



Análise da atuação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos à luz da Agenda 2030

Júlia Garcia da Silva Duarte

Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, UNESP, Brasil.
julia-garcia.silva@unesp.br

Marco Aurélio Gumieri Valério

Professor Doutor, USP, Brasil.
marcoareliogv@usp.br

João Paulo Pereira Duarte

Doutorando em Ciências Ambientais, UFSCar, Brasil.
joaopaulopereiraduarte@estudante.ufscar.br

RESUMO

A Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesse (PJNTACI), desenvolvida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), tem por objetivo a disseminação da utilização de métodos alternativos de conciliação, mediação e solução de enfrentamentos, a fim de tornar efetivo o acesso qualificado à justiça, por meio da propagação da cultura de pacificação social, o que por sua vez, encontra-se alinhada aos princípios básicos dispostos pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) apontados pela ONU. Nesse âmbito, este trabalho busca analisar o alinhamento entre a atuação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs) com a ODS 16 que versa sobre a “Paz, Justiça e Instituições Eficazes” e a ODS 10 que versa sobre a “Redução das desigualdades”. Para esta análise, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, com consulta a livros, artigos científicos, dissertações, teses e legislações. Com base nos resultados apontados pelas análises feitas, conclui-se que os Centros Judiciários de Solução de Conflitos atuam em concordância com os ODS da Agenda 2030 da ONU, uma vez que prevê a resolução das questões jurídicas entre as partes interessadas, de maneira menos conflituosa, além de exercer, de forma gratuita, os serviços técnicos necessários para os processos dos assistidos em questão.

PALAVRAS-CHAVE: Cejusc. Objetivos de desenvolvimento sustentável. Acesso à justiça. Políticas Públicas.

1 INTRODUÇÃO

A Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesses (doravante PJNTACI), desenvolvida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), tem por objetivo a disseminação da utilização de métodos alternativos de conciliação, mediação e solução de enfrentamentos, a fim de tornar efetivo o acesso qualificado à justiça, por meio da propagação da cultura de pacificação social.

Trabalhando nesse sentido, os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs), atuam como mecanismos de funcionamento desta política pública. Desde o ano de 2020, com o advento da pandemia da Covid-19, o cenário pandêmico tem impactado o setor social, sobretudo, com as medidas de distanciamento coletivo.

Diante desse cenário, é fundamental que a atuação dos Cejuscs tenha bases sólidas voltadas à proteção das pessoas, buscando a paz e a justiça em meio aos conflitos instaurados. Assim, fundamentando essa pesquisa em dois dos principais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, apontados pela Agenda 2023, firmada pela ONU, buscou-se analisar o alinhamento na atuação dos Cejuscs com a ODS 16 que versa sobre “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, e com a ODS 10 que versa sobre a “Redução das desigualdades”. Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, com consulta a livros, artigos científicos, dissertações, teses e legislações.

2 RESULTADOS E DISCUSSÕES**2.1 Criação e implementação da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses**

A Resolução nº 125, do CNJ, de 29 de novembro de 2010, institui a denominada Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses (PJNTACI), no âmbito do Poder Judiciário, para assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à natureza e à peculiaridade de cada caso (CNJ, 2010).

Conforme explica Watanabe (2011), alicerçada na crise do Judiciário, conflituosa, a propósito, e sob o pretexto de proporcionar o acesso à ordem jurídica justa, a PJNTACI mostra-

se importante para transformar a “cultura da sentença”, que, para o autor, tem origem na percepção dos juízes que preferem proferir sentenças, ao invés de proporcionar a conciliação entre as partes, por meio da solução amigável dos conflitos (WATANABE, 2005).

Mas, o problema não se encontra somente na mentalidade dos magistrados. As Faculdades de Direito e a prática da advocacia acabam favorecendo o cenário de idealização da sentença. O que existe ainda, por vezes, “é um certo preconceito contra esses meios alternativos”; e a “falsa percepção de que a função de conciliar é atividade menos nobre, sendo a função de sentenciar a atribuição mais importante do juiz” (WATANABE, 2005, p. 26).

Esta ideia corrobora a Santos (2007), o qual considera a formação jurídica uma das reformas centrais do sistema de justiça. Por isso, quando Watanabe (2012) fala a respeito da política de tratamento adequado dos conflitos, entende que ela está proporcionando não só um filtro de litigiosidade, mas também uma nova cultura associada a todos os jurisdicionados.

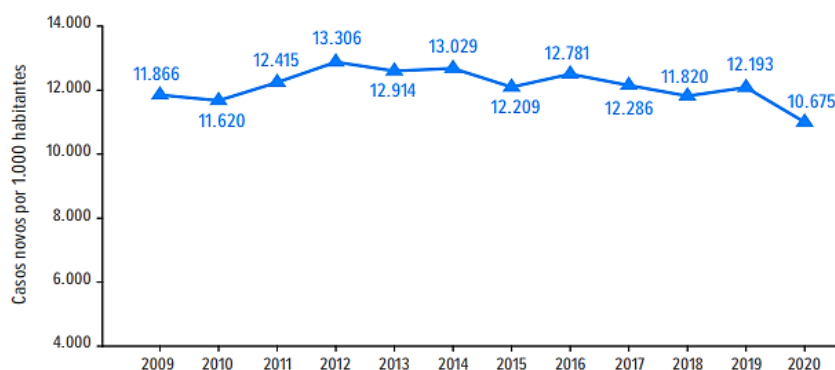
No discurso de posse para a presidência do Supremo Tribunal Federal, o ministro Cezar Peluso, o qual institucionalizou a política pública aqui em discussão, afirmou que os meios alternativos para além de proporcionar o desafogamento dos órgãos judiciários e trazer maior celeridade para os processos, representaria uma transformação social, por meio de uma mudança de mentalidade e pela participação decisiva das partes na construção do resultado que a elas interessa.

As inspirações para a criação dessa política pública foram várias. Ressalte-se, por exemplo, (i) a observância à eficiência operacional, o acesso ao sistema de Justiça e a responsabilidade social do Poder Judiciário; (ii) o direito de acesso à justiça para além de sua vertente meramente formal, ou seja, de mero acesso aos órgãos judiciários; (iii) a atribuição do Judiciário de estabelecer políticas públicas para o tratamento dos problemas jurídicos e conflitos de interesses, não somente por meios de processos judiciais, mas também por mecanismos alternativos; (iv) a necessidade da consolidação de uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios; dentre outros (CNJ, 2010).

As justificativas para a criação da PJNTACI encontram-se apontadas, também, em seus objetivos principais, que segundo o próprio artigo 2º da Resolução CNJ nº 125/2010, visam à boa qualidade dos serviços e à disseminação da cultura de pacificação social, em detrimento da cultura da sentença.

A pesquisa intitulada “Justiça em Números”, elaborada pelo CNJ, em 2021, demonstra o cenário de litigância no Judiciário brasileiro e aponta que, quando tomado por base o número de novos processos (casos novos) por mil habilitantes, especificamente, no ano base de 2020, tem-se 10.675 novos casos por mil 50 habilitantes, o que embora seja expressivo, ainda apresenta uma diminuição em comparação aos anos anteriores, conforme pode ser constatado abaixo.

Gráfico 1 – Série histórica de número de casos novos por mil habitantes



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

Em outras palavras, seria aproximadamente dez processos por cada habitante, considerando quão expressiva é a taxa de litigiosidade. Além disso, o Judiciário finalizou o ano de 2020 com 75,4 milhões de processos em tramitação, ou seja, ainda não tem uma decisão definitiva.

Observa-se, outrossim, que em um ranking de processos novos por 100 mil habitantes por Tribunal de Justiça Estadual, o estado de São Paulo recebeu a 9ª posição, com um total de 8.064 casos novos a cada 100 mil habitantes (CNJ, 2021).

A preocupação com a quantidade de demanda do Judiciário também decorre de um princípio constitucional a que a administração pública está submetida, que é o da eficiência, conforme regulamentado pelo artigo 37 da Constituição Federal; por isso, o motivo de se ter assegurada uma melhor qualidade dos serviços prestados.

Tratando ainda da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, é importante ressaltar que ela está voltada para os métodos consensuais de conflitos, designados de mediação e conciliação, os quais a própria Resolução CNJ nº 125/2010 considera como instrumentos efetivos de pacificação social e solução e prevenção dos litígios.

Neste sentido, a partir da instituição da citada PJNTAC surge para os órgãos judiciários o dever de oferecer não somente a solução adjudicada dos conflitos, ou seja, aquela dada por meio de uma decisão judicial, mas também oferecer outros mecanismos de solução, como a mediação e conciliação de enfrentamentos, prestando atendimento e orientação eficazes ao cidadão, conforme regulamentado pelo art. 1º, parágrafo único, da Resolução CNJ nº 125/2010.

A semelhança entre a mediação e a conciliação de conflitos é que ambas tratam de formas de resolução de conflitos, contando com a atuação de terceiro intermediador para auxiliar as partes envolvidas a chegar à autocomposição; ou seja, tanto o mediador quanto o conciliador exercem um papel de catalisador da solução do conflito (DIDIER JÚNIOR, 2016).

Com atenção voltada à implementação da PJNTACI, a Resolução CNJ nº 125/2010, em seu artigo 2º, elenca três questões principais a serem observadas nesta fase da política pública: (i) centralização das estruturas judiciárias; (ii) adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores; e, (iii) acompanhamento estatístico específico.

Tais questões justificaram a criação pelos Tribunais do país dos denominados Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Núcleos), que coordenados por magistrados, tiveram as atribuições de:

I – Desenvolver a Política Judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses, estabelecida nesta Resolução; II – planejar, implementar, manter e aperfeiçoar as ações voltadas ao cumprimento da política e suas metas; III – atuar na interlocução com outros Tribunais e com os órgãos integrantes da rede mencionada nos arts. 5º e 6º; IV – instalar Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania que concentrarão a realização das sessões de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, dos órgãos por eles abrangidos; V – promover capacitação, treinamento e atualização permanente de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores nos métodos consensuais de solução de conflitos; VI – na hipótese de conciliadores e mediadores que atuem em seus serviços, criar e manter cadastro, de forma a regulamentar o processo de inscrição e de desligamento; VII – regulamentar, se for o caso, a remuneração de conciliadores e mediadores, nos termos da legislação específica; VIII – incentivar a realização de cursos e seminários sobre mediação e conciliação e outros métodos consensuais de solução de conflitos; IX – firmar, quando necessário, convênios e parcerias com entes públicos e privados para atender aos fins desta Resolução (CNJ, 2016).

Dentre as atribuições mencionadas, a instalação dos Cejusc ganha destaque por se tratar de um instrumento de desenvolvimento dessa política para o atingimento de suas finalidades. Sua importância é reforçada com a obrigatoriedade de sua criação pelos Tribunais, cujos órgãos são “responsáveis pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão” (CNJ, 2016).

2.2 O papel dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos (Cejuscs) à luz da Agenda 2030

Para compreender melhor o papel dos Cejusc e sua atuação com fundamentação na Agenda 2030, é necessário entender sua estrutura e funcionamento. O Cejusc, conforme já enfatizado, é uma unidade do Poder Judiciário responsável pelo atendimento e orientação do cidadão para a realização e gestão das audiências de conciliação e mediação de conflitos.

O Cejusc tem, ao menos, três funções primordiais: (i) realizar audiências pré-processuais de conciliação e mediação de conflitos, que são aquelas realizadas antes de existir propriamente um processo judicial; (ii) audiências processuais de conciliação e mediação, ou seja, aquelas audiências realizadas durante o trâmite do processo judicial (nesta hipótese já existe o processo); e, (iii) realizar o atendimento e orientação ao cidadão (TJBA, 2019).

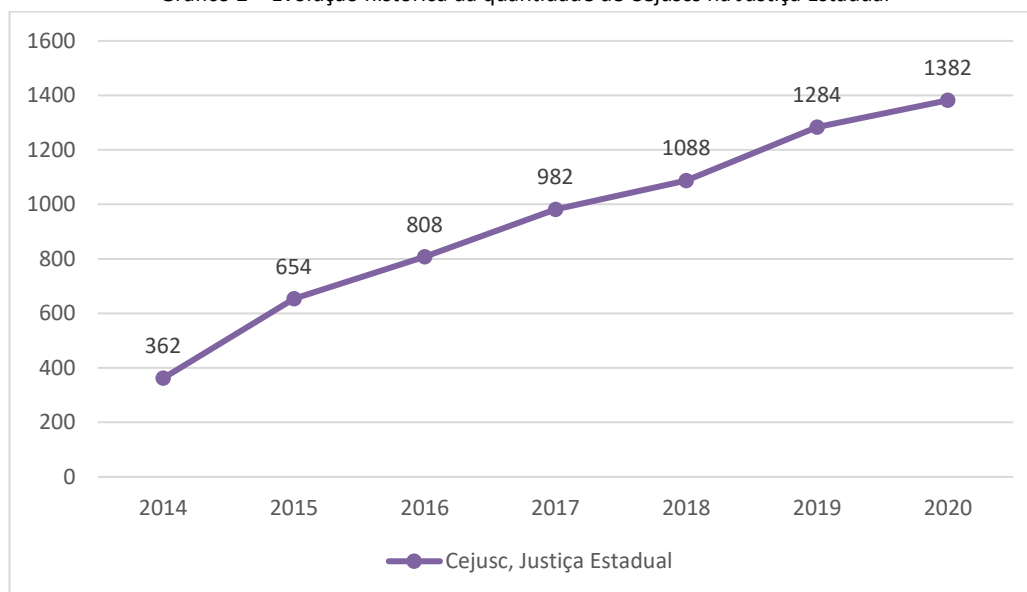
Por isso, pode-se afirmar que o funcionamento do Cejusc se dá por meio de três setores principais: pré-processual, processual e de cidadania, conforme artigo 10º da Resolução CNJ nº 125/2010, com redação dada pela Resolução CNJ nº 326/2020. As unidades do Cejusc funcionam como células (instrumentos) de funcionamento da política pública de tratamento adequados dos conflitos, nas quais atuam os mediadores e os conciliadores, assim como os funcionários do Judiciário, responsáveis por realizar a triagem dos casos e prestar as informações e orientações necessárias, sempre visando à garantia do acesso à ordem jurídica justa (CNJ, 2017).

A organização dessas unidades é realizada por um juiz coordenador, podendo contar também com um adjunto, a quem incumbem as funções de (i) administrar o Centro; (ii) homologar os acordos entabulados; e, (iii) supervisionar o serviço dos conciliadores e mediadores. Essas unidades devem possuir pelo menos um servidor com dedicação exclusiva, o qual deve ser capacitado em métodos consensuais de solução de conflitos, para triagem e encaminhamento adequado dos casos, em conformidade com os termos do artigo 9º da Resolução CNJ nº 125/2010, com redação dada pela Resolução CNJ nº 326/2020.

Além disso, os parâmetros utilizados para a criação dos Cejuscs não são somente o de gerenciamento dos processos, mas também os propostos pelo Fórum de Múltiplas Portas ou Tribunal Multiportas do direito norte-americano. Na experiência brasileira, os Cejuscs originaram-se, principalmente, da Lei dos Juizados de Pequenas Causas (Lei nº 7.244/84) e pela Lei dos Juizados Especiais (Lei n. 9.099/95), que além de trazerem a mediação para o processo, permitiram a utilização da conciliação, em fase anterior à propositura da ação (fase pré-processual), de modo a evitar a judicialização dos conflitos.

Os assuntos que podem ser tratados no âmbito do Cejuscs são referentes a matéria cível, fazendária, previdenciária, de família ou dos Juizados Especiais Cíveis, Criminais e Fazendários. Atualmente, no país existem 1.382 unidades de Cejusc ativas. O gráfico abaixo ilustra a evolução ao longo dos anos da quantidade de Cejuscs na Justiça Estadual:

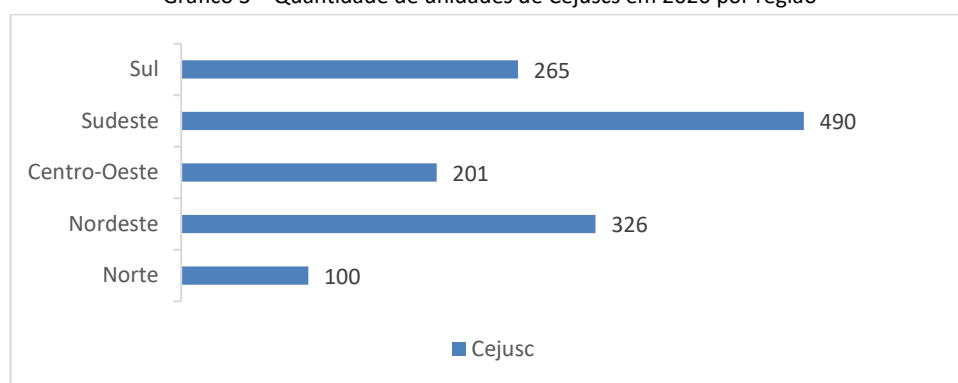
Gráfico 2 – Evolução histórica da quantidade de Cejuscs na Justiça Estadual



Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

Dentre essas 1382 unidades ativas de Cejuscs, a região Sudeste representa pouco mais de 35% desse total, seguidas da região Nordeste, Sul, Centro-Oeste e Norte, como pode ser observado no gráfico abaixo. Isso se justifica, sobretudo, pela população em números absolutos de cada região (GOV, 2021), seguindo a lógica de que quanto maior a população, mais unidades são necessárias.

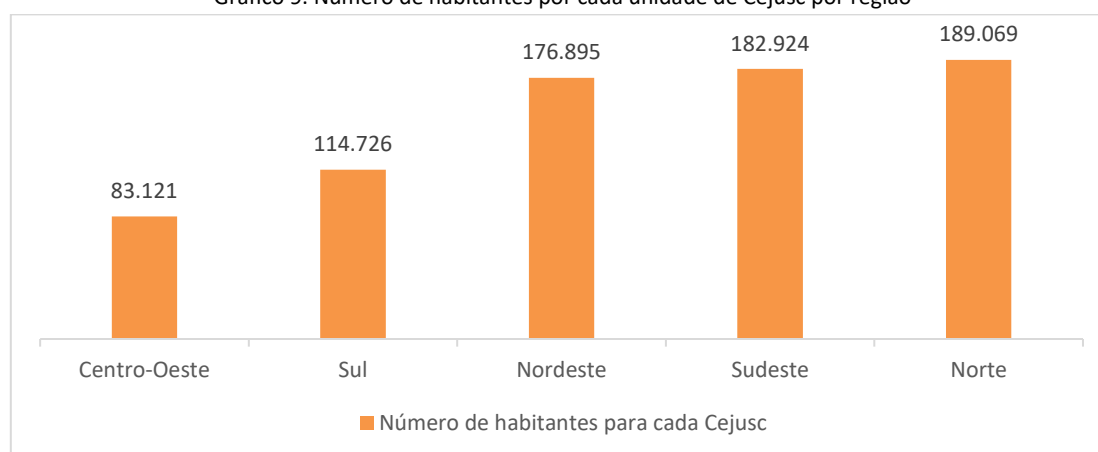
Gráfico 3 – Quantidade de unidades de Cejuscs em 2020 por região



Fonte: Adaptado de Conselho Nacional de Justiça, 2021.

Contudo, quando analisados, proporcionalmente, os dados referentes ao número das unidades de Cejusc por região em relação ao total da população, é possível verificar que as regiões Centro-Oeste, Sul e Nordeste ganham destaque em relação à região Sudeste e Norte, cujas unidades atendem, respectivamente, cerca de 182 mil e 189 mil habitantes por Cejusc, como é verificado do gráfico abaixo.

Gráfico 9. Número de habitantes por cada unidade de Cejusc por região

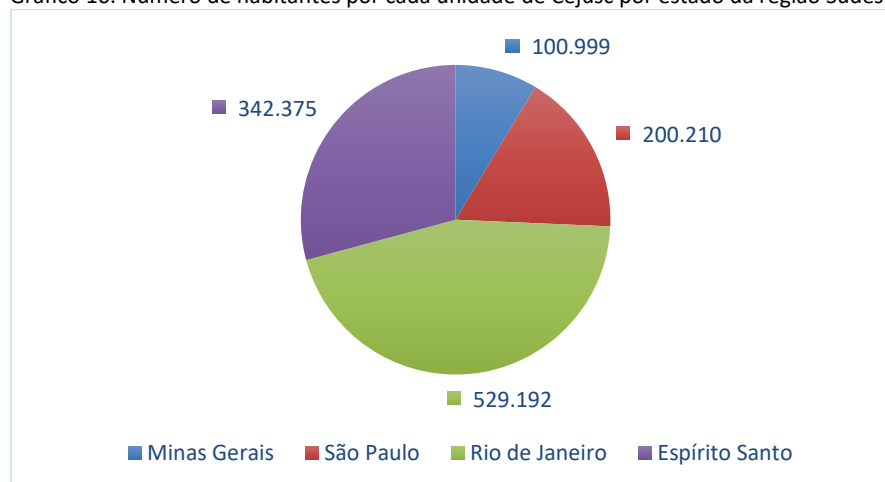


Fonte: Elaborado pelos autores, 2022.

Embora a região Sudeste apresente o maior número de unidades de Cejuscs, verifica-se que ela se encontra deficitária quando comparada com a região Norte, por exemplo, que conta com uma diferença significativa de aproximadamente mais de 106 mil habitantes, caracterizando uma possível deficiência no número de unidades disponíveis para o atendimento à população.

Analisando especificamente a região Sudeste, percebe-se que o estado de São Paulo possui maior número de unidades de Cejuscs (233), seguido dos estados de Minas Gerais (212), Rio de Janeiro (33) e Espírito Santo (12) (CNJ, 2021). A mesma análise proporcional foi aplicada analisando a variável resultando do número de unidades de Cejusc por estados, comparado ao número populacional da região Sudeste. Foram apontados os seguintes resultados:

Gráfico 10. Número de habitantes por cada unidade de Cejusc por estado da região Sudeste



Fonte: Elaborado pela autora (2022)

Dentro do contexto regional, mais uma vez o estado de São Paulo, apesar de conter a maior quantidade de unidades, destaca-se nos números. Essas unidades servem um menor número da população quando comparadas, por exemplo, ao estado de Minas Gerais, no qual cada unidade disponível consegue servir pouco mais de 100 mil habitantes.

Este resultado está, inclusive, bem acima do número de habitantes por cada unidade da região Sudeste. Interessante dado a se tratar, também, está no conhecimento da sociedade sobre a funcionalidade de tais Centros de Conciliação, na medida em que é possível verificar que mais da metade (55%) dos entrevistados na pesquisa acerca do conhecimento do sistema de justiça alegaram não conhecer ou não saber dizer sobre a função dos referidos órgãos de conciliação, sendo que apenas 22% afirmaram conhecer bem ou mais ou menos e 23% conhecem somente por escutarem opiniões alheias.

O nível de confiança em tais órgãos também foi objeto de pesquisa. Verificou-se que 43% dos entrevistados responderam não confiar nos núcleos ou centros de conciliação e, 45% afirmaram confiar neles. O que otimiza a percepção da sociedade em relação aos centros de conciliação é a avaliação em questão, que para 68% dos entrevistados é considerado ótimo, bom ou regular, o que se caracteriza mais um fator preponderante para mostrar os possíveis alinhamentos à Agenda 2030.

Ao que parece, os centros de conciliação ainda estão distantes da sociedade, o que provoca um problema de acesso à justiça, sobretudo, quando se leva em conta que 82% das pessoas que participaram da pesquisa de Estudo de Imagem do Judiciário (EIJ) afirmaram não terem tido nenhuma experiência com os núcleos ou centros de conciliação. Trata-se, portanto, de uma importante justificativa para o alinhamento às ODS 11 e 16, as quais precisam ser otimizadas e expandidas para aumentar o acesso aos assistidos mais vulneráveis.

Aqui, se insere a defesa apontada por Watanabe (1988) que sustenta que o Judiciário tem o dever de promover maneiras de se comunicar de forma eficaz com seu diverso público, utilizando-se dos mais variados meios. E, não basta apenas criar mecanismos para que a comunicação ocorra, deve-se, antes de tudo, proporcionar o acesso de todos a essa comunicação.

A cultura de litigância pode ser constatada, por exemplo, analisando os dados de pesquisa que apontam a percepção da comunidade quanto a adoção de medidas que aproximam o Judiciário da sociedade. Nesses dados, pode-se notar que o indicador que mensura o estímulo a conciliação prévia extrajudicial é o último critério apontado na pesquisa, com menção a ele por apenas 7% dos entrevistados.

Essas análises apontam para a relevância da função do Cejusc para sociedade, tornando-o reconhecido e obrigatório perante os tribunais brasileiros, sobretudo, no que diz respeito à garantia do acesso à justiça a todos. É nesse cenário que estas análises e pesquisas se fazem imprescindíveis para entender como são implementados os Cejusc, como são desenvolvidas as suas atividades, e qual a qualidade do serviço prestado à população.

Essa garantia ao acesso à justiça propicia maior igualdade de direitos: para os detentores dos meios de produção - os quais podem pagar por melhores mecanismos dentro do processo jurídico - as facilidades; para os mais vulneráveis - os quais ficam à mercê de assistência governamental - acessibilidade, instituições que asseguram a igualdade de direitos e garantem serviços eficazes e eficientes, contribuindo para a redução da desigualdade social.

3 CONCLUSÃO

Diante do pressuposto, compreende-se que os Centros Judiciários de Solução de Conflitos atuam em concordância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas, uma vez que prevê a resolução das questões jurídicas entre as partes interessadas, de maneira mais pacífica e menos conflituosa, além de exercer, de forma gratuita, os serviços técnicos necessários para os processos dos assistidos.

Promover a paz e a justiça é também uma maneira de mitigar as desigualdades sociais, ainda mais quando se leva em conta as condições sociais daqueles que a procuram. É fato que existam limitações estruturais e de pessoal nos Cejuscs, mas em seu cerne está o princípio de assistência que visa, de forma direta e indireta, aos objetivos definidos pela Agenda 2030.

Referências

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>>. Acesso em: 23 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 221, de 10 de maio de 2016**. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2279>>. Acesso em: 25 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 385, de 06 de abril de 2021**. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3843>>. Acesso em: 23 out. 2022.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. Volume 1. 18ª ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2016.

GOV. Notícias. Economia e Gestão Pública. População brasileira chega a 213,3 milhões de habitantes, estima IBGE, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/08/populacao-brasileira-chega-a-213-3-milhoes-de-habitantes-estima-ibge#:~:text=com%20932%20moradores.-,Estados,%C3%A9%20Roraima%2C%20com%20652.713%20moradores>>. Acesso em: 5 jul. 2023.

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Nações Unidas – Brasil, 2023. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em 18 set. 2023.

TJBA. Perguntas Frequentes. Nupemec. Disponível em:

<<https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/NUPEMEC/403253-duvidas-frequentes-cejucs.xhtml#:~:text=O%20Centro%20Judici%C3%A1rio%20de%20Solu%C3%A7%C3%A3o,atendimento%20e%20orienta%C3%A7%C3%A3o%20ao%20cidad%C3%A3o>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide (Orgs.). Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover, p. 24-30, 2005.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e meios consensuais de solução de conflitos. p. 87-94. In: Tribunais multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Organizadores: Rafael Alves de Almeida et al. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: Grinover, A. P.; Dinamarco, C. R.; Watanabe, K. (Org.). **Participação e Processo**, São Paulo: Ed. Revista dos tribunais, 1988, p. 128-135.