desejáveis, minimizando assim o dispêndio (notadamente de tempo) necessário para delas se apropriar. Inversamente, aqueles que são desprovidos de capital são mantidos à distância, seja física ou simbolicamente, dos bens socialmente mais raros, e condenados a conviver com as pessoas ou bens mais indesejáveis e menos raros. A ausência de capital leva ao seu paroxismo a experiência da finitude: ela acorrenta a um lugar. Inversamente, a posse do capital garante, além da proximidade física (residência) em relação aos bens raros, a quase ubiquidade que torna possível o domínio econômico e simbólico dos meios de transporte e de comunicação” (Bourdieu, 2013, p. 133–144).



mento de transformação social. Ou seja, a regularização social se apresenta como um ato de poder simbólico, uma vez que, ao emitir um título de propriedade, o Estado, por meio do Judiciário no caso do projeto, altera o *status* social tanto do bem quanto do cidadão, transformando uma moradia antes informal em um lar oficialmente reconhecido.

Nessa linha, muitas famílias vulneráveis, historicamente excluídas dos circuitos legais passam a ser incorporadas ao universo formal, tendo seu papel ressignificado.

E mais ainda, conforme Santos (2007, p. 80–81), a cidadania requer não só o papel, mas a materialidade de um bairro integrado à cidade formal, com transporte, escola e posto de saúde, investimentos esses que passam a ser viáveis pelo Poder Público Municipal, de modo a possibilitar a devolução dessas pessoas a seu lugar de direito no mapa urbano, onde ninguém seja invisível e onde o território seja instrumento de integração e não de segregação.

Nas palavras do autor, “O componente cívico supõe a definição prévia de uma civilização, isto é, a civilização que se quer, o modo de vida que se deseja para todos, uma visão comum do espaço” (Santos, 2007, p. 80–81).

Com isso, se apresenta inegável o fato de que a estrutura socioespacial das cidades acaba por gerar acessos desiguais, uma vez que o acesso efetivo das pessoas aos bens e serviços depende de sua posição socioeconômica e do espaço geográfico que ocupam. Assim, a localização no espaço urbano — morar em um bairro regularizado com infraestrutura *versus* um assentamento informal periférico — condiciona oportunidades e a qualidade de vida, o que acaba por produzir cidadanias diferenciadas de fato. Nesse sentido:

Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando, incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço), independentes de sua própria condição. Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até mesmo o mesmo salário tem valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais, ou menos, cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está. Enquanto um lugar vem a ser condição de sua pobreza, um outro lugar poderia, no mesmo momento histórico, facilitar o acesso àqueles bens e serviços que lhe são teoricamente devidos, mas que, de fato, lhe faltam (Santos, 1987, p.107).

Por sua vez, se realizada a análise sob o prisma das cidades inteligentes, nenhuma cidade pode ostentar esse título se carrega em seu bojo milhares de cidadãos vivendo na informalidade e na exclusão, mas sobretudo na capacidade de resolver problemas antigos com



abordagens inovadoras e humanizadas. Por isso, pode-se considerar o Projeto Terra, em essência, uma iniciativa inteligente na medida em que usa as ferramentas legais disponíveis, de forma criativa, mobilizando atores diversos, com o objetivo de alcançar justiça social e produzir recursos tangíveis na melhoria de vida das pessoas.

Por sua vez:

Se o futuro se cria, se planeja, e se nossa imagem de cidade é fundamental para nossa vida urbana, resta-nos buscar construir um novo arcabouço de mapeamento cognitivo dessas cidades e trabalhar para redesenhá-las com maior coerência, para restaurar padrões de navegabilidade e identificação urbanas (Leite, 2012, p. 60).

De outro lado, a partir da perspectiva econômica, Soto afirma que a principal diferença entre países ricos e pobres se encontra na capacidade de transformar ativos em capital, sendo que isso depende diretamente da existência de sistemas legais de propriedade eficientes. Nesse ponto, refere que os ativos (casas e terras), enquanto se encontrarem na informalidade, por falta de títulos de propriedade, constituem um capital morto, incapaz de gerar riqueza ou crédito. Ou seja:

No Ocidente, toda parcela de terra, toda construção, todo equipamento ou estoque é representado em um documento de propriedade. Graças a esse processo de representação, os ativos podem levar uma vida invisível, paralela à sua existência material. Podem ser usados como garantia na obtenção de crédito. [...] Mas são posses defeituosas, as suas: casas construídas em terras cujos direitos de propriedade não estão adequadamente registrados, empresas sem constituição legal e sem obrigações definidas, indústrias localizadas onde financistas e investidores não as podem ver. [...] Sem representações, seus ativos são capital morto. Porque os direitos de propriedade não são adequadamente documentados, esses ativos não podem se transformar de pronto em capital, não podem ser trocados fora dos estreitos círculos locais onde as pessoas se conhecem e confiam umas nas outras, nem servir como garantia a empréstimos e participação em investimentos (Soto, 2001, p. 21–23).

No entanto, quando regularizada formalmente a propriedade, ocorre uma verdadeira revolução social, pessoal e econômica, uma vez que o cidadão passa ser titular de algo reconhecido pelo mercado e pelas instituições, de modo que o título tem o potencial de transformar um bem imóvel antes excluído do circuito financeiro em um ativo valorizado, empoderando o cidadão, servindo como fonte de prosperidade e possibilitando uma capacitação econômica individual com potencial de fomentar coesão social, além de incentivar o investimento na melhoria de sua propriedade e entorno. Então:

A propriedade formal os libertou dos acordos locais demorados inerentes às propriedades fechadas. Podiam agora controlar os seus ativos. Melhor ainda, com representações adequadas nas mãos, podiam concentrar-se nos potenciais econômicos de seus ativos. E porque seus imóveis e negócios agora podiam facilmente ser localizados e identificados nacionalmente, os proprietários perderam o anonimato e tornaram-se responsáveis (Soto, 2001, p.204–205).

Nessa linha, a expectativa é de que os resultados do Projeto Terra possibilitem que as famílias beneficiadas possam experimentar um aumento de bem-estar econômico ao poder acessar linhas de financiamento antes impossíveis, bem como que as cidades também se beneficiem com a ampliação da arrecadação de impostos, como IPTU (diretamente) e ITBI (indiretamente, a partir do ingressos desses bens no comércio formal), de modo que regularizar ative o capital, assim como inicia um processo de inclusão produtiva dos antes excluídos do sistema legal.

Do mesmo modo, a partir das lentes da Análise Econômica do Direito<sup>138</sup>, entende-se que direitos de propriedade bem definidos tendem a minimizar externalidades<sup>139</sup> e conflitos e, com isso, facilitam a realização de transações voluntárias e o uso otimizado de recursos<sup>140</sup>. Ou seja, a segurança jurídica proporcionada pela definição da titularidade propriedade formal reduz incertezas e os custos de negociação, uma vez que a definição de propriedade de um bem escasso amplia notavelmente a eficiência sob a perspectiva econômica.

Nessa linha, se mostra central para essa abordagem o conceito de custos de transação, que, no contexto jurídico, referem-se aos custos associados à definição, à transferência e à proteção dos direitos de propriedade, bem como os custos de falhas de mercado, como as externalidades. Ou seja, segundo essa lógica, leis e regulamentos devem ser formulados e interpretados a partir de uma compreensão clara desses custos, visando à sua minimização e à promoção de uma alocação eficiente dos recursos (Coase, 2022, p. 249).

---

138 “Uma das funções mais importantes da lei de propriedade é reduzir os custos de transação. [...] Os direitos de propriedade bem definidos promovem a troca, protegem o investimento e facilitam o uso eficiente de recursos. Quando a propriedade é mal definida, ou quando a lei não garante que os direitos serão respeitados, os mercados funcionam mal ou fracassam” (Cooter, 2010, p. 102).

139 “Quando os direitos de propriedade são bem definidos e os custos de transação são baixos, os indivíduos envolvidos em uma externalidade podem negociar uma solução mutuamente vantajosa. Se os custos de transação forem suficientemente baixos, os direitos podem ser alocados de maneira eficiente, independentemente de quem os possua inicialmente. Essa proposição, conhecida como teorema de Coase, sugere que, em um mundo sem custos de transação, as partes sempre alcançarão uma alocação eficiente de recursos por meio da barganha privada” (Cooter, 2010, p. 106).

140 “Na ausência de uma definição legal clara de propriedade, as partes não podem facilmente negociar ou realizar trocas. A insegurança quanto à titularidade de bens imóveis ou móveis representa um fator de aumento dos custos de transação, inibindo o funcionamento eficiente dos mercados. [...] Quando os direitos são formalizados, transacionáveis e protegidos judicialmente, cria-se um ambiente institucional capaz de reduzir a incerteza, fomentar o investimento e aumentar a produtividade dos recursos” (Timm, 2007, p. 41–42).

Segundo essa perspectiva, é fundamental, ainda, mesmo que brevemente, trazer a lume algumas reflexões sobre o Teorema de Coase, o qual postula que, na ausência de custos de transação significativos e com direitos de propriedade bem estabelecidos, as negociações privadas resultarão em uma alocação eficiente de recursos. Sendo assim, esse teorema apresenta implicações profundas, que devem ser consideradas ao se trabalhar com a Análise Econômica do Direito, pois indica que a alocação de recursos será eficiente na medida em que os direitos de propriedade sejam bem definidos e possam ser negociados livremente.

No entanto, na realidade, verifica-se que os custos de transação são frequentemente significativos, enquanto os direitos de propriedade podem não estar claramente definidos ou apresentar um custo elevado para sua aplicação. Nessas circunstâncias, tudo indica que a intervenção legal e regulatória é crucial, uma vez que a legislação, a depender da forma como tenha sido planejada e elaborada, pode ajudar a reduzir os custos de transação, clarificando e reforçando os direitos de propriedade. Por outro ângulo, pode intervir diretamente para corrigir falhas de mercado, como no caso das externalidades negativas (Coase, 2022, p. 331).

Sob essa perspectiva, a regularização fundiária pode ser vista como uma política de redução de custos de transação ao converter posses incertas em propriedades registradas, diminuindo o litígio — que importa ao particular e ao Estado — e maximizando a riqueza social.

Dessa forma, o Projeto possui não só uma justificativa social, mas também econômica, na medida em que obtém uma maximização do valor agregado da terra, demonstrando, por meio do projeto, que justiça social e eficiência econômica podem ser alcançadas simultaneamente ao se corrigir uma falha de mercado (informalidade dos imóveis), desenvolver uma política pública com valor ético (inclusão social) e melhorar o funcionamento geral da economia urbana, clarificando direitos e incentivando investimentos, o que “valoriza as áreas regularizadas, contribui para o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das comunidades” (Irib, 2025).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante de todo o exposto, foi possível demonstrar que o “Projeto Terra: você é dono do seu imóvel?” revelou-se uma iniciativa que não apenas atendeu às diretrizes do Conselho Nacional de Justiça, mas se apresentou como uma iniciativa inovadora, a partir da adoção de um método capaz de atender anseios da sociedade, ultrapassando a dimensão jurídica e adentrando nas dimensões sociais e econômicas.

No entanto, o projeto vai além, pois assim como teve sua inspiração e origem em outro projeto anterior, agora serve de inspiração e origem para outro projeto que se desenvolve a partir dele.

E este projeto já produz resultados concretos.

Com efeito, na data de 11 de junho de 2025, foram entregues 143 (cento e quarenta e três) títulos no município de Cachoeira do Sul.

Já no dia 16 de abril de 2025, foram entregues 489 (quatrocentos e oitenta e nove) títulos, nos municípios de Tramandaí e Imbé e mais 522 (quinhentos e vinte e dois) títulos no município de Cidreira.

Outrossim, no ano de 2024, na data de 11 de dezembro, foram entregues 48 (quarenta e oito) títulos no município de Tramandaí e mais 200 (duzentos) títulos no município de Imbé. Já na data de 13 de dezembro de 2024, foram entregues 84 (oitenta e quatro) títulos no município de Cidreira (Vila Maria), com procedimento via More Legal.

Em suma, já foram entregues 1.486 (um mil, quatrocentos e oitenta e seis) títulos, 1.058 (um mil e cinquenta e oito) sentenças e, no período de agosto/2024 até julho/2025, um total de 1.353 (um mil, trezentas e cinquenta e três) audiências realizadas.

Além disso, 40 municípios já aderiram ao Projeto Terra, que se iniciou em setembro de 2024, sendo um projeto de regularização fundiária em destaque no estado do Rio Grande do Sul.

Convém destacar que, mais recentemente, o Núcleo de Regularização Fundiária do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul foi procurado pela Secretaria de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul, que revelou a intenção e o pedido de que o Núcleo tomasse a frente na regularização de todos os quase 70 mil imóveis existentes no estado de propriedade do ente público.

Isso porque, durante a semana Solo Seguro do Conselho Nacional de Justiça, entregou-se o primeiro imóvel regularizado da extinta Cohab, e que hoje pertence ao estado do Rio Grande do Sul.

A partir deste momento, iniciou-se um processo de elaboração de um desdobramento do Projeto Terra que, em função disso, passará a ter uma nova vertente, denominada “Projeto Terra: eu sou Cohab!”, dentro de um esforço que unirá ainda mais instituições, ampliando seus pilares, de modo a agregar outras instituições como o Ministério Público, a Defen-

soria Pública, a Secretaria de Habitação do Estado, a Ordem dos Advogados do Brasil, o Colégio Registral, o Colégio Notarial e a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul.

Por meio do Projeto Terra, realiza-se, na prática, o compromisso do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em assegurar uma jurisdição célere e efetiva para as pessoas, promovendo segurança jurídica e a integração de núcleos urbanos informais à ordem urbanística.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, João Flávio Menezes. Espaço social reificado, espaço de sociação e territórios: um quadro teórico para leitura relacional de processos de segregação e fragmentação socioespacial. **Revista Inter-Legere**, v. 6, n. 36, p. c31612. jan./abr. 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/interlegere/article/view/31612>. Acesso em: 29 jun. 2025.

ARIZAGA, Cecilia. La ciudad en la sociologia de Pierre Bourdieu: habitus, estilos de vida urbanos y distición social. In: PAIVA, Verônica. **Sociología y vida urbana**.

Buenos Aires: Teseopress, 2021. Disponível em: <https://www.teseopress.com/sociologiayvidaurbana/chapter/la-ciudad-en-la-sociologiadepierre-bourdieu-habitus/>. Acesso em: 29 jun. 2025.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Tradução Eliana Aguiar. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção**: crítica social do julgamento. Porto Alegre: Zouk, 2011.

BOURDIEU, Pierre. Espaço físico, espaço social e espaço físico apropriado. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 133–144, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/Bw9dSHXsM8mC6bg9X7NLDTH/>. Acesso em: 29 jun. 2025.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. 2. ed. Lisboa: Edições 70, 2021.

BOURDIEU, Pierre. **Sociologia Geral**. Volume 2: habitus e campo. Curso no Collège de France. Petrópolis: Vozes, 2021.

BRASIL. Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Provimento n. 39, de 19 de outubro de 1995. Institui o projeto More Legal. **Diário da Justiça**

**Eletrônico**, Porto Alegre, RS, 19 out. 1995. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/jurisprudencia-e-legislacao/publicacoes-administrativas-do-tjrs/>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Provimento n. 17, de 11 de outubro de 1999. Institui o projeto More Legal II. **Diário da Justiça**

**Eletrônico**, Porto Alegre, RS, 11 out. 1999. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/jurisprudencia-e-legislacao/publicacoes-administrativas-do-tjrs/>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Provimento n. 28, de 28 de outubro de 2004. Institui o projeto More Legal III. **Diário da Justiça**

**Eletrônico**, Porto Alegre, RS, 28 out. 2004. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/jurisprudencia-e-legislacao/publicacoes-administrativas-do-tjrs/>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Provimento n. 21, de 15 de julho de 2011. Cria o projeto More Legal IV, alterando a redação dos artigos do Capítulo XV, na CNNR. **Diário da Justiça Eletrônico**, Porto Alegre, RS, 15 jul. 2011. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/jurisprudencia-e-legislacao/publicacoes-administrativas-do-tjrs/>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Provimento n. 34, de 22 de setembro de 2023. Institui o More Legal V, alterando dispositivos da CNNR, e dá outras providências. **Diário da Justiça Eletrônico**, Porto Alegre, RS, 22 set. 2023. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/jurisprudencia-e-legislacao/publicacoes-administrativas-do-tjrs/>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Provimento n. 61, de 5 de novembro de 2024. Estabelece normas especiais para o registro da Regularização Fundiária Urbana por meio do More Legal V e da Reurb no âmbito das

Comarcas do Estado do Rio Grande do Sul. **Diário da Justiça Eletrônico**, Porto Alegre, RS, 5 nov. 2024. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/jurisprudencia-e-legislacao/publicacoes-administrativas-do-tjrs/>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Resolução n. 1517, de 29 de agosto de 2024. Dispõe sobre a implantação do núcleo de regularização

fundiária urbana e do “Projeto Terra: você é dono do seu imóvel?” no âmbito do 1º grau de jurisdição do poder judiciário do estado do rio grande do sul. **Diário da Justiça**

**Eletrônico**, Porto Alegre, RS, 29 ago. 2024. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/jurisprudencia-e-legislacao/publicacoes-administrativasdo-tjrs/>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Corregedoria Nacional de Justiça. Provimento n. 158, de 5 de dezembro de 2023. Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas — “Solo Seguro Favela” — e dá outras providências. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 6 dez. 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5380>. Acesso em: 18 jul. 2025.

COASE, Ronald H. A Firma, o Mercado e o Direito. **Coleção Paulo Bonavides**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. *e-book*.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito & Economia**. 5. ed. Tradução de Luís Paulo Bresciani. São Paulo: Atlas, 2010.

PROJETO de regularização fundiária do TJRS é apresentado a prefeitos em encontro da Famurs. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 21 fev. 2025.

FIGUEIREDO, Erik Alencar de. **Os impactos da regularização fundiária urbana sobre a desigualdade de renda brasileira**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11215/1/n\\_06\\_Os\\_Impactos\\_da\\_Regularizacao.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11215/1/n_06_Os_Impactos_da_Regularizacao.pdf). Acesso em: 17 jun. 2025.

LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012.

PROJETO de regularização fundiária do TJRS é apresentado a prefeitos em encontro da Famurs. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 21 fev. 2025. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/verao/projeto-deregulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-do-tjrs-%C3%A9-apresentado-aprefeitos-em-encontro-da-famurs-1.1581716>. Acesso em: 15 jul. 2025.

PROJETO Terra: uma parceria entre TJ/RS e cartórios gaúchos. Entrevistada: Laura Ullmann Lopes. **YouTube**, Canal Colégio Registral do Rio Grande do Sul, 13 jun.

2025. *Podcast*. 1 vídeo (54 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yeYReCf5XvU>. Acesso em: 16 jul. 2025.



PROJETO Terra: você é dono do seu imóvel? **Instituto de Registro Imobiliário do Brasil**, 2025. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/projeto-terravoce-e-dono-do-seu-imovel>. Acesso em: 29 de jun. 2025.

RIZO, Marta. Conceptos para pensar lo urbano: ela abordaje de la ciudad desde la identidad, el habitus y las representacionaes Sociales. **Bifurcaciones**: revista de estudios culturales urbanos, n. 6, 2006. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2912919>. Acesso em: 29 jun. 2025.

SAGREGA, Renato de Oliveira. Lançado projeto que amplia a regularização de imóveis urbanos no Estado. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**, 14 out. 2024. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/lancado-projeto-que-amplia-aregularizacao-de-imoveis-urbanos-no-estado/>. Acesso em: 17 jun. 2025.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Edusp, 2007.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

SOTO, Hernando. **O mistério do capital**: por que o capitalismo triunfa no Ocidente e fracassa no resto do mundo. Tradução: Anna Maria Capovilla. Rio de Janeiro: Record, 2001.

TIMM, Luciano Benetti. **Direito e Economia**: introdução à análise econômica do direito, 2. ed. São Paulo: Altas, 2007.

TJRS lança iniciativa para regularização de imóveis urbanos no Estado. **Instituto de Registro Imobiliário do Brasil**, 2024. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/projeto-terra-tjrs-lanca-iniciativa-pararegularizacao-de-imoveis-urbanos-no-estado>. Acesso em: 17 jul. 2025.

TORRES, Nilton Ricoy. Habitus, planejamento e governança urbana. **Cadernos Metrópole**, v. 14, n. 27, 2013, p. 115–133. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/14783>. Acesso em: 17 jun. 2025.

WACQUANT, Loïc. Repensar la ciudad con la trialéctica de Bourdieu. **Revista Herramienta**. 5 out. 2022. Disponível em: <https://herramienta.com.ar/repensar-laciudad-con-la-trialectica-de-bourdieu>. Acesso em: 29 jun. 2025.



# 19.

## **PACIFICA.DEF: REVOLUCIONANDO A RESOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS NA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ**

*Flávia Palazzi Ferreira<sup>141</sup>*

### **INTRODUÇÃO**

A Defensoria Pública é a instituição incumbida constitucionalmente pela promoção da orientação jurídica e da defesa dos necessitados, atuando tanto na esfera judicial quanto extrajudicial, com a missão de defender direitos individuais e coletivos de forma integral e gratuita.

A Defensoria Pública do Estado do Paraná (DPE-PR) foi uma das últimas a ser instalada no Brasil, sendo criada oficialmente em 2011, após mais de 20 anos de espera. A lei que a instituiu, Lei Complementar Estadual 136/2011, foi sancionada em 19 de maio. Contudo, o primeiro concurso para ingresso na carreira de defensor público teve início apenas em 2012, com a posse da primeira turma de membros em outubro de 2013, que, ao lado dos dez defensores públicos, que haviam optado pela carreira, iniciaram as atividades da instituição em solo paranaense.

---

<sup>141</sup> Flávia Palazzi Ferreira é defensora pública do estado do Paraná e coordenadora da Assessoria de Projetos Especiais da Defensoria Pública do Paraná.

Os dados estatísticos institucionais indicam que, desde 2017, a área de família é a mais demandada pelos(as) usuários(as), correspondendo a 50% dos atendimentos<sup>142</sup>, pois envolve a resolução de demandas cotidianas que abarcam divórcio, guarda de crianças, pensão alimentícia, dissolução de união estável e demais temas relacionados aos desdobramentos jurídicos das relações familiares.

Dentro desse recorte de matéria, a atuação da DPE-PR, até então, ocorria majoritariamente no campo judicial. As demandas dos(as) usuários(as) eram judicializadas sem que houvesse política institucional estabelecida para oferta e priorização da resolução extrajudicial dos conflitos por meio da conciliação.

## **BARREIRAS E A BUSCA POR INOVAÇÃO**

Na prática, a atuação extrajudicial na resolução de conflitos da Defensoria Pública paranaense se pulverizava timidamente nas comarcas atendidas pela instituição, a depender da estrutura física do local e da equipe disponível para a realização do atendimento voltado para a composição amigável dos interessados.

As tentativas de estabelecimento da cultura do diálogo e da autocomposição no âmbito da Defensoria Pública encontraram grandes barreiras e obstáculos durante os quase 12 anos de atuação no estado do Paraná.

A expansão do modelo extrajudicial de resolução de conflitos familiares era paralisada por questões orçamentárias. A ausência de estrutura física adequada à autocomposição nas sedes da Defensoria Pública, muitas sem disponibilidade de salas de conciliação propícias ao diálogo, com mesas redondas, reservadas e com isolamento acústico adequado, era um obstáculo de difícil transposição.

Soma-se a necessidade de equipe robusta voltada à organização do fluxo de atendimento extrajudicial. Era necessário filtrar manualmente os casos passíveis de conciliação; dispor da força humana para a elaboração de cartas-convites aos envolvidos, estabelecendo dia e horário para a realização das sessões de conciliação; e novamente da força humana para o contato prévio com as partes relembrando a data marcada, a fim de evitar ausências. Caso as ausências ainda assim ocorressem, o tempo destinado à sessão de conciliação não poderia ser aproveitado com novas demandas conciliatórias.

---

142 Dados obtidos pela Coordenadoria de Análise de Dados da Defensoria Pública do Estado do Paraná.

Para a população hipossuficiente, as barreiras também estavam presentes. Muitos genitores não tinham com quem deixar as crianças pequenas para participarem das sessões de conciliação. O dia de trabalho dos envolvidos era comprometido, o que poderia gerar desconfortos com os empregadores, prejudicando o vínculo empregatício e, ainda, estava presente o custo financeiro do deslocamento e da alimentação. Sem mencionar o tempo despendido e possíveis imprevistos que impediam a realização da sessão de conciliação, restando apenas o desperdício de tempo, dinheiro e energia.

Como consequência, o modelo de ajuizamento imediato das demandas familiares preponderava porque era a solução possível diante das barreiras apontadas.

Por outro lado, estava presente e cada vez mais intensificada a insatisfação institucional com o modelo preponderantemente judicial para resolução dos conflitos familiares. A atuação da Defensoria Pública nas audiências de conciliação obrigatórias, designadas nos termos do artigo 334 do Código de Processo Civil<sup>143</sup>, já demonstravam o alto índice de acordos construídos pelos envolvidos no litígio e escancaravam que a oportunidade de diálogo e incentivo institucional à autocomposição extrajudicial trariam resultados positivos em diversos recortes e cenários.

## **O NASCIMENTO DO PACIFICA.DEF**

Em meio ao cenário desafiador e à vontade de fazer valer a promoção prioritária da solução extrajudicial dos litígios familiares, visando a composição entre as pessoas em conflito de interesses pela conciliação, nasceu, em 22 de julho de 2024, o programa institucional da DPE-PR denominado Pacifica.DEF.

O Pacifica.DEF concretiza não apenas um ideal, mas a determinação legal de promoção à resolução extrajudicial dos conflitos pela Defensoria Pública, conforme preconizado pelos artigos 4º, inciso II, da Lei Complementar Nacional 80/1994, e pela Lei Complementar Estadual 136/201<sup>144</sup>. O programa inovador representa um marco, estabelecendo

---

<sup>143</sup> Brasil. Código de Processo Civil de 2015.

Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência.

<sup>144</sup> Brasil. Estado do Paraná. Lei Complementar Estadual 136/2011.

Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:

(...)

II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos (Redação dada pela Lei Complementar n. 132, de 2009).

o serviço de atendimento extrajudicial dedicado à resolução de conflitos em demandas de família, transformando a teoria em uma prática acessível e eficiente para os cidadãos paranaenses.

Inovação, tecnologia, expansão, efetividade e desburocratização foram as palavras de ordem. Era preciso superar o modelo tradicional, ir além básico, do lugar-comum e cômodo. Era preciso garantir o melhor serviço aos cidadãos paranaenses, cumprir a missão constitucional da instituição na entrega da orientação e defesa jurídica dos necessitados.

A pandemia do covid-19 impôs a busca por soluções na tecnologia que garantissem a continuidade dos serviços públicos. O Judiciário passou a adotar modelos virtuais para realização de atos e audiências e foi comprovado, na prática, o sucesso das medidas e dos novos formatos adotados. Os olhos se voltaram, então, para esse novo cenário, de uso da tecnologia como forma de conferir mais eficiência, celeridade, facilidade e qualidade aos serviços públicos disponibilizados à população.

Todos os obstáculos até então experimentados pela DPE-PR para implementação da atuação extrajudicial nas demandas familiares por meio da conciliação ainda estavam presentes e, na verdade, foram importantes para que o novo modelo adotado pelo programa fosse pensado, testado em um projeto-piloto e validado como programa institucional da Defensoria Pública paranaense.

Além disso, o momento institucional vivido contribuiu para a idealização e a concretização do programa Pacífica.DEF. A atual gestão da DPE-PR, sob a liderança do defensor público geral Matheus Cavalcanti Munhoz, imprimiu na instituição uma forte busca por tecnologias e inovações, por reconhecê-las como ferramentas essenciais para aprimorar a entrega de serviços e ampliar o acesso à Justiça.

Ademais, a resolução extrajudicial dos conflitos foi incluída como prioridade no planejamento estratégico da Defensoria Pública do Paraná (2024–2044), no qual foram apresentadas diversas iniciativas, destacando-se: (i) a ampliação do uso de técnicas de resolução extrajudicial de conflito; (ii) a garantia de identificação no atendimento e no encaminhamento da possibilidade de resolução extrajudicial do conflito; (iii) o fomento aos projetos e às práticas institucionais voltadas à solução extrajudicial dos conflitos; e (iv) a criação de iniciativas em educação em direitos voltadas a fomentar a cultura de resolução extrajudicial de conflitos<sup>145</sup>.

---

145 Disponível em: [https://www.defensoriapublica.pr.def.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2024-05/apresentacao\\_-\\_planejamento\\_estrategico\\_2024-2044.pdf](https://www.defensoriapublica.pr.def.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2024-05/apresentacao_-_planejamento_estrategico_2024-2044.pdf). Acesso em: 16 jul. 2025.

Assim, o Pacífica.DEF é a concretização da prioridade estratégica da DPE-PR em relação à resolução extrajudicial de conflitos, refletindo o compromisso da instituição em oferecer alternativas mais céleres, eficazes e menos desgastantes para a população paranaense.

## **O PROJETO-PILOTO: TECNOLOGIA À SERVIÇO DA AUTOCOMPOSIÇÃO**

Com uma equipe inicial de apenas cinco pessoas, sendo uma defensora pública, três servidores e uma estagiária de graduação, a elaboração do projeto foi pautada no uso das tecnologias disponíveis no mercado para facilitação dos serviços e automação de atividades burocráticas. Desde modo, a força humana disponível se concentraria na realização dos atos de solução extrajudicial dos litígios propriamente dito, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio da conciliação.

O primeiro passo foi a busca por plataformas de conciliação que possibilitassem a realização de sessões conciliatórias em ambiente próprio, com possibilidade de gravação, transcrição das audiências, envio automático das cartas-convites às pessoas em conflito de interesses, com lembretes automáticos disparados com 24 horas e 1 hora de antecedência da sessão e que unificassem em um único local todos os dados estatísticos dos atendimentos realizados, com extração de relatórios e possibilidade de utilização de filtros para análise de eficiência, produtividade, índice de composições frutíferas e demais facilidades voltadas para a gestão do programa.

Também foi necessário garantir que a tecnologia a ser adquirida pela instituição se adequasse ao público-alvo do programa, usuários(as) da DPE-PR com renda familiar de até três salários mínimos, muitas vezes com extrema vulnerabilidade não apenas econômica e social, mas também tecnológica.

A falta de acesso à tecnologia e habilidades digitais não poderiam ser barreiras para o uso da plataforma, pois acentuariam desigualdades e limitariam o acesso aos serviços da Defensoria Pública para as pessoas em vulnerabilidade.

Assim, buscaram-se plataformas acessíveis em tecnologia, garantindo que, independentemente das habilidades pessoais, os(as) usuários(as) conseguissem utilizar e interagir com a plataforma de forma eficaz e satisfatória, apenas com o uso da internet.

Optou-se pelo uso do WhatsApp como principal meio de comunicação, por ser o mais eficiente e célere para contatar o(a) usuário(a) e por ser o canal mais desburocratizado e

de fácil obtenção. Colocou-se a disponibilização do serviço para o público, com apenas o uso de um aparelho celular ou computador conectado à internet, como requisito de contratação.

Dessa forma, seria eliminada a necessidade de os(as) usuários(as) baixarem aplicativos, possuírem celulares de última geração ou com grande capacidade de armazenamento. Assim, não haveria exigência de modelos ou tecnologias avançadas para participar do programa e usufruir dos serviços oferecidos pela DPE-PR, garantindo que a inclusão digital seja uma realidade, e não um obstáculo.

Ainda, pontuou-se como requisito preliminar a necessidade de a plataforma disponibilizar assinatura digital válida e reconhecida juridicamente de acordo com os padrões estabelecidos pela legislação brasileira, para que os(as) usuários(as) pudessem assinar a documentação necessária digitalmente, sem necessidade de impressão ou digitalização de documentos, a fim de facilitar e desburocratizar os procedimentos e conferir celeridade e maior índice de satisfação com o programa.

Por fim, verificou-se que o envio de documentos pelos(as) usuários(as) deveria ser facilitado e integrado à própria plataforma de atendimento, para que todo o envio pudesse ser realizado com fotos enviadas pelo WhatsApp, tornando o programa acessível e prático.

Idealizou-se, assim, o formato de atendimento 100% virtual, desburocratizado, com atendimento realizado do início ao fim sem a necessidade de o(a) usuário(a) sair de casa.

O segundo passo foi criar mecanismo de identificação interno dos casos passíveis de atuação extrajudicial, visando a composição entre as pessoas em conflito de interesses, mas que estivessem abertas ao diálogo.

Uma vez identificada a demanda, o caso não seria mais judicializado. A oportunidade do diálogo e da composição prévia seria ofertada pela DPE-PR, conferindo aos interessados a autonomia para solucionarem o conflito no formato mais adequado e coerente com a realidade por eles experimentada.

Certamente, a participação ativa dos interessados para a solução do conflito e as decisões construídas por meio do diálogo geram maior nível de satisfação entre os envolvidos. A autocomposição tende a apresentar soluções mais duradouras, com maior chance de

cumprimento do acordado, já que interessados assumem o protagonismo e são instruídos da importância e das implicações jurídicas decorrentes de eventual descumprimento<sup>146</sup>.

A solução encontrada para a implementação do filtro inicial dos casos encaminhados ao programa foi bastante simples. Na plataforma de atendimento *on-line* da pessoa assistida (Luna)<sup>147</sup>, utilizada pela DPE-PR desde 9 de janeiro de 2023<sup>148</sup>, houve a inclusão de um campo de preenchimento obrigatório sobre o interesse do(a) usuário(a) em fazer acordo. Caso assinalasse a opção de fazer acordo, o(a) usuário(a) deveria indicar apenas o nome completo e o telefone da pessoa envolvida para contato.

Para que os(as) usuários(as) compreendessem a importância e o real alcance da resolução extrajudicial do conflito, uma cartilha elaborada em linguagem simples e facilitada, indicando as vantagens do acordo, foi disponibilizada na plataforma Luna:

CARTILHA Pacífica.DEF

*O que é o Pacífica.def?*

É um programa gratuito da Defensoria Pública do Paraná, válido para todo o estado, que busca resolver os conflitos de família, por meio do diálogo entre os participantes, pela internet e de forma rápida, sem que precisem sair de casa. Os participantes precisam estar abertos ao diálogo para construir uma solução juntos.

O atendimento pode ser solicitado pela internet por meio do Luna — Portal da Pessoa Assistida. Após, a equipe do programa entrará em contato, via WhatsApp, para solicitar documentos e agendar a sessão de conciliação. Ela ocorre por chamada de vídeo, sem que os participantes precisem sair de casa ou trabalho.

O link de acesso à chamada de vídeo é enviado pelo WhatsApp e não é necessário baixar programas para participar. Basta ter um aparelho com acesso a internet, câmera e microfone. Se houver acordo, os participantes o assinam no dia sem precisar imprimir documentos. Tudo é feito pela internet.

*Quais as vantagens de participar do Pacífica.def?*

O programa é gratuito e válido para todo o Paraná, mesmo nos locais que não possuem defensoria instalada. Os participantes não precisam vir até a Defensoria Pública, nem precisam dar entrada em um processo na justiça para resolverem o caso. Tudo é feito pela internet. O acordo traz solução RÁPIDA e SEM BURO-

146 VIEIRA, Guilherme Gomes. Resolução de conflitos por meio de mediação no âmbito da Defensoria Pública. **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 1, n. 10, 2020, p. 66–85. Disponível em: <https://doi.org/10.46901/revistadadpu.i10.p66-85>. Acesso em: 22 maio 2024.

147 Disponível em: [https://crc.defensoria.pr.def.br/auth/sign\\_in](https://crc.defensoria.pr.def.br/auth/sign_in). Acesso em: 17 jul. 2025

148 Disponível em: <https://www.defensoriapublica.pr.def.br/Noticia/Defensoria-Publica-do-Parana-lanca-plataforma-digital-Luna-para-agilizar-atendimento-0>. Acesso em: 17 jul. 2025.

CRACIA, pois ele vale desde o dia em que os participantes assinam o documento. O acordo é enviado ao(a) juiz/a apenas para conhecimento e assinatura. Os participantes recebem atualizações do caso, por WhatsApp, sem a necessidade de solicitar novo atendimento ou comparecer na Defensoria Pública. No entanto, caso os participantes optem por decidir o conflito na justiça, o processo pode demorar meses ou anos para acabar. O(a) juiz/a vai impor uma solução que deve ser cumprida por todas as partes, ainda que não concordem com a decisão.

*Em quais casos o Pacífica.def atua?*

O programa atua em casos de divórcio, reconhecimento e dissolução de união estável, alimentos, guarda e convivência. Além disso, ele pode atuar em casos que envolvem violência doméstica e familiar, desde que haja a concordância dos participantes em participar da sessão de conciliação. O consentimento da vítima de violência doméstica e familiar é obtido por meio de uma chamada de vídeo prévia à sessão de conciliação.

*Quais os requisitos para participar do programa?*

É necessário informar o nome completo, o contato de quem vai participar e se há interesse na tentativa de acordo, para que a Defensoria Pública possa marcar a reunião. Como a reunião é virtual, os participantes precisam ter acesso à internet e dispositivo com microfone e câmera (celular, computador, *tablet*, *notebook*).

*Sou obrigado(a) a fazer o acordo?*

O acordo NÃO é obrigatório. A Defensoria Pública vai marcar uma reunião e ajudar os participantes a chegarem a uma solução. O(a) juiz/a não participa da reunião porque ela é feita antes de entrar com o processo. Se, ao final da reunião, os participantes não chegarem a um acordo, o conflito será resolvido na justiça e a decisão será tomada pelo(a) juiz(a).

A partir de então, os traços iniciais do programa Pacífica.DEF estavam definidos e delimitados e poderiam ser experimentados em um projeto-piloto.

## **CONSOLIDAÇÃO DO PROGRAMA E A EXPANSÃO DO ATENDIMENTO**

O sucesso do projeto-piloto foi possível em razão do fornecimento gratuito de casos pelas plataformas de conciliação disponíveis no mercado, as quais se interessaram pela proposta apresentada pela DPE-PR sobre o programa Pacífica.DEF.

Duas empresas de conciliação *on-line*, a Mediação Online (MOL) — Assessoria Administrativa e Tecnologia Ltda — e a Concilie Online abraçaram a ideia e disponibilizaram suas plataformas para testes e validação de necessidades e expectativas.



A fase do projeto-piloto seguiu para a abertura de procedimento licitatório com a finalidade de aquisição da plataforma de conciliação virtual, nos termos delimitados pelas necessidades e requisitos do programa, tanto para propiciar benefícios à população hipossuficiente como para trazer vantagens para a Administração Pública e economia de recursos.

Em síntese, pode-se destacar, entre os benefícios ofertados aos usuários, (i) o acesso à sala virtual de conciliação sem a necessidade de baixar aplicativos, exigindo-se apenas o acesso à internet; (ii) o envio de documentos por foto, sem a necessidade de digitalização, diretamente pela plataforma *on-line*; (iii) o recebimento de lembretes do agendamento da data da conciliação; (iv) a assinatura digital válida da ata de audiência e dos documentos sem a necessidade de baixar aplicativos ou adquirir assinador digital; (v) a avaliação do atendimento prestado, de forma *on-line*, por meio de formulário; (vi) o recebimento automático de cartilhas de educação em direitos; (vii) o atendimento realizado sem necessidade de deslocamento (podendo, inclusive, realizar durante o horário de trabalho do usuário); (viii) a disponibilidade em todo o estado do Paraná; e (ix) a ausência de custo para o usuário.

Já para a Administração Pública, elenca-se: (i) a concentração de todas as funcionalidades necessárias em um único ambiente virtual, sem a necessidade de obtenção de vários aplicativos e licenças; (ii) a automação das atividades, como a elaboração de acordos dentro da plataforma; (iii) o envio automatizado do *link* de acesso às salas virtuais; (iv) o envio de cartas-convites e lembretes sobre a conciliação *on-line*, com 24 horas e 1 hora de antecedência, sem exigência de ação humana; (v) o envio automatizado de cartilhas de educação em direitos; (vi) a gravação das sessões; (vii) o gerenciamento da equipe, com entrega de gráficos de produtividade e gestão; (viii) a integração com o sistema interno da Defensoria Pública; e (ix) o custo final pós pregão licitatório de R\$18.885,00 (dezoito mil, oitocentos e oitenta e cinco reais) para oferta de 1.200 casos mensais, o que representa o valor de R\$15,73 (quinze reais e setenta e três centavos) por caso, demonstrando uma notável economia orçamentária. Essa economicidade é ainda mais relevante quando se considera o *alcance estadual* do programa. Ao operar de forma virtual, o Pacífica.DEF elimina a necessidade de grandes investimentos em estruturação física de novas sedes e aumento significativo do quadro de pessoal para atendimento presencial. Isso não só otimiza os recursos da DPEPR, mas permite que mais cidadãos, em diferentes regiões do estado, tenham acesso facilitado aos serviços de resolução extrajudicial de conflitos, tornando a Justiça mais acessível e eficiente para todos.

A mais importante inovação decorrente do modelo virtual do programa é a expansão exponencial do acesso à Justiça para os cidadãos hipossuficientes em todo o Paraná.

Com o formato remoto, o atendimento da DPE-PR se torna possível mesmo em locais que não contam com uma sede física da instituição. É importante notar a disparidade atual: dos 399 municípios paranaenses, a DPE-PR está fisicamente presente em apenas 30 comarcas, que abrangem 74 municípios. Essa lacuna deixava uma vasta parcela da população desassistida.

Com a implantação do Pacífica.DEF, a realidade muda drasticamente. A Defensoria passa a ofertar serviços de resolução extrajudicial de conflitos, inicialmente com foco na conciliação em casos de família, para os 399 municípios do Paraná. A existência ou não de uma sede física deixa de ser uma barreira, democratizando o acesso à Justiça e levando os serviços da Defensoria Pública para onde eles são mais necessários.

Tamanha expansão foi realizada sem qualquer incremento orçamentário, sem locação ou aquisição de novas sedes, sem necessidade de aumento do quadro pessoal da instituição, o que representa volúptuosa economia para os cofres públicos.

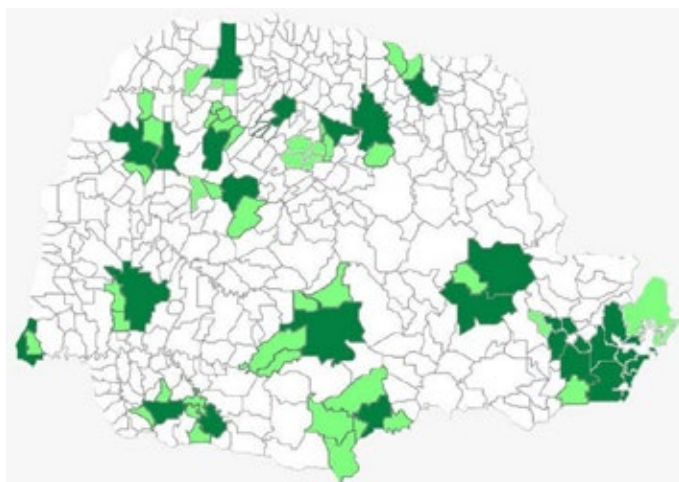
O programa que, em julho de 2025, completa um ano, já beneficiou mais de 4.000 pessoas, muitas delas residentes em locais sem sede da Defensoria Pública instalada. Ao longo de um ano de programa, a DPE-PR atuou em 84 municípios não atendidos pela instituição, aumentando o raio de atendimento no estado de 18% para 40%.

Municípios de cidades sem a presença física de sede da DPE-PR, como Céu Azul (11.087 habitantes), São Carlos do Ivaí (6.587 habitantes), Cruzmaltina (2.892 habitantes), Ramilândia (4.221 habitantes), Fernandes Pinheiro (6.255 habitantes), Clevelândia (15.070 habitantes), Tibagi (19.961 habitantes), Marmeleiro (15.901 habitantes), Pérola (11.878 habitantes)<sup>149</sup>, entre outros, tiveram sua pretensão jurídica atendida pelo programa Pacífica.DEF e conseguiram resolver seus conflitos familiares sem sair de casa, de forma ágil e desburocratizada. Segue o mapa de atendimento real, referente ao mês de julho de 2025:

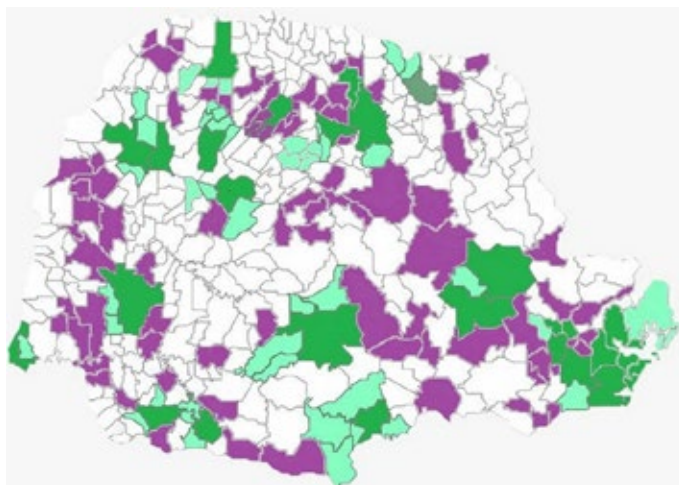
---

149 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 15 jul. 2025.

**Figura 1: Atuação da DPE-PR antes da implementação do Pacífica.DEF.**  
**Os municípios em coloração verde possuem sede física da instituição.**



**Figura 2: Atuação da DPE-PR após a implementação do Pacífica.DEF.**  
**Os municípios em coloração roxa receberam atendimento real do programa, mesmo sem a presença de sede física da instituição.**



## **EFICIÊNCIA E AGILIDADE COMO PILARES DO ATENDIMENTO**

Como ressaltado, em um ano de atividades, o programa Pacifica.DEF beneficiou o número expressivo de mais de 4 mil pessoas, e as avaliações recebidas no pós atendimento ressaltam as facilidades experimentadas, a agilidade na designação da data de sessão conciliatória, a desburocratização e a humanização do atendimento prestado. O tempo médio de resolução da demanda, a partir da procura pelo(a) usuário(a) do serviço e realização da sessão de conciliação é de apenas 15 (quinze) dias. Após a sessão, o acordo extrajudicial é levado para a homologação do Judiciário e, em muitos casos, toda a demanda é solucionada e homologada judicialmente em menos de um mês.

Isso significa que, em apenas algumas semanas, os envolvidos podem ter seus conflitos familiares resolvidos e o acordo juridicamente validado, o que redefine o conceito de acesso à Justiça para os cidadãos paranaenses.

O relatório Justiça em Números 2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) destaca que o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) demonstrou ter o menor tempo de tramitação de processos baixados entre os tribunais de grande porte, com média de 1 ano e 11 meses, enquanto a média nacional é de 2 anos e 10 meses<sup>150</sup>.

Essa disparidade temporal demonstra o imenso benefício social e prático do Pacifica.DEF. Enquanto um processo pode se arrastar por quase dois anos ou mais no Judiciário, o programa da DPE-PR oferece a resolução em questão de semanas. Isso não apenas reduz o desgaste emocional dos envolvidos, mas desafoga o sistema judicial, permitindo que os tribunais concentrem seus recursos em casos que realmente demandam a intervenção judicial.

A agilidade do Pacifica.DEF, alcançada pelo uso da tecnologia e pela priorização da resolução extrajudicial de conflitos, não é apenas um ganho em termos de eficiência processual; é uma transformação no acesso à Justiça, pois garante que os hipossuficientes recebam uma resposta célere e eficaz para suas necessidades, sem as longas esperas e as complexidades inerentes ao processo judicial.

O programa desburocratiza e prova que a inovação alcançada pela DPE-PR pode iniciar uma verdadeira revolução na forma como os conflitos são gerenciados e resolvidos no Brasil.

---

150 Disponível em: [https://www.tjpr.jus.br/noticias/-/asset\\_publisher/9jZB/content/id/103414283](https://www.tjpr.jus.br/noticias/-/asset_publisher/9jZB/content/id/103414283). Acesso em: 16 jul. 2025.

A título exemplificativo, cita-se o caso Nova Esperança, município sem sede física da DPE-PR, em que a demanda familiar foi solicitada pelo(a) usuário(a) em 24 de outubro de 2024 e o caso solucionado, com acordo homologado judicialmente, em 11 de novembro de 2024.

Outro exemplo é o caso Toledo, município sem a presença física da DPE-PR, mas com atuação do programa Pacífica.DEF. A demanda do(a) usuário(a) foi solicitada em 19 de agosto de 2024 e finalizada com a entrega do acordo homologado judicialmente, em 27 de setembro de 2024. Comprova-se, portanto, o sucesso do programa na expansão do atendimento e celeridade em que os casos são solucionados.

O programa, inclusive, já possibilitou a solução de demandas familiares que ultrapassam as barreiras do território brasileiro. No caso Cambé-França, uma das partes envolvidas residia na França e precisava solucionar questões atreladas aos alimentos dos filhos. A facilidade do programa possibilitou a conclusão bem-sucedida do atendimento em apenas 30 (trinta) dias, oferecendo acesso à Justiça aos brasileiros residentes no exterior.

Isso significa que, em um mês, uma família com uma das partes em outro continente conseguiu resolver questões atreladas ao direito fundamental aos alimentos, sem a necessidade de deslocamentos caros e demorados ou burocracias excessivas.

Tradicionalmente, uma situação como essa envolveria trâmites complexos, demorados e onerosos, como a expedição de cartas rogatórias e a necessidade de procuradores em ambos os países, prolongando significativamente o sofrimento e a incerteza das pessoas envolvidas.

O caso ilustra perfeitamente como a tecnologia e a desburocratização são temas estruturais do Pacífica.DEF, permitindo que a DPE-PR cumpra sua missão constitucional de forma integral e satisfatória.

Assim, o programa Pacífica.DEF elimina barreiras, expande o atendimento para toda a população hipossuficiente, confere celeridade e eficiência e democratiza o acesso à Justiça. Com o Pacífica.DEF, as fronteiras geográficas não são mais um impedimento para a busca de direitos e a resolução amigável de conflitos.

## **AUTOCOMPOSIÇÃO, A MAIOR SATISFAÇÃO DOS ENVOLVIDOS E O DESAFOGAMENTO DO JUDICIÁRIO**

A Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), marco da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, que completará 15 anos de sua publicação em novembro de 2025, prevê a *conciliação como instrumento efetivo de pacificação social*, solução e prevenção de litígios, assim como revela que a sua implementação no país tem reduzido a judicialização de demandas, recursos e execuções de sentença. Entre as considerações iniciais, destaca-se:

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

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 [...]*<sup>151</sup>.

O nome do programa de priorização extrajudicial de conflitos da Defensoria Pública do Estado do Paraná, Pacífica.DEF, faz uma clara referência à utilização da conciliação como instrumento de pacificação social.

Essa escolha não é aleatória, mas sim uma homenagem direta à Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que, desde 2010, reconhece a conciliação e a mediação como ferramentas essenciais para a resolução de conflitos. Ao adotar “Pacífica” em seu nome, o programa alinha-se ao movimento nacional que busca incentivar a cultura do diálogo e consenso como alternativa à litigiosidade.

151 Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 16 jul. 2025.

O sufixo “.DEF” remete à Defensoria Pública, reforçando o compromisso da instituição com a defesa dos direitos dos necessitados, trazendo ainda o conceito do atendimento virtual, inovador e desburocratizado que o programa carrega em sua essência.

A priorização da atuação extrajudicial na área da família passa a ser um programa institucional da DPE-PR e materializa a função de propiciar a resolução de problemas por meio do entendimento mútuo e da construção conjunta de soluções, evitando o desgaste de um processo judicial.

Os métodos consensuais de resolução de conflitos apresentam muitas vantagens, que são abordadas e explicadas aos usuários dos serviços da DPE-PR para que haja um consentimento esclarecido na opção pela conciliação extrajudicial por meio do Pacífica.DEF.

Entre as sessões de conciliação realizadas no programa, a taxa de sucesso dos acordos atingiu o notável índice de 85%, o que revela a profunda capacidade da conciliação em promover a pacificação social e a resolução efetiva de conflitos, especialmente em um contexto de vulnerabilidade social.

Essa alta taxa de êxito prova o sucesso do modelo adotado pelo Pacífica.DEF, que prioriza a autonomia das partes, com a escuta ativa e construção conjuntas das soluções, empoderando as partes a encontrarem um caminho que faça sentido para as suas realidades.

Quando as soluções são construídas pelos próprios envolvidos, a chance de cumprimento do acordo aumenta exponencialmente. Acordos resultantes da conciliação tendem a ser mais duradouros, pois são construídos com a participação e o consenso das partes. Diferente de uma sentença imposta, o consenso reflete a vontade e as necessidades de ambos os lados, o que gera maior satisfação e, conseqüentemente, um maior índice de cumprimento voluntário.

O programa oferece um espaço seguro e facilitado para que as pessoas, muitas vezes em momentos de fragilidade, possam se expressar, negociar e encontrar a paz sem a formalidade e a frieza de um processo judicial.

A DPE-PR cumpre também seu papel fundamental da educação em direitos. A equipe do programa não se limita a mediar o acordo; ela se dedica a garantir que as partes compreendam plenamente as implicações do que estão pactuando, utilizando linguagem de simples compreensão, transformando a conciliação em um verdadeiro exercício de cidadania e empoderamento.

Mais do que apenas informar sobre sanções legais, a educação em direitos no Pacífica.DEF aprofunda-se no significado do acordo para a manutenção saudável do novo formato



familiar. Esse aspecto ganha importância ainda maior quando os interesses de crianças e adolescentes estão envolvidos. A equipe destaca como o cumprimento do acordo contribui para a estabilidade emocional dos filhos, a garantia de seus direitos e a construção de um ambiente familiar mais harmonioso, mesmo que seja reconfigurado. Isso reforça a importância da corresponsabilidade parental e do foco no bem-estar da prole.

Uma taxa de sucesso tão elevada implica na baixa judicialização dos casos. Isso não apenas desafoga o já sobrecarregado sistema judiciário, mas poupa as famílias do desgaste emocional e temporal que um processo judicial acarreta.

Cada acordo bem-sucedido significa uma ação litigiosa a menos nas filas dos tribunais. Considerando que as demandas de família representam uma parcela significativa (50%) da procura pelos serviços da DPE-PR, a capacidade do Pacífica.DEF em resolver a maioria desses casos fora do litígio judicial tem um efeito cascata. Menos processos de família em trâmite liberam recursos (humanos e materiais) que podem ser direcionados para outras áreas do Direito que, por sua natureza, exigem necessariamente a intervenção judicial.

Ainda, a redução do volume processual gerado pela atuação do Pacífica.DEF permite que o Poder Judiciário otimize seu tempo e recursos com casos de maior complexidade, melhorando a prestação jurisdicional.

Por fim, a taxa de 85% de sucesso nas conciliações do Pacífica.DEF é um indicador robusto do potencial da conciliação como ferramenta de transformação social. É a prova viva de que, com investimento em tecnologia, capacitação e visão humanizada, é possível promover a paz, a celeridade e o acesso efetivo à Justiça para milhares de cidadãos de forma simples e facilitada.

## **PACIFICA.DEF NA PRÁTICA E A REPLICABILIDADE DO PROGRAMA**

Ao optar pelo atendimento inicial virtual por meio do *site* da DPE-PR, por meio da plataforma Luna, o(a) usuário(a) deverá preencher os campos relativos aos seus dados pessoais, documentação mínima e renda familiar. Após, será direcionado para uma página para selecionar a sua pretensão jurídica.

Caso opte pela área da família, haverá uma pergunta de caráter obrigatório acerca do interesse em “fazer acordo”. Se não for de seu interesse, deverá selecionar a comarca do atendimento jurídico, ficando restrito aos locais com sede física da DPE-PR. Se optar pela



tentativa de acordo, não haverá questionamento sobre a localidade, justamente pelo fato de o programa abranger todo o estado paranaense.

O(a) usuário(a) deverá, então, informar o nome e o telefone da outra parte para que seja possível estabelecer contato institucional e seguir o fluxo de atendimento, com coleta de documentos e envio da carta-convite para a realização da sessão conciliatória.

O contato da equipe do programa com os envolvidos se dará preferencialmente via WhatsApp, diante da facilidade e da instantaneidade proporcionada pelo aplicativo. Caso seja necessária a obtenção de documentação atualizada, como certidões de nascimento, casamento ou relativas a bens imóveis e veículos, a equipe se encarrega de obtê-la via convênios institucionais existentes, sem qualquer custo ou oneração ao cidadão<sup>152</sup>.

Com toda documentação providenciada de forma facilitada, entra em cena o uso da plataforma de conciliação adquirida via licitação<sup>153</sup> para gestão do programa, que otimiza os serviços e a gestão dos fluxos internos.

Os envolvidos recebem a carta-convite com data e hora para participarem da sessão de conciliação, acompanhada das cartilhas temáticas de educação em direitos, que proporcionam os esclarecimentos jurídicos necessários para a realização da sessão conciliatória, via WhatsApp. Assim, as dúvidas comuns sobre questões envolvendo divórcio, guarda, alimentos, convivência, união estável e parentalidade são sanadas previamente, proporcionando melhor compreensão dos envolvidos para o momento da conciliação. As cartilhas possuem linguagem simples, descomplicando o linguajar jurídico para os(as) usuários(as) dos serviços da DPE-PR.

Com 24 horas e 1 hora de antecedência da sessão designada, são enviados lembretes via WhatsApp, de forma automatizada, o que evita ausências por esquecimentos e possibilita pedidos novo agendamento, caso surjam imprevistos.

No horário marcado, os envolvidos acessam o *link* encaminhado pela equipe sem a necessidade de baixar qualquer aplicativo no celular ou computador, sendo necessária apenas a conexão com a internet.

---

152 Disponível em: <https://www.defensoriapublica.pr.def.br/Noticia/Veja-como-Defensoria-Publica-pode-ajudar-voce-colar-documentacao-em-dia>. Acesso em: 17 jul. 2025.

153 Disponível em: <https://www.defensoriapublica.pr.def.br/Transparencia/Pagina/Pregao-Eletronico-0012025>. Acesso em: 17 jul. 2025.

No lugar do estresse de enfrentar o trânsito, o custo do transporte e a necessidade de faltar ao trabalho, o cidadão pode resolver o conflito familiar no conforto do seu lar, ou até mesmo durante o horário de almoço em seu ambiente profissional. Essa possibilidade transforma o antes oneroso e burocrático processo de conciliação em algo acessível e prático, integrando-o à rotina sem grandes rupturas.

Ao final da sessão, as assinaturas da ata são realizadas na própria plataforma, por *link* encaminhado via WhatsApp, sem a necessidade de obtenção de outros aplicativos ou de imprimir e digitalizar os documentos, o que facilita e agiliza o fluxo de trabalho. Eventuais documentos faltantes também podem ser encaminhados nessa oportunidade via plataforma.

Após assinatura do defensor público, o que já confere o caráter de título executivo extrajudicial<sup>154</sup>, o caso é levado à homologação do Poder Judiciário via Cejusc-PRE, nos termos da cooperação interinstitucional firmada com o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR), a seguir abordada.

Após homologação judicial, a DPE-PR envia a sentença, os termos de guardas e certidões atualizadas com as averbações correspondentes aos interessados, finalizando o atendimento com eficiência, celeridade e desburocratização. Tudo sem nenhum custo ao(a) usuário(a) e sem a necessidade de comparecimento presencial durante todo o atendimento.

Caso a sessão de conciliação seja infrutífera, sem acordo entre as partes envolvidas, a equipe do programa elabora a petição inicial da parte que procurou os serviços da DPE-PR, evitando que ela seja encaminhada para um novo setor e tenha que aguardar novo agendamento para ser atendida. A celeridade e a preocupação com a satisfação do(a) usuário(a) estão presentes, portanto, durante todo o fluxo e condução do programa.

O Pacífica.DEF se estabelece como um modelo robusto e altamente replicável para outras defensorias públicas e instituições que almejam modernizar, desburocratizar e expandir o acesso à Justiça. A simplicidade e a eficácia comprovada dos seus pilares tornam a replicabilidade do Pacífica.DEF de fácil alcance, solucionando barreiras e problemas comuns às defensorias públicas do Brasil.

---

154 Código de Processo Civil. Art. 784: “São títulos executivos extrajudiciais:

IV — o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal”.

## **COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL COM O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ**

A notável expansão e o reconhecimento do programa Pacifica.DEF não seriam possíveis sem a cooperação interinstitucional estratégica com o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR). Essa parceria foi fundamental para que o programa não apenas alcançasse a população paranaense, mas obtivesse a validação e o apoio essenciais do Judiciário.

A cooperação com TJPR, especialmente por meio da 2ª Vice-Presidência, atualmente sob a liderança do desembargador Fábio Haick Dalla Vecchia, foi crucial. O reconhecimento da importância do Pacifica.DEF por parte do TJPR resultou em uma divulgação oficial do programa para os magistrados de todo o estado. Essa medida foi extremamente importante, pois garantiu que juízes, especialmente aqueles em comarcas que não possuem sede física da Defensoria Pública, tomassem conhecimento da dimensão e do propósito do programa.

Destaca-se que o auxílio e o apoio institucional à implementação do programa favoreceram, inclusive, a diminuição nos números de emendas determinadas pelos juízos, uma vez que o programa passou a ser compreendido em sua dimensão institucional.

A parceria com o TJPR, portanto, gerou um efeito multiplicador. Ao endossar o Pacifica.DEF, o tribunal conferiu-lhe a legitimidade institucional necessária para que os magistrados passassem a reconhecer e a homologar os acordos extrajudiciais oriundos do programa com maior confiança e celeridade.

Ainda, importante destacar o Termo de Cooperação n. 10677634 – G2V-CJ –, que estabelece a cooperação interinstitucional para possibilitar a construção de uma cultura de paz social, por meio de métodos consensuais de solução de conflitos. Entre suas especificidades, se destaca competir ao TJPR, por meio do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemec), ofertar à DPE-PR cursos sobre métodos consensuais de solução de conflitos e cidadania disponibilizados pela Ejud e pelo Nupemec. Tais cursos, em conformidade com a Resolução n. 125/2010 do CNJ, qualificam e certificam a equipe do programa para a realização das sessões de conciliação extrajudiciais, repercutindo positivamente no atendimento prestado à população vulnerável.

Destaca-se a atribuição de informar aos juízes(as) do 1º Grau de Jurisdição para que avaliem sobre a possível dispensa da audiência de conciliação inicial em juízo, quando demonstrada a tentativa de conciliação extrajudicial realizada pela DPE-PR, por meio do programa Pacifica.DEF., em atenção ao princípio da consensualidade assentado no Código

de Processo Civil e à vista dos princípios da celeridade, economia processual, razoável duração do processo e acesso à Justiça.

Tal iniciativa gera economia e celeridade, otimizando o fluxo processual judicial. Quando já há prova de que a DPE-PR, por meio do Pacífica.DEF, empreendeu esforços significativos para a conciliação extrajudicial — com o empenho de uma equipe qualificada — a repetição da audiência inicial no âmbito judicial pode se tornar um ato jurídico desnecessário e repetitivo.

Para as partes envolvidas, a dispensa dessa audiência representa um benefício imenso na mitigação do desgaste. Ao reconhecer e valorizar a tentativa de conciliação prévia do Pacífica.DEF, o Poder Judiciário evita que os cidadãos sejam submetidos a uma duplicidade de esforços e poupa as famílias de um desgaste emocional e temporal considerável. Permite que o avanço para a fase judicial ocorra de forma mais ágil, validando o trabalho prévio da Defensoria e priorizando o bem-estar dos jurisdicionados.

A cooperação interinstitucional entre a Defensoria Pública e o Tribunal de Justiça do Paraná é um exemplo concreto de como diferentes esferas do sistema de justiça podem trabalhar em conjunto para otimizar o acesso à Justiça, desafogar o Judiciário e promover a pacificação social.

## **RECONHECIMENTO DO PACÍFICA.DEF NA MÍDIA**

O programa rapidamente ganhou destaque na mídia e em eventos estratégicos, consolidando seu reconhecimento como um modelo eficiente e acessível de resolução de conflitos. A repercussão em veículos de comunicação de massa reflete a relevância do Pacífica.DEF para a sociedade:

- Globo, Telejornal Bom Dia Paraná — “Defensoria Pública do Paraná realiza acordos de assuntos familiares online”: um dos principais telejornais locais, o Bom Dia Paraná, abordou o Pacífica.DEF, ressaltando sua capacidade de mediar acordos *on-line* em questões familiares. Essa visibilidade regional é fundamental para informar diretamente a população do estado sobre a nova ferramenta à sua disposição e repercutiu no aumento imediato da procura pelos serviços<sup>155</sup>.
- SBT — “Defensoria para Todos” (4/9/2024): o programa foi tema de reportagem no quadro Defensoria para Todos do SBT, levando a iniciativa a milhares de lares. Essa

155 Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/12833951/>. Acesso em: 16 jul. 2025.

exposição em rede nacional amplificou o conhecimento sobre os serviços oferecidos, mostrando como a tecnologia pode democratizar o acesso à Justiça. O usuário Marcelo reafirmou na reportagem a rapidez e facilidade do programa, ressaltando que conseguiu resolver sua demanda no horário do almoço<sup>156</sup>.

- Bandnews — “Defensoria lança programa para facilitar realização de acordos” (9/8/2024): a Bandnews noticiou o lançamento do Pacifica.DEF, destacando que o programa permite a solução de conflitos “sem sair de casa”. Essa manchete captura a essência da comodidade e inovação que o programa oferece<sup>157</sup>.
- CBN Maringá — “Programa da Defensoria Pública promove acordos online” (28/8/2024): a notícia aborda o lançamento do programa e a facilidade do modelo virtual, contribuindo para a publicidade do Pacifica.DEF, com informações acerca dos serviços da DPE-PR para a população hipossuficiente paranaense<sup>158</sup>.

Além da imprensa, o Pacifica.DEF marcou presença em eventos de grande porte, demonstrando sua relevância para as esferas governamentais:

- Paraná Mais Cidades (Foz do Iguaçu, Fevereiro de 2025)<sup>159</sup>: em um evento promovido pelo Governo do Estado que reuniu gestores e lideranças dos 399 municípios do Paraná, a DPE-PR apresentou seus projetos, com grande destaque para os serviços *on-line* do Pacifica.DEF. A DPE-PR esteve presente na Feira de Serviços e ofereceu capacitação sobre parcerias, ressaltando a facilidade de realizar acordos de divórcio, pensão alimentícia e guarda de filhos sem sair de casa. Essa participação estratégica permitiu que prefeituras e lideranças municipais de todo o Paraná conhecessem o programa e pudessem incentivar a adoção em suas respectivas cidades, fortalecendo o diálogo e ampliando o atendimento jurídico gratuito.
- Enastic + Congresso Nacional de Tecnologia e Inovação das Defensorias Públicas Estaduais (Foz do Iguaçu, junho de 2025)<sup>160</sup>: apresentação do Pacifica.DEF como um caso de sucesso no evento voltado à discussão das principais ferramentas tecnológicas capazes de acelerar a transformação digital nas defensorias públicas estaduais.

156 Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=a1UWDq-DWBw>. Acesso em: 16 jul. 2025.

157 Disponível em: <https://bandnewsfmc Curitiba.com/defensoria-lanca-programa-para-facilitar-realizacao-de-acordos/>. Acesso em: 16 jul. 2025.

158 Disponível em: <https://cbnmaringa.com.br/noticia/programa-da-defensoria-publica-promove-acordos-online>. Acesso em: 16 jul. 2025.

159 Disponível em: <https://www.parana.pr.gov.br/aen/Noticia/Municipios-conhecem-projetos-e-fortalecem-dialogo-com-Defensoria-Publica-em-Foz>. Acesso em: 16 jul. 2025.

160 Disponível em: <https://jexlegal.com.br/enastic-defensorias-publicas/>. Acesso em: 16 jul. 2025.

O reconhecimento do Pacífica.DEF chegou aos pares da Defensoria Pública, como evidenciado pela Anadep (Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos), que divulgou a notícia sobre a atualização da plataforma de conciliação utilizada pelo programa, em 7 de julho de 2025. Essa chancela da entidade nacional reforça a credibilidade e o caráter inovador da iniciativa<sup>161</sup>.

O Pacífica.DEF transcende a condição de programa interno da DPE-PR; ele se propõe a ser um modelo de replicabilidade nacional, capaz de inovar e democratizar o acesso à Justiça. O programa solidifica a importância estratégica da Defensoria Pública como agente de transformação, materializa o acesso à Justiça a todos os cantos do Brasil com celeridade e economia, reforçando o papel da instituição na promoção da paz social e na efetivação de direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

VIEIRA, Guilherme Gomes. Resolução de conflitos por meio de mediação no âmbito da Defensoria Pública. **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 1, n. 10, 2020, p. 66–85. Disponível em <https://doi.org/10.46901/revistadadpu.i10.p66-85>.

---

161 Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=60772>. Acesso em: 16 jul. 2025.

# 20.

## A PROMOÇÃO DE CONCILIAÇÃO EM DEMANDAS ESTRUTURAIS QUE ENVOLVEM GRUPOS VULNERÁVEIS: OS QUILOMBOLAS DE ARMAÇÃO DE BÚZIOS (RJ)

*Monica Lucia do Nascimento Alcantara Botelho<sup>162</sup>*

### INTRODUÇÃO

Neste artigo, pretende-se relatar parte da experiência adquirida como juíza federal na titularidade da 1ª Vara Federal de São Pedro da Aldeia (RJ), desde 9 de outubro de 2023, e que proporcionou a alegria de receber a Menção Honrosa do XV Conciliar é Legal, em 19 de maio de 2025, pela prática A Promoção de Conciliação em Demandas Estruturais que Envolvem Grupos Vulneráveis.

A promoção de conciliação é estimulada pela magistrada por meio da realização de inspeções judiciais, audiências públicas e de conciliação em ações civis públicas estruturantes que envolvem questões ambientais e direitos sociais de grupos/comunidades vulneráveis, como os quilombolas.

---

<sup>162</sup> Juíza federal titular da 1ª Vara Federal de São Pedro da Aldeia (RJ). Doutoranda. Juíza formadora atuando em diversas escolas da magistratura do país. E-mail: monicalucia@jfrj.jus.br.

No ano de 2024, foram identificadas duas ações civis públicas tendo como pano de fundo problemas estruturais que envolviam grupos vulneráveis, quais sejam: duas comunidades de quilombolas localizadas no município de Armação de Búzios (Rio de Janeiro), o Quilombo da Rasa e o Quilombo de Baía Formosa.

Nesse contexto, passamos a conduzir as duas demandas pelo procedimento estrutural, com um rito adequado às peculiaridades do direito material e aos fatores multicausais dos problemas estruturais, que propõe “diálogos institucionais”, prioriza a “escuta ativa” das comunidades envolvidas e dos terceiros atingidos e estimula as partes a encontrarem caminhos para elaboração de um “plano de ação/reestruturação” para solucionar (ou ao menos minimizar) as consequências do conflito estrutural enraizado socialmente e complexo.

Assim, com o objetivo de transformar o processo coletivo em um espaço de exercício de democracia participativa, foram designadas audiências públicas realizadas em estruturas adaptadas aos espaços territoriais de convivência dos quilombolas.

Essa aproximação do Judiciário ao local do conflito produz o feito simbólico capaz de diminuir a distância abissal entre os grupos vulneráveis e os órgãos burocráticos e técnicos do Estado.

Outrossim, a aproximação física do juiz, servidores dos demais Poderes e comunidade quilombola tem um efeito positivo de superação do distanciamento do Estado das comunidades tradicionais, sobretudo pelo sentimento de exclusão do modelo padrão da sociedade ocidental tecnológica e burocratizada. Em resumo, a proximidade física facilitadora do diálogo democrático gera um sentimento coletivo de acolhimento e pertencimento à sociedade brasileira.

Desse modo, nas audiências públicas, foram intimadas todas as partes, órgãos técnicos, representantes de associações, ou seja, todos que pudessem de alguma forma auxiliar na resolução dos problemas estruturais e terceiros potencialmente impactados pelo resultado do processo.

Sob esse aspecto, adotou-se nas audiências uma fala neutra, de fácil compreensão, tirando as partes de um espírito de beligerância, como adversários, e propondo a todos evitar o conflito e buscar a solução do quadro de reiterada violação de direitos fundamentais de forma cooperativa e consensual.

Por fim, após a escuta atenta dos representantes dessas comunidades e da manifestação de alguns quilombolas relatando as violações de seus direitos fundamentais por parte



do Estado, houve um pedido de desculpas por parte da juíza como cidadã brasileira e representante do Judiciário.

Além disso, após muitos debates, as partes formularam um “plano de ação/reestruturação” visando solucionar os problemas estruturais vivenciados por essas comunidades quilombolas, e o resultado pode ser visto em diversas fotos que registram a alegria dos integrantes dessas comunidades com a alteração do quadro de inércia estatal para um início de execução de políticas públicas concretizadoras de direitos sociais mais básicos do Estado Democrático de Direito.

## **CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

As sociedades se desenvolveram em razão da necessidade de mútua proteção dos indivíduos e, com elas, surge o Estado moderno<sup>163</sup>, que se aperfeiçoa do modelo absolutista para o Estado liberal pós-revolução francesa (1789), possibilitando o avanço de uma “segunda modernidade<sup>164</sup>” ou Pós-Modernidade (ou modernidade reflexiva), cenário do desenvolvimento dos direitos humanos nas democracias modernas pós Segunda Guerra.

O Estado contemporâneo passou do modelo liberal para o Estado Providência ou Social (séculos XIX e XX), de perfil intervencionista e objetivos contraditórios de assegurar a economia capitalista e a proteção da classe trabalhadora.

Na Pós-Modernidade, essa face intervencionista do Estado tem cedido espaço ao modelo liberal globalizado com movimentos de desestatização, mas ainda deve concentrar esforços na implementação dos direitos humanos com respeito ao multiculturalismo e às inúmeras tensões entre interesses conflitantes em uma sociedade complexa na qual o imperialismo capitalista impõe seus padrões comportamentais às minorias sociais.

---

163 “O Estado moderno surge do esfacelamento das sociedades feudais, predominantemente agrárias e policentradas, nas quais o rei era uma figura apenas simbólica. [...] a partir das obras de Maquiavel e Hobbes, o Estado moderno, ocidental, surge a partir da formação dos Estados nacionais sob a égide das monarquias absolutistas da Europa” (Castro, 2017).

164 A segunda modernidade se inicia a partir da segunda metade do século XX. Segundo Zuboff: “A modernidade ocidental formou-se em torno de cânone de princípios e leis que conferem direitos individuais invioláveis e reconhecem a santidade de cada vida individual. No entanto, foi só na segunda modernidade que a experiência percebida começou a alcançar a lei formal. Essa verdade percebida tem sido expressa em novas demandas para tornar real na vida cotidiana aquilo que já era estabelecido pela lei” (Zuboff, 2020, p. 51).

As democracias da “segunda modernidade<sup>165</sup>”, fundadas nas constituições compromissórias, garantiram algumas vitórias para as minorias sociais com o reconhecimento de inúmeros direitos fundamentais.

Nesse contexto, o Constitucionalismo Contemporâneo inaugurado com a Constituição Brasileira de 1988, que estabelece um papel relevante ao Poder Judiciário como garantidor do regime democrático, exercendo a jurisdição constitucional e efetivando os direitos fundamentais.

O modelo de Estado Constitucional de Direito, assim como em diversas democracias de países de modernidade tardia<sup>166</sup> (Streck, 2020, p. 249), reconhece em seu texto inúmeros direitos fundamentais.

É certo que o Judiciário só exerce a jurisdição quando provocado a decidir litígios, ou seja, quando há margem a questionamentos resultantes da ausência ou ineficiência na execução de políticas públicas capazes de implementar direitos fundamentais.

Portanto, a judicialização das políticas públicas é um reflexo positivo da democratização do país e cabe ao Judiciário atribuir aos grupos vulneráveis a fruição dos direitos humanos fundamentais que foram sonegados desde o século XVI, com processo de acumulação de riquezas pelo capitalismo<sup>167</sup> (Wallerstein, 2007), colonialismo e patriarcado<sup>168</sup>.

É nesse ponto preciso que o Judiciário deve estar atento às fragilidades das democracias e dos direitos humanos ao desempenhar sua missão de garantir a força normativa da Constituição e do tratamento isonômico dos cidadãos brasileiros, fortalecendo o sentimento de pertencimento das minorias a um Estado Democrático de Direito.

---

165 A segunda modernidade se inicia a partir da segunda metade do século XX. Segundo Zuboff: “A modernidade ocidental formou-se em torno de cânone de princípios e leis que conferem direitos individuais invioláveis e reconhecem a santidade de cada vida individual. No entanto, foi só na segunda modernidade que a experiência percebida começou a alcançar a lei formal. Essa verdade percebida tem sido expressa em novas demandas para tornar real na vida cotidiana aquilo que já era estabelecido pela lei” (Zuboff, 2020, p. 51).

166 Também conhecidos como países de modernidade periférica e em desenvolvimento, como Brasil, Argentina e países do leste europeu e da África do Sul.

167 Hoje se vive o fenômeno denominado por Zuboff de “capitalismo de vigilância”, no qual não somos os “clientes”, pois esses são as empresas que “negociam no mercado de comportamento futuro”, no qual somos “os objetos de uma operação de extração de um matéria-prima tecnologicamente avançada e da qual é cada vez impossível escapar” (Zuboff, 2020, p. 21–22).

168 “O colonialismo não terminou com o fim do colonialismo histórico baseado na ocupação territorial estrangeira. Apenas mudou de forma. Na verdade, como acontece desde o século XVI, o capitalismo não consegue exercer o seu domínio senão em articulação com o colonialismo” (Santos, 2022, p.164).

No plano da interpretação-aplicação do Direito, há um grande desafio por parte do Judiciário, qual seja, de prestar jurisdição adequada a solucionar coletivos litígios complexos da sociedade contemporânea, que desafiam a capacidade de gestão de um extenso acervo processual.

Nessa linha, a doutrina reconhece que “já se tornou lugar comum que o Judiciário brasileiro não comporta todas as demandas que nele são propostas” (Pinho, 2017, p. 89). Esse é o ponto principal: nós magistrados temos que prestar contas dos quase oitenta e quatro milhões de processos em tramitação no país (ano-base de 2023)<sup>169</sup>.

Para que esse quadro não se agrave, é preciso implementar uma mudança cultural, nos desprendendo dos velhos vícios do modelo da judicialização, da litigiosidade, de soluções adjudicadas para valorizar um modelo de restauração da harmonia social<sup>170</sup>, visando a reconciliação entre os membros das comunidades e soluções equilibradas.

No entanto, não há uma cultura de estímulo à autocomposição desde os bancos das universidades. Não somos treinados e estimulados durante nossa formação a desenvolver técnicas de mediação e conciliação no nosso ofício.

Como observa Vitorelli, “enquanto nos Estados Unidos aproximadamente 97% dos processos terminam em acordo, conforme CNJ, esse índice gira em torno de 11,5%” (Vitorelli, 2024, p.183–184).

Vale frisar: a autocomposição é o meio mais adequado para se resolver conflitos sociais que são reproduzidos em milhares de processos distribuídos em todos os tribunais do país.

Dessa forma, é óbvio que um dos motivos para se fomentar a autocomposição nos processos estruturais é a necessidade de se dar conta do excessivo número de processos em andamento, mas, como se verá adiante, existem outros motivos relevantes, entre os quais a obtenção de uma tutela adequada à satisfação do direito material.

Tudo isso evidencia a importância da correta compreensão do conceito de processos estruturais.

---

169 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-2024-barroso-destaca-aumento-de95-em-novos-processos/>. Acesso em: 19 jun. 2025.

170 A antropóloga Laura Nader desenvolveu estudo do tema “ideologia da harmonia” estudando o sistema jurídico de uma aldeia mexicana (1990), que era “moldado por uma forte ênfase na harmonia, em vez de condenação e punição. Quando surgiam conflitos, os tribunais reuniam as pessoas pessoalmente para se engajarem em discussões visando alcançar a reconciliação e soluções equilibradas. Em vez de focar na culpa e na criminalidade, o processo legal buscava restaurar a solidariedade e o consenso da comunidade após a ruptura” (grifo nosso).

Disponível em: [https://socialsci.libretexts.org/Bookshelves/Anthropology/Introductory\\_Anthropology/Introduction\\_to\\_Anthropology\\_\(OpenStax\)/08%3A\\_Authority\\_Decisions\\_and\\_Power\\_Political\\_Anthropology/8.05%3A\\_Modern\\_Nation-States](https://socialsci.libretexts.org/Bookshelves/Anthropology/Introductory_Anthropology/Introduction_to_Anthropology_(OpenStax)/08%3A_Authority_Decisions_and_Power_Political_Anthropology/8.05%3A_Modern_Nation-States). Acesso em: 27 jun. 2025.

## **OS PROCESSOS ESTRUTURAIS: POLÍTICAS PÚBLICAS E ATIVISMO JUDICIAL — UMA DISTINÇÃO NECESSÁRIA**

Os processos estruturais devem preferencialmente tramitar pela via da Ações Civis Públicas, mas não exclusivamente, conforme Lei do Processo Estrutural (Projeto de Lei n. 3/2025).

Essas demandas coletivas tratam de conflitos complexos, cujo exemplo mais corriqueiro é a judicialização de temas relacionados à execução de políticas públicas.

Vale mencionar que o processo estrutural não é uma forma de indevida intervenção judicial em políticas públicas, e o termo “ativismo judicial” não é sinônimo de “judicialização de políticas públicas”.

Com efeito, a judicialização das políticas públicas é um reflexo positivo da democratização do país. Não se pode dizer o mesmo do ativismo judicial, uma vez que o ativismo é uma atuação reprovável do Judiciário, um erro na execução da atividade jurisdicional.

Nas palavras de Georges Abboud:

Ativista é toda decisão judicial que se fundamenta em convicções pessoais ou no senso de justiça do interprete, à revelia da legalidade vigente, entendida aqui como legitimidade do sistema jurídico, e não como mero positivismo estrito ou subsunção rasteira do fato ao texto (Abboud, 2025, p. 63).

Entretanto, o elevado grau de judicialização dos conflitos típicos de um Estado Democrático de países em desenvolvimento, essas duas expressões, ativismo judicial<sup>171</sup> e a judicialização da política, ganharam destaque e são comumente associadas no cenário jurídico brasileiro.

O modelo processual de enfrentamento de violações sistemáticas e generalizadas de direitos encontra respaldo na jurisprudência, como se infere do teor do Tema 698 do Supremo Tribunal Federal<sup>172</sup>, por ser um instrumento adequado para a intervenção judicial

171 A ideia de ativismo como um movimento democrático de acesso à Justiça é retratada por Tiago Neiva Santos: “O ativismo judicial, antes de ser um conceito fechado de uma teoria do direito é, na verdade, um movimento que, advindo de um efetivo pluralismo democrático de acesso ao judiciário e de uma crescente judicialização das questões postas na sociedade, veio para reforçar as bases democráticas da formação da vontade social expressa pelo Estado” (Santos, 2007, p. 278).

172 “Todas as inferências do Min. Barroso, nesse caso, são compatíveis com o que se desenvolveu ao longo deste livro, demonstrando a concreta aceitação, pelo supremo Tribunal Federal, da teoria do processo estrutural. E o processo estrutural parece ser uma solução melhor, para casos como o do hospital Salgado Filho, do que a decisão de determinar a realização de um concurso público, por diversas razões” (Vitorelli, 2024, p. 686).

em políticas públicas decorrentes da impossibilidade de concretização do extenso rol de direitos fundamentais sociais previstos na Constituição Federal de 1988.

Retornemos à compreensão dos processos estruturais.

Um processo, para ser estrutural, pressupõe que ele tenha como objeto um “problema estrutural”. Segundo Didier, é possível identificar um problema estrutural “pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita” (Didier Jr., *et al.*, 2024, p. 257).

Em resumo, esses problemas não decorrem exclusivamente da violação sistemática a direitos fundamentais, embora a grande maioria trate de falhas na execução de políticas públicas como educação, moradia e saúde.

Nesse cenário, a intervenção do Judiciário tem assumido grande importância para garantir a proteção e a valorização das comunidades quilombolas em todo o país, sendo essencial para promover justiça social e igualdade, buscando modificar positivamente “estados de desconformidade” constitucionais e garantindo a implementação dos direitos fundamentais desses grupos de vulneráveis.

Ainda que o processo estrutural tenha outros campos de atuação fora da temática das políticas públicas, é nesse tema que tem ressoado sua notoriedade e respectivas críticas, nos últimos anos.

Isso ocorre por razões óbvias inerentes a uma democracia ainda em construção e um país em desenvolvimento marcado por profundas desigualdades sociais, como os demais países do denominado Sul Global, todos ricos em exemplos de processos estruturais nas mais diversas áreas<sup>173</sup>.

Isso porque, nesse modelo de processo, é incontestável que o melhor resultado depende da participação e do comprometimento dos atores processuais na construção da solução para o problema estrutural.

---

173 Matheus Casimiro tratou do tema: “O termo faz referência aos países da África, da América Latina, partes da Oceania e de grande parte da Ásia e do Oriente Médio, não se restringindo apenas aos que estão ao sul do Equador. São países que estão fora do centro do poder econômico mundial, marcados por um passado de exploração colonial e que enfrentam desafios para modificar profundas desigualdades socioeconômicas” (Casimiro, 2024, p.176).

Diante de tudo que foi dito até aqui, se intenta desmistificar os conceitos de judicialização da política, ativismo e processos estruturais, uma vez que o processo estrutural tem um objeto muito mais amplo do que a concretização de políticas públicas.

Mas, de novo, insisto, o processo estrutural é a melhor ferramenta processual no campo da judicialização das políticas públicas, quando comparada com as ações formalmente individuais decididas pelo critério cronológico de “quem chegou primeiro”<sup>174</sup> (o cidadão exercendo seu direito fundamental de acesso à Justiça) ou as ações coletivas tradicionais.

## **A DEFESA DOS GRUPOS VULNERÁVEIS E OS CONFLITOS SOCIAIS**

O mundo globalizado, cujos padrões culturais são impostos pelas sociedades ocidentais, é sem dúvida desafiador para as minorias integrantes de comunidades tradicionais, como os quilombolas, que tentam manter as práticas ancestrais, os modos de vida e demais características culturais.

A crise ambiental, as mudanças culturais e a intolerância com as diferenças são uns dos inúmeros problemas da globalização, que ameaçam a sustentabilidade do planeta. Esses problemas são velhos conhecidos da sociedade do risco (Beck, 2019), conforme Henrique Left adverte:

Na era da globalização, a crise ambiental não é o único problema emergente de escala planetária. Junto com o risco ecológico e a degradação socioambiental surgem os novos e se acentuam antigos problemas sociais: a crescente economização do mundo e a concentração de riquezas; o choque entre culturas, o fundamentalismo ideológico-político, a violência social e o terrorismo; a insegurança alimentar, a desigualdade social e a pobreza; a corrupção da sociedade e a narcopolítica (Left, 2016, p. 97).

Antes de avançarmos no ponto, devemos lembrar que há certa divergência quanto à equivalência dos termos minorias e grupos vulneráveis, considerando que algumas minorias, podem ser vulneráveis ou não<sup>175</sup>.

---

174 “Como primeiro ponto, é necessário lembrar que, na célebre expressão de Galanter, aqueles que possuem maior condição técnica ou financeira (‘haves’) poderiam maximizar sua chance de receber amparo jurisdicional em comparação com aqueles desprovidos dos mesmos recursos. A tutela poderia ser negada aos que mais precisam dela” (Arenhart, et al., 2021, p. 256).

175 Ver Siqueira et al. (2017).

Com efeito, o termo minoria não equivale exclusivamente a uma referência quantitativa, ou seja, somente a uma inferioridade numérica, mas que seja excluída de decisões políticas, ou sofram preconceito e discriminação, uma vez que grupos não minoritários podem ser vulneráveis, como idosos, mulheres e crianças.

Nesse sentido, em 1965, a Assembleia-Geral da ONU aprovou a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, tendo efeitos a partir de janeiro de 1969, vedando, no artigo 1º, §1º<sup>176</sup>, toda forma de:

Exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência, origem nacional ou étnica possuem como o objetivo anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou o exercício num mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio socioeconômico, político e cultural ou qualquer outro domínio de sua vida.

Diante do desafio da humanidade frente à exclusão social dos grupos vulneráveis, surge a necessária atuação do Judiciário para assegurar a concretização dos direitos fundamentais desses grupos e de construção de uma sociedade mais justa e solidária.

Ademais, devemos ter em mente que os negros foram colonizados e subordinados a prestar trabalho escravo, inclusive, na África, submetidos ao regime do *apartheid*.

Por fim, o Brasil tem um passado vergonhoso de discriminação, no qual utilizou mão de obra escrava, primeiramente a indígena para depois transferi-la aos negros de forma desumana. Portanto, é dever do Estado buscar o equilíbrio rompido no tratamento desigual dispensado às comunidades quilombolas.

## **QUAL É A FORMA MAIS RECOMENDADA DE ATUAÇÃO DO JUIZ NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS?**

As sociedades não são homogêneas, pois os membros dos grupos possuem personalidades diferentes e, na convivência social entre pessoas diferentes, surgem os mais diversos conflitos sociais, decorrentes de múltiplas causas, como, por exemplo, os sentimentos de raiva, ódio e inveja.

---

176 Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/1/prt1.htm>. Acesso em: 28 jun. 2025.

A noção de conflito não é unívoca. No sentido comum, um conflito representa disputa, desacordo e antagonismo de opiniões. Nesse contexto, a história demonstra que os conflitos sociais, dentro do mesmo grupo ou entre grupos distintos, acompanham a humanidade desde a formação das primeiras comunidades. Ou seja, os conflitos sociais são inerentes à vida em sociedade. No entanto, os conflitos não devem ser ampliados ou mantidos em um ambiente que estimule os desacordos entre as partes.

Como visto, o Estado moderno surge com a promessa de controlar os conflitos sociais, que têm origens e características diferentes. Da mesma forma, as partes envolvidas têm diferentes motivos, valores, objetivos, recursos intelectuais e financeiros.

Portanto, o Judiciário deve propiciar aos jurisdicionados um ambiente capaz de trabalhar positivamente essas diferenças e evitar que novos conflitos surjam durante a relação processual. O magistrado, durante as audiências, deve se esforçar para transmitir confiança às partes para que se sintam protagonistas do processo judicial.

Nessa perspectiva, o local ideal da realização da audiência pública é o mais próximo das comunidades vulneráveis, e não no ambiente distante e impregnado de simbolismo dos tribunais.

A propósito,

Ademais, a figura do palácio da justiça, com sua arquitetura voluptuosa, dando expressão à monumentalidade, produz três experiências: a de um espaço separado, a de um lugar sagrado, e a de um percurso iniciático. O espaço separado — **sala de audiência — constitui-se em um mundo separado do habitual**, construído com o fim específico de serem exercidas suas funções. Por sua vez, o espaço fechado — local (Gimenez, 2018, p. 31, grifo nosso).

Esses espaços físicos dos tribunais são um mundo desconhecido, separado do ambiente do cotidiano do cidadão de fora da comunidade jurídica e muito mais distante da simplicidade das comunidades tradicionais.

Daí a questão: são as salas de audiências um local propício a desenvolver uma escuta ativa de comunidades tradicionais, ou seja, de grupos vulneráveis como quilombolas?

Creemos que não. Ouvi-las fora do ambiente que estão acostumadas não é a melhor opção para dar solução adequada a esses conflitos sociais e jurídicos, máxime naqueles em que se busca a implementação de direitos fundamentais de grupos vulneráveis.



Esse é o ponto. O magistrado deve exercer um papel semelhante ao de mediador, fomentando as partes a celebrarem um acordo transformador de diferenças, que é a melhor forma de se decidir um processo estrutural.

Claro é que o juiz precisa exercer um papel próximo ao do mediador: ambos são imparciais e não devem propor a solução do conflito. A forma de se solucionar o problema estrutural depende da construção de diálogo entre as partes, e muitas vezes do auxílio de terceiros.

Veja-se que o mediador não tem poder decisório, uma vez que apenas “ajuda a reconstrução simbólica que permitirá uma eventual resolução (transformação do conflito) efetuada pelas partes” (Warat, 2018, p. 20).

Acredito na linguagem adotada pelo mediador. Exercendo um discurso paciente, acolhedor e afetuoso. Essa também deve ser a linguagem do magistrado: a do amor fraterno.

Ora, deveria ser evidente que uma sentença nesses conflitos não significa melhora no estado de desconformidade do direito à realidade, e nem suscita melhor qualidade de vida para as partes que obtiveram a procedência de seus pedidos.

A realidade de um país de modernidade tardia, em que milhares de brasileiros ainda não usufruem de direitos sociais como moradia adequada e serviços essenciais básicos, impõe um novo olhar para o exercício da jurisdição. Ou seja, um olhar com mais empatia pelas minorias.

Convenhamos que a empatia não fere o dever de imparcialidade! Na verdade, a imparcialidade não deve ser interpretada como um sinônimo de indiferença ao sofrimento humano.

Conforme lecionava o genial Warat: “Quando os ventos mudam até os guarda-chuvas viram de avesso. Outros tempos exigem outras proteções contra as tormentas” (Warat, 2018, p.18).

Logo, é preciso que o Judiciário evolua para tratar de forma correta e pacífica os conflitos sociais.

Explico: muitas decisões sequer são construídas com base nas necessidades das partes representadas, e as que reproduzem corretamente podem demorar décadas para ter resultados concretos. Esse modelo processual adversarial por falta de diálogo não identifica nem ataca as causas dos problemas estruturais.

Uma advertência: problemas complexos não podem ser resolvidos com o modelo de comando e controle do processo civil tradicional.

Logo, há uma insuficiência por parte do Judiciário em promover a cidadania na sociedade contemporânea. A atuação dos magistrados não deve ser guiada por preferências pessoais, e sim construída da forma mais próxima possível de uma democracia deliberativa.

As decisões judiciais designando audiências públicas podem potencializar o poder transformador da realidade social, com a participação da sociedade na escolha dos comportamentos que irão seguir e, ao final do diálogo, estabelecer os termos de um plano (a) cordo de resolução do conflito judicial.

De tal forma que o resultado desse modelo de processo cooperativo e dialogado promova muito mais legitimidade, confiança das partes na execução das metas e menos ineficiência resultante de decisões solipsistas do Judiciário.

## **OS IMPACTOS POSITIVOS DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS ESTRUTURAIS NOS QUILOMBOS DA RASA E DE BAIA FORMOSA EM ARMAÇÃO DE BÚZIOS (RJ)**

Os quilombolas são uma das comunidades tradicionais vulneráveis que buscam, no Judiciário, a implementação de políticas públicas para usufruir de direitos fundamentais e indispensáveis, como o direito à propriedade das terras dos quilombos e moradia adequada.

Os quilombos preservam rica herança cultural e tradições ancestrais, mas sofrem com a falta de acesso a serviços básicos, como saúde, educação e infraestrutura.

A luta pela regularização de suas terras é constante, refletindo a resistência e a busca por reconhecimento e justiça social.

O papel do Judiciário é crucial nesse contexto, pois cabe a ele garantir a aplicação das leis e a proteção dos direitos fundamentais dessas comunidades, assegurando que suas reivindicações sejam ouvidas e seus direitos implementados.

Nessa toada, a Recomendação CNJ n. 123/2022, ao apontar a necessidade de os órgãos do Judiciário observarem os tratados e as convenções internacionais de direitos huma-

nos, bem como a jurisprudência da Corte Internacional de Direitos Humanos, inclusive no sentido de exercerem o correlato controle de convencionalidade.

Daí pergunto: como pode o Judiciário cumprir sua missão de garantidor da força normativa da Constituição?

Com a aplicação do modelo de Processo Civil colaborativo adotado pelo Código de Processo Civil de 2015, com suas inúmeras ferramentas, para uma adequada prestação jurisdicional aos processos estruturais<sup>177</sup>.

Retornemos ao ponto. O Judiciário é um espaço onde as vozes das minorias, dos vulneráveis podem ser ouvidas. Assim, deve ter olhar atento aos direitos das minorias, levando em consideração a vulnerabilidade das comunidades que buscam direitos sonogados pelo Estado e pela sociedade civil.

As ações judiciais reivindicam, em regra, o exercício de direitos sociais e o reconhecimento da titularidade do território quilombola.

A celebração de acordos nas Ações Cíveis Públicas dos quilombos da Rasa e de Baía Formosa trouxe inúmeros benefícios às comunidades, uma vez que, além da segurança jurídica inerente a todo acordo judicial, pôs termo ao quadro de violação sistemática dos direitos fundamentais sociais dos quilombolas, com o compromisso assumido pelos réus de reconhecer e garantir os direitos reivindicados pelas duas comunidades.

Desse modo, o procedimento estrutural, com a realização de audiências públicas fora das dependências do fórum (ou Foro), fomenta a ampla participação dos membros das comunidades envolvidas direta ou indiretamente no conflito e, por meio de um democrático diálogo interinstitucional, obtêm-se diferentes resultados, tais como: acordos, trocas de informações entre órgãos técnicos e jurídicos, esboços de planos de reestruturação.

Assim, esses resultados em diversas Ações Cíveis Públicas estruturais ambientais, e até mesmo envolvendo inspeção judicial em demanda proposta em face do INSS (Processo n. 5003156-46.2022.4.02.5108), evidenciam a importância e o potencial de replicabilidade desse procedimento em outras localidades.

---

<sup>177</sup> A propósito da aplicação das medidas estruturantes no ordenamento jurídico brasileiro: “Portanto, o instituto das medidas estruturantes, trazido do direito processual norte-americano, é uma evolução no sentido de assegurar a execução e a implementação das decisões judiciais, permitindo amoldar a técnica processual com a realidade do caso concreto e, de forma geral, da realidade brasileira” (Pinho *et al.*, 2024, p. 711–712).

Vale mencionar que a iniciativa de realizar audiências públicas próximas ao território das comunidades tradicionais, ou do dano ambiental, tem sido replicada em outras Ações Civis Públicas, tendo obtido resultados positivos, com a celebração de acordos totais ou parciais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É importante reconhecermos que existe uma dívida significativa em relação aos afrodescendentes, considerando o vergonhoso sistema de escravidão que perdurou até 1888. Durante todo esse tempo, o Estado falhou em oferecer qualquer tipo de apoio para que essas pessoas pudessem reconstruir suas vidas como indivíduos livres.

Por meio da luta dos movimentos sociais que surgiram na década de 70, a Constituição de 1988, especificamente no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), reconheceu, pela primeira vez, o direito dos quilombolas sobre suas terras, regulamentado pelo Decreto n. 4.887/2003. Todas essas medidas legislativas representaram um avanço significativo, mas ainda há muito dessa dívida histórica a ser reparada.

No entanto, é fundamental entender que os quilombolas ainda constituem uma minoria que não recebeu a proteção que deveria, mesmo com essa previsão constitucional. Esse grupo vulnerável carece urgentemente de medidas concretas para garantir seus direitos fundamentais, especialmente o direito à propriedade das terras dos quilombos.

Eis a questão central: o reconhecimento dos direitos fundamentais dos quilombolas, como um grupo vulnerável, é um passo essencial para reparar injustiças históricas e promover a dignidade dessa população.

É imprescindível compreender que buscar o consenso em demandas complexas propicia mais efetividade às decisões judiciais e legitimidade democrática, por meio da participação da sociedade. Essa interação também provoca o Poder Público a tomar decisões necessárias para resolver as causas dos conflitos estruturais.

Nesse cenário, o Judiciário assume um papel vital como catalisador do diálogo entre órgãos e instituições, tanto públicas como privadas, para enfrentar o “estado de desconformidade” presente na execução de políticas públicas que garantam os direitos humanos fundamentais dos quilombolas.

Enfim, ao cumprir a Meta 7 do CNJ (priorizar o julgamento dos processos relacionados aos indígenas e quilombolas), o Judiciário pode, assim, articular esforços e promover parcerias que visem à inclusão e à promoção de condições justas para as comunidades mais vulneráveis da sociedade brasileira.

Sem um “contrato natural” entre homens e natureza, contamos com essas comunidades tradicionais para proteger a nossa “Casa Comum” contra todas as formas de poluição decorrentes do modelo de sociedade contemporânea (Serre, 1994).

Sem dúvidas, devemos priorizar essas demandas garantindo efetividade aos direitos fundamentais dos indígenas, quilombolas, ribeirinhos e todas as comunidades tradicionais que protegem a Mãe Terra do modelo de sociedade capitalista e globalizada do hiperconsumo na qual vivemos.

**Foto: Celebração dos acordos nas audiências públicas dos quilombos da Rasa Proc. 5003288-69.2023.4.02.5108. Audiência 19/9/2024, e Quilombo de Baía Formosa-Proc.5000214-70.2024.4.02.5108/RJ. Audiência 11/11/2024.**



**Mensagem da liderança do Quilombo de Baía Formosa, sr. José Ricardo da Silva Bemquerer, em 15 de janeiro de 2025:**

*Vale a pena acreditar! Quanto ao tempo... não é no meu nem no nosso. Esperamos um processo que quase durou quatro anos, não dias nem meses... uns quatro anos que hoje parece que foi ontem. E esse é um dos objetivos que estamos alcançando. Temos outros na pauta e sei que alcançaremos, mas tem a questão tempo.*

*Neste ano novo, eu já estou feliz em saber e sentir o gosto de ter participado desse processo chamado de políticas públicas. Também ouvi dizer que eu não sabia de nada, não sabia o que é política pública. Hoje, quando eu vejo o sorriso nos rostos das crianças e adultos de nossa comunidade, percebi que sei sim o que é política pública. É ajudar de alguma forma a*

*trazer dignidade ao ser humano privado dos seus básicos direitos como cidadãos de terem prestados os serviços de água e energia elétrica em suas casas.*

*No dia 6 de janeiro, a Prolagos iniciou os trabalhos de extensão de rede, finalizando hoje. Agora estamos no aguardo dos hidrômetros. No dia 13 de janeiro de 2025, a concessionária de energia elétrica, Enel, iniciou o processo de poda das árvores e, na data de hoje, dia 15 de janeiro de 2025, iniciaram a colocação dos postes. O objetivo de tudo isso é podermos falar com orgulho do nosso lugar. Vamos em frente!*



## REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Ativismo judicial**: os perigos de se transformar o STF em inimigo ficcional. 2 ed. São Paulo: Thompson Reuters, 2025.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Processo Estrutural**. 6. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024.

BALAZEIRO, Alberto Bastos; ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro; VEIGA, Guilherme (org.). **Processo Estrutural**. Londrina: Thoth, 2024.



BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. 2 ed. São Paulo: Editora 34, 2019.

BRANDI, Ana Carolina Dias; CAMARGO, Nilton Marcelo de. Minorias e Grupos Vulneráveis, Multiculturalismo e Justiça Social: compromisso da Constituição Federal de 1988. In: Dirceu Pereira Siqueira e Nilson Tadeu Reis Campos Silva (org). **Minorias e Grupos Vulneráveis**: reflexões para uma tutela inclusiva. Birigui: Boreal, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 6 jun. 2024.

CAPPELLETTI, Mauro. **Processo, Ideologias, Sociedade**. v. 2. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2010.

CASIMIRO, Matheus. **Processo estrutural democrático**: participação, publicidade e justificação. Belo horizonte: Fórum, 2024.

CASTRO, Suzana de. A origem do Estado Moderno em Maquiavel e Hobbes. **Sofia**, v. 6, n. 2, p. 13-22, jul./dez. 2017.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 4. 18. ed. Salvador: Juspodivim, 2024.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Raphael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101–136, jan./mar. 2020.

GALDINO, Matheus Souza. **Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais**. **Dissertação**. Mestrado em Direito. Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2019.

GIMENEZ, Charlise Paula Colet. **O novo no direito de Luis Alberto Warat**: mediação e sensibilidade. Curitiba: Juruá, 2018.

HANSEN JÚNIOR, G. L.; HANSEN, Gilvan Luiz. A encruzilhada antropológica do terceiro milênio: imperialismo e exclusão ou cosmopolitismo democrático e justiça social. In:

HANSEN, Gilvan Luiz; NEVES, E. A.; MONICA, Eder F. (Org.). **Democracia, cidadania e estado de direito**: ensaios. v. 1. Niterói: Editora Light, 2014.

HONORATO, Cláudio de Paula. **Valongo**: o mercado de almas da praça carioca. Curitiba: Appris, 2019.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes na Jurisdição Constitucional**. 3 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

KOSOVSKI, Ester. Minorias e Discriminação. In: SÉGUIN, Élide (coord.). **Direito das Minorias**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

LEFT, Henrique. **A aposta pela vida**: imaginação sociológica e imaginários sociais nos territórios ambientais do sul. Rio de Janeiro: 2016.

MARTINS, A. C. M.; MITUZANI, L. **Direito das Minorias Interpretado**: o compromisso democrático do direito brasileiro. Disponível em: [http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direito\\_das\\_minorias\\_interpretado.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direito_das_minorias_interpretado.pdf). Acesso em: 28 jun. 2025.

MACHADO, Nélida Reis Caseca. Os Quilombolas. In: JUBILYT, Liliana Lyra; REI, Fernando Cardozo Fernandez. GARCEZ, Gabriela Soldano. **Direitos humanos e meio ambiente**: minorais ambientais. São Paulo: Manole, 2017.

MORIN, Edgar. É hora de mudarmos de via as lições do coronavírus. Tradução de Edgard de Assis Carvalho e Mariza Perassi Bosco. Rio de Janeiro: Bertrand, 2013.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Jurisdição e pacificação**: limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução dos conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais. Curitiba: CRV, 2017.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Acordos em litígios coletivos: limites e possibilidades do consenso em direitos transindividuais após o advento do CPC/2015 e da Lei de mediação. **Revista Eletrônica de Direito Processual (REDP)**. Ano 12. v. 19. n. 2. maio/ago. 2018. Disponível em: [www.redp.uerj.br](http://www.redp.uerj.br). Acesso em: 20 out. 2024.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O fim do império cognitivo**: a afirmação dos epistemologias do sul. Belo horizonte: Autêntica, 2022.

SÉGUIN, Elida. **Minorias e grupos vulneráveis**: uma abordagem jurídica. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SERRES, Michel. **O contrato natural**. Tradução de Serafim Ferreira. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.



SIQUEIRA, Dirceu Pereira; CASTRO, Lorena Roberta Barbosa. Minorias e grupos vulneráveis: a questão terminológica como fator preponderante para uma real inclusão social. **Revista direitos sociais e políticas públicas (Unifafibe)**, v. 5, n. 1, 2017, p. 105-122.

SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020.

SILVEIRA, Adinan Rodrigues da; ALMEIDA, Andréia Fernandes de. **O Multiculturalismo e a Defesa de Minorias e Grupos Vulneráveis na Perspectiva do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos e no Sistema Jurídico Brasileiro**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9bbebcea7798629d>. Acesso em: 29 jun. 2025.

SILVEIRA, Rebeca Costa Gadelha da; FREITAS, Raquel Coelho de. Definindo Minorias: desafios, tentativas e escolhas para se estabelecer critérios mínimos rumo a conceituação de grupos minoritários. **Revista de Teorias e Filosofias do Estado**, Florianópolis, Brasil, v. 3, n. 2, p. 95–116, 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistateoriasfilosofias/article/view/2511>. Acesso em: 28 jun. 2025.

SODRÉ, Muniz. Por um Conceito de Minoria. In: PAIVA, Raquel; BARBALHO, Alexandre (org.) **Comunicação e cultura das minorias**. São Paulo: Paulus, 2005.

SOUSA, Renata Priscila Benevides de; GUIMARÃES, Jarsen Luis Castro; CARVALHO, Ednea do Nascimento. Os direitos sobre a propriedade coletiva: uma análise conceitual e jurídica do alcance da titulação quilombola na região norte. **Revista Contribuciones a Las Ciencias Sociales**, São José dos Pinhais, v. 17, n. 1, 2024, p. 6799–6812. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/download/4663/3054/13786>. Acesso em: 14 dez. 2024.

SOUZA, Gelson Amaro de; SOUZA FILHO, Gelson Amaro. Tutela dos Direitos de Pessoas Vulneráveis. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; CAMPOS SILVA, Nilson T. R. (org.) **Minorias e Grupos Vulneráveis: reflexões para uma tutela inclusiva**. 1. ed. Birigui: Boreal, 2013.

STRECK, Lenio Luiz. **Dicionário de hermenêutica**: 50 verbetes fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito. 2. ed. Belo Horizonte: Coleção Lenio Streck de Dicionários Jurídicos, 2020.

TREVIZAN, Ana Flávia; AMARAL, Sérgio Tibiriçá. **Diferenciação entre Minorias e Grupos Vulneráveis**. [s.l.: s.n.], [s.d.] Disponível em: <http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/2319/1814>.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2024.

VITORELLI, Edilson. **Processo Coletivo e Direito a Participação**. 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O Universalismo Europeu**. São Paulo: Boitempo, 2007.

WARAT, Luis Alberto. **Em nome do acordo**: a mediação no direito. Florianópolis: Edmodara, 2018.

WUCHER, Gabi. **Minorias**: proteção internacional em prol da democracia. São Paulo: Jurez de Oliveira, 2000.

ZUBOFF, Shoshana, **A era do capitalismo de vigilância**: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.





Poder  
Judiciário



CONSELHO  
NACIONAL  
DE JUSTIÇA