O JUDICIÁRIO E A CONCILIAÇÃO EM NÚMEROS: UMA ANÁLISE DA CONJUNTURA

Thiago Ferreira Cordeiro

Graduado em Ciências Sociais pela UERJ
Graduado em Direito pela UNIRIO
Pós-graduado em Direito Privado pela UNIFFA
Técnico de Atividade Judiciária do TJRJ

Resumo: Atualmente discute-se o problema gerado pelo elevado número de causas que tramitam no poder judiciário sem encontrar solução. A situação representa um entrave à efetivação do acesso à justiça, contribuindo para a descrença do jurisdicionado nas cortes brasileiras. Dessa forma, o Novo Código de Processo Civil (lei 13.105/15) e a Lei de Mediação (lei 13.140/15) conferiram um forte ânimo às técnicas de autocomposição de crises jurídicas. Enquanto os tribunais se aparelham para se adaptar às mudanças, os dados já estão sendo produzidos para medir o êxito das tentativas de conciliação e seus efeitos sobre o número de processos.

Palavras-Chave: Conciliação, Excesso de Judicialização, Acesso à Justiça, Processo Civil.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 3
2. A SITUAÇÃO DO JUDICIÁRIO SEGUNDO OS DADOS OFICIAIS 5
3. RESPOSTAS À CRISE 9
4. O PARADOXO DE AQUILES E DA TARTARUGA 12
5. A CONCILIAÇÃO EM NÚMEROS 13
6. CONCLUSÃO 20
7. REFERÊNCIAS 21

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, muito se discute a respeito do excesso de judicialização e a incapacidade do judiciário de atender a um número tão elevado de causas[1], problema que onera a máquina do Estado com questões as quais poderiam ter sido evitadas ou solucionadas extrajudicialmente se as relações entre os diversos atores sociais funcionassem harmonicamente, ou se autocorrigissem em caso de falhas.

Compreender o citado excesso invoca paradoxalmente o debate acerca do acesso à justiça (REIS, 2014). Seria de se pensar, em um primeiro momento, que há uma correlação positiva entre os dois fenômenos. Isto é, a propositura demasiada de processos seria fruto de uma ampla facilidade de entrada no judiciário. A realidade, contudo, coloca ambos em oposição.

Inicialmente faz-se importante lembrar a profundidade da noção de acesso à justiça[2]. Este não se limita ao aspecto formal da possibilidade de ingressar em juízo com uma ação, mas engloba a efetiva satisfação do direito material com a consequente pacificação do conflito. Deste modo, é um conceito que se materializa em diversos aspectos. O Art. 4º do Código de Processo Civil positivou essa ideia quando normatizou que: "As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa". (BRASIL, 2015). Assim a lei ajuda a entender que o acesso real à justiça é aquele que prima pela justa resolução do mérito da causa, com a entrega do bem jurídico pleiteado, inclusive quanto aos procedimentos de execução, em um tempo hábil. Visando a contemplar esse aspecto substancial, Watanabe (2005) prefere falar em *acesso à ordem jurídica justa*, o que engloba uma forma mais ampla de acessibilidade, inclusive quanto à justiça conciliativa, considerando que não só no judiciário se aplica o direito.

Já o excesso de judicialização é explicado por Cappelletti, em parte, pela transformação do Estado Liberal para o Estado Social ao longo do século XX, fenômeno que seria acompanhado de uma crescente desilusão em relação às classes políticas e aos governos (apud REIS, 2014). Dessa sensação de deficiência do Estado emergiria o

[1] São quase 80 milhões de processos para um pouco menos de 20 mil magistrados. De acordo com o *Relatório Justiça em Números 2019,* divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2018, cada juiz brasileiro julgou, em média, 1.956 processos, o que equivale a 7,8 casos por dia útil.

[2] "[...] o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação". (CAPPELLETTI; GARTH (1988, p. 11-12).

protagonismo do juiz como reparador de injustiças. De fato, é coerente a ideia de que a demanda reprimida nos outros poderes se transfere ao judiciário. Entretanto, parece cabível uma ampliação do argumento. Quando a sociedade apresenta um baixo grau de organização, caracterizado pela fragilidade de seu Capital Social[3], o qual se traduz na carência de instrumentos de autocomposição, os conflitos se multiplicam ao passo que a jurisdição contenciosa desponta como o caminho natural – ou o único – para resolvê-los.

Seja como for, o excesso de judicialização é mais identificado como uma patologia do que a consequência de tribunais mais acessíveis. Na verdade, o elevado número de demandas, apesar de representar uma maior abertura formal da justiça, implica uma crescente dificuldade de atender, com qualidade, as necessidades dos jurisdicionados. Assim, experimenta-se o paradoxo de que no judiciário demanda-se muito e resolve-se, proporcionalmente, pouco.

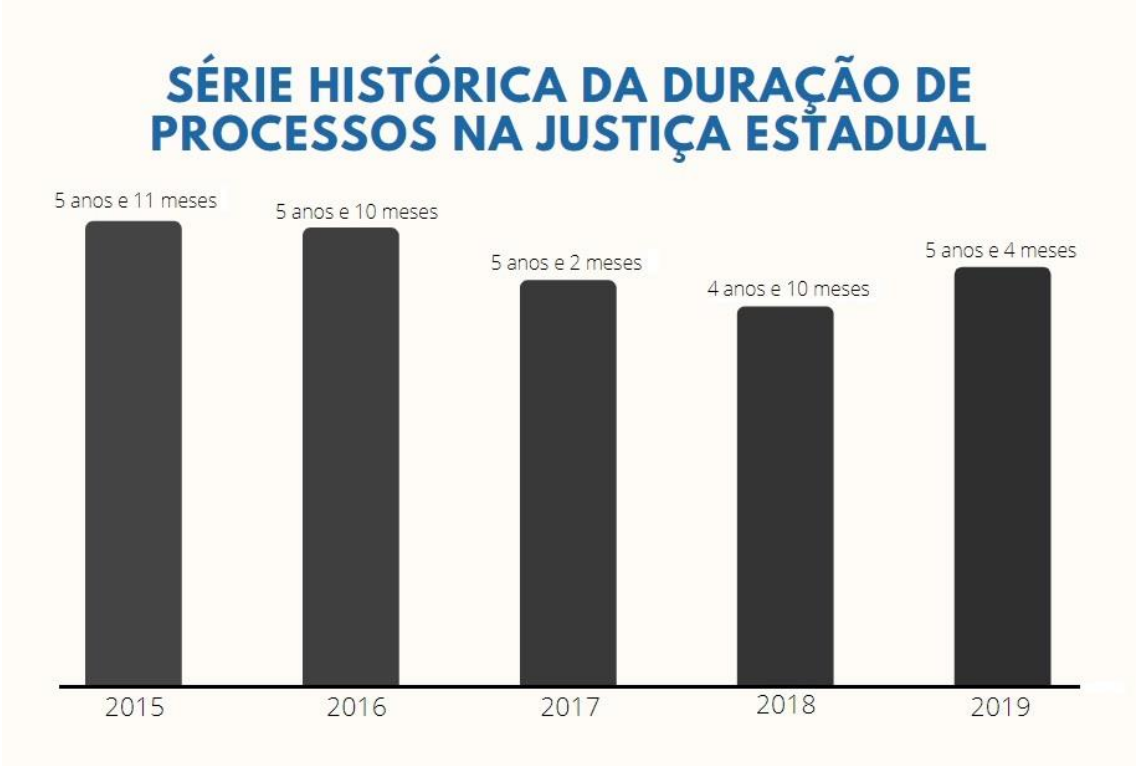
Neste contexto, passa-se a entender as escolhas do legislador na implementação do Novo Código de Processo Civil, vigente desde 2016. Por trás da preocupação em flexibilizar as normas processuais e resolver o mérito por acordos, encontra-se a necessidade de atender às demandas contemporâneas quanto à jurisdição. A mais evidente dessas demandas é de ordem prática: diz respeito ao grande volume de processos que chegam diariamente às portas do judiciário.

Dessa forma, o presente artigo pretende analisar alguns dados oficiais sobre o alto número de demandas no judiciário, assim como os índices e estruturas de autocomposição, que entraram em destaque a partir de 2015 com o intuito de responder ao problema da sobrecarga de trabalho.

[3] O conceito é aqui empregado referindo-se "a existência de relações de solidariedade e de confiabilidade entre os indivíduos, grupos e coletivos, inclusive a capacidade de mobilização e de organização comunitárias, traduzindo um senso de responsabilidade da própria população sobre seus rumos e sobre a inserção de cada um no todo". (GUSTIN, 2005, p. 198)

2. A SITUAÇÃO DO JUDICIÁRIO SEGUNDO OS DADOS OFICIAIS

O relatório *Justiça em números* de 2020, publicado pelo CNJ, demonstra que em média, a cada 100.000 habitantes, 12.211 ingressaram com uma ação em 2019, isto é, mais de 12% da população. Olhando para um período mais longo, Dakolias (apud SOUZA, 2015, p. 50) afirma que "o judiciário brasileiro em geral experimentou um aumento de dez vezes no número de casos ajuizados anualmente durante o período de 1988 a 1996". Coerentemente, a duração média das causas na Justiça Estadual é de 5 anos e 4 meses. Apesar da demora, nos últimos anos o tempo de duração dos processos sofreu uma significativa queda. Movimento esse que já retrocedeu em parte, como se observa no gráfico a seguir:



Fonte: Justiça em Números 2020/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2020.

Explica o relatório que esses valores devem ser interpretados com cuidado. O instrumento da média guarda limitações metodológicas para expressar o tempo, vez que é fortemente influenciado por valores extremos. As medidas encontradas podem então estar sendo subestimadas por extinções prematuras de processos e até mesmo pelas conciliações, que deslocam a média para baixo. Assim, um processo no qual seja interposto recurso da sentença de conhecimento, seja a mesma confirmada em sede de

apelação e baixada para cumprimento poderá chegar em média a 7 anos e 11 meses de duração[4].

Um resultado desse quadro de inacessibilidade é que outros tantos conflitos ficam represados na sociedade, enquanto *litigiosidade contida*[5], ante a descrença na eficiência jurisdicional. Os cidadãos, insatisfeitos com os mecanismos legítimos de pacificação podem, no limite, recorrer a condutas antissociais ou criminosas (BACELLAR, 2015). A esse respeito, destaca-se:

> Os perigos de tais posturas, Kafka outrora bem os revelou ao enunciar, no magistral "O processo", que a Justiça existe para quem nela acredita. Destarte, a perda dos valores simbólicos, carcomidos pelas algemas da lentidão, inevitavelmente acabará resultando na prevalência da lei do mais forte, na exacerbação do poder econômico, acabrunhando sempre e mais o desvalido cidadão comum. (MELLO, 2007, pp. 88-90)

Em relação ao risco de que a corrosão da legitimidade da tutela judiciária possa levar a autotutela (ilícita), o império da força é apenas uma das práticas nefastas que podem advir. Uma outra gama de costumes, muito bem conhecidos de nossa cultura patrimonialista, são aplicados para preencher o vácuo deixado pela baixa institucionalidade. Falamos de propinas, apadrinhamentos, trocas de favores, "carteiradas", etc. Formas de invadir o espaço público com práticas privadas, que são expressão do poder particular de quem as usa, fazendo com o que o direito esteja disponível para uns, embora não para outros. Isso sem necessidade de adentrar no proporcional ganho de legitimidade que resulta a organizações criminosas ou "coronéis" de um modo geral, que conquistam espaço de autoridade na ausência de uma referência pública.

Tal incredulidade é um problema real que impacta a imagem e a credibilidade do judiciário frente a sociedade. Em pesquisa de âmbito nacional realizada em 2019 pelo IPESPE[6] em parceria com a FGV, investigou-se a percepção que a população e operadores do direito têm do funcionamento do judiciário. Constatou-se que 21% da população entrevistada avalia a atuação do judiciário como boa ou ótima, contra 35% que avalia como ruim ou péssima. Do total, 41% consideram regular e 3% não souberam opinar. Comparativamente, um estudo realizado em abril de 1999 pela Vox Populi,

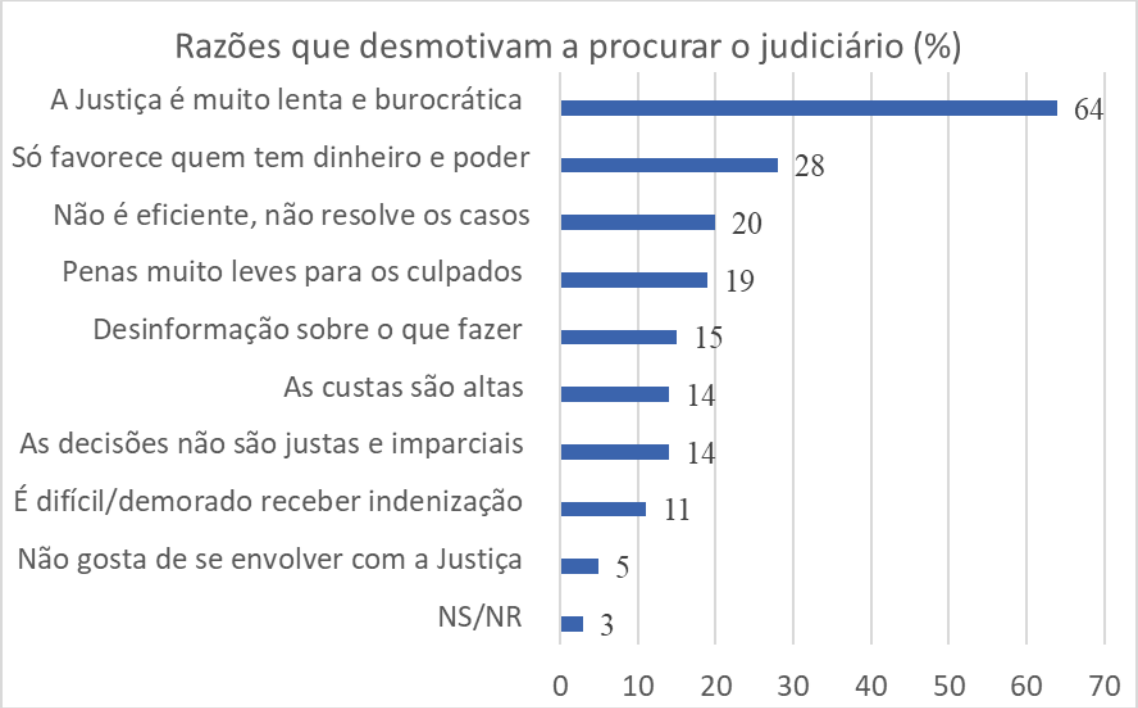
[4] Constatou-se no relatório demora de 3 anos e 3 meses no primeiro grau, 1 ano e 1 mês no segundo grau e 3 anos e 7 meses em cumprimento de sentença.

5 Expressão utilizada por Kazuo Watanabe (2005).

[6] Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas.

portando vinte anos antes, mostra que apesar dos esforços recentes de modernização, muito pouco mudou na opinião da sociedade. À época, perguntados sobre a qualidade do judiciário, 34% dos entrevistados a consideravam competente, contra 58% que a julgavam incompetente.

A pesquisa atual perguntou também a pessoas comuns quais são os motivos que mais as desmotivam a procurar a tutela do judiciário. A tabela abaixo representa as respostas obtidas:



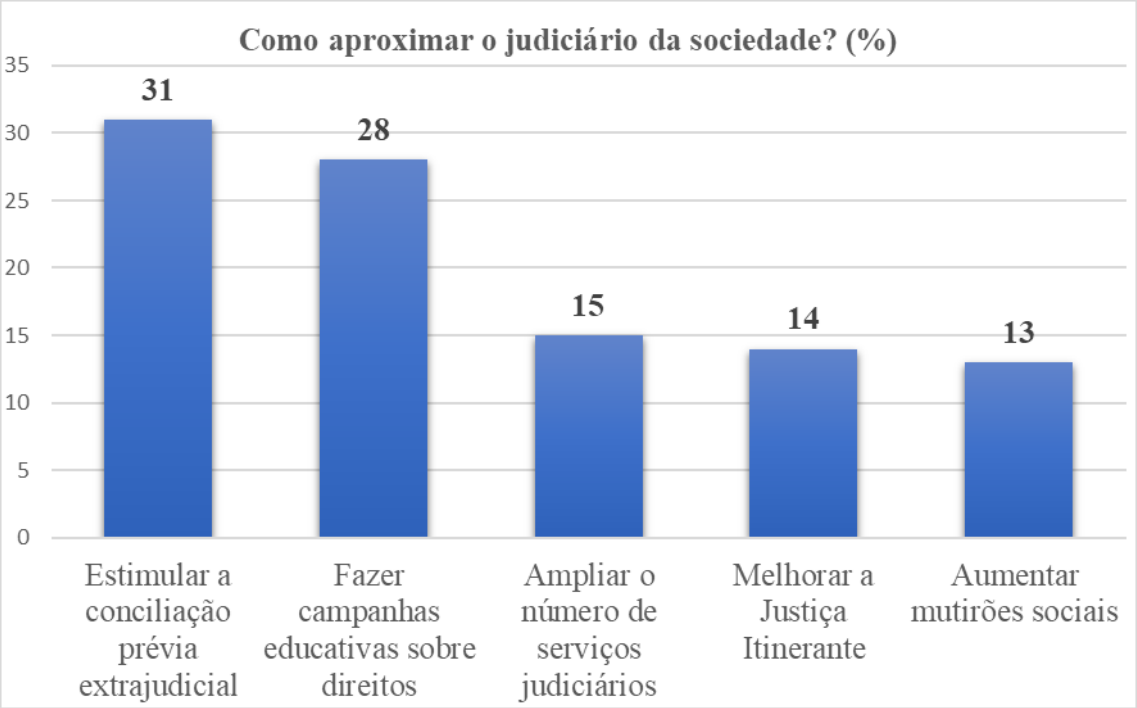
Fonte: FGV/IPESPE

Percebe-se que as maiores dificuldades identificadas são a morosidade e a burocratização dos processos. Também foram alegadas falta de eficiência e demora para receber indenizações, que são problemas da mesma natureza. Além disso, quando perguntados se consideram a justiça lenta, 93% concordaram que sim (na pesquisa de 1999, houve 89% de concordância). Mas já em 1993, em pesquisa do Ibope, 87% dos entrevistados diziam que "o problema do Brasil não está nas leis, mas na justiça, que é lenta" (CASTELLAR PINHEIRO, 2003, p. 45). Outro aspecto destacado é que respectivamente 28%, 14% e 5% dos entrevistados responderam que o judiciário só favorece que tem dinheiro e poder[7]; que as decisões não são justas; e que não gostam de

[7] Em pesquisa de 1993 do IBGE se constatou que para 80% dos entrevistados "a justiça brasileira não trata os pobres e ricos do mesmo modo" (PINHEIR, 2002, p. 4)

se envolver com a justiça, demonstrando certa insatisfação e distanciamento da população. Além disso, as reclamações quanto aos valores de custas e desinformação sobre o que fazer incluem-se ainda nos aspectos formais do acesso à justiça. Apesar da avaliação negativa, 59% dos entrevistados afirmaram (em 2019) que vale a pena recorrer ao judiciário, contra 29% que pensam o contrário e 12% que não responderam.

Quanto à percepção dos magistrados, o estudo avaliou 3.830 respostas. Questionados sobre o que poderia ser feito para aproximar os tribunais da sociedade, estas foram as sugestões:



Fonte: FGV/IPESPE

É notável que para a maioria dos juízes, desembargadores e ministros[8], a melhor medida a ser tomada em termos de facilitar o acesso à justiça (ou ordem jurídica justa) é o amadurecimento da conciliação e mediação, sobretudo extrajudicialmente, com o propósito de prevenir litígios. Apesar deste quadro, como se verá mais adiante neste trabalho, há também resistência dos operadores do direito de um modo geral, a dedicarem-se a autocomposição.

Em outra pesquisa conduzida por Castelar Pinheiro, magistrados afirmaram que o a morosidade era "frequentemente agravada por indivíduos, firmas e grupos de interesse usarem a justiça não para pleitear direitos, mas para postergar o cumprimento de suas

[8] A amostra incluiu juízes de 1º e 2º grau em atividade; juízes e desembargadores inativos, assim como ministros de tribunais superiores.

obrigações. O Estado, em particular, é visto como fazendo um mau uso contumaz da justiça, utilizando-a como instrumento quase-fiscal" (PINHEIRO, 2003, p. 4). Denota-se, portanto, o costume de recorrer ao judiciário quase como se este fosse um órgão policial, dotado de um aparato coercitivo para forçar o cumprimento das obrigações, mesmo quando não há uma controvérsia jurídica relevante que necessite de uma cognição judicial. Trata-se antes de uma estratégia de usar a máquina pública para arrancar a resistência do outro, ou propositalmente impô-la.

O cenário de crise do judiciário não precisa ser exaltado com o intuito de desprestigiar a jurisdição contenciosa em valorização das chamadas "soluções alternativas". Sem dúvida a via tradicional é imprescindível. Mas é preciso reconhecer a realidade de que há uma incapacidade estrutural do Estado-juiz de acompanhar o crescimento populacional e a multiplicação de litígios cada vez mais complexos (BACELLAR, 2015).

3. RESPOSTAS À CRISE

Com o intuito de melhor gerenciar o funcionamento do judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estipula anualmente uma série de metas nacionais e específicas a serem alcançadas por esse poder[9]. Considerando que a duração razoável do processo é uma das dimensões do acesso à justiça, o CNJ define como quatro anos o prazo máximo ideal de duração dos processos, entre a distribuição da petição inicial e a prolação de sentença. Trata-se da Meta 2, a qual constitui o compromisso de todos os segmentos da justiça em julgar os processos mais antigos[10]. Embora muito justa a preocupação, há críticas ao estabelecimento desse prazo. Diz-se que é um escopo meramente quantitativo que gera uma pressão pela redução do acervo de processos nos tribunais, deixando em segundo plano a qualidade da prestação jurisdicional. De nada adianta que a causa seja julgada rapidamente se a decisão não for justa, não observar os demais direitos processuais e, sobretudo, não pacificar o conflito. Existe, por isso, a preocupação de que muitos tribunais forcem a solução precoce de processos para atender a Meta 2 (PINHO,

[9] A redação das Metas para o ano de 2020 encontra-se disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/01/Metas-Nacionais-aprovadas-no-XIII-ENPJ.pdf

[10] Para Justiça Estadual, por exemplo, devem ser julgados pelo menos 80% dos processos distribuídos até 31/12/2016 no 1º grau, 80% dos processos distribuídos até 31/12/2017 no 2º grau, e 90% dos processos distribuídos até 31/12/2017 nos Juizados Especiais e Turmas Recursais (CNJ, 2020).

2015). Contudo, há de se fazer justiça e reconhecer que a conciliação não foi esquecida pelo CNJ – corresponde à Meta 3[11].

A preocupação citada relaciona-se a um outro fenômeno criticado no judiciário brasileiro relacionado ao excesso de judicialização e a dificuldade de acesso à justiça: a jurisdição de massa. Esta designa uma precarização da atividade jurisdicional, que a aproxima de um modo de produção fordista[12], tornando as decisões mais rasas e padronizadas, na tentativa de atender a uma demanda igualmente massificada e repetitiva[13]. Dessa forma, não são raras as decisões de fundamentação tautológica, que apenas repetem dispositivo de lei, apresentam justificação genérica ou ignoram argumentos relevantes, no modelo "copia e cola". Destaca-se o relato de um magistrado do TJSP quanto ao julgamento de causas de acidente de trabalho:

> Os processos foram tratados em série, como jurisdição de massa, com quase todos os despachos em carimbos ou impressos colocados pelo cartório e audiências marcadas somente para as segundas e sextas-feiras, quatorze em cada um desses dias, efetuadas em mesa ao lado da minha, em que realizava outras audiências da Vara. As sentenças de acidentes do trabalho eram proferidas depois, em casa, usando rascunhos impressos com espaço para o lançamento da fundamentação do caso (BENETI, 1996, p. 28-29).

Tentando combater essa prática, o art. 489, §1º do CPC enumerou hipóteses como as citadas, dentre outras, como vício de fundamentação, constituindo causa de nulidade do provimento. Contudo, considerando uma realidade as altas taxas de congestionamento dos juízos, alguma flexibilização dessa regra acaba sendo tolerada para que os processos não fiquem estagnados. O magistrado supramencionado inclusive defende que a mesma é uma prática necessária. Os julgadores precisariam tratar com mais rapidez e superficialidade os casos menos importantes para que não tomem o tempo necessário à

[11] Para Justiça Estadual a meta é aumentar o índice de conciliação em 2% em relação ao ano anterior; e para a Justiça Federal é alcançar o mínimo de 6% de acordos nos processos distribuídos; enquanto para justiça do trabalho basta manter o índice de conciliação na fase de conhecimento, em relação ao percentual do biênio 2017/2018 (CNJ, 2020).

[12] "O objetivo do empresário Henry Ford era criar um método que reduzisse ao máximo os custos de produção da sua fábrica de automóveis, consequentemente barateando os veículos para a venda, atingindo um maior número de consumidores. Até o surgimento do sistema fordista, os automóveis eram feitos artesanalmente, um processo caro e que levava muito tempo para ficar pronto. No entanto, mesmo sendo mais baratos e fáceis de se produzir, os veículos do fordismo não tinham a mesma qualidade atribuída aos feitos artesanalmente". Disponível em: https://www.significados.com.br/fordismo/ Acesso em: 25 de mai. 2021.

[13] Fenômeno análogo à jurisdição de massa é a advocacia de massa, quando também os advogados são capturados pela lógica produtivista.

solução dos casos mais complexos e artesanais: “Temos de ser bons profissionais no trabalho em série, para que possamos ser bons juízes-artesãos” (BENETI, 1996, p. 28).

Outra preocupação do Código de Processo Civil em responder ao problema é o princípio da primazia pela decisão de mérito, consagrado no art. 4º, já analisado acima[14]. Com ele objetiva-se combater a prática da extinção prematura de processos sem análise dos pedidos (art. 485 do CPC) para cumprir metas de desempenho ou por mera rigidez formal. Nota-se que uma demanda cuja matéria não foi apreciada poderá ser reproposta em um novo processo, ou pior: engrossará as estatísticas da litigiosidade contida. Portanto, na linha da instrumentalidade das formas, o código optou por privilegiar o acesso efetivo à justiça, que só ocorre quando o processo caminha até a análise do mérito, superando “embaraços formais” para a real pacificação do conflito. (THEODORO JÚNIOR, 2018)

Para aumentar a eficiência do judiciário a nova lei processual fortaleceu outra técnica que, juntamente com a autocomposição, pode ser considerada uma das duas grandes inovações da legislação em termos de acesso à justiça. Fala-se do sistema de precedentes judiciais, conferidor de uma função criativa à jurisdição. No direito brasileiro contemporâneo, a jurisprudência ganhou força como fonte normativa, deixando de ser mera sugestão jurídica, o que nos aproximou do sistema de *common law*. A própria Constituição estabelece a força vinculante *erga omnes* do controle concentrado de constitucionalidade, bem como prevê, a partir da EC 45/2004, o instituto da súmula vinculante, capaz de positivar a jurisprudência com força cogente. A lei processual, por sua vez, autoriza o julgamento dos recursos com fundamento na jurisprudência dominante. Além do dever dos magistrados de provocar os legitimados para propositura de ações coletivas, foi fortalecido o sistema de resolução de demandas repetitivas (THEODORO JÚNIOR, 2018).

Outras tentativas de lutar contra a burocracia e a morosidade são debatidas cotidianamente. Há um eterno “cabo de guerra” entre um mais amplo ou mais restrito cabimento de recursos. O agravo de instrumento, por exemplo, era de aplicação mais aberta no diploma processual anterior, mas teve suas hipóteses taxadas no rol do art. 1.015 da lei atual, para em seguida a jurisprudência mitigar essa taxatividade com o intuito de evitar situações de flagrante injustiça. De certa forma, até no âmbito criminal, a acalorada polêmica quanto ao cumprimento provisório da pena após o trânsito em julgado da

[14] Destacam-se também os artigos 317 e 488 no mesmo diploma processual, corroborando o mesmo princípio.

segunda instância, bem como a proposta fracassada do *plea bargain* (admitir a transação no processo penal), são discussões motivadas pela dificuldade de acesso à justiça, nesse caso traduzida no fenômeno da impunidade.

4. O PARADOXO DE AQUILES E DA TARTARUGA

Sendo assim, é perceptível que há um jogo de forças tentando equilibrar a qualidade e a quantidade de processos. Tornar a tramitação mais célere sem sucatear a justeza das decisões, tendo em vista não só o escopo jurídico, mas também o social e o político já discutidos, tem sido um desafio. Mas é razoável dizer que qualquer proposta destinada a mitigar burocracia e simplificar os procedimentos, embora muito desejáveis, não irão resolver a essência do problema, que é estrutural.

Pode-se invocar aqui o antigo paradoxo no qual Aquiles, herói grego, aposta uma corrida perseguindo eternamente uma tartaruga sem nunca conseguir alcançá-la[15], pois, por mais rápido que ele seja, quando chega à posição inicial A da tartaruga, esta já se encontra um pouco mais à frente, em um ponto B. Quando chega a B, a mesma não está mais lá, pois avançou para uma nova posição C e assim sucessivamente, *ad infinitum*.

De maneira similar, compreende-se que a solução litigiosa nunca será capaz de satisfazer plenamente o acesso à justiça. Isso pois a melhoria da qualidade e eficiência dos serviços jurisdicionais fortalece a *cultura da sentença*[16] e, muitas vezes, faz aumentar o número de demandas antes reprimidas enquanto *litigiosidade contida*, que não eram levadas a juízo justamente em razão das dificuldades existentes à época[17] (SOUZA, 2015). Nesse sentido, como se verá a seguir, a conciliação e a mediação despontam como técnicas capazes, em tese, de responder ao impasse, reformando a base da cultura jurídica, extrajudicialmente inclusive, quanto à solução de conflitos.

---

[15] Trata-se de paradoxo proposto pelo filósofo grego Zenão (sec. V a.C.). Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Paradoxos_de_Zen%C3%A3o Acesso em: 25 de mai. 2021.

[16] Expressão de Kazuo Watanabe para se referir ao costume ou fetiche litigioso de se desejar uma sentença impositiva para resolver conflitos.

[17] "Isso se tornou claro com a implantação dos Juizados Especiais, tanto a nível estadual, quanto a nível federal, os quais, depois de um período de grande agilidade na resolução dos litígios, foram inundados com tal número de demandas que o período para solução aumentou sensivelmente" (SOUZA, 2015, p. 50).

5. A CONCILIAÇÃO EM NÚMEROS

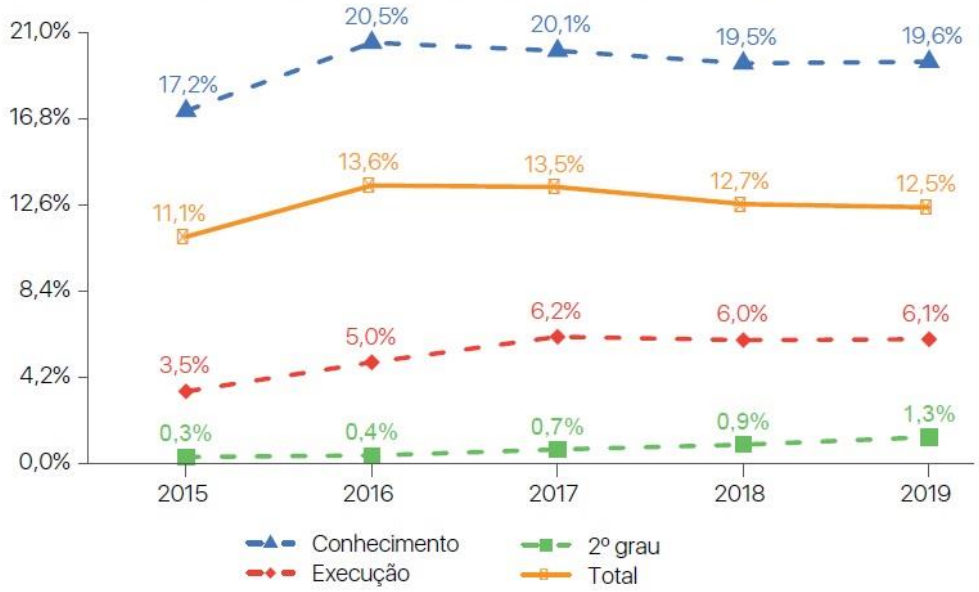
Considerando as inovações relativas a autocomposição trazidas pelo novo código processual e pela lei de mediação (13.140/15), o judiciário vem fazendo esforços para se adaptar e cumprir os mandamentos legais. A audiência de conciliação no início do processo não se limita mais aos casos presumidos pela legislação como de menor complexidade, tendo passado a ser a regra geral do procedimento comum. Para contemplar a mudança, a qual ampliou significativamente o número de audiências de conciliação/mediação na justiça estadual, foram triplicados os *Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania* (CEJUSCs), descentralizou-se o serviço e especializou-se a função de conciliador ou mediador.

Mesmo na vigência do diploma anterior, tais centros já existiam, mas em menor número. No Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro os juízes indicavam determinados processos casuisticamente ao centro, cabendo a este fazer um convite, absolutamente opcional, para o comparecimento das partes, antes mesmo da citação. Nos casos nos quais a audiência era prevista por força de aplicação do antigo procedimento sumário, o comum era a atividade ser centralizada pelo próprio juiz, mesmo porque previa-se a realização de outros atos, como apresentação de defesa e até mesmo, possivelmente, a prolação de sentença.

À medida que o procedimento se tornou mais institucionalizado, geral e obrigatório, foi necessário ampliar a estrutura e especializar a função. Segundo o relatório Justiça em Números 2020, eram 362 centros no país em 2014. Em 2015 passaram para 649, em 2016 para 905, em 2017 para 982, de 1.088 em 2018, até alcançar o número de 1.284 em 2019, o último ano da série histórica até o momento. O número de conciliadores também triplicou, de 6.427 em 2014 para 21.361 em 2018, correspondendo a 4,75% da força de trabalho do judiciário. Note-se que o ano base de 2015 (correspondente ao relatório de 2016), foi o primeiro a incluir informações mais detalhadas a respeito do êxito das conciliações, já antevendo as mudanças a serem dadas a partir do ano seguinte. Antes disso os dados dessa natureza eram negligenciados, dificultando a comparação com períodos anteriores, embora a conciliação fosse uma política do CNJ desde 2006.

Apesar do significativo incremento na infraestrutura os índices de formalização de acordos no judiciário como um todo ainda são relativamente baixos, como se observa a partir do gráfico a seguir, o qual retrata a autocomposição para o judiciário como um todo:

Figura 125: Série histórica do índice de conciliação



Fonte: Justiça em números 2020

A primeira observação a qual chama atenção é o fato de as transações serem celebradas quase que exclusivamente na primeira instância. Conciliações em grau recursal são praticamente inexistentes, embora perfeitamente possíveis. A esse respeito, destaca o relatório de 2016 que:

> Não se pode desconsiderar o efeito desestimulante ao acordo operado pela sucumbência determinada na decisão recorrida. Em regra, da sentença resultam vencedor e vencido, o que reduz a propensão do primeiro de transigir com direitos que já lhe foram reconhecidos em pronunciamento judicial.

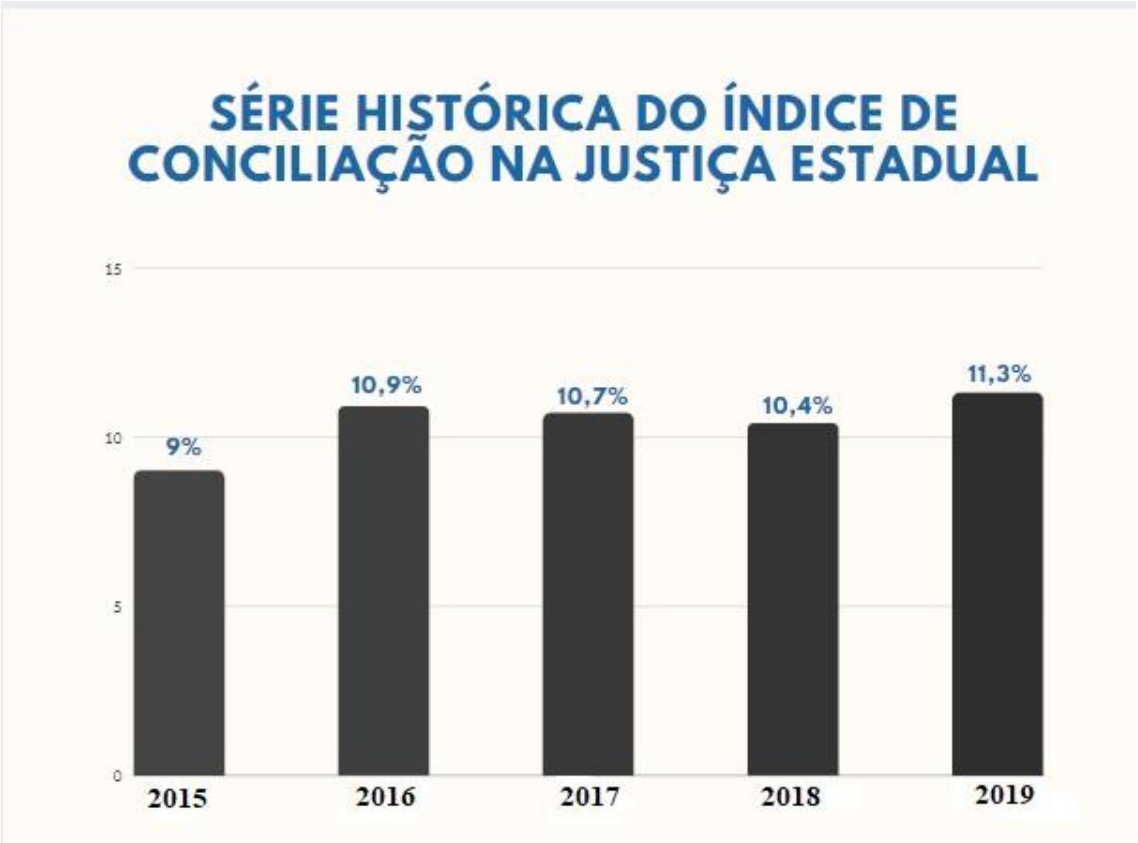
Além disso, percebe-se que o índice total de conciliações no último ano analisado foi de 12,5%. É necessário ter cautela ao analisar esses dados em números absolutos, pois estes condensam realidades muito distintas dentro de cada tribunal. Um valor geral implica colocar no mesmo diapasão acordos em varas comuns e juizados especiais, procedimentos comuns, especiais e de execução, recursos, assim como competências cível, penal, fazendária, etc. Ao misturar populações tão diferentes, inclusive em circunstâncias legalmente proibidas de serem resolvidas por autocomposição, perde-se a clareza do que aquele número representa. Contudo, permanece a sensação de que o êxito de acordos é relativamente baixo. Apenas para efeito de ilustração, sem haver comparabilidade imediata devido às diferenças metodológicas na construção do dado, cumpre ressaltar que Maria Dakolias apontava, já na década de 90, um impressionante

índice de 70% de êxito nas conciliações do judiciário do Chile[18], o que se traduzia em um número altíssimo de casos resolvidos anualmente por cada juiz – 4.809, contra, por exemplo, 1.909 referente ao estado de São Paulo –, apesar de o judiciário chileno receber também, à época, uma quantidade de demandas muito mais elevada por magistrado – 8.187 processos, em comparação a 3.129 em São Paulo (DAKOLIAS, 1999).

Revela-se ainda um cenário ainda pouco empolgante. Entre 2015 (último ano de vigência do código anterior) e 2018, o índice de acordos pouco mudou. O próprio relatório do CNJ chama essa atenção: "[...] em três anos o índice de conciliação cresceu apenas 0,5 ponto percentual". Mas não apenas isso. Outro fenômeno curioso é que a alta no total se deveu a um aumento no número de transações ocorridas nos processos de execução (de 3,5% para 6,0%), sendo que tais ações não são submetidas aos CEJUSCs nem à audiência prévia do art. 334. Quanto às ações de conhecimento, que são o alvo da política, na verdade, houve um pequeno decréscimo na estatística, em 0,5%.

Por outro lado, com o fulcro de anular o impacto do segmento da justiça especial e superior no índice, observando um dado mais específico em relação aos tribunais dotados de CEJUSCs, pode-se tomar os números exclusivamente da justiça estadual, embora os mesmos ainda sejam bastante heterogêneos. Nesse caso, tem-se um resultado ligeiramente mais otimista. Vejamos a o gráfico construído abaixo:

[18] Dado que toma por base os processos submetidos à conciliação e não o total de ações.



Fonte: Justiça em Números 2020/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

O gráfico demonstra um tímido crescimento da conciliação ao longo dos anos recentes. Houve um pequeno aumento entre 2015 e 2016, seguido de um decréscimo nos dois anos seguintes, para subir novamente em 2019. Já quando excluímos do cálculo os processos de execução, que aumentaram em número de transações, mas cujo sucesso em princípio não pode ser associado ao novo CPC, vemos que o número vinha crescendo pouco. Passou de 14% em 2015 para 14,2% em 2018, mas também melhorou em 2019, chegando a 18,1%, considerando apenas ações de conhecimento no judiciário estadual como um todo. Apesar da relativa melhora no último ano da série, foi neste mesmo período em que o tempo de tramitação dos processos voltou a aumentar, após vir decrescendo desde 2015.

Infelizmente os anos de 2020 e 2021 foram atípicos devido ao contexto de pandemia, evitando em muitos estados a realização de audiências, o que deve prejudicar a comparabilidade da série histórica por enquanto. Por outro lado, será interessante observar se a paralisação dos CEJUSCs será acompanhada de uma queda no êxito dos acordos. Aguardaremos pelo relatório oficial destes próximos anos.

Buscando captar mais especificamente a influência das reformas na justiça conciliativa, podemos colacionar a existência dos centros com o sucesso na formação de acordos. Quando fazemos uma comparação entre os estados com maiores quantidades de CEJUSCs e os índices de conciliação por tribunal estadual, era de se esperar uma correlação positiva entre os dois. A grande presença de centros denotaria uma consolidação maior do procedimento, o que se expressaria em níveis mais elevados de êxito. No entanto, isso não se sustenta. Os dez estados que mais possuem CEJUSC são, respectivamente, SP (224), MG (143), BA (130), PR (108), RS (46), TO (42), MT (41), CE (36), RJ (35), GO (32). Ao mesmo tempo, os dez estados com maiores índices são MS (22,5%), SE (21,1%), MG (19,2%), AL (15,8%), AP (14,9%), PB (14,8%), PA (14,4%), PE (14,2%), AC (14,0%), MA (13,9%). Ou seja, apenas Minas Gerais figura nas duas listas. As duas variáveis aparentam estar completamente desassociadas. O caso mais emblemático é o de São Paulo. Este detém, de longe, a maior estrutura, que já correspondia a 35% dos CEJUSCs do país em 2014 (128 unidades), sendo, portanto, os mais antigos do Brasil. Não obstante, com base nos dados oficiais, é o penúltimo estado no êxito de conciliações (5,9%), ficando na frente apenas do AM (5,8%). De fato, quando calculamos a correlação entre o índice de conciliação e a quantidade de centros, encontramos um índice de -0,289, valor muito baixo, inclusive negativo[19].

Seria possível arguir a hipótese de que a quantidade de centros por si só não é a variável adequada uma vez que os tribunais são demandados em proporções diferentes, dependendo do aporte do judiciário de cada estado. Assim, o tribunal de São Paulo, embora tenha muitas unidades, poderia estar assoberbado por uma quantidade de processos proporcionalmente muito maior, impactando negativamente a qualidade do trabalho. Para testar essa hipótese, criamos então uma variável do total de casos novos *por CEJUSC*, a fim de comparar a quantidade de transações em relação ao volume de processos teoricamente divididos por cada centro[20]. Tomando por base o ano de 2017, para se analisar um exercício diferente, os TJs com maiores índices de conciliação nesse período foram CE (21,1%), SE (20,4%), MG (18,8%), AP (16,2%), PA (15,9%), ES (15,4%), RR (15,2%), MS (15,1%), AC (14,7%) e MA (14,6%). Já os tribunais com as menores proporções processos/CEJUSC foram respectivamente RO, AC, AP, RR, BA,

[19] Considera-se mais evidente a existência de uma correlação positiva tanto quanto este índice é próximo de 1, ou negativa o quão próximo for de -1.

[20] O total de processos considerado foi o de cada TJ como um todo, uma vez que não há nos relatórios oficiais disponíveis números mais específicos quanto aos processos cíveis ou especificamente submetidos à conciliação.

PB, TO, RN, MT e MG. Nesse caso, quatro estados apareceram nas duas listas, mas a maioria não. São Paulo, neste ano, figurou em último lugar na realização de acordos embora não esteja particularmente sobrecarregado nesse aspecto (é o 17º estado na ordem). Da mesma forma, quando calculamos o índice de correlação entre o número de acordos e a quantidade de processos por cada CEJUSC, encontramos o valor de -0,162, também irrisório.

Um outro dado é que não foi encontrada correlação significativa entre a quantidade de acordos e o tempo de duração médio do total de processos. Tomando por base novamente 2018, os tribunais com mais tempo da petição inicial até a sentença foram os da Bahia e da Paraíba, ambos com 30 meses. O mais rápido foi o de Sergipe, com 8 meses apenas. Calculado o índice entre os acordos e a duração do processo encontrou-se o valor de -0,15, demonstrando que a taxa de sucesso nas conciliações não tem impactado significativamente a longevidade dos processos.

O presente trabalho não se propõe a explicar a fundo esses dados, que podem inclusive conter problemas na sua coleta ou construção, mas é inevitável levantar algumas questões sobre eles. O fato é que o número de acordos aumentou um pouco, mas não tanto quanto se poderia esperar, dada a submissão de um número muito maior de ações às audiências e da formação de profissionais especializados. Isto sugere, em um primeiro momento, que a estrutura dos centros de conciliação não tem contribuído significativamente para obter melhores resultados do ponto de vista quantitativo. A atuação dos auxiliares não estaria fazendo diferença sobre a opção das partes em formar um consenso, pois ainda que a institucionalização dos centros e a especialização dos conciliadores não tivesse acrescido em nada a chance de sucesso em relação aos anos anteriores, o mero aumento na quantidade de causas submetidas ao procedimento deveria representar alguma evolução no índice.

Se isso for verdade, as transações estariam acontecendo em regra extrajudicialmente por esforço das próprias partes e advogados, mediante negociação direta. Os acordos celebrados perante os conciliadores e mediadores seriam, muitas das vezes, causas as quais já se estaria chegando a uma solução consensual de uma forma ou de outra, tendo a audiência apenas aproveitado a oportunidade.

O cenário é particularmente desanimador quando se considera os gastos públicos necessários para sustentar essa estrutura conciliativa, bem como a demora acrescida ao tempo de tramitação processual, sob a suspeita de que a prática não vem apresentado resultados sensíveis – chegou-se a 20.403 funcionários ocupados dentre conciliadores,

juízes leigos e voluntários em 2019. O dado empírico parece concordar com a percepção subjetiva de alguns magistrados. A esse respeito, é ilustrativo o despacho de um magistrado do TJRJ, destacado abaixo, para dispensar a audiência prévia de conciliação, a qual pela inteligência do art. 334 seria, a princípio, obrigatória:

> A experiência deste juízo tem indicado que a designação da audiência de conciliação acaba não sendo a mais adequada à realidade forense e conspira, muitas vezes, contra o Princípio da Duração Razoável do Processo. O grande volume de ações distribuídas diariamente acarreta o assoberbamento de audiências de conciliação, e consequentemente pautas com designações muito longas que não raramente são adiadas, por diversos motivos, sobretudo com a presença de prepostos sem qualquer proposta de acordo. *Além disso, percebe-se que o percentual de elaboração de acordos em audiências de conciliação é bem reduzido, mormente quando as audiências são conduzidas por Conciliadores que, embora treinados, não tem obtido êxito em persuadir as partes a transigirem* [grifo nosso]. Em alguns casos, as ações contêm matérias unicamente de direito sem qualquer necessidade de dilação probatória, o que acarreta, por vezes, o julgamento antecipado no estado em que se encontra o processo, julgamento este que se dá antes mesmo de uma redesignação da audiência prevista no artigo 334 do Código de Processo Civil. Vale dizer que a convolação da audiência, no presente caso, não trará prejuízo algum às partes, muito ao contrário, pois a qualquer momento, havendo de fato o ânimo real de conciliar, as partes poderão em conjunto requerer a designação da mencionada audiência, o que no caso será feito com muito maior probabilidade de êxito na elaboração de um acordo. Por tais razões, convolo a audiência prevista no artigo 334 do Código de Processo Civil por tratativas escritas. Podendo o réu fazer proposta de acordo a qualquer tempo por petição, quando então será dada vista à parte autora para apresentar sua contraproposta caso queira.

Em sentido semelhante, vem despachando uma magistrada do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, arguindo pelas dificuldades orçamentárias e administrativas para concretizar o mandamento legal, como se destaca a seguir:

> (...) Já o art. 165 do mesmo diploma processual, prevê que caberá aos tribunais a criação de "centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação ou mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição". Verifica-se que a intenção do legislador foi profissionalizar os conciliadores e mediadores a fim de que os mesmos possam auxiliar o Poder Judiciário. Porém, a lei não fixou um cronograma para a implementação dessas inovações, tampouco previu o impacto orçamentário que tais medidas de adequação gerarão aos cofres públicos. Assim, considerando que cabe ao Estado adotar as medidas adequadas e os aportes financeiros necessários para que o novo sistema de solução consensual de conflitos atinja os objetivos propostos, bem como que as novidades trazidas pela lei nº 13.102/15 ainda não foram implantadas pelo TJES, esta magistrada, seguindo a orientação da Comissão de Estudos sobre os Principais Reflexos Normativos, Estruturais e Operacionais do Novo Código de Processo Civil no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo, realizará a flexibilização do procedimento nos termos abaixo.

6. CONCLUSÃO

À luz do exposto, verifica-se haver entre parcela dos magistrados certa resistência a submeter os processos à conciliação. As razões para tanto, invocadas nos pronunciamentos anteriores, são de ordem técnica: aumento da morosidade associado à baixa taxa de êxito, desmotivação das partes, custos orçamentários, facilidade do julgamento contencioso, etc. Com a devida vênia, como bem ressalta Delfino (2006), tendo o código sido elaborado sobre uma premissa democrática, é inconcebível o emprego de uma "hermenêutica da má vontade". É preciso tratar com desconfiança argumentos pragmáticos que enveredam pela inconveniência de se cumprir a lei, vez que são potencial fonte de abusos. Sendo a designação de audiência uma norma cogente, deve, em princípio, ser respeitada.

Ainda assim, o desânimo de alguns operadores não é injustificado. Os dados analisados ao longo do presente artigo demonstram que a evolução das autocomposições ainda está aquém do esperado e a crise da justiça longe de ser superada. O Estado, contudo, vem cumprindo sua parte ao realizar os investimentos determinados pela legislação. A infraestrutura necessária vem sendo amadurecida, ampliando os gastos com a infraestrutura da conciliação, o que aumenta as expectativas por um retorno satisfatório. Se o número de CEJUSCs e de conciliadores triplicou nos últimos anos, poder-se-ia esperar, em uma estimativa grosseira, que o índice de acordos aumentasse em uma proporção próxima. Vimos que não é o que vem acontecendo.

Caminho distinto dos que simplesmente não creem na eficiência da autocomposição é aquele tomado por alguns críticos que se posicionam contra a obrigatoriedade da audiência de conciliação e mediação, seja do ponto de vista legal ou ideológico. Entretanto, a despeito da validade dessas críticas, o que se observa empiricamente é que há uma resistência cultural partilhada por litigantes, advogados e membros do judiciário, associada a uma sensação de que a exigência de autocomposição atrapalha o regular andamento do processo. Ponderam-se os custos, de tempo e dinheiro, sem considerar que o modelo talvez precise ser reafirmado primeiro para criar raízes mais fortes.

7. REFERÊNCIAS

BACELLAR, Roberto Portugal. Sustentabilidade do Poder Judiciário e a mediação na sociedade brasileira In Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça. Santa Cruz do Sul. 2ª Ed. Essere nel Mondo, 2015.

BENETI, Sidney Agostinho. O juiz e o serviço judiciário. Revista da escola da magistratura de Rondônia. N. 1. Porto velho: 1996.

BRASIL. Lei nº 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 março 2015. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. Processo nº 0003834-90.2016.8.08.0021. Requerente: JUANITA DO AMOR DIVINO MARTINS e outros. Requerido: STAR ENGENHARIA LTDA ME e outros. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/diarios/115613280/tj-es-10-05-2016-pg-1190 Acesso: 20/07/2021

BRASIL. Tributal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Processo nº 0097196-64.2020.8.19.0001. Autor Edmar Terra Nogueira. Réu: Globo Comunicação e Participações SA. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/processos/293530427/processo-n-0097196-6420208190001-do-tjrj Acesso em: 20/07/2021

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1988.

CASTELAR PINHEIRO, Armando. Judiciário, Reforma e Economia: a visão dos magistrados, IPEA, 2003.

CNJ. Metas Nacionais Aprovadas no XIII ENPJ. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/01/Metas-Nacionais-aprovadas-no-XIII-ENPJ.pdf Acesso: 20/07/2021

DAKOLIAS, Maria. Court performance around the world: a comparative perspective. Washington, DC: The World Bank, July 1999. Disponível em: <http://www.worldbank.org>. Acesso em: 03 mai. 2021.

GUSTIN, Miracy B. S. Resgate dos direitos humanos em situações adversas de países periféricos. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. n. 47 Minas Gerais: UFMG, 2005.

Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas IPESPE, FGV, AMB. Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro, 2019.

Justiça em Números 2020/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2020. Acesso em: 03 mai. 2021.

Justiça em Números 2019/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2019. Acesso em: 03 mai. 2021.

Justiça em Números 2018/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2018. Acesso em: 03 mai. 2021.

Justiça em Números 2017/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2017. Acesso em: 03 mai. 2021.

Justiça em Números 2016/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2016. Acesso em: 03 mai. 2021.

MELLO, Marco Aurélio. Prefácio in A luta pela efetividade da jurisdição. São Paulo: Editora da Revista dos Tribunais, 2007.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; ALVES, Tatiana Machado. Novos desafios da mediação judicial no Brasil: A preservação das garantias constitucionais e a implementação da advocacia colaborativa. Revista de Informação Legislativa, Ano 52 Número 205 jan./mar. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p55.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

REIS, Fernando Antônio Calmon. Acesso à justiça e o paradoxo do excesso de judicialização de conflitos. Brasília: CUB, 2014.

SIGNIFICADOS. Dicionário. Disponível em: https://www.significados.com.br/fordismo/ Acesso em: 25 de mai. 2021.

SOUZA, Luciane Moessa de. Mediação, acesso à justiça e desenvolvimento institucional: análise histórico-crítica da legislação brasileira sobre mediação, In Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça. Santa Cruz do Sul. 2ª Ed. Essere nel Mondo, 2015.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de direito processual civil. 59. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

WATANABE, Kazuo. Cultura da Sentença e Cultura da Pacificação, in Estudos em Homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover (org. Flávio Luiz Yarchell e Maurício Zanoide de Moraes), São Paulo: DPJ, 2005.

WIKIPEDIA. Paradoxo de Zenão. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Paradoxos_de_Zen%C3%A3o Acesso em: 25 de mai. 2021.