



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

FLÁVIA OSMARIN TOSTI MENEGON

**SISTEMA MULTIPORTAS DE JUSTIÇA: O CONSELHO
NACIONAL DE JUSTIÇA COMO ÓRGÃO FORMULADOR DE
POLÍTICAS JUDICIÁRIAS DIRECIONADAS AOS MEIOS
ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS
TRANSINDIVIDUAIS NO ÂMBITO DO CÓDIGO DE
PROCESSO CIVIL DE 2015**

Londrina
2023

FLÁVIA OSMARIN TOSTI MENEGON

SISTEMA MULTIPORTAS DE JUSTIÇA: O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA COMO ÓRGÃO FORMULADOR DE POLÍTICAS JUDICIÁRIAS DIRECIONADAS AOS MEIOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS TRANSINDIVIDUAIS NO ÂMBITO DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina-UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Fernando Bellinetti

Londrina
2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

MENEGON, FLÁVIA OSMARIN TOSTI

SISTEMA MULTIORTAS DE JUSTIÇA: O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA COMO ÓRGÃO FORMULADOR DE POLÍTICAS JUDICIÁRIAS DIRECIONADAS AOS MEIOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS TRANSINDIVIDUAIS NO ÂMBITO DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015 / FLÁVIA OSMARIN TOSTI MENEGON. – Londrina, 2023.

142 f.

Orientador: LUIZ FERNANDO BELLINETTI.

Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2023.

Inclui bibliografia.

1. Sistema multiortas de justiça. Meios adequados de resolução de conflitos. Consensualidade. Interesses transindividuais. Política pública judiciária. - Tese. I. BELLINETTI, LUIZ FERNANDO. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. III. Título.

CDU 34

FLÁVIA OSMARIN TOSTI MENEGON

SISTEMA MULTIPORTAS DE JUSTIÇA: O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA COMO ÓRGÃO FORMULADOR DE POLÍTICAS JUDICIÁRIAS DIRECIONADAS AOS MEIOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS TRANSINDIVIDUAIS NO ÂMBITO DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Direito Negocial, da Universidade Estadual de Londrina-UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Orientador Prof. Dr. Luiz Fernando Bellinetti
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Profa. Dra. Rozane da Rosa Cachapuz
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. José Miguel Garcia Medina

Londrina, 07 de agosto de 2023.

Yo soy yo y mi circunstancia, y si no la salvo a ella no me salvo yo. José Ortega y Gasset, *Meditaciones del Quijote* (1914).

Que tu vida no sea una vida estéril. – Sé útil. – Deja poso.
S. Josemaría Escrivá, *Camino* (1934).

Tudo se pasa. Dios no se muda. La paciencia todo lo alcanza.
Quien a Dios tiene nada le falta. Sólo Dios basta.
S. Teresa de Ávila (1515-1582).

Es justo que mucho cueste aquello que mucho vale.
S. Teresa de Ávila (1515-1582).

Dedico este trabalho, com todo amor, ao meu esposo, Leonardo Menegon.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, S. Josemaría Escrivá e S. Teresa de Ávila, pela presença constante em minhas orações e pela ajuda na busca dos meus sonhos profissionais e acadêmicos.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Luiz Fernando Bellinetti, em especial, a oportunidade concedida de realizar esta pesquisa no âmbito do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Mestrado e Doutorado) em Direito Negocial, da Universidade Estadual de Londrina-UEL, bem como pela seriedade, profissionalismo e aprendizado ao longo desse biênio (2021-2023).

Agradeço à coordenação do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Mestrado e Doutorado) em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina-UEL, em especial, ao Prof. Dr. Elve Miguel Cenci, bem como ao auxílio fundamental do Sr. Francisco (Chico) na secretaria do programa.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo tempo em que estive como Bolsista e à Revista RDP da UEL, pela oportunidade de integrar a Assessoria Técnica, em especial, ao Prof. Dr. Luiz Fernando Bellinetti, Editor-Chefe da revista, que foi, recentemente, reconhecida com o Qualis A2.

Agradeço aos ilustres professores das disciplinas obrigatórias e optativas do Mestrado e, em especial, aos colegas pelo convívio acadêmico na Universidade Estadual de Londrina-UEL, aos quais agradeço em nome de Ana Luiza, Ana Lúcia, Beatriz, Franciele, Isabela, Lillian, Lucas, Nádia, Silvio, Thaís e Vanessa.

Agradeço aos familiares e amigos, tanto do Estado do Acre como do Estado do Paraná, que reiteradamente conhecem as circunstâncias da vida e os desafios enfrentados nessa jornada, por todo o incondicional apoio recebido durante essa trajetória.

Agradeço aos colegas da Procuradoria Municipal de Cascavel-PR pela compreensão para que esse sonho pudesse se tornar realidade.

Agradeço a Marisa Monte, em especial, a canção “Portas”, cuja genialidade da obra musical, a meu ver, serve de compreensão para a ideia referida neste trabalho e, por isso mesmo, embalou muitas linhas desta dissertação, além de ter me acompanhado nos inúmeros quilômetros percorridos até Londrina-PR.

MENEGON, Flávia Osmarin Tosti. **Sistema Multiportas de Justiça: O Conselho Nacional de Justiça como Órgão Formulador de Políticas Judiciárias Direcionadas aos Meios Adequados de Resolução de Conflitos Transindividuais no Âmbito do Código de Processo Civil de 2015.** 2023. 140 pp. Dissertação do Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial (Mestrado) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2023.

RESUMO

Com o advento do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) – em sintonia com a Resolução n.º 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que instituiu a política nacional de tratamento adequado de conflitos – amparado no sistema multiportas de justiça, colocam-se, ao lado da solução mediante sentença, os meios adequados de resolução de conflitos, em especial os consensuais, como forma de democratização e de expansão do acesso à justiça sob o viés contemporâneo. O sistema processual inaugurado junto do CPC/2015, igualmente, estabeleceu um ambiente dialógico com o microssistema brasileiro de tutela coletiva. Não obstante, os meios adequados de resolução de conflitos ainda são pouco utilizados na dinâmica processual brasileira. Parte-se da hipótese de que a falta de conceituação legal, no ordenamento jurídico brasileiro, sobre política pública judiciária, apresenta-se como um fator determinante para a baixa utilização dos meios adequados de resolução de conflitos. Propõe-se, em linhas gerais, analisar a competência do CNJ para definir uma política pública judiciária voltada ao tratamento adequado de conflitos, com o fim de promover, estimular e incentivar o uso desses mecanismos para resolução dos litígios transindividuais.

Palavras-chave: Sistema multiportas de justiça. Meios adequados de resolução de conflitos. Interesses transindividuais. Política pública judiciária.

MENEGON, Flávia Osmarin Tosti. **Multi-Door Courthouse System: The National Council of Justice as a policy maker for the alternative dispute resolution transindividual disputes within the scope of the Civil Procedure Code of 2015.** 2023. 140 pp. Dissertação do Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial (Mestrado) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2023.

ABSTRACT

With the advent of the Civil Procedure Code of 2015 – according to the Resolution n.º 125/2010 of the National Council of Justice, which instituted the national policy proper handling of conflicts – supported by the multi-door courthouse system, put up, beside the solution by sentence, the alternative dispute resolution, in particular the consensual ones, as a form of democratization and expansion of access to justice under the contemporary bias. The procedural system inaugurated with the Civil Procedure Code of 2015, likewise, established a dialogical environment with the Brazilian collective guardianship microsystem. However, the alternative dispute resolution are still little used in Brazilian procedural dynamics. Part of the hypothesis that the lack of legal conceptualization, in the Brazilian legal system, on judicial public policy, appears as a determining factor for the low utilization of the alternative dispute resolution. It is proposed, in general terms, to analyze the competence the competence of the National Council of Justice to define a judicial public policy aimed at the adequate treatment of conflicts, in order to promote, stimulate and encourage the use of these mechanisms to resolve transindividual disputes.

Keywords: Multi-door courthouse system. Appropriate dispute resolution. Transindividual interests. Judicial public policy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
RELEVÂNCIA E ATUALIDADE DO TEMA	17
ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	19
1 ACESSO À JUSTIÇA SOB O VIÉS CONTEMPORÂNEO	22
1.1 (RE) LEITURA DAS ONDAS RENOVATÓRIAS DO MOVIMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA NA CONTEMPORANEIDADE	23
1.2 SISTEMA MULTIPORTAS DE JUSTIÇA	31
1.2.1 A Experiência do Direito Comparado: a Cultura Norte-Americana.....	38
1.2.2 A Institucionalização da Justiça Multiportas no Sistema Jurídico Nacional.....	44
2 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA COMO ÓRGÃO FORMULADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS JUDICIÁRIAS	53
2.1 ANÁLISE HISTÓRICO-CONCEITUAL: GÊNESE E EVOLUÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.....	54
2.2 EDIÇÃO DE ATOS NORMATIVOS PRIMÁRIOS OU REGULAMENTOS AUTÔNOMOS PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	59
2.3 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA E CONCEITUAÇÃO JURÍDICA DA LOCUÇÃO POLÍTICA PÚBLICA	68
2.3.1 Da Gestão Judiciária: Relatório Justiça em Números	79
2.3.2 Da Política Pública Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesse na Vertente do Poder Judiciário: a Resolução-CNJ n.º 125/2010 e suas Alterações Posteriores.....	82
2.3.3 Da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no Âmbito do Ministério Público: a Resolução-CNMP n.º 118/2014	87
3 USO DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NA PERSPECTIVA DOS INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS	90
3.1 INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS E SUAS MODALIDADES	90
3.2 DOS MEIOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS A CONTROVÉRSIAS TRANSINDIVIDUAIS NO ÂMBITO DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015.....	98
3.3 NEGOCIAÇÃO NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS TRANSINDIVIDUAIS	104

3.3.1 Possibilidade e Limites da Solução Consensuada na Tutela Transindividual	110
3.3.2 Novos Estatutos Jurídicos Voltados às Soluções Consensuais	118
CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
REFERÊNCIAS	134

INTRODUÇÃO

Sabe-se que para a elaboração de uma pesquisa, tanto científica como filosófica, faz-se necessária uma exposição, ainda que mínima, da definição do âmbito do objeto de estudo, da situação problemática a ser investigada, da hipótese a nortear a indagação da pesquisa, bem como da sua justificativa, além dos objetivos, gerais e específicos, e, por fim, da metodologia utilizada, notadamente quanto ao marco teórico.

Nesse contexto, o objeto deste trabalho é, pois, o estudo do sistema multiportas de justiça, logo a partir dos meios alternativos de resolução de conflitos, em especial os consensuais, instituídos pelo Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), como medida orientada ao tratamento adequado das controvérsias, incluindo os litígios versando sobre os interesses transindividuais.

Ressalte-se que, o legislador brasileiro aderiu à política pública judiciária nacional de tratamento adequados dos conflitos jurídicos, nos termos da Resolução n.º 125, de 29 de novembro de 2010, oriunda do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Ademais, o sistema processual inaugurado pelo CPC/2015 também estabeleceu um ambiente dialógico com o microsistema brasileiro de tutela coletiva. Com efeito, no uso desses meios alternativos de resolução de conflitos, é possível observar a presença dos interesses transindividuais. Assim, diferentemente do *Códex* anterior, datado de 1973, o atual CPC pressupõe um processo coletivo, reconhece-o e com ele dialoga.

Vale lembrar que o caso mais conhecido de alternativa ao processo judicial no âmbito da tutela coletiva é, pois, a negociação da melhor solução por meio do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

De outra banda, o problema subjacente à pesquisa pode ser formulado da seguinte maneira: O CPC/2015 firmou o compromisso de promover, incentivar e estimular a solução consensual do litígio, até mesmo, no curso do processo judicial, ao estabelecer, prontamente em seu art. 3º e parágrafos, que o acesso à justiça é alcançado pela busca de meios alternativos de resolução de conflitos.

Desse modo, ante a referida integração – da mediação, da conciliação, da negociação e da arbitragem – como etapas do procedimento comum no CPC/2015, é certo que a nova ordem processual civil brasileira optou, indiscutivelmente, por um sistema multiportas de justiça.

Todavia, apesar de suficientemente amparados em teoria, persiste ainda a necessidade de se ratificar, na prática jurídica, os meios alternativos, ou melhor, adequados de resolução de conflitos – que são técnicas ligadas ao sistema multiportas ora estudado – como forma de regulação dos conflitos sociais. Em outros termos, os métodos adequados à resolução das controvérsias, ainda são aplicados, na praxe forense, de forma subsidiária ou opcional, e não como medida estruturalmente alicerçada pelo CPC/2015.

Segundo o relatório Justiça em Números (2022, ano-base 2021, p. 201) do CNJ, por exemplo, apenas 11,9% dos processos foram solucionados via conciliação. Registre-se, contudo, que é notória a curva de crescimento, a contar do CPC/2015, tendo dobrado o valor ao longo da série histórica, com aumento em 4,6% entre o período de 2015 a 2021.¹

Delineados, portanto, os principais aspectos a serem verificados neste trabalho, a hipótese inicial é a de que, a falta de conceituação legal, no ordenamento jurídico brasileiro, quanto à locução “política pública judiciária”, que deve embasar o tratamento adequado de conflitos, apresenta-se como um fator determinante para a baixa utilização dos meios adequados de resolução de conflitos no cenário brasileiro.

Ressalte-se que, apesar de se tratar de expressão de uso constante na seara forense, mostra-se bastante complexa a tarefa de se definir, juridicamente, o que seria uma política pública judiciária. Mesmo a Resolução-CNJ n.º 125/2010, ora estudada, não conceitua tal instituto jurídico.

Assim, a justificativa da pesquisa e da produção monográfica é a necessidade de determinação dos principais contornos da competência do Conselho Nacional de Justiça para a definição do conteúdo de uma política judiciária nacional de incentivo aos meios adequados de resolução de conflitos, incluindo os interesses transindividuais.

O objetivo geral, a ser alcançado por intermédio desta pesquisa, concentra-se em investigar que, a hipótese da visão contemporânea de acesso à justiça, logo a partir de um sistema multiportas, exige uma política judiciária abrangente e efetiva, a ser implementada pelo CNJ, com o fim de promover, aperfeiçoar e consolidar o uso

¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf> Acesso em: 20 fev. 2023.

dos meios adequados de resolução de conflitos, sobretudo no âmbito da tutela coletiva.

Noutro flanco, em termos específicos, o estudo tem por objetivo os pontos a seguir sustentados, os quais foram divididos em três partes. Na primeira parte, analisar as limitações do sistema tradicional e litigioso para a solução de controvérsias, em especial envolvendo os interesses transindividuais. Na segunda parte, estudar uma perspectiva atual da política judiciária nacional de tratamento adequado de conflitos, por meio de diretrizes, metas e prioridades do CNJ. Na terceira e última parte, analisar a aptidão da solução negociada aos interesses transindividuais através dos meios alternativos de resolução de conflitos como via adequada à resposta dos litígios relacionados a tais interesses.

Nesse sentido, é preciso verificar a conveniência de diálogos interinstitucionais entre os Poderes da República, bem como de mobilizar os órgãos responsáveis pelas funções essenciais à Justiça, tais como o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Advocacia – a teor dos arts. 127 a 135 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) –, com expertise técnico-jurídica no assunto e experiência em suas respectivas áreas de atuação, para a concretização de políticas judiciárias direcionadas ao tratamento adequado de conflitos, incluindo os interesses transindividuais.

Sustentadas as premissas iniciais da pesquisa, na fundamentação teórica, expõe-se a experiência do Direito Comparado no manuseio do conhecido Tribunal Multiportas, ou *Multi-door Courthouse*, apresentado na *Pound Conference* de 1976, por Frank Ernest Arnold Sander.

Ademais, são analisadas as perspectivas de Ana Luiza Nery, Edilson Vitorelli, Elton Venturi, Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr., entre outros, a respeito da negociação envolvendo os interesses transindividuais, notadamente por meio do compromisso de ajustamento de conduta como negócio jurídico bilateral, conquanto essa orientação seja refutada por parte da doutrina, como, por exemplo, a pesquisa elaborada por Geisa de Assis Rodrigues em relação ao termo de ajustamento de conduta, no sentido de impossibilidade da solução negociada no âmbito dos conflitos versando interesses transindividuais, ainda que se utilize o rótulo “transação”.

O estudo será desenvolvido com base na modalidade de pesquisa prático-jurídica, logo a partir de uma pesquisa bibliográfica de obras nacionais e estrangeiras de Direito Negocial, Processual Civil, Difusos e Coletivos, bem como da pesquisa documental por meio do exame de documentos jurisprudenciais e legislativos do

ordenamento jurídico brasileiro e estrangeiro, em especial dos institutos regulamentados pelo CNJ. Em suma, o presente trabalho gravita em torno, portanto, da descrição e da análise de aspectos de dados práticos-jurídicos e de ordem documental.

Ressalte-se que, tanto a pesquisa teórico-jurídica como a pesquisa prático-jurídica reverberam, indiscutivelmente – e mais, cada uma ao seu modo –, no âmbito da prática social, *in casu*, o uso dos meios de resolução de litígios em conformidade com o contexto cultural.

Assim, caso a hipótese norteadora seja confirmada, propõe-se esclarecer, em linhas gerais, a competência do CNJ para definir uma política pública judiciária voltada ao tratamento adequado de conflitos envolvendo os interesses transindividuais, a fim de promover, estimular e incentivar o uso desses mecanismos para resolução dos litígios, além da composição extrajudicial, conforme as circunstâncias do caso concreto.

Busca-se, ademais, estudar a promoção da participação, colaboração, cooperação e autonomia de interessados, grupos ou comunidades, envolvidos em conflitos sociais, no uso de soluções não-jurisdicionais e, com maior razão, a superação das barreiras de acesso adequado à justiça que se colocam, no cenário brasileiro, logo a partir da institucionalização do sistema multiportas de justiça pelo CPC/2015, em harmonia com a Resolução-CNJ n.º 125/2010.

RELEVÂNCIA E ATUALIDADE DO TEMA

É consabido que a preocupação com a temática envolvendo os principais contornos que circundam o acesso à justiça não é recente. Nesse sentido, o conhecido “Projeto de Acesso à Justiça de Florença” de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988), ora estudado.

Mais adiante, contudo, com o advento do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), amparado pelo sistema multiportas de justiça – em sintonia com a Resolução n.º 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça –, colocam-se, ao lado da solução mediante sentença, os meios alternativos, ou melhor, adequados de resolução de conflitos, como instrumento de democratização e como forma de expansão do acesso à justiça.

Como se vê, pelo disposto no atual CPC, o Estado deve incentivar tanto as práticas colaborativas como a solução adequada dos conflitos, para a garantia de acesso à justiça sob o viés contemporâneo, que visa celeridade, economia, eficiência etc. Em outros termos, o CPC/2015, v. g., em seu art. 3º, § 1º, permite a arbitragem, ao passo que, nos §§ 2º e 3º, determina o dever de promoção, estímulo e incentivo da solução consensual dos litígios, até mesmo, no curso do processo judicial.

Assim, em superação ao entendimento clássico de exclusividade da solução adjudicada, no paradigma contemporâneo de acesso adequado à justiça, os meios alternativos de resolução de conflitos, sejam endoprocessuais, sejam extraprocessuais, e o comando da consensualidade, deixam de ser vistos como mera alternativa à jurisdição, para, em verdade, tornarem-se medidas efetivamente adequadas ao litígio.

Na atualidade, portanto, sobressai o estudo do sistema multiportas de justiça, que representa vantagens ao protagonismo do cidadão na busca da solução das controvérsias, incluindo os conflitos que versam sobre os interesses transindividuais, com o fim de superar as barreiras de acesso à justiça.

Ademais, a Emenda Constitucional (EC) n.º 45, de 30 de dezembro de 2004, consubstanciou a referência histórica, jurídica e documental da gênese do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como órgão administrativo-constitucional responsável pela gestão jurisdicional.

Registre-se que, no rol de atribuições do CNJ, conforme a dicção do art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), encontra-se, pois, a formulação, instituição e implementação de políticas públicas direcionadas ao acesso à justiça.

Nesse panorama, dentro de sua missão constitucional, é possível observar que o CNJ vem aprimorando, por meio de arranjos institucionais, a administração judiciária. Em outros termos, o exercício legítimo do poder normativo outrora mencionado, restou atribuído constitucionalmente ao CNJ, como o órgão formulador de políticas judiciárias nacionais, como será visto em minúcias a seguir.

Dentro da ordem de ideias aqui exposta, portanto, um dos maiores desafios ao processualista contemporâneo, está em compreender os institutos regulamentados pelo CNJ, que serão objeto deste trabalho, em especial a Resolução-CNJ n.º 125/2010, no âmbito do CPC/2015, em relação às políticas judiciárias voltadas ao acesso adequado e transindividual à justiça.

ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

As ideias desta dissertação se encontram organizadas em três capítulos, divididos em subcapítulos, a fim de sistematizar o texto do estudo, bem como a compreensão dos principais vetores correlatos, os quais orientam a abordagem ora apresentada acerca da temática em apreço.

No primeiro capítulo deste trabalho, intitulado “Acesso à justiça sob o viés contemporâneo”, foram traçadas considerações a respeito do acesso à justiça na atualidade, considerando a ideia do sistema multiportas de justiça e a concepção moderna da jurisdição, com ênfase na prestação jurisdicional mais efetiva, de maneira econômica e em tempo razoável, incluindo a solução consensuada na tutela dos interesses transindividuais.

Ademais, pretendeu retomar as ideias do chamado “Projeto Florença”, cujo movimento foi batizado por Mauro Cappelletti e Mauro Bryant (1988) de “Ondas Renovatórias de Acesso à Justiça”, sem descuidar, contudo, dos desafios encontrados, no momento atual, à luz da sociedade contemporânea e de suas complexidades.

De conseguinte, no segundo capítulo deste trabalho, denominado “Conselho Nacional de Justiça como órgão formulador de políticas públicas judiciárias”, almejou verificar que, na análise de questões relacionadas à administração da justiça sobressai, na atualidade, o estudo do papel do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), notadamente quanto à consolidação de políticas públicas judiciárias nacionais voltadas à promoção do acesso à justiça, em seu viés contemporâneo outrora estudado.

É nesse cenário que se compreendem os institutos regulamentados pelo CNJ, os quais serão objeto deste estudo, na perspectiva dos interesses transindividuais, bem como no contexto do atual Código de Processo Civil (CPC). Para tanto, o capítulo sintetizou os principais contornos que circundam o art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Registre-se que, conquanto o presente trabalho examine a *ratio iuris* da instituição do CNJ na órbita do sistema de justiça brasileiro, analisa apenas o viés político atribuído ao Conselho, no sentido de garantia de independência do Poder Judiciário, visando à eficiência e à boa administração da justiça como direito

fundamental, ainda que implícito, do cidadão, por meio de políticas públicas judiciárias, em especial, direcionadas ao acesso adequado à justiça.

Nesse sentido, a partir da hermenêutica sistemático-teleológica do art. 103-B da CF/88, inserido pela Emenda Constitucional n.º 45/2004 (EC n.º 45/2004), ao Conselho foi conferido tanto o controle administrativo-financeiro como democrático do Poder Judiciário, mediante resoluções e recomendações de providências, com o objetivo de planejamento e coordenação de políticas judiciárias nacionais. Como exemplo, a Resolução-CNJ n.º 125, de 29 de novembro de 2010, objeto de destacado estudo neste trabalho, a qual dispõe sobre a política pública judiciária voltada à “cultura da pacificação” (*ex vi* do art. 2º da Resolução-CNJ n.º 125/2010).

Mais adiante, no terceiro e último capítulo desta dissertação, chamado de “Uso dos meios alternativos de resolução de controvérsias na perspectiva dos interesses transindividuais”, a ideia foi rememorar, em linhas gerais, os conceitos que envolvem a temática em apreço.

Para mais, foi examinada a liberdade de negociação e a indisponibilidade dos interesses transindividuais, na vertente do modelo cooperativo de processo e dos meios adequados de resolução de conflitos ora adotados pelo Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), em harmonia com a Resolução n.º 125/2010 oriunda do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) outrora estudada.

Ressalte-se que, indo muito além do termo de ajustamento de conduta (TAC), já bastante admitido, de maneira praticamente uníssona, pela legislação e pela doutrina brasileira, além dos institutos regulamentados pelo Conselho Nacional do Ministério Público (e.g., Resolução-CNMP n.º 23/2007, Resolução-CNMP n.º 118/2014 e Resolução-CNMP n.º 179/2017), foi enumerado um rol de novos estatutos jurídicos voltados às soluções consensuais dos conflitos, envolvendo interesse público e social, sob o viés contemporâneo de acesso adequado à justiça, com ênfase ao sistema multiportas.

Pela análise preliminar do estudo, portanto, pretendeu-se: (i) atualizar o conceito de acesso à justiça, no sentido de acesso à ordem jurídica justa, mais ágil e efetiva; (ii) firmar a competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para organização, implementação e monitoramento de políticas judiciárias (art. 103-B, § 4º, inc. II, c/c o art. 37, *caput*, da CF/88, incluídos, respectivamente, pela EC n.º 45/2004 e pela EC n.º 19/1988); e, (iii) embasar a solução negociada na perspectiva dos interesses transindividuais.

Alfim, foram indicadas as referências bibliográficas consultadas ao longo da escrita deste trabalho, as quais subsidiam a fundamentação da presente dissertação.

1 ACESSO À JUSTIÇA SOB O VIÉS CONTEMPORÂNEO

O presente capítulo examina o acesso à justiça na atualidade, considerando a ideia do sistema de justiça multiportas e a concepção moderna da jurisdição, com ênfase na prestação jurisdicional mais efetiva, de maneira econômica e em tempo razoável, incluindo a solução adequada dos litígios na esfera dos interesses transindividuais.

Em perspectiva histórica, simboliza a retomada das experiências sobre o conhecido movimento de acesso à justiça, de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1978), o qual foi condensado em um tratado de 05 (cinco) volumes.²⁻³ No Brasil, contudo, apenas foi publicado o relatório geral do chamado “Projeto Florença”, que será objeto de estudo deste capítulo, sob o título “Acesso à Justiça” (1988), com a tradução de Ellen Gracie Northfleet, outrora Ministra do Supremo Tribunal Federal (STF).

De forma resumida, as “Ondas Renovatórias de Acesso à Justiça”, para usar a metáfora de CAPPELLETTI e GARTH (1988), podem ser extraídas do referencial teórico do projeto aludido, as quais sinalizam os obstáculos ao acesso à justiça e os meios de superação. Além disso, a pesquisa adotou a efetividade como vetor do exame empírico sobre o acesso à justiça (FUX, 2021, p. 119). Em suma, a primeira onda referiu à necessidade de assistência aos economicamente vulneráveis, ao passo que, a segunda onda traduziu a tutela dos interesses transindividuais e, por fim, a terceira onda encerrou com a ideia dos meios alternativos de resolução de conflitos (MARC).

Mais de 30 (trinta) anos desde a publicação do resultado do “Projeto Florença”, divulgado, no Brasil, no ano de promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a garantia de acesso à justiça, inscrita no inc. XXXV do art. 5º da CF/88, ainda encontra desafios na contemporaneidade, seja pela massificação dos conflitos, ou na expressão de Rodolfo de Camargo Mancuso (2015, p. 348), “juridicização da vida e judicialização do cotidiano”, seja pela influência da tecnologia na prestação dos serviços judiciários etc.

² No original: CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Access to justice**: the worldwide movement to make rights effective. A general report. Milan: Dott. A. Giuffrè Editore, 1978.

³ [No momento atual], o *Global Access to Justice Project* procura identificar, mapear e analisar essas tendências emergentes, realizando uma nova pesquisa global. A pesquisa se revela oportuna e eclética, adotando uma abordagem teórica e geográfica abrangente no mapeamento e estudo do diversificado movimento mundial de acesso à justiça na África, Ásia, Oriente Médio, América Latina, América do Norte, Europa e Oceania. Disponível em: <https://globalaccesstojustice.com/historical-background/?lang=pt-br> Acesso em: 20 fev. 2023.

Faz-se necessário, portanto, a atualização do conceito de acesso à justiça, como acesso à ordem jurídica justa e a soluções efetivas, levando-se em consideração o direito à resolução dos conflitos pelos meios mais adequados, a contar do marco regulatório inaugurado pela Resolução-CNJ n.º 125, de 29 de novembro de 2010, que instituiu a política judiciária da consensualidade, cujos fundamentos, em linhas gerais, foram acolhidos pelo Código de Processo Civil de 2015 (Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015).⁴

1.1. (RE) LEITURA DAS ONDAS RENOVATÓRIAS DO MOVIMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA NA CONTEMPORANEIDADE

De início, logo a partir da introdução, Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 08), reconhecem a dificuldade em se definir a correta acepção da expressão “acesso à justiça”, destacando, contudo, que serve para identificar, ao menos, as duas principais finalidades do sistema jurídico, compreendidas nos seguintes termos: “Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos”.

Guardadas as limitações inerentes ao perfil literário da narrativa, esse primeiro objetivo retoma o tema kafkiano, na parábola “Diante da lei”, conto escrito em 1915 e repetido no capítulo 9 da obra “O processo” de 1919, em que Franz Kafka sintetiza as dificuldades encontradas pelo indivíduo ao buscar acesso à justiça, quando afirma, em suma, que: “Diante da lei está um porteiro. Um homem do campo vem a este porteiro e pede admissão na lei. Mas o porteiro diz que não pode conceder-lhe admissão agora” (...) “O homem do campo não esperava tais dificuldades; afinal, ele pensa, a lei deve ser acessível a todos e a qualquer hora” (KAFKA, 2011, p. 105).⁵

Seguidamente, o relatório geral do chamado “Projeto Florença” enfatizou que o “direito ao acesso à proteção judicial, que significava essencialmente um direito formal do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação”, passou a ser “encarado como o requisito fundamental de um sistema jurídico moderno e igualitário que

⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução-CNJ n.º 125, de 29 de novembro de 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156> Acesso em: 20 fev. 2023.

⁵ Segundo Otto Maria Carpeaux, “Perante a lei” é, pois, uma parábola “como a literatura universal não possuía comparáveis depois dos tempos bíblicos”. CARPEAXU, Otto Maria. **A história concisa da literatura alemã**. São Paulo: Faro Editorial, 2013.

pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos” de toda a gente (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 9-12).⁶

Em outros termos, foram identificados, à época, os principais obstáculos que envolviam o acesso à justiça, com o intuito de superá-los. Assim, o relatório resultou na formulação de três reformas básicas, denominadas de “ondas renovatórias”, com o objetivo de remover as barreiras de acesso à justiça.

Inicialmente, “como regra geral na maior parte das sociedades modernas”, verificou-se que “a resolução formal dos litígios se mostrava excessivamente onerosa” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 15), além de que, “a mora na solução judicial, também contribuía para o aumento dos custos para as partes” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 20-21). Isso se refere, em suma, ao obstáculo de natureza econômica relacionado à primeira onda renovatória do movimento de acesso à justiça.

Antes disso, contudo, há um estudo sobre o objetivo do trabalho de assistência judiciária, pelo qual se deve

[e]liminar ou minimizar os maus efeitos da pobreza dentro do âmbito da administração da justiça, através da adaptação e suplementação das instituições jurídicas já existentes, para que a pobreza de uma das partes não possa desequilibrar a balança da Justiça” (SMITH, 1926, p. 02).⁷

Ressalte-se que, segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no boletim “Justiça em Números” (2022, ano-base 2021, p. 115), o percentual de casos solucionados, no país, com o benefício de Assistência Judiciária Gratuita (AJG), foi de 30% (trinta por cento) no ano de 2021.⁸

Ademais, no cenário nacional, o chamado direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita foi consagrado no art. 5º, inc. LXXIV, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a cargo da Defensoria Pública como instituição permanente

⁶ Nesse sentido: “É preciso acrescentar, ainda, que o direito de acesso à justiça não pode e nem deve significar apenas o direito formal de invocar a jurisdição, mas o direito a uma decisão justa”. In: SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, p. 135.

⁷ Tradução livre, no original: “To eliminate or minimize the evil effects of poverty within the field of the administration of justice by so adapting and supplementing our existing legal institutions that the poverty of one party cannot disturb the equilibrium of the scales of justice”. In: SMITH, Reginald Heber. An Introduction to Legal Aid Work. **The Annals of the American Academy of Political Science**, v. 124, mar. 1926, p. 02. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1016235?seq=2> Acesso em: 20 fev. 2023.

⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2022**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf> Acesso em: 20 fev. 2023.

e essencial à função jurisdicional (art. 134 da CF/88).⁹⁻¹⁰ No mesmo sentido, a reestruturação do Ministério Público na Carta de 1988, como função essencial à Justiça, encarregado da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses coletivos e difusos (arts. 127 e 129 da CF/88).

Noutro flanco, observa-se que o Brasil adota o princípio da sucumbência, referido por Mauro Cappelletti e Bryant Garth ao tratar do tema (1988, p. 17), pelo qual o vencido pagará ao vencedor as despesas antecipadas e os honorários advocatícios, na forma do arts. 82, § 2º, e 85, do atual Código de Processo Civil (CPC/2015).

De conseguinte, a segunda onda renovatória do movimento de acesso à justiça, pretendeu superar a barreira relacionada à representação do que denominou de “interesses difusos ou grupais”. Isso porque o processo civil clássico, “visto como um assunto entre duas partes”, não encontrava solução em casos tais. Nesse compasso, reconsiderou “a noção tradicional do processo civil individualista para uma concepção dita social, coletiva” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 49-50).

No Brasil, é possível observar essa segunda onda de reformas no “acesso transindividual à justiça”, por meio da “construção de um arcabouço legislativo de tutela de interesses transindividuais e de solução coletiva de conflitos” (FUX, 2020, 119), tais como: Lei da Ação Popular (Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965), Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985), Título III do Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990), entre outros.

Mais adiante, a terceira e última onda renovatória do movimento de acesso à justiça mencionada na obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 67-68), concentra-se tanto na fase judicial como na fase de prevenção de disputas na sociedade contemporânea, sendo, por sua abrangência, chamada de “o enfoque do acesso à justiça”.

Essa terceira onda das reformas de acesso à justiça, afirma que “a enorme demanda latente por métodos que tornem os direitos efetivos forçou uma nova meditação sobre o sistema judiciário”, ou seja, “esse enfoque reconhece a necessidade de correlacionar e adaptar o processo civil ao tipo de litígio”, que se difere, por exemplo, por sua complexidade (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 70-71).

⁹ Vale lembrar que, em 1950, a Lei n.º 1.060 estabeleceu normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados, com isenção de taxas, custas processuais e despesas judiciais.

¹⁰ Nesse sentido, o enunciado 221 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovida pelo Conselho da Justiça Federal (CJF): O direito à gratuidade da Justiça, previsto no art. 98 do CPC/2015, estende-se às despesas com conciliação e mediação.

Em outras palavras, “faz-se necessário compreender a natureza do conflito para verificar qual o meio mais adequado para solucioná-lo” (MEDINA, 2020, p. 129).¹¹

Em âmbito nacional, é possível mencionar, inicialmente, a criação dos Juizados Especiais (Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995; Lei n.º 10.259, de 12 de julho de 2001 e Lei n.º 12.153, de 22 de dezembro de 2009), além da instituição da arbitragem (Lei n.º 9.307, de 23 de setembro de 1996) e, mais recentemente, da mediação (Lei n.º 13.140, de 26 de junho de 2015), bem como o advento do Código de Processo Civil de 2015 (Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015), como visto, alinhados com a Resolução-CNJ n.º 125/2010, que, frise-se, será objeto de estudo do segundo capítulo deste trabalho.

Vale lembrar ainda que, diferentemente das disposições constitucionais anteriores, na redação inc. XXXV, do art. 5º, da CF/88, “afastou-se a alusão que restringia ‘direito individual’, expressamente garantida a tutela jurisdicional efetiva dos direitos difusos e coletivos” (RICHA, 2022, p. 38).¹²

De forma resumida, portanto, conforme a metáfora de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988), a primeira onda visava propiciar a assistência judiciária aos pobres, a segunda onda, por sua vez, proteger os interesses transindividuais, e, por fim, a terceira onda, promover os meios alternativos de resolução de conflitos (MARC), com o fim de tornar “o direito ao acesso à justiça mais concreto e efetivo” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 141).

Esse entendimento é compartilhado por Kazuo Watanabe (2019, p. 09):

Assim concebida a Justiça, como instituição com plena adequação às reais necessidades do País e em condições de realização da ordem

¹¹ “(...) para certos tipos de conflitos, em especial aqueles em que partes estão em contato permanente, os métodos alternativos são até mais adequados e eficazes que a solução sentencial”. In: WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, p. 97-98.

¹² “A Constituição do Império (1824), a Constituição Republicana de 1891 e as Constituições de 1934 e de 1937 não fizeram alusão expressa à garantia do acesso à justiça. (...) Com a Constituição de 1946 o acesso à justiça foi positivado, ingressando no ordenamento jurídico pelo artigo 141, § 6º, com redação quase idêntica à atual: ‘a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual’ (...) O direito consagrado na Constituição de 1946 foi mantido em todas as demais normas editadas no curso de nossa história, no artigo 150, § 4º, da Constituição de 1967 e no artigo 153, § 4º, da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969. Contudo, o Ato Institucional n.º 2, de 27.10.1965, restringiu teoricamente a função jurisdicional, ao excluir da apreciação do Poder Judiciário (...) A Constituição de 1988 ampliou o disposto na norma ao estabelecer no artigo 5º, inc. XXXV: ‘a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão a ameaça a direito’. Representou, portanto, a ampliação garantista em relação à norma anterior, ao excluir a última parte que tratava dos direitos individuais e incluir a proteção à ameaça a direito. In: RICHA, Morgana de Almeida. **Políticas públicas judiciárias & acesso à justiça**. São Paulo: LTr, 2022, p. 33-37.

jurídica justa, o acesso a ela deve ser possibilitado e todos os obstáculos que surjam, de natureza econômica, social ou cultural, devem ser devidamente removidos.

Vale ressaltar que, a ideia de mais uma onda renovatória do movimento de acesso à justiça, as quais são “dirigidas para objetivos essencialmente progressivos”, foi desenvolvida por Kim Economides (1999, p. 61), discípulo de Mauro Cappelletti, com quem trabalhou, na condição de pesquisador, no que denominou de “Projeto de Acesso à Justiça de Florença”.

Na visão de ECONOMIDES (1999, p. 72), “o movimento contemporâneo de acesso à justiça precisa voltar sua atenção para o acesso dos operadores do direito (inclusive dos que trabalham no sistema judicial) à justiça”. Em outros termos, a quarta, e talvez última, onda, como se referiu o autor, “expõe as dimensões ética e política da administração da justiça e, assim, indica importantes e novos desafios tanto para a responsabilidade profissional como para o ensino jurídico”, cujo estudo, no entanto, será adiado para os itens seguintes deste capítulo.

Como visto, contudo, trata-se de um conceito em evolução, em progresso, em vaivém, ou seja, uma ideia de renovação, uma vez que se deve buscar outras soluções sempre que identificados novos obstáculos. Assim, a enunciação de reformas, ou mesmo, “ondas renovatórias”, para a garantia do direito fundamental de acesso à justiça (art. 5º, inc. XXXV, da CF/88), deve corresponder à realidade de seu tempo, levando-se em consideração a dinâmica da vida em sociedade.

Vale-se, pois, da alegoria substanciada na obra literária “Palomar”, conto de Ítalo Calvino (1994, p. 08), pelo qual o autor, no capítulo intitulado “leitura de uma onda”, afirma que: “não se pode observar uma onda sem levar em conta os aspectos complexos que concorrem para formá-la e aqueles, também complexos, a que ela dá ensejo. Tais aspectos variam continuamente, decorrendo daí que cada onda é diferente da outra”.

Ademais, Oscar G. Chase (2014, p. 191), ao tratar dos modelos de solução de conflitos conforme o contexto cultural, afirma que nenhuma reforma processual pode ser pensada somente sob a redoma da técnica jurídica, uma vez que

os sistemas de resolução de disputas não existem na natureza – eles são criados pelo ser humano e possuem especificidade cultural; mais que isso, o processo é uma das mais importantes instituições através das quais a construção da vida social se opera.

É nesse cenário, por exemplo, que se fala nas inovações tecnológicas como mais uma onda renovatória de acesso à justiça, especialmente na sociedade hiperconectada (FUX, 2021, p. 117-130). Como bem salientou Steven Pinker (2018, p. 169-170), em sua obra “O novo Iluminismo: em defesa da razão, da ciência e do humanismo”: “A revolução digital, ao substituir átomos por *bits*, está desmaterializando o mundo bem diante de nossos olhos”.¹³

Nesse panorama, Richard Susskind (2019, *E-book*), em publicação de vanguarda, sob o título *Online Courts and the future of Justice*, ainda sem tradução para o vernáculo, ao tratar do acesso à justiça em ambiente eletrônico, aponta importantes dados estatísticos sobre o tema, nos seguintes termos:

Existem mais pessoas no mundo hoje com acesso à internet do que com efetivo acesso à justiça. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), apenas 46% dos seres humanos vivem sob a proteção da lei, enquanto mais de 50% das pessoas são usuários ativos da *Internet* de alguma forma. Anualmente, diz-se que um bilhão de pessoas necessitam de “cuidados básicos de justiça”, mas em muitos países, pelo menos 30% das pessoas com problemas legais sequer chegam a agir.¹⁴

Em paradoxo se verifica que, conquanto o ritmo do desenvolvimento em sociedade tenha sido acelerado em decorrência do fenômeno digital, “os tribunais de algumas jurisdições estão trabalhando com atrasos impressionantes – por exemplo, 100 milhões de casos no Brasil (como observado) e 30 milhões na Índia” (SUSSKIND, 2019, *E-book*).¹⁵

Nada obstante, é de se ressaltar que, segundo o relatório Justiça em Números de 2022 (p. 104) – com informações circunstanciadas a respeito do fluxo processual

¹³ Steven Pinker é professor de psicologia da Universidade de Harvard desde 2003, onde obteve seu doutorado em 1979.

¹⁴ Tradução livre, no original: “More people in the world now have access to the internet than access to justice. According to the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), only 46 per cent of human beings live under the protection of the law, whereas more than 50 per cent of people are now active users of the internet in one way or another, Annually, one billion people are said to need basic justice care but in many countries, countries, close to 30 per cent of problem-owners do not even take action”. In: SUSSKIND, Richard. **Online Courts and the Future of Justice**. Oxford: Oxford University Press, 2019, *E-book*.

¹⁵ Tradução livre, no original: “Meanwhile the courts of some jurisdictions are laboring under staggering backlogs - for example, 100 million cases in Brazil (as noted), and 30 million in India”. In: SUSSKIND, Richard. **Online Courts and the Future of Justice**. Oxford: Oxford University Press, 2019, *E-book*.

de 2021 –, o Poder Judiciário brasileiro finalizou o ano com 77,3 milhões de processos em tramitação.¹⁶

Desse modo, não se pode estudar, ou mesmo, definir a expressão “acesso à justiça” sem a necessária conexão entre o ser humano e a sociedade contemporânea, cujo paradigma predominante visa, sobretudo, celeridade, economia e eficiência, além da imprescindível tutela dos sujeitos e/ou grupos vulneráveis.¹⁷⁻¹⁸

Registre-se que, *in casu*, a Recomendação-CNJ n.º 101, de 12 de julho de 2021, por exemplo, determinou aos tribunais brasileiros a adoção de medidas específicas para o fim de garantir a promoção do acesso à justiça aos denominados vulneráveis digitais (MENEGON; BELLINETTI, 2021, p. 29).¹⁹⁻²⁰

¹⁶ “O Poder Judiciário finalizou o ano de 2021 com 77,3 milhões de processos em tramitação, aguardando alguma solução definitiva. Desses, 15,3 milhões, ou seja, 19,8%, estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando alguma situação jurídica futura. Dessa forma, desconsiderados tais processos, tem-se que, em andamento, ao final do ano de 2021, existiam 62 milhões de ações judiciais. (...) Ao longo dos anos de 2015-2021, os pendentes líquidos acumularam redução na ordem de -7,8%. Em 2021, ao contrário, houve sutil crescimento, na ordem de 0,2%. (...) Durante o ano de 2021, em todo o Poder Judiciário, ingressaram 27,7 milhões de processos e foram baixados 26,9 milhões. Houve crescimento dos casos novos em 10,4%, com aumento dos casos solucionados em 11,1%. Tanto a demanda pelos serviços de justiça, como o volume de processos baixados tinha reduzido em 2020 em razão do ano pandêmico e, em seguida, em 2021, voltaram a subir. Os números de 2021, contudo, ainda não retornaram aos patamares pré-pandemia, referentes ao ano de 2019”. In: Justiça em Números 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf> Acesso em: 20 fev. 2023.

¹⁷ “(...) algumas espécies de vulnerabilidade atualmente existentes no mundo contemporâneo, quais sejam, a vulnerabilidade econômica, a vulnerabilidade organizacional, a vulnerabilidade etária, a vulnerabilidade física, mental e sensorial, a vulnerabilidade indígena, a vulnerabilidade por vitimização, a vulnerabilidade por migração ou deslocamento interno, a vulnerabilidade por vivência em situação de rua, a vulnerabilidade por orientação sexual e identidade de gênero, a vulnerabilidade das minorias, a vulnerabilidade processual, a vulnerabilidade episódica ou transitória e a vulnerabilidade por privação de liberdade”. In: GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; ROCHA, Jorge Bheron; MAIA, Maurilio Casas. **Custos vulnerabilis: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis**. Belo Horizonte: CEI, 2020, p. 62-63.

¹⁸ No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, é possível buscar referências à identificação das causas de vulnerabilidade ou sujeitos/grupos vulneráveis. Assim, o STJ já identificou, a partir de sua origem, a vulnerabilidade: 1) fática (REsp 129.3006/SP); 2) econômica (REsp 1.302.467/SP); 3) técnica (AgRg no Ag 1.248.314/RJ); 4) científica (RMS 31.073/TO); 5) jurídica (REsp 1.378.557/RS); 6) informacional (REsp 1.329.556/SP). Noutro passo, identificando os grupos ou indivíduos vulneráveis de maneira mais específica, o STJ apontou as seguintes vulnerabilidades: 1) do enfermo (REsp 1.178.555/PR); 2) em razão do gênero (AgRg no REsp 1.430.724/RJ); 3) da gestante (HC 269.553/RS); 4) do dependente químico (HC 289.250/SP); 5) dos hipervulneráveis (REsp 931.513/RS). In: GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; ROCHA, Jorge Bheron; MAIA, Maurilio Casas. **Custos vulnerabilis: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis**. Belo Horizonte: CEI, 2020, p. 63.

¹⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação n.º 101, de 12 de julho de 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4036> Acesso em: 20 fev. 2023.

²⁰ Nesse sentido: “Os dados mais recentes do IBGE mostram que, em 2019, 40 milhões de brasileiros ainda não possuíam acesso à internet. Após um ano de pandemia, as dificuldades de acesso à conexão de qualidade e aos aparelhos necessários para tanto agravaram as desigualdades sociais, aumentando a exclusão das parcelas mais vulneráveis da população”. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios> Acesso em: 20 fev. 2023.

É preciso compreender, portanto, o desafio que se coloca, na atualidade, para a garantia do acesso à justiça na linha das “ondas renovatórias” outrora mencionadas e de outras que, porventura, surgirem no decorrer dos anos, a fim de se adaptar às novas necessidades da sociedade de seu tempo.

Como se viu, na acepção do acesso à justiça, o sistema de resolução, e até mesmo de prevenção de disputas como construção cultural, consubstancia um produto da natureza humana e, em vista disso, não se revela possível concebê-lo, de modo exclusivo, como uma técnica processual descolada da realidade que o circunda.

Para mais, como observado, o Poder Judiciário enfrenta desafios com o volume de demandas, muitas vezes sobre um único tema, ocasionando morosidade do processo, o que, aliado ao seu custo, contribui para a obstrução das vias de acesso à justiça (MANCUSO, 2020, p. 77).

Nesse sentido, eis a doutrina:

[O] elevado grau de litigiosidade, próprio da sociedade moderna, e os esforços rumo à universalidade da jurisdição (um número cada vez maior de pessoas e uma tipologia cada vez mais ampla de causas que acedem ao Judiciário) constituem elementos que acarretam a excessiva sobrecarga de juízes e tribunais (GRINOVER, 2007, p. 17).

A propósito destacou Mauro Cappelletti, em conferência pronunciada em Curitiba, no dia 18 de novembro de 1991, na sessão inaugural do congresso de Direito Processual organizado por Alcides Alberto Munhoz da Cunha, que foi publicada na Revista de Processo em 1992 (p. 03), com tradução de José Carlos Barbosa Moreira:

Os conceitos e as categorias fundamentais já não são, destarte, apenas a jurisdição, a sentença, a execução etc., mas também a acessibilidade, e, por conseguinte o custo, a duração, e em geral os obstáculos - econômicos, culturais, sociais que com tanta frequência se interpõem entre o cidadão que demanda justiça e o procedimento destinado a concedê-la.

Faz-se necessário, portanto, a atualização do conceito de acesso à justiça sob o viés contemporâneo, que deve ser entendido de maneira ampla e multiportas, levando-se em consideração os meios alternativos, ou mesmo, adequados e/ou incentivados, de resolução de conflitos (MARC), incluindo a solução negociada dos

litígios na esfera dos interesses transindividuais, como será visto no terceiro e último capítulo desta dissertação.²¹

Perfilha desse mesmo entendimento, Rodolfo de Camargo Mancuso (2019, p. 348), quando este propugna que:

Trata-se, pois, de uma releitura do acesso à Justiça, atualizada e contextualizada, sob um registro residual e subsidiário, projetando, quando menos, duas externalidades positivas: (i) estímulo à *vera cidadania*, que consiste na busca, num primeiro momento, pela prevenção ou resolução do conflito através de algum meio auto ou heterocompositivo, fora e além da estrutura judiciária estatal; (ii) valorização da resposta jurisdicional, que fica assim reservada às pendências que se revelaram refratárias à resolução por outras maneiras ou que, por conta de singularidade de matéria ou de pessoa, exijam necessária passagem judiciária.

Desse modo, ante a renovação da concepção de acesso à justiça, no sentido de acesso à ordem jurídica justa, mais ágil e efetiva, propugna-se, para tanto, a adoção mais intensa dos meios adequados de resolução de conflitos (MARC), em especial, dos meios consensuais, os quais restaram institucionalizados pelo ordenamento jurídico pátrio, não com vistas à redução dos índices de litigiosidade e às taxas de congestionamento da justiça estatal, ou mesmo, sob a perspectiva do fator tempo-custo do processo judicial, ainda que isso seja um resultado esperado, mas sim pela busca da solução mais adequada a cada tipo de conflito, como será visto em minúcias a seguir.

1.2. SISTEMA MULTIPORTAS DE JUSTIÇA

Em linhas gerais, o processo, originalmente, erigiu-se, sobretudo porque, em determinado momento histórico, ao Estado foi atribuído o poder-dever de resolver os conflitos. Ao coibir a autotutela, o Estado passou a deter o monopólio da jurisdição. A jurisdição, assim, tornou-se uma das funções estatais.

²¹ Nesse sentido, o enunciado 161 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovida pelo Conselho da Justiça Federal (CJF): O direito previsto no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição da República não se esgota no acesso formal ao Poder Judiciário, compreendendo a existência de um sistema organizado e efetivo destinado à garantia de direitos, prevenção de conflitos e resolução pacífica das controvérsias. Dispositivos relacionados: art. 5º, inciso XXXV, da CR/1988; art. 2.1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; art. 3º, *caput* e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei n.º 13.105/2015 [que instituiu o atual Código de Processo Civil].

Isso equivale a dizer que aos indivíduos não é dado “fazer justiça pelas próprias mãos”, devendo antes recorrer ao Poder Judiciário, nos casos de ameaça ou lesão ao direito proclamado, conforme a dicção do princípio base da inafastabilidade do controle jurisdicional, previsto no art. 5º, inc. XXXV, da Constituição Federal de 1988 (CF/88) c/c o art. 3º, *caput*, do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015).

Assim, ao lado do princípio da proteção judiciária, também chamado de princípio da universalidade da jurisdição, a cláusula de acesso à justiça, consubstanciada no art. 5º, inciso XXXV, da CF/88, e repetida por ocasião do art. 3º, *caput*, do CPC/2015, constitui-se, pois, na principal garantia dos direitos subjetivos (SILVA, 2012, p. 134). Em verdade, “esse direito é tido como de natureza assecuratória, sendo oponível inclusive ao legislador e ao Poder Constituinte Derivado, pois é cláusula pétrea da ordem constitucional” (RAMOS, 2020, p. 808).

Na atualidade, é preciso compreender que o acesso à justiça tende, gradativamente, a ser alcançado não apenas mediante uma solução sentencial como única possibilidade viável, mas, igualmente, pelos meios alternativos de resolução de conflitos (MARC), em especial os consensuais, como a conciliação e a mediação (MEDINA, 2020, p. 115). Nada obstante, não há que falar em preponderância da decisão adjudicada sobre a resolução consensual e vice-versa, ou mesmo, em imposição de uma sobre a outra, uma vez que o tipo de solução ideal se revela a partir da análise das circunstâncias do caso concreto.

Ademais, se bem pensada, a jurisdição deve ser considerada sob o ponto de vista jurídico, político e social. Assim, o escopo jurídico da jurisdição se encontra na atuação do direito objetivo, ao passo que, a jurisdição detém também o escopo social de pacificação, além do escopo político mediante a participação da comunidade, de entidades privadas e de outras entidades públicas não pertencentes ao Judiciário (GRINOVER, 2007, p. 17).

Segundo Ada Pellegrini Grinover (2007, p. 17), os fundamentos jurídicos, políticos e sociais outrora mencionados, “podem ser vistos na adoção das vias conciliativas, alternativas ao processo: até porque a mediação e a conciliação [como será visto] se inserem no plano da política judiciária e podem ser enquadradas numa acepção mais ampla de jurisdição”.

Em outros termos, o processo judicial passa a ser observado como mais um meio de resolução de conflitos na complexa, multifacetária e tecnológica sociedade contemporânea, uma vez que se integram ao ordenamento jurídico brasileiro outras

formas de solução mais adequadas a certos tipos de conflitos, logo a partir da Resolução-CNJ n.º 125/2010, incorporada pelo CPC/2015.²²⁻²³

Disso surge, portanto, a “ideia de que o sistema encarregado de distribuir a justiça não constitui um sistema que comporta apenas uma porta, contando sim com várias portas, cada qual apropriada para um determinado tipo de litígio” (MARINONI, ARENHART, MITIDIERO, 2016, p. 152). Em tal acepção, constitui-se, pois, de uma importante mudança de paradigma, porquanto a noção de sistema multiportas “representa a ressignificação do acesso à justiça, para contemplar diferentes ambientes e formas de resolução de conflitos” (CABRAL, 2021, p. 263).

Vale ressaltar que o rol de “portas”, por assim dizer, é aberto, haja vista a atipicidade dos meios de resolução dos litígios, como se infere da redação do CPC/2015, em seu art. 3º, § 3º (“e outros métodos de solução consensual de conflitos”). Nesse sentido, os chamados comitês de resolução de conflitos (*dispute boards*), que foram instituídos pela Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, em especial no âmbito de licitações e contratos administrativos, a qual, em verdade, foi a primeira legislação federal brasileira a tratar do tema.²⁴

É preciso abrir um parêntese aqui, para adiantar, desde logo, que o sistema multiportas de justiça se revela compatível com os conflitos envolvendo o Poder Público, notadamente ante o art. 3º c/c o art. 174 do CPC/2015, tema cujos estudos serão aprofundados no terceiro capítulo deste trabalho.²⁵

²² “Resulta daí que o método contencioso de solução das controvérsias não é o mais apropriado para certos tipos de conflito, em que se faz necessário atentar para os problemas de relacionamento que estão à base da litigiosidade, mais do que aos meros sintomas que revelam a existência desses problemas”. In: GRINOVER, Ada Pellegrini. Os fundamentos da justiça conciliativa. **Revista de Arbitragem e Mediação**, vol. 14/2007, jul.-set. 2007, p. 18.

²³ Nesse sentido, o enunciado 81 da I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovida pelo Conselho da Justiça Federal (CJF): A conciliação, a arbitragem e a mediação, previstas em lei, não excluem outras formas de resolução de conflitos que decorram da autonomia privada, desde que o objeto seja lícito e as partes sejam capazes.

²⁴ Nesse sentido, o enunciado 80 da I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovida pelo Conselho da Justiça Federal (CJF): A utilização dos Comitês de Resolução de Disputas (*Dispute Boards*), com a inserção da respectiva cláusula contratual, é recomendável para os contratos de construção ou de obras de infraestrutura, como mecanismo voltado para a prevenção de litígios e redução dos custos correlatos, permitindo a imediata resolução de conflitos surgidos no curso da execução dos contratos. No mesmo sentido, o enunciado 154 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovida pelo Conselho da Justiça Federal (CJF): A aplicação dos meios adequados à resolução de conflitos deve respeitar a identidade cultural e étnica das partes envolvidas, levando em consideração fatores como nacionalidade, religião, língua, tradições, gênero, cor, idade, dentre outros determinantes sociais, prestigiando sempre a autonomia individual e prestando esclarecimentos às partes envolvidas no conflito acerca dos procedimentos utilizados para solução da lide.

²⁵ Nesse sentido, o enunciado 60 da I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovida pelo Conselho da Justiça Federal (CJF): As vias adequadas de solução de conflitos previstas

Antes da Lei n.º 14.133/2021, contudo, a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento do Recurso Especial (REsp) n.º 1.569.422-RJ, em 26 de abril 2016, já havia reconhecido a possibilidade de utilização desses comitês como um método alternativo de conflitos contratuais.^{26,27}

Na mesma direção, o enunciado 49 da I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovida pelo Conselho da Justiça Federal (CJF), prevê que “os comitês de resolução de disputas (*dispute boards*) são métodos de solução consensual de conflito, na forma prevista no § 3º do art. 3º do Código de Processo Civil Brasileiro”.

Outro exemplo, considerando as novas formas de solução de conflitos e novas tecnologias, está no âmbito dos acordos oriundos dos meios digitais, em especial, por meio da resolução on-line dos conflitos (*On-line Dispute Resolution – ODR*), desde que, repise-se, garantida a acessibilidade digital. Assim, considerando a experiência das plataformas de ODR, como mais uma forma de ampliação do acesso à justiça, faz-se necessária a adoção, como visto, de políticas judiciais para a garantia de acesso aos chamados excluídos digitais.²⁸

em lei, como a conciliação, a arbitragem e a mediação, são plenamente aplicáveis à Administração Pública e não se incompatibilizam com a indisponibilidade do interesse público, diante do Novo Código de Processo Civil e das autorizações legislativas pertinentes aos entes públicos.

²⁶ (...) 2.1 Afigura-se absolutamente possível que as partes, por anteverem futuras e pontuais divergências ao longo da consecução do objeto contratual, ou por conveniência/necessidade em não se fixar, de imediato, todos os elementos negociais, ajustem, no próprio contrato, a delegação da solução de tais conflitos a um terceiro ou a um comitê criado para tal escopo e, também com esteio no princípio da autonomia de vontades, disponham sobre o caráter de tal decisão, se meramente consultiva; se destinada a resolver a contenda imediatamente, sem prejuízo de a questão ser levada posteriormente à arbitragem ou à Justiça Pública, ou se vinculativa e definitiva, disposição contratual que, em qualquer circunstância - ressalvado, por óbvio, se existente algum vício de consentimento, - deve ser detidamente observada. 2.2 Será, portanto, a partir da natureza conferida pelas partes à decisão do terceiro ou do comitê criado para o escopo de dirimir determinada controvérsia, respeitada a autonomia dos contratantes, é que se poderá inferir se se está, ou não, diante de um método alternativo de heterocomposição de conflitos de interesses. (STJ – REsp n.º 1569422/RJ 2015/0177694-9, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Data de Julgamento: 26/04/2016, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/05/2016).

²⁷ Nesse sentido, o enunciado 76 da I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovida pelo Conselho da Justiça Federal (CJF): As decisões proferidas por um Comitê de Resolução de Disputas (*Dispute Board*), quando os contratantes tiverem acordado pela sua adoção obrigatória, vinculam as partes ao seu cumprimento até que o Poder Judiciário ou o juízo arbitral competente emitam nova decisão ou a confirmem, caso venham a ser provocados pela parte inconformada.

²⁸ Nesse sentido: “as 100 Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça de Pessoas em Condição de Vulnerabilidade privilegiam a difusão, a utilização e a adequação dos métodos consensuais de resolução de conflitos envolvendo indivíduos vulneráveis (regras 43 a 46). Com os métodos consensuais, portanto, novos caminhos se abrem à pacificação e ao fortalecimento da autonomia pessoal desses segmentos”. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios> Acesso em: 20 fev. 2023.

Em suma, por ser considerado um sistema aberto, caberá ao profissional do direito realizar o juízo de adequação entre o tipo de problema jurídico e o mecanismo de solução apropriado, retomando, ao que parece, as ideias da terceira e da quarta onda renovatória do movimento de acesso à justiça acima mencionadas.^{29_30_31}

De forma resumida, portanto, “a justiça estatal clássica, resultante da decisão proferida pelo juiz não é mais o único meio adequado para a solução de conflitos”. Ao lado da solução adjudicada, repise-se, “surgem novas formas de acesso: a justiça se torna uma justiça multiportas” (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2022, p. 398).

Nesse panorama, o sistema multiportas de justiça e a concepção moderna de jurisdição outrora referidos, buscam promover o acesso à ordem jurídica justa e a soluções efetivas, de modo célere e econômico, levando-se em consideração o direito à solução das disputas pelo meio mais adequado ao caso concreto, incluindo as controvérsias que envolvam os interesses transindividuais, ora através do processo judicial comum, ora através dos meios alternativos de resolução de conflitos (MARC), porquanto, repise-se, não há mais que falar em uma única alternativa viável.³²

²⁹ No Brasil, tornou-se obrigatória as matérias relacionadas aos meios alternativos, ou adequados de resolução dos conflitos, em especial, os consensuais, nos currículos da graduação em direito no país, nos termos da Resolução CNE/CES n.º 05/2018, oriunda do Parecer n.º 635/2018, homologado pela Portaria n.º 1.351/2018 do Ministério da Educação (MEC), de acordo com as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), além da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). No mesmo sentido, inclusive, dispõe o art. 11 da Lei de Mediação.

³⁰ Nesse sentido, o enunciado 66 da I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovida pelo Conselho da Justiça Federal (CJF): É fundamental a atualização das matrizes curriculares dos cursos de direito, bem como a criação de programas de formação continuada aos docentes do ensino superior jurídico, com ênfase na temática da prevenção e solução extrajudicial de litígios e na busca pelo consenso. No mesmo sentido, o enunciado 229 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovida pelo Conselho da Justiça Federal (CJF): Recomenda-se a disseminação de práticas de solução de conflitos e novas tecnologias de diálogos em contextos universitários.

³¹ Em âmbito internacional, Frank E. A. Sander, destacou que: “Uma lei interessante, existente em vários estados, diz que os advogados têm o dever ético de avaliar diferentes formas de resolução de conflitos em suas ações. Assim, quando alguém procura um advogado nesses estados – como Massachusetts, Colorado, New Jersey e muitos outros –, é preciso pesquisar várias opções com o cliente (...) E, é óbvio, os advogados precisam ter conhecimentos. Trata-se de uma consequência dessa obrigação legal (...) Em 1976, poucas faculdades de direito tinham cursos sobre negociação (...) Mas, atualmente, todas as faculdades de direito têm pelo menos um curso sobre ADR”. CRESPO, Mariana Hernandez; SANDER, Frank E. A. Diálogos entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo, In: CRESPO, Mariana Hernandez. *et. al.* (Coord.). **Tribunal Multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 35-36.

³² Nesse sentido, o enunciado 224 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovida pelo Conselho da Justiça Federal (CJF): Os métodos consensuais de composição de conflitos podem ser utilizados na busca por implementação de políticas públicas e para evitar ou fazer cessar violações de direitos transindividuais, com destaque para a possibilidade de diálogos interinstitucionais, inclusive com os Poderes Executivo e Legislativo, bem como com todas as pessoas potencialmente interessadas. No mesmo sentido, o enunciado 220 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovida pelo Conselho da Justiça Federal (CJF): Nos litígios coletivos com potencial de remover população de baixa renda, é dever do Estado buscar a resolução

No mesmo diapasão, Miguel Garcia Medina (2020, p. 146), esclarece que “modernamente, tem-se pensado em tutela jurisdicional não apenas como resultado, mas também para designar os meios tendentes à sua consecução”. Converte desse raciocínio Fábio Caldas de Araújo (2016, p. 283), que arremata de forma singular:

O monopólio estatal na atividade jurisdicional não significa que os conflitos somente possam ser resolvidos pela atividade do juiz. O monopólio revela que a solução definitiva sempre há de possuir a chancela estatal, ou seja, a atividade deve ser disciplinada pelo Estado, ainda que não conte com a participação direta do juiz.

Em suma, na concepção de acesso eficiente à justiça, destarte, com o advento do CPC/2015, em sintonia com a Resolução-CNJ n.º 125/2010, editada sob a égide do art. 103-B, § 4º, inc. I, da CF/88, exsurge um modelo integrado de solução adequada dos litígios, conhecido como justiça multiportas.³³ Segundo o magistério de Leonardo Carneiro da Cunha (2020a, p. 893), o conceito decorre de uma metáfora, compreendida nos seguintes termos:

(...) seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas; a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação, ou da conciliação, ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal.

Vale ressaltar que, pouco a pouco, tem se entendido que além da ampliação das oportunidades consensuais na fase pré-processual, igualmente, deve haver a extensão às demais instâncias, em qualquer fase ou grau de jurisdição, incluindo os casos em que o feito se encontra transitado em julgado, o que, diga-se, já vem sendo observado na praxe judiciária.³⁴ Em verdade, o Estado-Juiz deve promover, a

consensual do conflito, nos termos do art. 3º, §§ 2º e 3º, do CPC/2015, aplicando-se o regime jurídico previsto no art. 565 do CPC.

³³ Nesse sentido, o enunciado 145 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovida pelo Conselho da Justiça Federal (CJF): Recomenda-se aos tribunais a divulgação, em destaque, com linguagem simples, na página inicial de seu sítio eletrônico na internet, do sistema multiportas de resolução de conflitos adotado no âmbito de sua jurisdição, com direcionamento à explicação sobre espécies e temas em que são mais empregados, além das localidades em que estão disponíveis e das formas de acessá-las.

³⁴ Nesse sentido: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO REVISIONAL DE CONTRATO COM REPETIÇÃO DE INDÉBITO. COMPOSIÇÃO EFETUADA ENTRE AS PARTES. PEDIDO DE HOMOLOGAÇÃO DE ACORDO APÓS O TRÂNSITO EM JULGADO. POSSIBILIDADE. AUTOCOMPOSIÇÃO ALÇADA AO STATUS DE PRINCÍPIO ORIENTADOR DO NOVO CPC. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E PROVIDO. A transação entre as partes, bem como sua submissão à homologação judicial, pode ocorrer a qualquer tempo, ainda que já tenha se operado o trânsito em julgado. Precedentes. (TJ-PR - AI: 00580495220198160000 PR 0058049-

qualquer tempo, o consenso das partes que, em geral, são orientadas ao dissenso e ao litígio, a fim de solucionar o conflito de interesses submetido ao crivo jurisdicional, independentemente do procedimento ou do momento processual, com vistas à pacificação social.

Como exemplo, a celebração de um acordo no bojo da ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) n.º 165, no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, em 1º de março de 2018, no caso envolvendo os expurgos inflacionários.³⁵ Outro exemplo está no âmbito da Lei n.º 8.429/1992, pelo qual o Superior Tribunal de Justiça (STJ), por ocasião do julgamento do Agravo em Recurso Especial (AREsp) n.º 1.314.581/SP, pela Primeira Turma, de relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, em 23 de fevereiro de 2021, entendeu pela possibilidade de acordo de não persecução cível no âmbito da ação de improbidade administrativa já em fase recursal.³⁶

Essa ideia de resolução alternativa das disputas, contudo, foi originalmente concebida em âmbito internacional, a qual, no presente trabalho, será analisada logo a partir da experiência norte-americana.³⁷ Em linhas gerais, o direito estadunidense, pelo qual os meios alternativos se afiguram como gênero com várias espécies, consagrou a expressão *Alternative Dispute Resolution*, mais conhecida pelo acrônimo *ADR*. Disso surgiu, seguidamente, o chamado “*ADR Movement*”, como resultado de movimentos sociais, que evidenciou a possibilidade de solução de litígios fora do ambiente judiciário, tais como família, Igreja etc. (LORENCINI, 2021, p. 46).³⁸

52.2019.8.16.0000 (Acórdão), Relator: Juiz Rodrigo Fernandes Lima Dalledone, Data de Julgamento: 09/03/2020, 13ª Câmara Cível, Data de Publicação: 09/03/2020).

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF n.º 165/DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752370270> Acesso em: 20 fev. 2023.

³⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Informativo n.º 686. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=0686.c> od. Acesso em: 20 fev. 2023.

³⁷ “Em ilustração, cite-se as experiências de difusão e propagação das *Alternative Dispute Resolution* (ADR) na Inglaterra, pelos *Méthode Appopriée de Résolution des Conflicts* (MARC) na França, que nada mais é do que uma versão francesa das ADR, pela introdução de uma mediação preliminar para a redução do número de processos na Itália, além de experiências já apuradas em países da América Latina e nos Estados Unidos”. In: TORRES, Tiago Henrique. *Multiportas abertas ao case management*. **Contraditor**, 2022. Disponível em: https://www.contraditor.com/multiportas-abertas-ao-case-management/#_ftnref5 Acesso em: 20 fev. 2023.

³⁸ “Na década de sessenta do século XX surgiram iniciativas como o *Civil Rights Act Congress*, de 1964, que estabeleceu o *Community Relations Service* no âmbito do Ministério Service no âmbito Ministério de Justiça norte-americano, sem dizer do *National Center for Dispute Settlement* e o *Institute of Mediation and Conflict Resolution*, criados pela Fundação Ford. Ao lado desta corrente que realça a participação da sociedade civil, há que enxergue também a consagração do *ADR movement* pelos agentes econômicos que viram nos meios alternativos uma forma de obter uma solução das

Mais à frente, o discurso de Frank Ernest Arnold Sander, “Variedades de processamento de conflitos” (*Varieties of dispute processing*), proferido na *Global Pound Conference*, realizada na primavera de 1976, em *Minnesota*, Estados Unidos da América, a convite do Presidente da Suprema Corte, à época, Warren Burger, foi considerado como o nascimento oficial do “moderno movimento de ADR”, como será visto em minúcias a seguir (CRESPO *et. al.*, 2012, p. 31-32).³⁹

1.2.1 A Experiência do Direito Comparado: a Cultura Norte-Americana

Como se viu, a origem da resolução alternativa de disputas e a noção de justiça consensual despontou no contexto internacional, aqui, com enfoque no direito estadunidense. Sem maiores delongas, no final do século XX, as alterações verificadas no sistema processual ianque “fez com que os litígios migrassem das instâncias formais de decisão para métodos alternativos voltados a sua resolução (ADR)”.⁴⁰ Em outros termos, apoiado em motivações institucionais, culturais e políticas, exsurgiu nos Estados Unidos, ao longo do último quarto do século XX, o movimento no sentido da ADR (CHASE, 2014, p. 135-136).⁴¹

controvérsias de maneira mais rápida e barata, favorável ao mundo dos negócios”. LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. “Sistema Multiportas”: opções para tratamento de conflitos de forma adequada. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *et. al.* (Coord.). **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem**: curso de método adequado de solução de controvérsias. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 47.

³⁹ Tradução livre, no original: “Dispute resolution academics regard Frank’s speech ‘Varieties of Dispute Processing’, delivered at the 1976 Pound Conference convened by Chief Justice Burger, as the official birth of the modern ADR movement. Frank boldly imagined a court system that would function as a diagnostic gatekeeper for parties, directing them to the dispute resolution process (mediation, negotiation, litigation, arbitration or some combination of these) best suited for their own disputes”. Disponível em: <https://hls.harvard.edu/today/frank-e-a-sander-52/> Acesso em: 20 fev. 2023.

⁴⁰ “Na realidade, a adoção dos ADR’s não tem por finalidade reduzir a litigiosidade ou dar uma resposta racional ao forte crescimento de demandas judiciais; num primeiro momento, surgiu com essa finalidade, fortalecendo-se depois como uma resposta ao hiperlegalismo e, mais recentemente, como meios adequados a solução de determinadas disputas”. In: CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Justiça multiportas: mediação, conciliação e arbitragem no Brasil*. **Revista ANNEP de Direito Processual**, vol. 01, n. 01, jan./jun. 2020b, p. 141.

⁴¹ “Além da contribuição do Judiciário norte-americano para a ascensão das formas alternativas de resolução de disputas, por meio do estabelecimento de programas institucionais voltados a esse fim, como exemplo, através da criação de um centro de arbitragem ou de mediação, a ser gerido administrativamente – e de forma anexa – pelo Tribunal, é destacado o papel Legislativo norte-americano no desenvolvimento dos meios alternativos. Como exemplo, o Dispute Resolution Act de 1980; Judicial Improvements and Access to Justice Act de 1988; Civil Justice Reform Act de 1990; Administrative Dispute Resolution Act, igualmente, de 1990; Alternative Dispute Resolution Act de 1998, etc”. In: CHASE, Oscar G. **Direito, Cultura e Ritual**: Sistemas de Resolução de Conflitos no Contexto da Cultura Comparada. Trad. Sergio Arenhart; Gustavo Osna. São Paulo: Marcial Pons, 2014, p. 139-143.

É nesse cenário, portanto, que faz sentido discutir o conceito de “tribunal multiportas” idealizado por Frank E. A. Sander.⁴² Em suma, na *Pound Conference*, denominada oficialmente de Conferência Nacional sobre as Causas da Insatisfação Popular com a Administração da Justiça (*National Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice*), realizada entre os dias 07 e 09 de abril de 1976, em *Saint Paul*, capital de *Minnesota*, com o objetivo de refletir sobre os desafios da Justiça para o ano 2000, diante do provável o aumento da litigância, Frank Sander apresentou uma palestra sobre resolução de conflitos, baseada no *paper* “Variedades de processamento de conflitos” (*Varieties of dispute processing*), que originou a ideia de “tribunal multiportas” ora estudada.⁴³⁻⁴⁴

Em linhas gerais, considerando que, na década de 1970, os tribunais estavam cada vez mais congestionados por atrasos e litígios prolongados, Frank Sander afirmou que, até o ano 2000, não deveriam existir tribunais como os tradicionalmente conhecidos, mas sim uma espécie de “centro de resolução de litígios”, pelo qual a solução dos conflitos seria alcançada por meio do mecanismo mais adequado, de acordo com a natureza do conflito, consagrando, portanto, a ideia de um acesso adequado à justiça (OCHOA, 2017, p. 116).⁴⁵

⁴² Frank E. A. Sander é professor emérito e cofundador do Programa de Negociação da Universidade de Direito de Harvard, em Cambridge, Massachusetts, no período de 1959 a 2006. Disponível em: <https://hls.harvard.edu/today/memori-am-frank-e-sander-52-pioneer-field-alternative-dispute-resolution-1927-2018/> Acesso em: 20 fev. 2023.

⁴³ Disponível em: <http://franksander.com/leading-the-alternative-dispute-resolution-field/> Acesso em: 20 fev. 2023.

⁴⁴ “Tomei conhecimento desse conceito de Tribunal Multiportas quase que por acaso. Encontrava-me em período sabático com minha família na Suécia, em 1975, e estudava alguns aspectos do direito de família, que era a matéria que eu ensinava à época, juntamente com tributação e alguns outros cursos de resolução não conflitante de questões. Estava estudando as questões legais e os direitos dos casais não casados e que viviam juntos, o que se transformou em um assunto bastante palpitante. Naquela ocasião, queríamos saber as lições que a Suécia, que tinha uma grande experiência a respeito dos direitos jurídicos dos casais não casados, havia aprendido. Constatei, então, que eles não tinham aprendido muita coisa. Assim, comecei a pensar no trabalho que eu havia realizado até então, como costumam fazer as pessoas que estão longe de casa, em uma temporada sabática. Eu tinha feito alguns trabalhos extras com arbitragem, tinha certa experiência com conflitos familiares nos tribunais e fiquei surpreso com o trabalho pouco satisfatório dos tribunais na resolução dos conflitos familiares, e quão promissora se apresentava a arbitragem para a resolução de conflitos trabalhistas. Assim, anotei alguns pensamentos e os remeti para alguns de meus colegas da Faculdade de Direito de Harvard, solicitando seus comentários”. CRESPO, Mariana Hernandez; SANDER, Frank E. A. Diálogos entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo, In: CRESPO, Mariana Hernandez. *et. al.* (Coord.). **Tribunal Multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 30.

⁴⁵ Tradução livre, no original: “En esta conferencia también expuso el Profesor Frank Sander con su disertación denominada ‘*Variedades en el procesamiento de Disputas*’, en donde plantea que al año 2000, no deberían existir juzgados como los que tradicionalmente se conocen, sino más bien un ‘*Centro de Resolución de Disputas*’, al que los usuarios podrían acudir y en donde un funcionario evaluador del caso, le propondría el mecanismo más adecuado según la naturaleza del conflicto, consagrándose la idea de un Sistema Multipuertas”. In: OCHOA, María Soledad Lagos. Resolución de conflictos en Chile

Naquela ocasião, o Frank E. A. Sander, chamado de “Fundador do Tribunal Multiportas” (*Father of Court-based Dispute Resolution*), tratou dos diferentes tipos de disputa e dos meios de solução que eram mais adequados para cada um, concluindo, ao final, com a noção de um tribunal onde as disputas seriam examinadas na entrada e encaminhadas para diferentes portas para a sua resolução (SANDER, 1976, p. 153).⁴⁶

Colocado de outra forma, portanto, Frank Sander fez “um delineamento dos meios alternativos, descrevendo como diferentes formas de litígios e de litigantes poderiam se valer de procedimento igualmente diversos” (CHASE, 2014, p. 151-152), para assim concluir que:⁴⁷

[o] que defendo é a existência de uma base flexível e diversificada de mecanismos de resolução de litígios, com a utilização dos diversos processos (ou da combinação de processos) de acordo com alguns dos critérios antes mencionados [natureza da disputa, relação entre os litigantes, valor da causa, custos dos diferentes meios de resolução de disputas, fator de tempo]. (...) Alternativamente, pode-se visualizar até o ano 2000, não simplesmente um Tribunal, mas um Centro de Resolução de Conflitos, onde os litigantes passem por uma triagem inicial que os encaminhe para o processo (ou para a sequência de processos) mais apropriado ao seu tipo de caso (SANDER, 1976, p. 172).⁴⁸

a 50 años de la propuesta del sistema multipuertas de Frank Sander. **Revista de Derecho**, Consejo de Defensa del Estado, Chile, n. 37, 2017, p. 115-147.

⁴⁶ “Frank corajosamente imaginou um sistema judicial que funcionaria como um porteiro de diagnóstico para as partes, direcionando-as para o processo de resolução de disputas (mediação, negociação, arbitragem ou alguma combinação destes) mais adequado para suas próprias disputas”. Tradução livre, no original: “Dispute resolution academics regard Frank’s speech “Varieties of Dispute Processing,” delivered at the 1976 Pound Conference convened by Chief Justice Burger, as the official birth of the modern ADR movement. Frank boldly imagined a court system that would function as a diagnostic gatekeeper for parties, directing them to the dispute resolution process (mediation, negotiation, litigation, arbitration or some combination of these) best suited for their own disputes”. Disponível em: <https://hls.harvard.edu/today/frank-e-a-sander-52/> Acesso em: 20 fev. 2023.

⁴⁷ Vale ressaltar que, Frank E. A. Sander quando indagado, pela professora Mariana Hernandez Crespo, sobre a relação ou ligação entre os métodos alternativos e o sistema de tribunais, explicou que: “não existe qualquer relação inerente”, ou seja, [trata-se] “de uma relação bastante natural, porque os tribunais são o principal local de que dispomos, talvez o mais importante, para resolução de conflitos. Assim podemos argumentar que o Tribunal Multiportas deveria estar ligado aos tribunais, mas tecnicamente o centro abrangente de justiça pode estar bem separado dos tribunais. (...) O tribunal é o lugar onde os casos estão, portanto nada mais natural do que fazer do tribunal uma das portas do Tribunal Multiportas – a ideia é essa. Mas pode acontecer de o tribunal estar aqui, e os outros processos [arbitragem, mediação etc.] estarem lá; não existe nada [no método] que possa evitar esse fato”. CRESPO, Mariana Hernandez; SANDER, Frank E. A. Diálogos entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo, In: CRESPO, Mariana Hernandez. *et. al.* (Coord.). **Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 33.

⁴⁸ Tradução livre, no original: “What I am thus advocating is a flexible and diverse panoply of dispute resolution process, with particular types of cases being assigned to differing processes (or combinations of processes), according to some of the criteria previously mentioned [Nature of Dispute, Relationship

Na trilha desse raciocínio, verificou-se que o mecanismo mais abrangente para institucionalizar o encaminhamento sistemático de ADR, seria o chamado *multidoor courthouse (MDC)*, expressão que pode ser adaptada, no Brasil, como sistema multiportas de justiça, compreendido nos seguintes termos:⁴⁹

O MDC é um centro multifacetado de resolução de litígios que tem como premissa a noção de que existem vantagens e desvantagens em qualquer caso específico em recorrer a um ou outro processo de resolução de litígios. Portanto, em vez de apenas uma “porta” levando ao tribunal, um centro de justiça abrangente tem muitas portas pelas quais os indivíduos podem chegar a um processo apropriado (SANDER *et. al.*, 2003, p. 382-383).⁵⁰

Vale ressaltar que, como visto, essa doutrina que contestava o paradigma de abordagem adversarial para a resolução dos conflitos, foi concebida, inicialmente, com um nome mais acadêmico, chamado de “centro abrangente de justiça”, ou

Between Disputants, Amount in Dispute, Cost, Speed]. (...) Alternatively one might envision by the year 2000, not simply a court house but a Dispute Resolution Center, where the grievant would first be channelled through a screening clerk who would then direct him to the process (or sequence of processes) most appropriate to his type of case”. In: SANDER, Frank E. A. *Varieties of Dispute Processing. Pound Conference*. National Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice. Conference papers, April 7-9, 1976: St. Paul, Minnesota, p. 147-183.

⁴⁹ “A principal característica do tribunal multiportas é o procedimento inicial: triagem de admissão e encaminhamento. Aqui, as disputas são analisadas de acordo com vários critérios para determinar qual mecanismo ou sequência de mecanismos seria apropriado para a resolução do problema. (Os critérios são examinados mais detalhadamente nas p. 322-337.) Por exemplo, se a equipe de admissão estiver lidando com um caso típico de locador-inquilino envolvendo uma disputa sobre serviços inadequados do locador, então o caso pode ser inicialmente encaminhado para a mediação porque esse processo pode ser particularmente útil para reestruturar um relacionamento desgastado entre as partes que mantêm um relacionamento contínuo. Por outro lado, se a equipe estiver lidando com um caso único de responsabilidade civil simples, ele poderá ser encaminhado para arbitragem anexada ao tribunal ou avaliação neutra antecipada”. Tradução livre, no original: “The key feature of the multidoor courthouse is the initial procedure: intake screening and referral. Here disputes are analyzed according to various criteria to determine what mechanism or sequence of mechanisms would be appropriate for the resolution of the problem. (The criteria are more fully examined at pp. 322-337). For example, if the intake staff is dealing with a typical landlord-tenant case involving a dispute over inadequate services by the landlord, then the case might be initially referred to mediation because that process may be particularly helpful in restructuring a frayed relationship between parties who have an ongoing relationship. On the other hand, if the staff is dealing with a one-time simple tort case, then it might be referred to court-annexed arbitration or early neutral evaluation”. In: SANDER, Frank E. A. *et. al. Dispute resolution: negotiation, mediation, and other processes*. 4th. ed. New York: Aspen Publishers, 2003, p. 383.

⁵⁰ Tradução livre, no original: “The MDC is a multifaceted dispute resolution center that is premised on the notion that there are advantages and disadvantages in any specific case to using one or another dispute resolution process. Hence instead of just one “door” leading to the courtroom, such a comprehensive justice center has many doors through which individuals can get to an appropriate process”. In: SANDER, Frank E. A. *et. al. Dispute resolution: negotiation, mediation, and other processes*. 4th. ed. New York: Aspen Publishers, 2003, p. 382-383.

mesmo, “centro de resolução de litígios”, no entanto, tornou-se mais conhecida a partir da representação de um “tribunal multiportas” (CRESPO *et. al.*, 2012, p. 32).⁵¹

De forma resumida, portanto, por ocasião da *Pound Conference* de 1976, SANDER apresentou as bases do fórum multiportas, os variados aspectos envolvendo a relação entre tribunais e ADR, com a ideia de uma maior integração da comunidade e da busca do método mais adequado (LORENCINI, 2021, p. 59).

Para tanto, foi desenvolvida uma triagem de admissão e encaminhamento, em que “as disputas são analisadas de acordo com vários critérios para determinar qual mecanismo ou sequência de mecanismos seria apropriado para a resolução do problema”. Em palavras mais simples, “a principal característica do tribunal multiportas é o seu procedimento inicial” (SANDER *et. al.*, 2003, p. 382-383).⁵²

Como se observa, Frank Sander idealizou o tribunal multiportas, no sentido de que, o interessado em resolver um litígio, deveria ser submetido a uma triagem prévia, em que seria avaliado o melhor método para a solução do problema em apreço, logo a partir de critérios pelos quais determinados tipos de disputas podem ser melhor resolvidos, tais como: (1) natureza da disputa, (2) relação entre os litigantes, (3) valor da causa, (4) custos dos diferentes meios de resolução de disputas, (5) além do fator de tempo da demanda (SANDER, 1976, p. 157-168).

Em suma, Frank Sander formulou o centro de resolução de disputas, ou mesmo, o tribunal multiportas, pensando na forma como as disputas poderiam ser resolvidas de maneira mais justa, considerando o longo tempo de espera de muitos processos judiciais e as dificuldades que isso impôs aos indivíduos com menos recursos financeiros, retomando, assim, as ideias das ondas renovatórias outrora mencionadas. Em verdade, SANDER repensou a maneira como as pessoas resolvem

⁵¹ “Após aquela palestra da *Pound Conference* no verão de 1976, uma das revistas da ABA [*American Bar Association* – Ordem dos Advogados dos Estados Unidos] publicou um artigo sobre essa conversa, na capa da revista, uma grande quantidade de portas, representando o que chamaram de Tribunal Multiportas. Eu tinha um nome mais acadêmico: ‘centro abrangente de justiça’, mas muitas vezes o rótulo que se dá a uma ideia depende mais da divulgação e da popularidade dessa ideia. Assim, devo à ABA [*American Bar Association* – Ordem dos Advogados dos Estados Unidos] esse nome de fácil assimilação: Tribunal Multiportas”. CRESPO, Mariana Hernandez; SANDER, Frank E. A. Diálogos entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo, In: CRESPO, Mariana Hernandez. *et. al.* (Coord.). **Tribunal Multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 32.

⁵² Tradução livre, no original: “The key feature of the multidoor courthouse is the initial procedure: intake screening and referral. Here disputes are analyzed according to various criteria to determine what mechanism or sequence of mechanisms would be appropriate for the resolution of the problem”. In: SANDER, Frank E. A. *et. al.* **Dispute resolution**: negotiation, mediation, and other processes. 4th. ed. New York: Aspen Publishers, 2003, p. 382-383.

seus conflitos e, em especial, como “adaptar a justiça ao problema”, de maneira efetiva, adequada, tempestiva e econômica.⁵³

Não é mais o conflito que se amolda à justiça, portanto. Com efeito, o sistema multiportas busca a adequação da justiça às circunstâncias do caso concreto, oferecendo múltiplos mecanismos de resolução de disputas, incluindo a possibilidade do consenso em litígios versando sobre interesses transindividuais.

Na trilha desse raciocínio, a fim de promover a redução dos custos e da duração do litígio, além de diminuir a sobrecarga de trabalho dos tribunais, verifica-se que “a solução alternativa de litígios torna-se cada vez mais relevante e necessária” (HATOUM, BELLINETTI, 2016, p. 14).

Ressalte-se, contudo, que Frank E. A. Sander reconheceu as críticas lançadas por Owen M. Fiss, em seu conhecido artigo “Contra o Acordo” (*Against Settlement*), publicado no *Yale Law Journal*, em 1984, no qual afirmou que o encorajamento do acordo é particularmente prejudicial no caso das controvérsias envolvendo litígios de interesse público com ampla repercussão, como, por exemplo, o caso *Brown vs. Board of Education* (SANDER, 2000, p. 4).⁵⁴⁻⁵⁵ Vale lembrar que, no período em que esse caso foi decidido, SANDER trabalhava com o juiz Felix Frankfurter da Suprema Corte dos Estados Unidos.⁵⁶

Nada obstante, Frank Sander destacou que nem todos os casos que chegam aos tribunais são complexos, ademais, o movimento ADR não seria um movimento

⁵³ Tradução livre, no original: “Over time Frank had a vision for how disputes could be more fairly resolved. He was struck by the long waiting time for many court cases and the hardship that this imposed on families with lesser means. Frank had a vision for how to rethink the way that people settle disputes and how to fit the forum to the fuss”. Disponível em: <http://franksander.com/leading-the-alternative-dispute-resolution-field/> Acesso em: 20 fev. 2023.

⁵⁴ OWEN M. Fiss, *Against Settlement*, 93 **YALE L.J.** 1073 (1984). Disponível em: https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/416/Against_Settlement.pdf?sequence=2&isAllowed=y Acesso em: 20 fev. 2023.

⁵⁵ A noção de processo estrutural surgiu nos Estados Unidos, a partir do ativismo judicial que marcou a atuação do Poder Judiciário norte-americano entre 1950 e 1970. Trata-se de concepção com viés muito pragmático; não há grandes preocupações com a definição analítica ou a categorização sistemática desse tipo de atuação do Poder Judiciário. Tudo começou em 1954, com o caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*. A Suprema Corte norte-americana entendeu que era inconstitucional a admissão de estudantes em escolas públicas americanas com base num sistema de segregação racial. Ao determinar a aceitação da matrícula de estudantes negros numa escola pública até então dedicada à educação de pessoas brancas, a Suprema Corte deu início a um processo amplo de mudança do sistema público de educação naquele país, fazendo surgir o que se chamou de *structural reform*. In: DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, jan./mar. 2020, p. 102-103.

⁵⁶ Tradução livre, no original: “After graduating from law school [...] and then for Justice Felix Frankfurter [LL.B. 1906] of the U.S. Supreme Court during the term when *Brown v. Board of Education* was decided”. Disponível em: <https://hls.harvard.edu/today/frank-e-a-sander-52/> Acesso em: 20 fev. 2023.

“antijurisdicional”, por assim dizer, mas um esforço para que os tribunais cuidem de forma mais eficaz daqueles casos que devem ser submetidos à solução adjudicada, ao passo que, os demais casos sejam encaminhados para os meios alternativos de resolução dos conflitos, logo a partir de uma triagem inicial baseada nos critérios outrora mencionados. Essa é, portanto, a ideia por trás do tribunal multiportas, como um centro abrangente de justiça (SANDER, 2000, p. 5).⁵⁷

Com o tempo, embora reconhecesse que havia um longo caminho a ser percorrido quanto ao desenvolvimento do “moderno movimento de ADR”, em razão de algumas questões, tais como a preocupação com os honorários advocatícios, apontou inúmeros indicadores positivos no avanço de sua implementação. Como exemplo, o fato de que praticamente todas as faculdades de direito ofereceriam um ou mais cursos de ADR naquele momento (SANDER, 2000, p. 4).⁵⁸⁻⁵⁹ Isso têm implicações para a adoção de uma política pública judiciária da consensualidade, igualmente, em âmbito nacional.

1.2.2 A Institucionalização da Justiça Multiportas no Sistema Jurídico Nacional

Sabe-se que, tradicionalmente, o processo se destinava à aplicação da lei ao

⁵⁷ Tradução livre, no original: “But complex litigation isn't all that courts do. (...) It is important to recognize that the ADR movement is not an anti-court movement, as is often asserted. It is an effort to have the courts more effectively doing those things that they are peculiarly fit to do, and have other institutions like arbitration and mediation dispose of those cases that don't require the specialized expertise of courts. That is the idea behind the multi-door courthouse--a comprehensive justice center where cases are screened and analyzed so that they can be referred to that process or sequence of processes that's best suited to provide an effective and responsive resolution”. In: Frank E. A. Sander, Future of ADR. The Earl F. Nelson Memorial Lecture, The, 2000 **Journal of Dispute Resolution**, Vol. 2000, Iss. 1, Art. 5. Disponível em: <https://scholarship.law.missouri.edu/jdr/vol2000/iss1/5> Acesso em: 20 fev. 2023.

⁵⁸ Tradução livre, no original: “(...) virtually every law school as well as many schools of business and planning now offer one or more ADR courses”. Frank E. A. Sander, Future of ADR. The Earl F. Nelson Memorial Lecture, The, 2000 **Journal of Dispute Resolution**, Vol. 2000, Iss. 1, Art. 5. Disponível em: <https://scholarship.law.missouri.edu/jdr/vol2000/iss1/5> Acesso em: 20 fev. 2023.

⁵⁹ Nesse sentido, o enunciado 24 da I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovida pelo Conselho da Justiça Federal (CJF): Sugere-se que as faculdades de direito instituam disciplinas autônomas e obrigatórias e projetos de extensão destinados à mediação, à conciliação e à arbitragem, nos termos dos arts. 2º, § 1º, VIII, e 8º, ambos da Resolução CNE/CES n. 9, de 29 de setembro de 2004. No mesmo sentido, o enunciado 180 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovida pelo Conselho da Justiça Federal (CJF): Em virtude do alcance da Política Pública de Tratamento Adequado de Conflito de Interesses e como incentivo à advocacia estratégica, recomenda-se à OAB a previsão, em sua tabela de honorários e em suas parcerias/convênios com as Defensorias Públicas, de remuneração para o advogado na função de assessor jurídico em uma sessão (pré-processual ou processual) de mediação ou de conciliação (Resolução CNJ n. 271, de 11/12/2018), cumprindo os arts. 169 do CPC e 13 da Lei n. 13.140.

caso concreto, por meio da decisão judicial e da lógica subsuntiva. O processo civil brasileiro, contudo, logo a partir das normas fundamentais do atual *Códex*, datado de 2015, passa a ser o local de busca pela solução mais adequada a cada tipo de litígio (CUNHA, 2020a, p. 916), notadamente ante a integração da conciliação, da mediação, da negociação, da arbitragem etc.⁶⁰

Vale lembrar que, o primeiro diploma processual do país, instituído pela Lei de 29 de novembro de 1832, em seu art. 1º, do Título Único, sobre a Disposição Provisória da administração da Justiça Civil, disciplinou a conciliação, nos seguintes termos: “Póde intentar-se a conciliação perante qualquer Juiz de Paz aonde o réo fôr encontrado, ainda que não seja a Freguezia do seu domicilio”.⁶¹

Na atualidade, o conciliador “atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes” e “poderá sugerir soluções para o litígio”, ao passo que, o mediador “atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes” e auxiliará aos interessados a “compreender as questões e os interesses em conflito”, de modo identifiquem, por si próprios, a solução mais adequada ao caso em apreço (*ex vi* do art. 165, §§ 2º e 3º, do CPC/2015).

Colocado de outra forma, portanto, pelo princípio da promoção pelo Estado da solução plural por autocomposição (art. 3º, §§ 2º e 3º, CPC/2015), “uma terceira pessoa é adicionada à relação polarizada entre os envolvidos na controvérsia”, visando a solução consensual do litígio, logo a partir da adoção de uma perspectiva colaborativa, a teor do disposto no art. 6º do CPC/2015 (TARTUCE, 2021, p. 225).

De outra banda, a arbitragem (art. 3º, § 1º, CPC/2015) não se afigura como meio consensual de solução de disputas. Em tal acepção, constitui-se, pois, de um mecanismo heterocompositivo, e, portanto, não autocompositivo. No entanto, é preciso ter em mente que, para a instauração da arbitragem, igualmente, exige-se consenso das partes envolvidas, que optam para que o caso concreto seja resolvido fora do ambiente Judiciário (CUNHA, 2020a, p. 896).

Vale ressaltar que, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do Agravo Regimental em Sentença Estrangeira (SE-AgR) n.º 5206-EP, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, em 12 de dezembro de 2001, declarou

⁶⁰ E, mais recentemente, é possível acrescentar as plataformas de *Online Dispute Resolution* estudadas por Richard Susskind (2019, *E-book*).

⁶¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Lei de 29 de novembro de 1832. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-36004-29-novembro-1832-541637-norma-pl.html Acesso em: 20 fev. 2023.

que a arbitragem, muito embora seja um mecanismo não estatal de solução de controvérsias, mostra-se compatível com o art. 5º, inc. XXXV, da CF/88.⁶²

Assim, logo a partir da Resolução n.º 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que consagrou, em seu art. 2º, a política judiciária voltada à “cultura da pacificação”, o Código de Processo Civil, instituído pela Lei n.º 13.105/2015 (projetada no mesmo ano da política nacional de tratamento adequado de conflitos, frise-se), consolidou, em âmbito nacional, o sistema brasileiro de tratamento adequado de conflitos, no sentido do tribunal multiportas idealizado por Frank E. A. Sander (SILVA, 2021, p. 23). Vale lembrar que, ainda no ano de 2015, a Lei n.º 13.129 reformou a Lei de Arbitragem (Lei n.º 9.307/1996).⁶³

Como se viu, o sistema multiportas, no Brasil, desenvolveu-se por argumentos e fases semelhantes à experiência norte-americana, isto é, “parte de uma crítica à demora e aos custos da jurisdição estatal, ancora-se inicialmente na arbitragem privada para, mais tarde, disseminar-se pela conciliação e mediação” (SILVA, 2021, p. 20). Colocado de outra forma, portanto, o sistema multiportas de justiça, idealizado por Frank E. A. Sander, foi consagrado, em âmbito nacional, a contar desses diplomas normativos (SILVA, 2021, p. 23).

Nada obstante, cabe uma advertência inicial quanto ao termo “sistema multiportas de justiça” acima referido, conforme propugnam Fredie Didier Júnior e Leandro Fernandez (2023, p. 16):

Na realidade brasileira, é mais apropriado falar de um sistema de justiça multiportas do que de tribunais (ou centros de resolução de disputas) multiportas. Isso porque o sistema brasileiro não é organizado a partir de um átrio central, ainda que virtual, mantido e controlado por um único órgão, seja do Poder Judiciário, seja de outra instituição governamental. O átrio imaginário em que as partes se

⁶² Nesse sentido: (...) 3. Lei de Arbitragem (L. 9.307/96): constitucionalidade, em tese, do juízo arbitral; discussão incidental da constitucionalidade de vários dos tópicos da nova lei, especialmente acerca da compatibilidade, ou não, entre a execução judicial específica para a solução de futuros conflitos da cláusula compromissória e a garantia constitucional da universalidade da jurisdição do Poder Judiciário (CF, art. 5º, XXXV). Constitucionalidade declarada pelo plenário, considerando o Tribunal, por maioria de votos, que a manifestação de vontade da parte na cláusula compromissória, quando da celebração do contrato, e a permissão legal dada ao juiz para que substitua a vontade da parte recalcitrante em firmar o compromisso não ofendem o artigo 5º, XXXV, da CF. (STF - SE-AgR n.º 5206/EP, Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 12/12/2001, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 30-04-2004 PP-00029 EMENT VOL-02149-06 PP-00958).

⁶³ Nesse sentido, a Resolução-STF n.º 697, de 06 de agosto de 2020, que dispõe sobre a criação do Centro de Mediação e Conciliação, responsável pela busca e implementação de soluções consensuais no Supremo Tribunal Federal. No mesmo sentido, a Resolução-STF n.º 790, de 22 de dezembro de 2022, que dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal.

situam é, então, do sistema de justiça como um todo. A partir da premissa de que a “justiça” — repita-se: aqui compreendida como solução adequada de um problema jurídico — pode ser alcançada por diversas portas, e não apenas pela porta da “jurisdição estatal”, os outros meios de solução dos problemas jurídicos (e, conseqüentemente, de tutela dos direitos) passam a fazer parte do sistema de justiça e incorporam-se definitivamente ao âmbito de preocupação dos processualistas.

Como se viu, o atual diploma processual civil (*ex vi* do art. 3º e parágrafos do CPC/2015), conformando-se às garantias fundamentais processuais previstas na Carta de 88 (*ex vi* do art. 5º, inc. XXXVII, da CF/88), preserva o ideal de imparcialidade dos magistrados, ao passo que, inaugura novos paradigmas, como exemplo, o diálogo, a cooperação, a solução negociada, a flexibilidade procedimental etc., entre as partes e o Estado-Juiz, na busca da solução mais adequada dos litígios.⁶⁴

Em palavras mais simples, o meio de solução deve ser o mais adequado ao tipo de litígio; a adequação, pois, é o fundamento para que se adote o procedimento mais eficiente e efetivo para a resolução de conflitos (CUNHA, 2020a, p. 894). Colocado de outra forma, portanto, “o princípio que faculta essa possibilidade é justamente o princípio da adequação” (DIDIER JR; ZANETI JR., 2022, p. 398).

No contexto de ressignificação, redefinição, ou mesmo, atualização do sentido de acesso à justiça acima referido, levando-se em consideração as noções de inacessibilidade, morosidade e custos elevados, sobressai, na atualidade, a relevância do estudo acerca do art. 3º e parágrafos do CPC/2015.

Noutro flanco, foi acrescentado à legislação e à sistemática processual brasileira, como norma fundamental, a busca pela promoção da solução consensual do litígio por meio dos meios alternativos de resolução de conflitos (MARC), além do espaço necessário para um novo modelo processual colaborativo, cooperativo ou participativo (art. 6º do CPC/2015).⁶⁵

No mesmo diapasão, trilham Luís Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero (2016, p. 149), quando estes esclarecem que:

⁶⁴ Nesse sentido: “(...) A preocupação do CPC é assegurar a imparcialidade do juiz e permitir um diálogo mais franco e flexível das partes nos esforços de autocomposição”. In: CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020a, p. 922.

⁶⁵ Nesse sentido, o enunciado 132 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovida pelo Conselho da Justiça Federal (CJF): Os princípios da boa-fé e da cooperação incidem sobre todo o sistema multiportas de acesso à Justiça, inclusive no foro extrajudicial.

O novo Código tem como compromisso promover a solução consensual do litígio, sendo uma das suas marcas a viabilização de significativa abertura para autonomia privada as partes – o que se manifesta não só no estímulo a que o resultado do processo seja fruto de um consenso das partes (art. 3º, §§ 2º e 3º, CPC), mas também na possibilidade de estruturação contratual de determinados aspectos do processo (negócios processuais, art. 190, CPC, e calendário processual, art. 191, CPC).

Ao que parece, portanto, o CPC/2015 busca oferecer uma garantia mais ampla do que a inafastabilidade do controle jurisdicional ou universalidade da jurisdição, prevista no art. 5º, inc. XXXV, da CF/88 (PINHO; STANCATI, 2016, p. 04). Em outros termos, ainda que a atividade jurisdicional deva ser disciplinada pelo Estado, nem sempre contará com a participação do juiz (ARAÚJO, 2016, p. 383).

Repise-se que, o atual CPC aderiu à política pública de tratamento adequado dos conflitos jurídicos, em sintonia com a Resolução n.º 125/2010 oriunda do CNJ, o qual foi referido, mais recentemente, como o órgão formulador da política judiciária nacional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), por ocasião do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) n.º 4.412/DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, em 18 de novembro de 2020, como será visto em minúcias no capítulo seguinte deste trabalho.⁶⁶

Converge desse raciocínio Leonardo Carneiro da Cunha (2020a, p. 894), que arremata de forma singular:

O direito brasileiro, a partir da Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e com o Código de Processo Civil de 2015, construiu um sistema de justiça multiportas, com cada caso sendo indicado para o método ou técnica mais adequada para a solução do conflito. O Judiciário deixa de ser um lugar de julgamento apenas para ser um local de resolução de disputas. Trata-se de uma importante mudança paradigmática. Não basta que o caso seja julgado; é preciso que seja conferida uma solução adequada que faça com que as partes saiam satisfeitas com o resultado.

Perfilha desse mesmo entendimento a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, a qual, por ocasião do julgamento do Recurso Especial (REsp) n.º 1.769.949-SP, de relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, em 08 de

⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n.º 4.412/DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755322724> Acesso em: 20 fev. 2023.

setembro de 2020, entendeu que “a nova legislação processual civil instrumentaliza a denominada Justiça Multiportas, incentivando a solução consensual dos conflitos”.⁶⁷

No mesmo sentido, a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do Recurso Especial (REsp) n.º 1.623.475-PR, de relatoria da Ministra Nancy Andrighi, em 17 de abril de 2018, firmou o entendimento de que “a promoção do sistema multiportas de acesso à justiça deve ser francamente incentivada, estimulando-se a adoção da solução consensual, dos métodos autocompositivos e do uso dos mecanismos adequados de resolução das controvérsias”.⁶⁸

De forma resumida, portanto, é possível concluir que: “a necessidade de adequação da tutela dos direitos não se dá apenas na forma judiciária. O CPC reconhece que, muitas vezes, a forma adequada para a solução do litígio pode não ser a jurisdicional” (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2016, p. 148).

Em outros termos, o disposto no atual CPC, “em sintonia com os meios alternativos de solução endoprocessuais e extraprocessuais, relembra que a inafastabilidade da tutela jurisdicional implica o incentivo, pelo próprio Estado, da solução consensual” (ARAÚJO, 2016, p. 131).

Desse modo, a promoção dos meios alternativos de resolução de conflitos (MARC), relacionados à terceira onda renovatória, para retomar as ideias de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988), permitem mais informalidade, proximidade e, inclusive, participação dos sujeitos processuais mediante o uso das vias consensuais, ou mesmo, dos negócios jurídicos processuais (arts. 190 e 191 do CPC/2015).⁶⁹

Em verdade, a nomenclatura tradicional não é mais apropriada, porquanto a via alternativa, na atualidade, passou a ser entendida como a busca da forma mais adequada para a resolução de um determinado tipo de litígio entre as partes, de

⁶⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n.º 1769949/SP. Informativo n.º 680. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=%270680%27.cod>. Acesso em: 20 fev. 2023.

⁶⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n.º 1623475/PR. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271623475%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%271623475%27\).suc.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271623475%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%271623475%27).suc.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 20 fev. 2023.

⁶⁹ Nesse sentido: “Cappelletti e Garth colocam a promoção dos meios alternativos de resolução de disputas na terceira onda de acesso à justiça, justamente por eles permitirem um menor formalismo e maior proximidade das partes; esse parece ser o caminho a ser trilhado pelo Brasil”. In: CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020a, p. 916

acordo com as circunstâncias do caso concreto, formando-se, de conseguinte, um sistema de justiça multiportas.⁷⁰

Tal entendimento é compartilhado por Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero (2016, p. 148):

Embora tenham nascido como meios alternativos de soluções de litígios (*alternative dispute resolution*), o certo é que o paulatino reconhecimento desses métodos como os meios mais idôneos em determinadas situações fez com que se reconhecesse a necessidade de alteração da terminologia para frisar semelhante contingência. Em outras palavras: de métodos alternativos passaram a métodos adequados, sendo daí oriunda a ideia de que o sistema encarregado de distribuir justiça não constitui um sistema que comporta apenas uma porta, contando sim com várias portas (*multi-door dispute resolution*), cada qual apropriada para um determinado tipo de litígio.

Ademais, os meios de solução de disputas não são apenas adequados, mas, igualmente, integrados à sistemática processual. Em suma, o CPC/2015, especialmente no art. 3º, institucionalizou um sistema integrado de resolução de disputas mediante a adequação dos mecanismos de composição de conflitos (CUNHA, 2020a, p. 893).⁷¹

Essa novidade não é ignorada na órbita do microsistema processual da tutela coletiva, “cujo arcabouço teórico e prático têm buscado meios consensuais para a solução dos litígios que envolvam os direitos denominados difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos” (VITORELLI; ZANETI JR., 2020, p. 139-140).

Assim, diferentemente do diploma processual anterior, datado de 1973, o atual CPC pressupõe um processo coletivo, reconhece-o e com este dialoga.⁷² Em

⁷⁰ “Em inglês, a sigla ADR (*alternative dispute resolution*) vem sendo repensada para que a letra A passe a representar *appropriate*: mais do que meramente alternativos, os mecanismos devem ser adequados para a abordagem da controvérsia a partir da consideração de fatos como o tipo de litígio e as condições das partes. TARTUCE, Fernanda. Conciliação em juízo: o que (não) é conciliar? In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *et. al.* (Coord.). **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem**: curso de método adequado de solução de controvérsias. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 47.

⁷¹ Nesse sentido: CPC/2015. Art. 139 O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: (...) V - promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais. No mesmo sentido, Código de Ética e Disciplina da OAB. Art. 2º O advogado, indispensável à administração da Justiça, é defensor do Estado democrático de direito, da cidadania, da moralidade pública, da Justiça e da paz social, subordinando a atividade do seu Ministério Privado à elevada função pública que exerce. Parágrafo único. São deveres do advogado: (...) VI – estimular a conciliação entre os litigantes, prevenindo, sempre que possível, a instauração de litígios.

⁷² Exemplos: art. 69, § 2º, inc. VI, que trata da centralização de processos repetitivos; art. 7º da Lei n.º 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) c/c o art. 139, inc. X, do CPC/2015, em relação às demandas individuais repetitivas a ensejar, se for o caso, o ajuizamento da ação coletiva respectiva; art. 174, inc.

abono desse entendimento, o disposto no art. 3º e parágrafos do CPC/2015 deve ser aplicado, logo a partir daquilo que a doutrina denomina de diálogo das fontes, aos litígios envolvendo interesses transindividuais.⁷³

Como bem salientou Kazuo Watanabe (2019, p. 99), contudo, a utilização dos meios adequados de resolução de conflitos, logo a partir da Resolução-CNJ n.º 125/2010, deve ser estudada e organizada não com o propósito de solucionar a conhecida crise de morosidade da Justiça, mas como um “método para se dar tratamento mais adequado aos conflitos de interesses que ocorrem na sociedade”. Assim, o que se busca é, pois, a resolução adequada dos conflitos, com a redução dos custos do processo e da duração do litígio, conquanto isso provoque, destarte, a diminuição da sobrecarga de trabalho do Poder Judiciário.

Em que pesem os esforços da legislação e da política judiciária voltadas para a sua implementação, os meios alternativos, ou melhor, adequados de resolução de conflitos ainda são pouco utilizados na dinâmica processual brasileira. Segundo o relatório Justiça em Números (2022, ano-base 2021, p. 201) do Conselho Nacional de Justiça,⁷⁴ por exemplo, apenas 11,9% dos processos foram solucionados via conciliação. Registre-se, contudo, que é notória a curva de crescimento, a contar do CPC/2015, tendo dobrado o valor ao longo da série histórica, com aumento em 4,6% entre o período de 2015 a 2021.⁷⁵

III, a respeito da criação de câmaras administrativas de resolução de conflitos e a promoção do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC); art. 178, inc. III, prevê a intervenção do Parquet nas ações que versem sobre litígios coletivos relativamente a posse de terra, rural ou urbana; art. 565, dispõe sobre possessórias coletivas; art. 982, inc. I e art. 985, inc. I, que disciplinam o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), com expressa alusão aos processos coletivos; e, muito embora vetado, art. 333, inc. I e II, que tratava da possibilidade de conversão da ação individual em ação coletiva, etc.
⁷³ Exemplos: art. 166 (princípios consensuais); art. 174 (solução consensual no âmbito administrativo); art. 319, inc. VII (opção pela audiência de conciliação ou mediação como um dos requisitos da petição inicial); art. 334 (audiência preliminar); art. 335, inc. I (termo inicial para oferecimento da contestação em caso de opção pela audiência de conciliação ou de mediação); art. 381, inc. II (produção antecipada de prova), etc.

⁷⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf> Acesso em: 20 fev. 2023.

⁷⁵ Nesse sentido, o enunciado 196 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovida pelo Conselho da Justiça Federal (CJF): O acompanhamento estatístico da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos (art. 2º, III, da Resolução CNJ n. 125/2010) comporta a análise retrospectiva das práticas consensuais, incluindo o índice de descumprimentos dos acordos firmados, bem como a prospecção de cenários futuros, devendo abranger aspectos quantitativos e qualitativos, com ênfase no grau de satisfação do usuário. Justificativa: O acompanhamento estatístico específico é um dos pilares da Política Judiciária Nacional de Tratamento de Conflitos (art. 2º, III, da Resolução CNJ 125/2010). No entanto, tal acompanhamento não deve ser visto como um fim em si mesmo, limitando-se à mera contabilização do número de acordos. É imprescindível que os dados quantitativos sejam avaliados em conjunto com estudos qualitativos que

Dentro da ordem de ideias aqui exposta, um dos maiores desafios ao processualista contemporâneo – tarefas que se impõem, igualmente, ao legislador, ao doutrinador e ao julgador – está em se compreender os mecanismos adequados de solução das disputas como forma de efetivação de uma gestão compartilhada entre os envolvidos no litígio, incluindo Ministério Público, Advocacia e entidades públicas e privadas, logo a partir de uma ideia renovada de jurisdição, como visto alhures, por meio da “possibilidade negocial das partes em torno das alternativas para a construção de uma solução” (TORRES, 2022, p. 03), na forma do art. 3º e parágrafos do CPC/2015, baseando-se no sistema multiportas de justiça ora estudado.

busquem apurar aspectos como o grau de satisfação dos usuários ou a efetividade do acordo firmado no tratamento global.

2 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA COMO ÓRGÃO FORMULADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS JUDICIÁRIAS

O segundo capítulo deste trabalho tem como principal finalidade verificar que, na análise de questões relacionadas à administração da justiça sobressai, na atualidade, o estudo do papel do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), notadamente quanto à consolidação de políticas judiciárias voltadas à promoção do acesso à justiça, como visto, em seu viés contemporâneo.

É neste cenário, inclusive, que se compreendem os institutos regulamentados pelo CNJ, os quais serão objeto deste estudo, no contexto do atual Código de Processo Civil (CPC/2015), bem como na perspectiva dos interesses transindividuais.⁷⁶ Para tanto, o presente capítulo sintetiza, de modo inicial, os principais contornos que circundam o § 4º do art. 103-B da Constituição Federal de 1988 (CF/88).⁷⁷

⁷⁶ Nesse sentido: BELLINETTI, Luiz Fernando; MENEGON, Flávia Osmarin Tosti. Exclusão digital no contexto pós-pandêmico: desafios para a virtualização da tutela jurisdicional à luz da Recomendação-CNJ n.º 101, de 12 de julho de 2021. **Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça**. v. 7. n. 2. p. 19-36.

⁷⁷ CF/88. Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 2009) (...) § 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: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) 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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) 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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

2.1 ANÁLISE HISTÓRICO-CONCEITUAL: GÊNESE E EVOLUÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Sabe-se que a Proposta de Emenda à Constituição (EC) n.º 92, de 26 de março 1992,⁷⁸ converteu-se na Emenda Constitucional (EC) n.º 45, promulgada em 08 de dezembro de 2004 (“Dia da Justiça”) e publicada em 30 de dezembro de 2004.⁷⁹ A EC n.º 45/2004, chamada de “Reforma da Justiça”, ou mesmo, “Reforma do Poder Judiciário”, consubstanciou a referência histórica, jurídica e documental da gênese do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como órgão administrativo-constitucional responsável pela gestão jurisdicional (BELLINETTI; MENEGON, 2021, p. 25).⁸⁰ Trata-se, portanto, de um órgão híbrido, tanto político como administrativo.

Assim, desde 14 de junho de 2005, quando foi devidamente instalado por determinação constitucional, sob liderança do Ministro Nelson Jobim, à época Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), o Conselho tem se dedicado, perenemente, a promover a racionalização, a eficiência e a transparência da administração judiciária no cenário nacional (MENDES, 2016, p. 21).

É de se ressaltar que a proposta para a criação de um Conselho é anterior a própria instalação da Assembleia Nacional Constituinte, conforme registro da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais – denominada de “Comissão dos Notáveis”, ou mesmo, “Comissão Afonso Arinos”, uma vez que presidida pelo jurista Afonso Arinos de Mello Franco –, mas não chegou a ser inserida no texto constitucional originalmente (STOCO, 2016, p. 40).⁸¹

⁷⁸ BRASIL. Congresso Nacional. Proposta de Emenda à Constituição n.º 96, de 26 de março de 1992. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-96-1992-cd> Acesso em: 09 jan. 2023.

⁷⁹ BRASIL. Planalto. Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm Acesso em: 09 jan. 2023.

⁸⁰ Nesse sentido: “A primeira Proposta de Emenda à Constituição que cuidou da reforma do Judiciário foi a de n.º 96/92 e, originalmente, não dispunha acerca do referido Conselho. Por isso, foi apresentada a PEC n.º 112/95 – a qual foi pensada posteriormente à PEC n.º 96/92 -, que propunha Conselhos no âmbito estadual e um Conselho Federal: (...) Ainda, de acordo com a PEC n.º 112/95, a composição dos Conselhos estaria voltada para um diálogo com a população; os Conselhos Estaduais (...) Porém, não foi essa a configuração aprovada na ‘reforma do Judiciário’. Em 2004, o CNJ foi criado e as tentativas de instituir Conselhos Estaduais já haviam sido, corretamente, abortadas pelo STF nas ADIs 135 [Paraíba], Rel. Min. Octavio Galloti, DJ 15-8-1997; 137 [Pará], Rel. Min. Moreira Alves, DJ 3-10-1997; e 98 [Mato Grosso], Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 31-10-1997, e na Súmula 649 do STF de 2003 (...). CLÉVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. O Conselho Nacional de Justiça e a Constituição. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins; MARRAFON, Marco Aurélio. *et. al.* (Coord.). **Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 150-151.

⁸¹ “A Comissão Afonso Arinos era composta por 50 personalidades ilustres, originárias de áreas e com inclinações ideológicas bastantes heterogêneas. Ela elaborou um texto extenso, com 436 artigos no

No curso histórico, é possível mencionar ainda a existência de tais conselhos na Europa Continental, cujo modelo, contudo, não seria plenamente adequado para o caso brasileiro (NALINI, 2016, p. 91), uma vez que, nos países europeus, apenas foram criados Conselhos em casos tais, para estabelecer independência ao Judiciário, ao passo que, no Brasil, foi instituído para, além desse objetivo primordial, realizar *accountability*, fiscalização e controle (SOARES, 2017, p. 125).

Como exemplo, o Conselho Superior da Magistratura Francesa, criado pela Lei de 30 de agosto de 1883, o qual se tornou um órgão constitucional autônomo com a Constituição de 27 de outubro de 1946, e, em vista disso, restou consagrado em seu Título IX, sendo presidido pelo Presidente da República (STOCO, 2016, p. 39-40).⁸² Ainda, a Constituição Italiana de 1947, que, a partir dos arts. 104 e 105, estabeleceu o Conselho Superior da Magistratura, igualmente, presidido pelo Presidente da República.⁸³

Outro exemplo está no âmbito do Conselho Geral da Magistratura da Espanha, composto pelo Presidente do Supremo e por 20 (vinte) membros nomeados pelo Rei, na forma do art. 122 da Constituição de 1978.⁸⁴ Um pouco antes, nos termos do art. 223 da Constituição de 1976, foi previsto o Conselho Superior da Magistratura Portuguesa.⁸⁵

Retomando o caso brasileiro, é possível observar que, nos termos do art. 92, inc. I-A, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o CNJ foi instalado como órgão interno, frise-se, do Poder Judiciário, composto por membros da magistratura, do órgão ministerial, da advocacia e da sociedade civil, com sede no Distrito Federal, além da atuação em todo o território nacional, mas sem função jurisdicional (§ 2º do

corpo permanente e outros 32 nas disposições transitórias, mas de teor avançado e democrático, que adotava o regime parlamentarista de governo. Seu conteúdo, sobretudo pela opção parlamentarista, desagradou ao presidente Sarney, que decidiu não enviá-lo à Constituinte para que servisse de base para os seus trabalhos, encaminhando-o ao Ministério da Justiça, onde foi arquivado. Sem embargo, o seu texto, que recebera ampla divulgação, exerceu influência durante a elaboração da Constituição de 88". In: SARMENTO, Daniel. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed., 3. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 157-158.

⁸² FRANÇA. Conseil Supérieur De La Magistrature. Disponível em: <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/> Acesso em: 09 jan. 2023.

⁸³ ITÁLIA. Constituição da República Italiana, de 22 de dezembro de 1947. Disponível em: http://www.prefettura.it/files/allegatipag/1187/costituzione_esp.pdf Acesso em: 09 jan. 2023.

⁸⁴ ESPANHA. Constituição Espanhola, de 29 de dezembro de 1978. Artigo 122. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927&vd=#a122> Acesso em: 09 jan. 2023.

⁸⁵ PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa, de 02 de abril de 1976. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/parlamento/documents/crp1976.pdf> Acesso em: 09 jan. 2023.

art. 92 da CF/88), conquanto haja a possibilidade de afastar, no exercício de suas atribuições, a incidência de norma inconstitucional.⁸⁶⁻⁸⁷

Vale ressaltar, contudo, que a EC n.º 61, de 11 de novembro de 2009 alterou questões envolvendo o CNJ, modificando a composição original do Conselho para a que conhecemos, como descrito acima, isto é, 9 (nove) magistrados e 6 (seis) não-magistrados.⁸⁸

Registre-se que, a formação híbrida do Conselho, com representatividade de diferentes e importantes segmentos da sociedade organizada (STOCO, 2016, p. 39), através da composição heterogênea na sua estruturação, tenciona o aprofundamento da chamada democracia judiciária (SOARES, 2017, p 126).

Pois bem. Sem a pretensão de adensar o exame sobre o contexto político, social e econômico precedente ao CNJ, verifica-se que o processo de redemocratização, no cenário brasileiro, marcada pela promulgação da CF/88, igualmente, representou a universalização dos direitos e garantias fundamentais outrora coarctados pelo regime militar (BELLINETTI; MENEGON, 2021, p. 25).

No mesmo diapasão, trilham Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto (2017, p. 170), quando estes esclarecem:

Do ponto de vista histórico, a Constituição de 1988 representa o coroamento do processo de transição do regime autoritário em direção à democracia. Apesar da forte presença de forças que deram sustentação ao regime militar na arena constituinte, foi possível promulgar um texto que tem como marcas distintivas o profundo compromisso com os direitos fundamentais e com a democracia, bem como a preocupação com a mudança das relações políticas, sociais e econômicas, no sentido da construção de uma sociedade mais inclusiva, fundada na dignidade da pessoa humana.

⁸⁶ Nesse sentido: STF, MS 28872 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2011. No mesmo sentido: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Emendas n.º 4, de 12 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre a competência do Plenário para, no exercício de suas atribuições, afastar, por maioria absoluta, a incidência de norma tida por inconstitucional. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3744> Acesso em: 09 jan. 2023.

⁸⁷ (...) o CNJ é um órgão sui generis do Poder Judiciário, na medida em que integra sua estrutura, mas não exerce atividade jurisdicional. Sua atuação é estritamente administrativa, correicional e fiscalizatória, bem como de controle do Judiciário. In: SOARES, Mirelle Fernandes. **O CNJ e a administração da justiça brasileira**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017, p. 128.

⁸⁸ BRASIL. Congresso Nacional. Proposta de Emenda à Constituição n.º 69, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc61.htm Acesso em: 09 jan. 2023.

Nada obstante, foi possível observar, ao longo dos anos, que esse arranjo constitucional – o qual concebeu o Poder Judiciário como guardião dos direitos – desconsiderou a imprescindibilidade de um planejamento institucional, para o exercício das atividades judiciárias, com mais racionalidade, transparência, controle participativo e rendimento funcional.

É nesse contexto que, acompanhando a revisão do modelo administrativo de gestão pública realizado por meio de reforma à Constituição, através da EC n.º 19, de 04 de junho de 1998 – que instituiu uma Administração Pública mais moderna, gerencial, ou mesmo, gestonária, em substituição à burocrática, e inseriu o princípio da eficiência ao texto constitucional (OLIVEIRA, 2021, p. 37) –, sobreveio a EC n.º 45/2004, que originou o CNJ, como órgão administrativo-constitucional responsável pela eficiência da gestão jurisdicional.^{89,90}

À luz desse entendimento, o Poder Judiciário se tornou encarregado não apenas da democratização do acesso à justiça, mas, de igual modo, da administração judiciária, notadamente por meio da atuação do CNJ, ao qual, nos termos de sua missão constitucional, incumbe a instituição e a implementação de políticas públicas direcionadas às atividades judiciárias.⁹¹

Ademais, essa perspectiva é confirmada pela própria EC n.º 45/2004, quando adicionou o inc. LXXVIII ao art. 5º da Carta de 88, visando tornar efetivo o direito fundamental do cidadão à razoável duração do processo. Isso porque, a morosidade do Poder Judiciário constituía mais uma barreira de acesso à justiça, para usar a

⁸⁹ A EC n.º 19/1998 atribuiu à Administração Pública o modelo de planejamento gerencial das atividades administrativas: Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

⁹⁰ Exemplos do princípio da eficiência no texto constitucional: CF/88, Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...); CF/88, Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...) II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; CF/88, Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: (...) § 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

⁹¹ Nesse sentido, a criação da Comissão Permanente de Democratização e Aperfeiçoamento dos Serviços Judiciários, por meio de Resolução-CNJ n.º 296, de 19 de setembro de 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3038> Acesso em: 09 jan. 2023.

conhecida metáfora de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988), como visto no primeiro capítulo deste estudo.⁹²

Perfilha desse mesmo entendimento José Carlos Barbosa Moreira (2006, p. 166), quando este propugna que:

A generalizada insatisfação com o desempenho da máquina judiciária tem provocado uma série de reformas legislativas, que já modificaram em muitos pontos o Código de Processo Civil de 1973. Entendeu-se, todavia, que não bastavam novas regras no plano da legislação ordinária: era preciso alterar a própria Constituição. Tal entendimento levou à edição de uma Emenda Constitucional, de n.º 45, promulgada em 8 de dezembro de 2004.⁹³

Em outros termos, o CNJ foi criado como resposta do Congresso Nacional à demanda social por transparência e fiscalização do Poder Judiciário, o qual foi considerado, à época, um órgão eminentemente disciplinar (DIDIER JR; FERNANDEZ, 2021, p. 43).

A criação do CNJ não foi isenta de críticas, principalmente por se projetar como um órgão de controle externo da magistratura. No entanto, foi declarado constitucional por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 3.367/DF, em 13 de abril de 2005, de relatoria do Ministro Cezar Peluso.⁹⁴ Ao lado dessa ação, que questionava a constitucionalidade da instalação do novo colegiado, a ADI n.º 4.638 MC-Ref/DF, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, julgada em 08 de fevereiro

⁹² BELLINETTI, Luiz Fernando; MENEGON, Flávia Osmarin Tosti. Administração da Justiça na contemporaneidade: reflexões sobre o “Juízo 100% digital” e os “Núcleos de Justiça 4.0” na perspectiva da cláusula geral de negociação processual. In: **V Encontro Virtual do CONPEDI**, Florianópolis/SC, Anais, 2022, p. 152.

⁹³ Nesse sentido: “Desde os finais dos anos 80 que, à escola global, se assiste a um movimento de reforma do sistema judicial. Nos países centrais, em especial nos países europeus de influência da *civil law*, as reformas da justiça começaram por se centrar em soluções de carácter processual e no apetrechamento dos tribunais com mais recursos humanos e mais infra-estruturas. (...) Mais, recentemente, as reformas de natureza organizacional e gestonária passaram a constituir uma das principais apostas das agendas de reforma do judiciário em vários países europeus. Estas reformas são impulsionadas por dois objectivos centrais: a racionalização de custos com infra-estrutura e equipamentos (...) e o aumento da eficácia, eficiência e qualidade da administração da justiça”. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; GOMES, Conceição. Geografia e democracia para uma nova justiça. **Julgar**. n. 2. mai-ago. 2007. p. 126-127.

⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI: 3367/DF, Relator: Min. CEZAR PELUSO, Data de Julgamento: 13/04/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 17/03/2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371> Acesso em: 09 jan. 2023

de 2012, questionava o poder de atuação do CNJ.⁹⁵ Alfim, ambas as decisões foram favoráveis ao Conselho.

Ademais, no que tange às competências do CNJ, dentro da lógica da separação dos poderes, observa-se o controle da atuação administrativa e financeira do Judiciário, bem como o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, incluindo-os no rol de atribuições do Conselho, na forma do art. 103-B, § 4º, da CF/88. Esses encargos foram complementados pela aprovação do Regimento Interno, por meio da Resolução-CNJ n.º 67, de 03 de março de 2009, no âmbito da capacidade normativa amplamente asseverada no art. 96, inc. I, alíneas “a” e “b”, da CF/88.⁹⁶

Para mais, dentre as principais finalidades relacionadas ao aperfeiçoamento do Poder Judiciário brasileiro, é possível mencionar a vocação do CNJ para a otimização da prestação jurisdicional, no sentido de promoção da acessibilidade, da celeridade e da eficiência, bem como de fortalecimento da moralidade administrativa, além da transparência administrativa e, inclusive, processual, e da garantia de unidade e autonomia institucional (SADEK, 2016, p. 110).

Em verdade, “o CNJ passou a ocupar um lugar de destaque na organização do Judiciário brasileiro, tomando à frente de uma série de iniciativas relevantes e de forte impacto na sociedade” (ROSILHO, 2011, p. 143). Assim, a partir de arranjos institucionais, o Conselho busca a promoção do acesso à justiça e aos direitos, de forma mais ajustada à realidade brasileira, logo a partir de um programa nacional do Poder Judiciário, na vertente da administração da justiça, via instituição de políticas públicas.

2.2 EDIÇÃO DE ATOS NORMATIVOS PRIMÁRIOS OU REGULAMENTOS AUTÔNOMOS PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Para se compreender o alcance do poder normativo atribuído ao Conselho Nacional de Justiça pelo art. 103-B, § 4º, inc. I, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), isto é, se destinado ao fiel cumprimento da lei e, portanto, mais restrito, ou

⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n.º 4638 MC-Ref/DF, Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 30.10.2014.

⁹⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução-CNJ n.º 67/2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2453> Acesso em: 09 jan. 2023.

se, ao contrário, mais amplo e autônomo, é possível pensar, em analogia e com as ressalvas necessárias, frise-se, no poder regulamentar atribuído ao Presidente da República (art. 84 da CF/88), dividido entre decreto para fiel execução das leis e decreto autônomo para situações não contempladas em lei.

Uma primeira posição defende que, considerando a repartição das funções estatais, na ótica dos princípios basilares do Estado Social e Democrático de Direito, bem como da divisão dos Poderes (arts. 2º e 60, § 4º, da CF/88) – cuja introdução é atribuída à Aristóteles na obra “A Política” (2019, p. 113-158), e o desenvolvimento à Montesquieu no título “Espírito das Leis” (1996, p. 187-190), mas já encontrada em mais relatos antigos como “A República” de Platão (a.C. 428-348) – ao CNJ, via de regra, não foi atribuída competência para edição de regulamentos autônomos, por meio do comando constitucional inserto no art. 103-B, § 4º, inc. I, da CF/88 (RICHA, 2016, p. 269).

Nesse sentido, eis doutrina:

Assevera-se que a locução “expedir atos regulamentares”, encerrada no dispositivo constitucional em referência, não constitui atribuição de competência legislativa ao Conselho, tampouco inserção de nova espécie de ato normativo primário no ordenamento jurídico, a ser expedido por órgão não integrante do Poder Legislativo. Com base nessas proposições, conclui-se que as resoluções do Conselho não podem estabelecer nenhum dever que não tenha sido previamente definido pelo Parlamento, nenhuma restrição que já não tenha sido prescrita por lei em sentido formal. Ao CNJ, assim, caberia apenas explicitar, esclarecer e disciplinar minúcias relativas ao cumprimento de direitos e obrigações já inseridas no ordenamento jurídico mediante regular processo democrático, nunca instituí-los de modo pioneiro nesse mesmo ordenamento (RICHA, 2016, p. 270).

Tal entendimento é compartilhado por Lenio Luiz Streck, Ingo Wolfgang Sarlet e Clemerson Merlin Clève, os quais enumeram uma série de razões jurídicas para a limitação da expedição de atos regulamentares pelo CNJ, reduzindo consideravelmente, pois, a dimensão de competência atribuída constitucionalmente ao colegiado referido, sobretudo em decorrência do princípio da separação de Poderes.⁹⁷

⁹⁷ STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clemerson Merlin. Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Migalhas. 2005. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/18408/os-limites-constitucionais-das-resulocoes-do-conselho-nacional-de-justica--cnj--e-conselho-nacional-do-ministerio-publico-cnmp> Acesso em: 09 jan. 2023.

Nada obstante, a adoção dessa corrente doutrinária recusaria, por exemplo, a incontestável Resolução-CNJ n.º 7, de 18 de outubro de 2005, que estabeleceu a proibição da prática do nepotismo no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário, sem previsão legal anterior e/ou expressa, mas levando em conta as cláusulas abertas do art. 37 da CF/88, do qual o CNJ foi encarregado, expressamente, de zelar pela observância, na forma do inc. II, do § 4º, do art. 103-B, da CF/88 acima colacionado (RICHA, 2016, p. 272).

Vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal (STF), por ocasião do julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) n.º 12/DF, de relatoria do Ministro Carlos Britto, em 17 de dezembro de 2009, considerou legítima a edição da Resolução-CNJ n.º 7/2005, haja vista a existência de um núcleo inexpresso, isto é, implícito, “que outorga competência para o Conselho dispor, primariamente, sobre cada qual dos núcleos expressos” previstos no art. 103-B, § 4º, da CF/88, nos termos do voto do relator, p. 11 do v. acórdão.⁹⁸ Veja-se:

A Resolução nº 07/05 do CNJ se reveste dos atributos da generalidade (os dispositivos dela constantes veiculam normas proibitivas de ações administrativas de logo padronizadas), impessoalidade (ausência de indicação nominal ou patronímica de quem quer que seja) e abstratividade (trata-se de um modelo normativo com âmbito temporal de vigência em aberto, pois claramente vocacionado para renovar de forma contínua o liame que prende suas hipóteses de incidência aos respectivos mandamentos). A Resolução nº 07/05 se dota, ainda de caráter normativo primário, dado que arranca diretamente do § 4º do art. 103-B da Carta-cidadã e tem como finalidade debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado, especialmente o da impessoalidade, o da eficiência, o da igualdade e o da moralidade. O ato normativo que se faz objeto desta ação declaratória densifica apropriadamente os quatro citados princípios do art. 37 da Constituição Federal, razão por que não há antinomia de conteúdos na comparação dos comandos que se veiculam pelos dois modelos normativos: o constitucional e o infraconstitucional. Logo, o Conselho Nacional de Justiça fez adequado uso da competência que lhe conferiu a Carta de Outubro, após a Emenda 45/04.

Em abono desse entendimento, outros professam a posição de que – cuja corrente doutrinária é aderida ao presente trabalho – a melhor exegese dos arts. 2º e

⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC n.º 12/DF, Relator: CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 20/08/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/12/2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840> Acesso em: 09 jan. 2023.

60, § 4º, inc. I, da CF/88, corresponde à atribuição de competência normativa primária ao CNJ, com destaque a característica da primariedade, no sentido de inovação, sendo esse o próprio firmamento de criação do Conselho, a teor do que dispõe o art. 103-B, § 4º, inc. I, da CF/88 outrora mencionado (RICHA, 2016, p. 274).

Isso porque, em suma, na dinâmica de freios e contrapesos, exsurge a ideia de uma divisão compartilhada entre os Poderes da República, a qual não se tenciona absoluta, incomunicável e irrestrita. Em boa verdade, deve ser extraída a comparticipação de parcela das funções. Assim, o exercício de determinada atividade atípica se insere no âmbito da competência típica, no sentido de especialização funcional, atribuída a cada um dos Poderes referidos. Esse conceito de prudência da ordem constitucional brasileira pode ser obtido, materialmente, mediante a locução “harmonia”, prevista no art. 2º da CF/88 (RICHA, 2016, p. 275).⁹⁹

Na mesma direção, José Afonso da Silva (2012, p. 46) sobre o princípio da separação dos Poderes estatais:

Hoje o princípio não configura mais aquela rigidez de outrora. A ampliação das atividades do Estado contemporâneo impõe nova visão da teoria da separação de Poderes e novas formas de relacionamento entre os órgãos Legislativo e Executivo e destes com o Judiciário, tanto que atualmente se prefere falar em “colaboração de Poderes”.

Sem maiores delongas, conquanto a cada um dos Poderes da República tenha sido distribuído, em sentido objetivo e positivo, o exercício de uma ação com preponderância em caso tal, isso não equivale a dizer que “um deles não possa exercer atos relacionados às outras funções” (GUERRA, 2010, p. 27), chamadas de atípicas, cuja prática se realiza secundariamente.¹⁰⁰

Como exemplo, a CF/88 estendeu a capacidade normativa ao Poder Executivo – cuja função típica é administrativa –, para edição de decretos autônomos (art. 84, VI, “a”, CF/88), como visto, além da edição de medidas provisórias com força de lei (art. 62, CF/88). Outro exemplo está no âmbito da competência do Poder Legislativo – cuja função típica é normativa –, para processo e julgamento, tanto do Presidente

⁹⁹ Nesse sentido: [prudência política] “por sua vez, ao legislador cumpre elaborar leis devidamente ordenadas ao bem comum e que correspondam às condições peculiares dos tempos e dos povos a que se destinam”. In: SOUSA, José Pedro Galvão; GARCIA, Clovis Lema; TEIXEIRA, José Fraga. **Dicionário de Política**. Rio de Janeiro: CDB, 2021, p. 766.

¹⁰⁰ O trabalho referenciado é fruto da tese de doutorado intitulada “Independência e Integridade: o Conselho Nacional de Justiça e a Nova Condição da Política Judicial”, defendida pelo autor, Gustavo Rabay Guerra, na Universidade de Brasília, em 2010.

da República como dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, nos crimes de responsabilidade (art. 52, inc. I e II, CF/88), bem como no exercício de função administrativa para organizar os seus serviços internos (art. 52, inc. IV e XIII, CF/88).

É nesse contexto que se insere, de conseguinte, a capacidade normativa do Poder Judiciário – cuja função típica é jurisdicional –, para a edição de regimento interno dos tribunais em relação à competência e ao funcionamento de seus órgãos jurisdicionais e administrativos (art. 96, inc. I, “a”, CF/88), e, com maior destaque neste trabalho, as resoluções e recomendações de providências emitidas pelo CNJ (art. 103-B, § 4º, inc. I, CF/88).¹⁰¹

Trata-se, portanto, de uma incontestável realidade no ordenamento jurídico brasileiro, a edição de regulamentos autônomos pelo Conselho (DIDIER JR; FERNANDEZ, 2021, p. 61), com o objetivo de promover o republicano princípio da eficiência, assegurado constitucionalmente no art. 37, *caput*, após a EC n.º 19/1998, como visto, além da racionalidade, da publicidade, e mais, da transparência, por meio de um planejamento integrado do sistema nacional de justiça.

Converge desse raciocínio Morgana de Almeida Richa (2016, p. 280-281), que arremata de forma singular:

Ao CNJ, o constituinte derivado conferiu a prerrogativa de “expedir atos regulamentares”, sem reduzir a amplitude desses atos aos limites da Lei, sem estabelecer que eles se destinam a apenas assegurar a execução da Lei e mediante a única condição de que eles se refiram ao “âmbito de sua competência” (art. 103-B, § 4º, I). (...) Enfim, a espécie normativa que pode ser editada pelo CNJ – no uso da competência que lhe foi atribuída pelo art. 103-B, § 4º, inc. I, da CF/88 – é a de atos normativos primários (ou regulamentos autônomos), diplomas inovatórios da ordem jurídica, com caráter geral, abstrato e impessoal, fundados diretamente no texto constitucional.

Nada obstante, é preciso ter em mente que a legitimidade do Conselho não outorga, por si só, a autorização para restrição de direitos e garantias constitucionais, ou mesmo, de garantias funcionais e institucionais de seus membros, não sendo

¹⁰¹ A Constituição de 1988 outorga faculdade normativa ao Poder Executivo (arts. 62 e 84, IV e V) e permite que o Judiciário intervenha na atividade legislativa (arts. 97 e 102, “a”). Autoriza os Poderes Executivo e Legislativo a decidirem sobre nomeação de membros do Judiciário (art. 52, III, “a”). Confere ao Poder Judiciário prerrogativa de clara natureza normativa (art. 96, I, “a”). estende atribuições de índole jurisdicional ao Legislativo (art. 82, I e II) e ao Executivo (art. 84, XII. Incumbe o Legislativo de participar de atividades próprias do Executivo (arts. 49, XIV e 52, V), de deliberar sobre membros dessa esfera política (art. 52, III, “c” a “f”) e de fiscalizar o funcionamento dos demais Poderes (art. 70). In: . In: RICHA, Morgana de Almeida. **Políticas públicas judiciárias & acesso à justiça**. São Paulo: LTr, 2022, p. 275.

possível o exercício do poder regulamentar de forma exorbitante, tampouco contrária ao ordenamento brasileiro. Assim, o CNJ deve atuar dentro do comando normativo que estabelece a sua missão constitucional de gestão jurisdicional, com respeito aos ditames da CF/88, bem como ao chamado bloco de constitucionalidade.¹⁰²

Em outras palavras, no controle exercido pelo CNJ através de suas atribuições políticas, constitucionalmente asseguradas no multicitado art. 103-B, § 4º, da CF/88, encontra-se a função de poder regulamentar (art. 5º, § 2º, da EC n.º 45/2004), pelo qual “compete ao CNJ regulamentar o funcionamento do judiciário nacional desde que não vá contra a unidade do ordenamento jurídico” (SOARES, 2017, p. 130).

Ademais, é preciso dizer que o controle dos atos praticados pelo CNJ (e, por dever de simetria, pelo Conselho Nacional do Ministério Público abaixo descrito), de cunho finalístico, isto é, relacionados aos objetivos precípuos de sua criação e para garantia de uma proteção institucional, serão de atribuição do Pretório Excelso, porquanto “a EC n.º 45/2004 também incluiu mais um caso entre os de competência originária do STF, na forma do art. 102, inc. I, alínea r, da CF/88, que são justamente os órgãos criados pela própria emenda” (BARBOSA MOREIRA, 2006, p. 167).¹⁰³ Além do controle institucional, é destacado o próprio controle social ínsito ao modelo atual de Estado adotado pela CF/88.

Essa noção restou confirmada no julgamento conjunto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4.412, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes,¹⁰⁴ da Petição (PET) n.º 4770, de relatoria do Ministro Roberto Barroso,¹⁰⁵ e da Reclamação (RCL) n.º 33.459, de relatoria da Ministra Rosa Weber, em 18 de novembro de

¹⁰² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n.º 595/ES, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 18/02/2002, Data de Publicação: DJ 26/02/2002. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6631759> Acesso em: 09 jan. 2023.

¹⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n.º 4412/DF, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 18/11/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 15/03/2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755322724> Acesso em: 09 jan. 2023.

¹⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n.º 4412/DF, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 18/11/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 15/03/2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755322724> Acesso em: 09 jan. 2023.

¹⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet n.º 4770/DF 9929065-21.2010.1.00.0000, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 18/11/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 15/03/2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755324777> Acesso em: 09 jan. 2023.

2020.¹⁰⁶⁻¹⁰⁷ Para o STF, a singularidade da posição institucional do CNJ no sistema constitucional pátrio, visa conferir maior transparência, racionalidade e eficiência aos atos moldados pelo órgão, por meio de um planejamento integrado, funcionando como um polo coordenador de políticas públicas nacionais.

Colocado de outra forma, ao CNJ – como “órgão *sui generis*”, na acepção de Mirelle Fernandes Soares (2017, p. 128) – foi outorgada a competência expressa de controlar a atuação administrativa, financeira e disciplinar de seus membros, mediante a edição de atos de caráter normativo ou regulamentar, além da instituição e implementação de políticas públicas voltadas às atividades judiciárias.

Na trilha desse raciocínio, Virgílio Afonso da Silva (2021, p. 495), esclarece que “o CNJ reúne competências regulatórias, executivas e também punitiva na sua área de atuação. Exemplo de competência regulatória é o previsto no art. 103-B, § 4º, I, segundo o qual o CNJ pode expedir atos regulamentares”.

Ademais, como se viu, a edição de regulamentos autônomos, os quais são veiculados por meio de resoluções e recomendações de providências, oriundos do Conselho, visam “disciplinar temas relativos, em síntese, à administração da justiça, ao cumprimento dos deveres funcionais dos juízes e a observância dos princípios consagrados no art. 37 da CF/88” (DIDIER JR; FERNANDEZ, 2021, p. 66).

Tal entendimento é compartilhado por Kazuo Watanabe (2019, p. 89):

O art. 103-B da CF/88 cria o CNJ e define suas atribuições, sendo uma delas zelar pela observância do art. 37 da CF/1988. Este, por sua vez, enuncia os princípios a que estão sujeitos todos os órgãos da administração pública, inclusive os judiciários, dentro os quais está o da eficiência.

Nada obstante, é possível adiantar que o Conselho não é mais o mesmo daquele previsto em 2004. Em verdade, o destino institucional do CNJ se expandiu,

¹⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl n.º 33459/PE 0018040-77.2019.1.00.0000, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 18/11/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 23/03/2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755402132> Acesso em: 09 jan. 2023.

¹⁰⁷ Ao final do julgamento foi fixada a seguinte tese: “Nos termos do artigo 102, inciso I, alínea ‘r’, da Constituição Federal, é competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente todas as decisões do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público proferidas no exercício de suas competências constitucionais respectivamente previstas nos artigos 103-B, parágrafo 4º, e 130-A, parágrafo 2º, da Constituição Federal”. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=455591&ori=1> Acesso em: 09 jan. 2023.

uma vez que a sua missão constitucional foi apenas parcialmente prevista por ocasião de sua criação (ARGUELHES; FALCÃO; CERDEIRA, 2012, p. 50). Assim, essa expansão se deu dentro de sua previsão constitucional, sobretudo de instituição e de implementação de políticas públicas direcionadas às atividades judiciárias, em especial, quanto ao acesso à justiça.

Como bem salientou o Ministro Relator Cezar Peluso, no bojo da ADI n.º 3.367/DF, a função política do Conselho, ao lado da administrativa, encontra-se no aprimoramento do Poder Judiciário. Trata-se, pois, do chamado “controle administrativo-financeiro e democrático” do CNJ.

Perfilha desse mesmo entendimento José Afonso da Silva (2012, p. 577), para quem o CNJ traça modelos de políticas nacionais na estrutura judiciária brasileira:¹⁰⁸

Esse tipo de órgão externo é benéfico à eficácia das funções judiciais, não só por sua colaboração na formulação de uma verdadeira política judicial como, também, porque impede que os integrantes do Poder Judiciário se convertam num corpo fechado e estratificado (...) Sob outro aspecto, não é desprezível a ideia de que esse tipo de órgão contribua para dar legitimidade democrática aos integrantes do Poder Judiciário, cuja investidura não nasce da fonte primária da democracia, que é o povo. O Conselho Nacional de Justiça, criado pelo art. 103-B, introduzido na Constituição pela Emenda Constitucional 45/2004, assume algumas dessas funções; e, por isso, juntamente com o Conselho Nacional do Ministério Público, certamente poderá prestar bons serviços ao sistema nacional de administração da Justiça, embora seja tipicamente um órgão interno do Poder Judiciário, pelo predomínio de magistrados em sua composição.

Assim, o colegiado atua como órgão de planejamento da administração judicial sem, contudo, imiscuir-se na independência jurisdicional. Em verdade, “as políticas públicas judiciárias consubstanciam, na atualidade, uma forma de racionalização, de democratização e de ampliação do acesso à justiça” (BELLINETTI; MENEGON, 2022, p. 152). É nesse cenário, portanto, que se diz que “o CNJ passou a ocupar um lugar de destaque na organização do judiciário brasileiro, tomando a frente de uma série de iniciativas relevantes e de forte impacto na sociedade” (ROSILHO, 2011, p. 143).

De conseguinte, o Conselho vem desenvolvendo, por meio de arranjos institucionais, a (boa) administração judiciária. Como exemplo já anteriormente

¹⁰⁸ No mesmo sentido, o assunto foi ventilado no voto do Min. Cezar Peluso, ao afirmar que: “Ao Conselho atribui-se esse reclamado papel de órgão formulador de uma indeclinável política judiciária nacional”. STF, ADI n.º 3367/DF, Relator: Min. CEZAR PELUSO, Data de Julgamento: 13/04/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 17/03/2006.

anunciado, a garantia de acesso à justiça (digital) em tempos de pandemia de COVID-19, verificada, pouco tempo atrás, por numerosa normatização daquele órgão administrativo-constitucional (BELLINETTI; MENEGON, 2021, p. 23).¹⁰⁹

Desse modo, a leitura mais adequada do art. 103-B, § 4º, inc. I, da CF/88, com base na hermenêutica sistemática-teleológica do dispositivo constitucional, consolida a competência normativa primária do Conselho, que, conquanto legitimado a inovar na ordem jurídica, deve se restringir ao “âmbito de sua competência”, conforme lhe conferiu o texto constitucional através do acesso direto à Carta de 1988 (RICHA, 2016, p. 278).

Em tal acepção, pois, constitui-se a única exigência para expedição de atos normativos ou regulamentares pelo CNJ, como sustenta Morgana de Almeida Richa (2016, p. 280), para este trabalho, contudo, defende-se que a concretização da competência normativa primária do CNJ também deve estar atenta à unidade do ordenamento jurídico e à vontade de Constituição.¹¹⁰⁻¹¹¹

É nesse contexto que se insere a reflexão sobre o alcance do poder normativo ou regulamentar do CNJ de traçar diretrizes ao aprimoramento do sistema de justiça brasileiro, especialmente, quanto à edição de políticas públicas judiciárias de acesso à justiça.

¹⁰⁹ Como exemplo: Resolução-CNJ n.º 341/2020 (depoimentos por sistema de videoconferência). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3508> Acesso em: 09 jan. 2023. A Resolução n.º 345/2020 (Juízo 100% Digital). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3512> Acesso em: 09 jan. 2023. Resolução-CNJ n.º 372/ 2021 (Balcão Virtual). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3742> Acesso em: 09 jan. 2023. Resolução n.º 385/2021 (Núcleos de Justiça 4.0). Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3843> Acesso em: 09 jan. 2023. Recomendação-CNJ n.º 101/2021 (excluídos digitais). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4036> Acesso em: 09 jan. 2023.

¹¹⁰ “[Pode-se falar em unidade] somente se se pressupõe como base do ordenamento uma norma fundamental com a qual se possam, direta ou indiretamente, relacionar todas as normas do ordenamento”. In: BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Apresent. Tércio Sampaio Ferraz Júnior. Trad. Maria Celeste C. J. Santos. Rev. téc. Cláudio De Cicco. 6. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995, p. 71.

¹¹¹ “[A] vontade de Constituição origina-se de três vertentes diversas. Baseia-se na compreensão da necessidade e do valor de uma ordem normativa inquebrantável, que proteja o Estado contra o arbítrio desmedido e disforme. Reside, igualmente, na compreensão de que essa ordem constituída é mais do que uma ordem legitimada pelos fatos (e que, por isso, necessita de estar em constante processo de legitimação). Assenta-se também na consciência de que, ao contrário do que se dá com uma lei do pensamento, essa ordem não logra ser eficaz sem o concurso da vontade humana”. In: HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991, p. 19-20.

2.3 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA E CONCEITUAÇÃO JURÍDICA DA LOCUÇÃO POLÍTICA PÚBLICA

Como se viu, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) não se revelou apenas como um estatuto jurídico-político, mas representou, igualmente, “a verdadeira matriz para as políticas públicas no ordenamento brasileiro” (CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 33). No mesmo sentido, o *design* institucional do CNJ tal como concebido pelo poder constituinte derivado (EC n.º 45/2004), atribuiu ao Conselho a competência de editar, considerando o panorama nacional refletido em dados estatísticos (inc. VII, § 4º, do art. 103-B, da CF/88), normas inovadoras para a elaboração de políticas judiciárias.

Em verdade, no modelo de Estado Dirigente adotado pela CF/88, as tarefas públicas consubstanciam o instrumento pelo qual tanto se planejam como se executam os republicanos objetivos adotados pelo legislador constituinte (*ex vi* do art. 3º da CF/88). Colocado de outra forma, a agenda de compromissos assumida pelo texto constitucional, foi assimilada como autêntico norte vinculativo, que será concretizada através de políticas estatais, que representam um dever público constitucional, de todos os Poderes da República, de definir instrumentos de planejamento e de execução por meio de programas públicos.¹¹²⁻¹¹³

Essa é a síntese do que dispõe, por exemplo, o art. 165 e parágrafos da CF/88 – denominado de princípio da programação pelo ramo financeiro do direito –, pelo qual o orçamento público não deve se restringir as estimativas de receitas e despesas, mas, igualmente, deve prever “objetivos e metas relacionados à realização das necessidades públicas”, e mais, “como forma de atingir os objetivos almejados” pelas políticas constitucionalizadas (PISCITELLI, 2014, p. 45). Isso quer dizer, em suma,

¹¹² “Nada colabora, nesse ponto, serem vistas as políticas públicas como meros programas governamentais, não de Estado. Trata-se de noção seriamente deficitária. Em primeiro lugar, peca ao tratar as políticas públicas como se não fossem também implementáveis pelo Estado-Legislator, pelo Estado-Juiz (no exercício da tutela específica), entre outros atores políticos. Em segundo lugar, equivoca-se ao tratar as políticas públicas como se tomassem parte do reino da discricionariedade imperial, no qual cada governante eleito poderia formular, “ad hoc”, o rol de suas prioridades personalistas. Nada mais incompatível com o planejamento e com o regime de responsabilidade centrado na proteção efetiva de direitos individuais e coletivos”. In: FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 35.1, jan./jun. 2015, p. 209.

¹¹³ “Quanto, porém, 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, o critério classificatório das funções e, portanto, dos Poderes estatais pode ser o das políticas públicas ou programas de ação governamental. In: COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre um juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 35, n. 138, abr.-jun., 1998, p. 44.

que a ideia de “orçamento moderno deve ter conteúdo e forma de programação” (SILVA, 2012, p. 704).

No mesmo diapasão, trilham Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto (2017, p. 171-172), quando estes esclarecem que a enunciação de escolhas públicas está ligada à Constituição do moderno Estado Dirigente:

A Constituição de 1988 é também dirigente ou programática. Ela não se contenta em organizar o Estado e elencar os direitos negativos para limitar o exercício dos poderes estatais. Vai muito mais além disso, prevendo direitos positivos e estabelecendo metas, objetivos, programas e tarefas a serem perseguidos pelo Estado e pela sociedade, no sentido de alteração do *status quo*. A Constituição brasileira se reveste de uma forte dimensão prospectiva, na medida em que define um “horizonte de sentido”, que deve inspirar e condicionar a ação das forças políticas.

Nada obstante, cabe uma advertência final quanto à classificação programática, conforme propugna José Carlos Barbosa Moreira (2006, p. 168):

Para não relegá-la ao plano das simples normas “programáticas”, sem impacto direto na realidade, deve-se cogitar, ao meu ver, de pelo menos duas consequências primaciais: 1ª será incompatível com a Carta da República, e, portanto, inválida, qualquer lei de cuja aplicação haja de decorrer claro detrimento à garantia instituída no texto; 2ª a violação da norma, por parte do Poder Público, acarretará a responsabilidade deste pelos danos patrimoniais e morais ocorridos.

É nesse contexto, por exemplo, que se observa, na atualidade brasileira, a ampla judicialização de políticas estatais (art. 5º, inc. XXXV, da CF/88).¹¹⁴ Sem adentrar ao mérito da questão – que não é objeto deste estudo, frise-se –, é possível observar essa judicialização como uma forma de controle, excepcional, de políticas públicas pelo Judiciário, mediante decisão judicial motivada (art. 93, inc. IX, da CF/88), com o objetivo de garantir direitos fundamentais, sem, contudo, interferir, ou mesmo,

¹¹⁴ Exemplos: O Poder Judiciário pode determinar a implementação de políticas públicas nas questões relativas à saúde: STF. 1ª Turma. ARE 947.823 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 28/6/2016. O Poder Judiciário pode determinar a realização de obras de acessibilidade em prédios públicos: REsp 1607472/PE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 11/10/2016; RE 440028, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, julgado em 29/10/2013. O Poder Judiciário pode determinar a realização de obras emergenciais em estabelecimento prisional: RE 592581, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, Repercussão Geral, DJe 29-01-2016; REsp 1.389.952-MT, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 3/6/2014. O Poder Judiciário pode obrigar administração pública a manter quantidade mínima de medicamento em estoque: RE 429903, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, julgado em 25/06/2014, DJe- 13-08-2014.

executar, as tarefas públicas objurgadas.¹¹⁵ De forma resumida, portanto, é possível concluir que “as políticas públicas, em geral, são relevantes para aperfeiçoar a democracia contemporânea” (RICHA, 2022, p. 180).

Verifica-se que o Poder Judiciário, no âmbito da competência regulamentar constitucionalmente atribuída ao CNJ, igualmente, deve formular políticas judiciárias alinhadas, tópico-sistematicamente, com as atividades judiciais previstas na Carta de 1988. Assim, ao lado da inafastabilidade do controle jurisdicional, a cláusula de acesso à justiça (art. 5º, inc. XXXV, da CF/88), deve ser instrumentalizada a partir de políticas nacionais endereçadas às atividades judiciárias.

Conquanto haja divergência acerca da edição de atos normativos pelo CNJ, como visto, certamente, em nenhum momento, o arranjo democrático pretendeu, como não poderia ter pretendido, que o Conselho como órgão interno do Judiciário (art. 92, inc. I-A, da CF/88), equiparasse, ou mesmo, substituísse o legislador na edição de atos normativos primários.¹¹⁶ Assim, a missão constitucional do colegiado se encontra categoricamente delimitada ao aprimoramento do sistema de justiça, via instituição e implementação de políticas nacionais voltadas às tarefas judiciárias.

Vê-se, pois, que se mostra legítima a edição de resoluções e recomendações de providências pelo Conselho, ainda que de caráter inovador, para a promoção do acesso à justiça como direito fundamental do cidadão (art. 5º, inc. XXXV, da CF/88). Trata-se, portanto, da regulamentação necessária à elaboração de políticas constitucionalizadas, logo a partir de institutos regulamentados pelo CNJ. Como se observa, o texto constitucional optou, indiscutivelmente, pela adoção de políticas públicas, incluindo-o no rol de políticas estatais, o compromisso de ação político-institucional do Judiciário.

Vale lembrar ainda que os atos praticados pelo Conselho não são imunes ao controle do Supremo Tribunal Federal (STF), o qual detém a competência exclusiva para julgar as ações propostas em desfavor do CNJ (e, por dever de simetria, do

¹¹⁵ “Pode-se afirmar, de forma metafórica, que políticas públicas e direitos sociais são, portanto, dois lados de uma mesma moeda: as políticas públicas serem de instrumento para a realização (efetivação) de direitos sociais constitucionalmente assegurados”. CAVALCANTE FILHO, João Trindade. A Constituição de 1988 como matriz de políticas públicas: direitos, deveres e objetivos no campo dos direitos sociais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; PAIVA, Paulo. *et. al.* (Org.). **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 38.

¹¹⁶ “Não se trata de substituir atribuições típicas dos Poderes Executivo e Legislativo, mas de dissociar uma função do Estado em mais de um órgão de Poder, atribuído ao Judiciário (assim como aos demais Poderes da União) o dever de alcançar os objetivos fundamentais da República, elencados no art. 3º da Constituição Federal de 1988”. In: RICHA, Morgana de Almeida. **Políticas públicas judiciárias & acesso à justiça**. São Paulo: LTr, 2022, p. 167.

Conselho Nacional do Ministério Público abaixo descrito), quanto às suas atribuições finalísticas definidas, expressamente, na CF/88.¹¹⁷

Indo muito além disso, é possível pensar que, assim como se admite a judicialização de políticas públicas administrativas, os arranjos institucionais do CNJ podem ser objeto de controle pelo STF, não apenas no que tange aos atos praticados pelo Conselho, mas, de igual modo, sobre eventual ação deficiente, falha ou problema decorrente de uma omissão do CNJ. O certo é que, muito embora o Conselho tenha acesso direto à CF/88, esse acesso à Constituição estaria restrito à regulamentação, ainda que inovadora, de matérias atinentes ao âmbito de sua competência.

Como se viu, na ADI n.º 3.367/DF, o STF afirmou a constitucionalidade da criação do Conselho, na condição de “órgão de aprimoramento do autogoverno do Poder Judiciário”. Mais à frente, na ADC n.º 12/DF, o STF admitiu a atividade normativa do CNJ, no âmbito da sua competência, por meio de resoluções, ou mesmo, recomendações de providências, “cujo fundamento deve ser extraído diretamente do art. 103-B, § 4º, inc. I, da CF/88” (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2021, p. 44). Para mais, no julgamento do MS n.º 27.222 Agr/DF, o Pretório Excelso firmou o entendimento pela incompetência funcional do Conselho para controle da atuação do STF e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional.¹¹⁸

Passada essa breve digressão sobre a criação do Conselho, a sua atuação no cenário nacional e a instituição de escolhas públicas por meio de atos normativos do CNJ, é de se ressaltar que a EC n.º 45/2004, igualmente, adicionou o inc. LXXVIII ao art. 5º da CF/88 acima mencionado, visando tornar efetivo o direito fundamental do cidadão à razoável duração do processo. Em verdade, não se tratou de uma novidade no ordenamento jurídico, uma vez que o art. 8º da Convenção Americana de Direitos

¹¹⁷ Nos termos do art. 102, I, “r”, da Constituição Federal, é competência exclusiva do STF processar e julgar, originariamente, todas as ações ajuizadas contra decisões do Conselho CNJ e do CNMP proferidas no exercício de suas competências constitucionais, respectivamente, previstas nos arts. 103-B, § 4º, e 130-A, § 2º, da CF/88. STF. Plenário. Pet n.º 4770 AgR/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 18/11/2020 (Info 1000). STF. Plenário. Rcl n.º 33459 AgR/PE, red. p/ o ac. Min. Gilmar Mendes, julgado em 18/11/2020 (Info 1000). Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1000.htm> Acesso em: 09 jan. 2023.

¹¹⁸ STF – MS n.º 27222/DF, Relator: Min. ROSA WEBER, Data de Julgamento: 02/09/2014, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-180 DIVULG 16-09-2014 PUBLIC 17-09-2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur276846/false> Acesso em: 09 jan. 2023.

Humanos, aprovada pelo Pacto de São José da Costa Rica, do qual o Brasil é signatário, já havia consagrado o direito referido.¹¹⁹

Nesse panorama, a eficiência e a celeridade processuais, reafirmadas pelas normas fundamentais do atual Código de Processo Civil, previstas nos arts. 1º ao 12, possuem relação direta com a necessidade de implementação de políticas judiciárias nacionais. Não bastasse isso, verifica-se ainda a necessidade do estudo acerca da ideia de boa administração pública, sob o viés da administração judiciária, como direito fundamental do cidadão.¹²⁰

Tal entendimento é compartilhado pelo Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, atualmente, presidente da Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos seguintes termos:

O direito à boa administração da justiça é um direito fundamental implícito; ainda que não positivado, decorre de interpretação sistemática do ordenamento, notadamente da mutação constitucional quanto ao processo e das modificações introduzidas pelo novo estatuto processual civil (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2022, prefácio).

Registre-se que, de acordo com Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez (2021, p. 168), a reflexão acerca da existência de um direito fundamental à boa administração, em uma ideia muito geral, foi desenvolvida em âmbito europeu. Perfila desse mesmo entendimento Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (2010, p. 02), quando este obtempera sobre o referido direito na União Europeia, bem como na Constituição espanhola de 1978, cujo conteúdo pode ser inferido pela norma inserta no art. 103.1 da Constituição Catalã.¹²¹

¹¹⁹ BRASIL. Planalto. Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Art. 8.1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm Acesso em: 09 jan. 2023.

¹²⁰ “De fato, a Administração Pública é informada por diversos princípios gerais, destinados, de um lado, a orientar a ação do administrador na prática dos atos administrativos e, de outro lado, a garantir a boa administração, que se consubstancia na correta gestão dos negócios públicos e no manejo dos recursos públicos (dinheiro, bens e serviços) – no interesse coletivo – com o quê também se assegura aos administrados seu direito a práticas administrativas honestas e probas”. In: SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, p. 340.

¹²¹ ESPANHA. Constituição Espanhola, de 29 de dezembro de 1978. Artigo 103.1. A Administração Pública serve com objectividade os interesses gerais e actua de acordo com os princípios de eficácia, hierarquia, descentralização, desconcentração e coordenação, plenamente submetida à lei e ao Direito. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927&vd=#a122> Acesso em: 09 jan. 2023.

Em verdade, o direito fundamental à boa administração pública restou assegurado no art. 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em 07 de dezembro de 2000.¹²² Antes disso, contudo, o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, enumerou uma série de princípios correlatos, tais como proporcionalidade (art. 6º), imparcialidade e independência (art. 8º), objetividade (art. 9º), confiança legítima (art. 10), equidade (art. 11), prazo razoável (art. 17), motivação (art.18), publicidade (art. 25) etc.¹²³

No Brasil, Juarez Freitas foi um dos primeiros doutrinadores a sustentar o conceito referido (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2022, p. 20-21). Segundo FREITAS (2015, p. 198), “o Estado Constitucional, em sua presumível afirmação da cidadania, possui o compromisso indeclinável de promover o acesso ao direito fundamental à boa administração pública”, o que se coaduna com o entendimento de boa administração judiciária, ora sustentado, sob a égide da EC n.º 45/2004 combinada com a EC n.º 19/1998, uma vez que se trata:

do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade de princípios constitucionais e correspondentes prioridades (FREITAS, 2015, p. 198).

Traçadas essas premissas iniciais, em que se pese se referir a expressão de uso constante na seara forense, mostra-se ainda árdua a tarefa de se definir,

¹²² Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. (...) Artigo 41.º Direito a uma boa administração 1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: — o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente, — o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial, — a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua. In: Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 18.12.2000, PT, C 364/1. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf Acesso em: 09 jan. 2023.

¹²³ Código de Boa Conduta Administrativa, adotado pela Comissão Europeia em 13 de setembro de 2000. Disponível em: https://commission.europa.eu/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/good-administration/code-good-administrative-behaviour-and-complaints_pt Acesso em: 09 jan. 2023.

juridicamente, a locução “política pública”, quanto mais uma “política pública judiciária”, ora estudada, haja vista que não existe, no ordenamento jurídico brasileiro, uma expressa conceituação legal quanto ao instituto referido.

Rememora-se, contudo, ao tratar da ideia de “política”, a conhecida expressão *Zoon politikon* de Aristóteles (384-322 a.C.), de que o homem é um ser político por natureza. Nesse compasso, considerando que “a sociedade existe para o homem, a Política deve ter por finalidade, partindo do ser do homem e do ser da sociedade, oferecer rumos, diretrizes, normas para a boa organização da *Polis*” (SOUSA *et. al.*, 2021, p. 738).

Em salto histórico, ainda assim permanece o sentido complexo dessa locução, compreendida nos seguintes termos:

Trata-se de um conceito controvertido, em geral mais pressuposto do que explicitado. Para utilizar uma nomenclatura ora em voga, seria possível até falar que se cuida de um “conceito jurídico indeterminado”. A doutrina diverge sobre se as políticas públicas são atos, normas ou atividades (CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 37).

Como bem advertiu Fábio Konder Comparato (1998, p. 45), no entanto, a concepção de “política aparece, antes de tudo, como uma atividade”, ou seja, unificada pela sua finalidade, a ideia de política contempla um “conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”.¹²⁴ No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello (2021, p. 782), aponta que “política pública é um conjunto de atos unificados por um fio condutor que os une ao objetivo comum de empreender ou prosseguir um dado projeto governamental para o país”.

Sem embargo das ressalvas acima, o conceito de “política pública em direito” da doutrinadora Maria Paula Dallari Bucci (2013, E-book) – referência no assunto e utilizado de maneira praticamente uníssona pela teoria administrativista brasileira –, destaca que o instituto referido deve ser compreendido como um arranjo multidisciplinar, nos seguintes termos:

¹²⁴ [A política pública] “é um programa de ação governamental. Ela não consiste, portanto, em normas ou atos isolados, mas sim numa atividade, ou seja, uma série ordenada de normas e atos, do mais variado tipo, conjugados para a realização de um objetivo determinado. Toda política pública, como programa de ação, implica, portanto, uma meta a ser alcançada e um conjunto ordenado de meios ou instrumentos – pessoas, institucionais e financeiros – aptos à consecução desse resultado”. In: COMPARATO, Fábio konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, n. 40, 2001, p. 72-73.

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Nessa ordem de ideias, é preciso ter em mente uma nova definição de “política pública”, dessa vez, imantada pelo direito fundamental à boa administração outrora mencionado, conforme propõe Juarez Freitas (2015, p. 208):

Nesse enfoque, reconceituam-se, com vantagem científica, as políticas públicas como aqueles programas que o Poder Público, nas relações administrativas, deve enunciar e implementar de acordo com as prioridades constitucionais cogentes, sob pena de omissão específica lesiva. Ou seja, as políticas públicas são assimiladas como autênticos programas de Estado (mais do que de governo), que intentam, por meio de articulação eficiente e eficaz dos atores governamentais e sociais, cumprir as prioridades vinculantes da Carta, de ordem a assegurar, com hierarquizações fundamentadas, a efetividade do plexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras (FREITAS, 2015, p. 208).

No mesmo sentido, FREITAS (2015, p. 209), refuta a tese mesmerizada de que se tratam as políticas estatais de meros anseios públicos, aludindo ainda a necessidade de uma revisão do núcleo essencial dessas escolhas constitucionalizadas:¹²⁵

[N]essa perspectiva, a tríade de elementos caracterizadores das políticas públicas, no acordo semântico proposto: (a) são programas de Estado Constitucional (mais do que de governo); (b) são enunciadas e implementadas por vários atores políticos, especialmente pela Administração Pública e (c) são prioridades constitucionais cogentes. Vale dizer, são programas que precisam ser enunciados e implementados a partir da vinculação obrigatória com as prioridades estatuídas pela Carta.

¹²⁵ Nesse sentido, é possível identificar elementos centrais dessa definição: “O fato de que a política pública é um programa, isto é, um conjunto coordenado de ações; a adjetivação de que se trata de ações governamentais, ou seja, levadas a cabo, ao menos prioritariamente, pelo Estado; e, por fim, os objetivos, que devem ser socialmente relevantes”. In: CAVALCANTE FILHO, João Trindade. A Constituição de 1988 como matriz de políticas públicas: direitos, deveres e objetivos no campo dos direitos sociais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; PAIVA, Paulo. *et. al.* (Org.). **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 37-38.

No que tange ao paradigma contemporâneo atrelado ao objeto de estudo no presente trabalho, tem-se que o Poder Judiciário, como órgão integrante da organização administrativa do moderno Estado Dirigente, estaria encarregado de formular, igualmente, políticas públicas voltadas aos serviços jurisdicionais, no desempenho de suas atribuições atípicas, e mais, dentro de sua própria estrutura orgânico-funcional por intermédio do CNJ (RICHA, 2022, p. 162).¹²⁶

Assim, considerando a ampliação do papel tradicional do Poder Judiciário, logo a partir da EC n.º 45/2004, pela qual o CNJ atua na condição de “órgão formulador de políticas públicas”, seria ainda imprescindível uma adequação dessa concepção apoiada na ideia da técnica gerencial (EC n.º 19/1998), aplicável ao âmbito do sistema de justiça brasileiro, visando à efetiva prestação jurisdicional, a fim de garantir o direito fundamental de acesso à justiça inserto no inc. XXXV do art. 5º da Carta de 1988.

Nesse sentido, eis a doutrina:

Reconfigura-se, para tanto, as atribuições do Judiciário (menos passivo, mais gestor-planejador), na busca de atender de forma ótima aos usuários de seus serviços, solucionando questões sociais que lhe são trazidas, inclusive por meio de ações planejadas que lhe imprimem feições de políticas públicas judiciárias. Assim é que a exigência a eficácia demanda um novo incremento de atividade mediante a implantação de políticas públicas judiciárias para remover obstáculos apresentados na obtenção de uma ordem jurídica justa (RICHA, 2022, p. 166).

Parte-se, assim, de uma compreensão generalizada, no sentido de se tratar, a expressão “política judiciária”, de uma especial categoria de política pública, cujo interesse social se revela, em especial, pela necessidade de se garantir efetividade ao acesso à justiça na vertente da administração judiciária (BELLINETTI; MENEGON, 2021, p. 26). Tal qual os demais Poderes da União, portanto, verifica-se que o Judiciário, de igual modo, tem por objetivo

[p]romover mudanças internas a partir de políticas públicas de redesenho institucional, voltadas à readequação de procedimentos, métodos de organização estrutural, estabelecimento de metas de

¹²⁶ “Nesse sentido, uma faceta de atuação do Judiciário relativamente ignorada refere-se ao seu papel como formulador de políticas públicas direcionadas especificamente para esse poder”. In: SILVA, Jeovan Assis da; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima. Políticas judiciárias: o Judiciário como autor de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. Brasília 62 (2), abr.-jun., 2011, p. 124.

produtividade, para garantir o aperfeiçoamento da prestação dos serviços judiciários, alargando, por consequência, o princípio do acesso à justiça (RICHA, 2022, p. 168).

Vale-se, desde logo, do atual conceito de políticas judiciárias de Morgana de Almeida Richa (2022, p. 169-170), com a advertência de que, como pressuposto necessário à sua compreensão, o Poder Judiciário é, pois, autor de políticas públicas, nos seguintes termos:¹²⁷

[E]ntende-se por políticas públicas judiciárias elaboradas pelo próprio Poder Judiciário, capazes de conduzir as diretrizes de ações multidimensionais, condicionadas a um roteiro que contempla: construção da agenda, formulação de alternativas, planejamento, planos de atuação e posterior avaliação sistemática das ações instituídas pelo ente judiciário. Este, por sua vez, é o responsável pela direção de programas que concretizem socialmente a garantia de acesso à justiça, fomentando o desenvolvimento de um regime que assegure a dignificada dos cidadãos (RICHA, 2022, p. 170).

Novamente Morgana de Almeida Richa (2022, p. 170), em publicação inovadora, propõe um conceito mais refinado de políticas judiciárias, com enfoque na cláusula de acesso à justiça (art. 5º, inc. XXXV, CF/88), bem como, pela compreensão adotada no presente trabalho, no direito fundamental à boa administração judiciária:

Um passo adiante permite situar as políticas públicas judiciárias como atividade atípica do Poder Judiciário. Estas consistem em programa de ação político-institucional coordenado por atores do sistema de justiça que operam por meio de objetivos e metas previamente definidos, aptos à consecução de um resultado que represente ampliação do acesso à justiça na faceta da efetividade do exercício jurisdicional e da administração da justiça.¹²⁸

Ressalte-se que, mesmo a Resolução-CNJ n.º 125, de 29 de novembro de 2010, a qual instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses no âmbito do Poder Judiciário, não definiu o termo “política

¹²⁷ Morgana de Almeida Richa é Conselheira do CNJ e Ministra do Superior Tribunal de Justiça (TST), a qual, em sua tese de doutoramento, convertida na obra “Políticas Públicas Judiciárias & Acesso à Justiça”, definiu o instituto referido.

¹²⁸ A autora ainda apresenta versão resumida de políticas judiciárias: “programas e ações implementados pelo Poder Judiciário, em sua seara de atribuições, para aperfeiçoar a atuação no efetivo exercício das funções constitucionais. Nos contornos que seguem, quando o Judiciário propõe determinada política pública, responsabiliza-se por conceber, negociar interlocutores, realizar consultas públicas, eleger opções razoáveis e aptas a concretizar as finalidades e organizar as despesas inerentes”. (RICHA, 2022, p. 180).

pública judiciária”, cuja implementação, no campo de sua competência, contudo, deve estar em conformidade com as diretrizes estabelecidas no referido ato regulamentar.

Afortunadamente, o quadro evoluiu. Já se acolhe, por exemplo, a Resolução-CNJ n.º 325, de 29 de junho de 2020, que estabeleceu a Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o ciclo 2021-2026, bem como institucionalizou a Agenda 2030 das Nações Unidas no âmbito do Poder Judiciário, determinando, em linhas gerais, o que se entende por essas escolhas públicas produzidas pelo CNJ. *In verbis*:

Resolução-CNJ n.º 325/2020. Art. 2º (...)

V – política judiciária nacional: política instituída pelo CNJ, de caráter contínuo ou de vigência determinada, que impulse o desenvolvimento pelos órgãos do Poder Judiciário de programas, projetos ou ações (...)

Repensando a atuação clássica do Poder Judiciário, o CNJ detém, nas palavras do próprio Conselho, “as funções de planejar, auxiliar e acompanhar políticas públicas voltadas à melhoria dos serviços disponibilizados pelo Judiciário”.¹²⁹ Assim, as atribuições do CNJ, igualmente, “envolvem planejamento estratégico e proposição de políticas judiciárias, modernização tecnológica, ampliação do acesso à justiça” (SADEK, 2011, p. 135).

Nesse sentido, eis a doutrina:

Para além do seu papel de formulação e implementação dessas políticas, apresenta-se ao CNJ o grande desafio de coordenação de ações no multifacetado Judiciário brasileiro. A coordenação de ações na pluralidade da justiça brasileira envolve o aprofundamento do diálogo com os mais diversos atores do sistema judicial (SILVA; FLORÊNCIO, 2011, p. 131).

De forma resumida, é possível concluir que o conceito de política pública, por intermédio dos arranjos institucionais do CNJ, corresponde a orientação da administração judiciária, no sentido de garantir o acesso à justiça, de forma adequada, célere e efetiva, com base no planejamento estratégico do Poder Judiciário, respaldado por relatórios e dados estatísticos coletados pelo Conselho.

¹²⁹ BRASIL. CNJ. História do CNJ: Antecedentes e Instalação. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/gestao-da-informacao-documental-e-memoria-do-cnj/memoria-institucional/historia-do-cnj-antecedentes-e-instalacao> Acesso em: 09 jan. 2023.

Ainda que sem a pretensão de esgotar o tema, a proposta deste capítulo foi ressaltar que o direito fundamental à boa administração judiciária consubstancia, assim, o poder-dever de (re)formular a enunciação de dada política social pública, *in casu*, por meio dos institutos regulamentados do CNJ, como órgão elaborador de políticas judiciárias nacionais, tendo em vista que atuam como mecanismo de democratização e de ampliação do acesso à justiça em seu viés contemporâneo.

2.3.1 Da Gestão Judiciária: Relatório Justiça em Números

Em suma, como visto, as políticas públicas judiciárias devem se apoiar em dados estatísticos sobre o desenvolvimento, em escala nacional, da prestação de serviços judiciários. Inicialmente, contudo, os relatórios previstos no âmbito de competência do CNJ (*ex vi* dos inc. VI e VII, do § 4º, do art. 103-B, da CF/88), foram retratadas com desconfiança, a exemplo das críticas lançadas por José Afonso da Silva (2012, p. 579), ao tecer comentários contextuais ao aludido dispositivo constitucional, quando afirmou que:

Não custa lembrar que os relatórios na Administração Pública são papelórios destinados aos escaninhos da burocracia, para serem esquecidos ou, no máximo, para leituras dinâmicas, de que não se extrai providência alguma, mas têm o condão de dar ao seu elaborador a sensação de ter cumprido seu dever.

Na contramão dessa perspectiva, os dados e relatórios estatísticos do Conselho se mostraram, na realidade brasileiro, como um “instrumento nuclear para embasar a tomada de decisão nos programas escolhidos” (RICHA, 2022, p. 175), uma vez que alinhados ao princípio da eficiência, sob o viés da administração gerencial (EC n.º 19/1998), para promoção da agenda das políticas públicas voltadas às atividades judiciais.

Em outras palavras, o exercício pelo Conselho de atribuições informativas constitucionalmente asseguradas, em especial, pelo inc. VII, do § 4º, do art. 103-B, da CF/88, versa “sobre o dever do CNJ de apresentar relatórios do Judiciário nacional, ou melhor, apresentar uma radiografia do Judiciário e sugerir as providências necessárias para melhorar o serviço judiciário” (SOARES, 2017, p. 129-130).

Como exemplo, o relatório “Justiça em Números” que, em sua série histórica, porquanto veiculado desde 2004 (ano-base 2003), afigura-se como uma “ferramenta indispensável para a realização de políticas públicas atinentes ao sistema de justiça, permitindo elaborar diagnósticos e planos de ação, além da prestação de contas à sociedade”, uma vez que disponível na rede mundial de computadores para todos os usuários (RICHA, 2022, p. 176).¹³⁰

Todavia, considerando que a primeira edição da pesquisa, datada de 2004, foi apresentada previamente à instalação do Conselho, há quem se refira ao projeto apenas quanto ao período subsequente:

A partir da primeira prestação de contas do CNJ, ainda em 2005, o relatório “Justiça em Números” institucionalizava-se como instrumento estatístico anual para o exercício do controle administrativo e financeiro do Judiciário, para mensuração, em série histórica, da atividade jurisdicional e construção de políticas (FERRAZ, 2016, p. 363).¹³¹

Outro exemplo de pesquisas promovidas pelo CNJ está no âmbito do art. 1.069 do atual Código de Processo Civil (CPC/2015), pelo qual o Conselho, periodicamente, deve elaborar relatórios estatísticos para a avaliação da efetividade da legislação processual civil. Em outros termos, trata-se de “estender as pesquisas ao tema da efetividade das normas processuais, no mesmo contexto da atuação desenvolvida pelo CNJ” (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2021, p. 140), na elaboração dos dados estatísticos outrora mencionados, evidenciando a ligação entre os atos normativos do Conselho e as disposições do CPC/2015.

Vale lembrar ainda que, o relatório “Justiça em Números”, ao tratar do índice de conciliação contempla, de forma expressa, a política de consensualidade, prevista na Resolução n.º 125/2010¹³², ora estudada, além das políticas de atenção ao primeiro

¹³⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/> Acesso em: 09 jan. 2023.

¹³¹ “No primeiro Relatório Anual do CNJ, relativo ao ano de 2005, foi recomendado aos tribunais superiores, estaduais, do trabalho e federais a adequação de suas estruturas internas para fornecer, em 2006, as informações necessárias à elaboração da 3ª edição da pesquisa Justiça em números, ano-base 2005”. SORDI, Neide A. D. De. O Departamento de Pesquisas do CNJ e a sua contribuição ao fomento, [sic] à pesquisa e à gestão da informação no Poder Judiciário. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins; MARRAFON, Marco Aurélio. et. al. (Coord.). **Conselho Nacional de Justiça**: fundamentos, processo e gestão. São Paulo: Saraiva, 2016.

¹³² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução-CNJ n.º 125, de 29 de novembro de 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156> Acesso em: 09 jan. 2023.

grau,¹³³ de transformação de digital, por meio do Juízo 100% Digital,¹³⁴ Balcão Virtual,¹³⁵ Núcleos de Justiça 4.0¹³⁶ etc.

Para tanto, foi criado o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), como atividade de apoio do Conselho, pela Lei n.º 11.364, de 26 de outubro de 2006, alterada pela Lei n.º 11.618, de 19 de dezembro de 2007.¹³⁷ Ademais, no âmbito do CNJ, foram definidos os principais objetivos do Departamento, tais como: o desenvolvimento de pesquisas destinadas ao conhecimento da função jurisdicional brasileira, a realização de análise e diagnóstico dos problemas estruturais e conjunturais dos diversos segmentos do Poder Judiciário e, especialmente, o fornecimento de subsídios técnicos para a formulação de políticas judiciárias (*ex vi* do § 1º, do art. 5º, § 1º, do art. 5º, da Lei n.º 11.364/2006).

Segundo o relatório de 2022 – com informações circunstanciadas a respeito do fluxo processual de 2021 –, dessa vez, produzido com informações provenientes do DataJud, instituído pela Resolução-CNJ n.º 331, de 20 de agosto de 2020, o Poder Judiciário finalizou o ano com 77,3 milhões de processos em tramitação (p. 104). Para mais, é de se ressaltar que a pesquisa apresenta indicadores referentes à mensuração da litigiosidade, ao índice de conciliação, ao acesso à justiça com análises, inclusive, sobre a assistência judiciária gratuita, às taxas de congestionamento etc.

Nesse sentido, eis a doutrina:

O “Justiça em Números” tem contribuído para o fortalecimento [*sic*] da cultura da utilização de informações estatísticas e de indicadores no planejamento estratégico, na tomada de decisão e na transparência da gestão Judiciária (SORDI, 2016, p. 401).

Dessas iniciativas de gestão judiciária, portanto, o programa “Justiça em Números” e seus relatórios anuais, ao longo do tempo, revelou a preocupação do CNJ – como órgão central da administração judiciária –, com o “aperfeiçoamento na coleta

¹³³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução-CNJ n.º 194, de 26 de maio de 2014. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2020> Acesso em: 09 jan. 2023.

¹³⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução-CNJ n.º 345, de 09 de outubro de 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3512> Acesso em: 09 jan. 2023.

¹³⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução-CNJ n.º 372, de 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3742> Acesso em: 09 jan. 2023.

¹³⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução-CNJ n.º 385, de 06 de abril de 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3843> Acesso em: 09 jan. 2023.

¹³⁷ A Emenda Regimental-CNJ n.º 1, de 9 de março de 2010, arts. 36 ao 39, determinou que o DPJ é órgão de assessoramento técnico do CNJ.

de dados e nos procedimentos metodológicos” (SADEK, 2016, p. 119), para a efetiva gestão do Judiciário, bem como para a garantia de transparência pública.

2.3.2 Da Política Pública Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesse na Vertente do Poder Judiciário: a Resolução-CNJ n.º 125/2010 e suas Alterações Posteriores

A busca da solução consensual dos conflitos, no Brasil, não é recente. Desde as Ordenações Filipinas, já havia previsão no sentido de que: “(...) 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” (*ex vi* do Livro III, Título XX, § 1º).^{138,139}

Mais adiante, a Constituição Política do Império de 1824, em seu art. 162, determinou que: “Sem se fazer constar, que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará Processo algum”. Para Kazuo Watanabe (2019, p. 91) esse dispositivo imperial adotou “a mais abrangente política pública de tratamento de conflitos de interesse”.¹⁴⁰

Em salto histórico, como visto, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses que ocorrem, no âmbito nacional, em larga e crescente escala na sociedade, por meio da Resolução-CNJ n.º 125, de 29 de novembro de 2010, e alterações posteriores, cujos pontos mais importantes serão analisados no presente subcapítulo.

¹³⁸ BRASIL. Senado Federal. Ordenações Filipinas. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242733> Acesso em: 09 jan. 2023.

¹³⁹ Em sentido semelhante, o Livro III, título XX, § 5º, das Ordenações Afonsinas, *in verbis*: E os Juizes devem muito trabalhar por trazer as partes a concordia, e efto naõ he de neceffidade, mas de oneftidagem e virtude polos tirar de trabalho, omefios, e defpefas; pero nos feitos Crimes, honde feja amoftrado o crime, devem fer punidos, e nao ficarem fem pena; mas nos outros feitos, que aos Jui-zes fao inotos, e o direito das partes nom he a eles certo, affi como he no começo, devem trabalhar por os concordar; e conclufao dos Sabedores he, que nenhuá nam deve fer muito prompto a litiguar. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/biblioteca/exposicoes-virtuais/exposicoes-virtuais-permanentes/legislacao-portuguesa-e-primeiros-textos-legais-referentes-ao-brasil> Acesso em: 09 jan. 2023.

¹⁴⁰ BRASIL. Planalto. Constituição Política do Império do Brazil (de 25 de março de 1824). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm Acesso em: 09 jan. 2023.

Em primeiro lugar, a Resolução-CNJ n.º 125/2010 houve por bem redefinir a garantia de acesso à justiça, inscrita no inc. XXXV do art. 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que deixou de ser vista como um mero acesso formal, para se tornar, na atualidade, um acesso qualificado, isto é, um acesso à ordem jurídica justa e soluções efetivas, de forma expressa. Para Kazuo Watanabe (2019, p. 100), a Resolução-CNJ n.º 125/2010 representou uma “mudança de paradigma dos serviços judiciários” e, em vista disso, “atualizou o conceito de acesso à justiça”, como dito alhures.

De conseguinte, a Resolução-CNJ n.º 125/2010 estabeleceu, expressamente, o direito aos meios adequados de resolução de controvérsias, não apenas através de processos judiciais, como também de outros mecanismos de solução de conflitos, em especial, dos consensuais, como a mediação e a conciliação.

Nesse panorama, a Resolução-CNJ n.º 125/2010 ressaltou a necessidade de consolidação de uma política judiciária permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios, a qual, como se sustenta neste trabalho, deve incluir a necessidade da solução consensuada no âmbito da tutela dos interesses transindividuais.

Ademais, considerando que conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, a Resolução-CNJ n.º 125/2010 entendeu pela necessidade de organização e uniformização dos serviços correlatos e outros métodos consensuais de solução de conflitos, até mesmo, com a criação de Juízos de resolução alternativa de conflitos, os quais devem funcionar como órgãos judiciais especializados na matéria.

Não bastasse isso, o art. 2º determinou, expressamente, que a implementação desta política pública visa à disseminação da chamada “cultura de pacificação social”, com ênfase na adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores, cujas diretrizes curriculares integrantes do Anexo I da Resolução-CNJ n.º 125/2010, aprovado pela Emenda-CNJ n.º 2, de 08 de março de 2016, coadunam-se com as disposições do art. 167, § 1º, do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015).

Ressalte-se que, o Anexo III da Resolução-CNJ n.º 125/2010, com redação dada pela Emenda-CNJ n.º 1, de 31 de janeiro de 2015, instituiu o Código de Ética de conciliadores e mediadores judiciárias, norteado por princípios que formam a consciência dos terceiros facilitadores, como profissionais, e representam imperativos

de sua conduta, os quais, mais uma vez, coadunam-se com as disposições do atual Código de Processo Civil (*ex vi* do art. 166, *caput*, do CPC/2015).

A Resolução-CNJ n.º 125/2010 também considerou, em seu art. 3º, a necessidade de cooperação por meio de parcerias entre entidades públicas e privadas para a organização dos serviços acima enumerados, em especial, quanto à capacitação e credenciamento de mediadores e conciliadores, bem como à realização de mediações e conciliações, nos termos dos arts. 167, § 3º, e 334 do CPC/2015.

Vale ressaltar que a cooperação acima mencionada será implementada com a participação, inclusive, de universidades e instituições de ensino, para a criação de disciplinas que propiciem o surgimento da chamada “cultura da solução pacífica dos conflitos”, bem como de que, nas Escolas de Magistratura, haja módulo voltado aos métodos consensuais de solução de conflitos, no curso de iniciação funcional e no curso de aperfeiçoamento (art. 6º, inc. V, da Resolução-CNJ n.º 125/2010).

Com esse fim, faz-se necessária, igualmente, uma interlocução entre o Poder Judiciário e os órgãos responsáveis pelas funções essenciais à justiça, estimulando sua participação nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCS), a fim de que se busque, tanto quanto possível, a atuação na prevenção dos litígios (art. 6º, inc. VI, da Resolução-CNJ n.º 125/2010). Acrescenta-se a isso, a necessidade de colaboração das partes e sua participação na busca da solução consensuada.

Impende mencionar, outrossim, que se deve ainda atuar junto aos entes públicos, uma vez que os órgãos públicos são, notoriamente, os maiores litigantes do Judiciário brasileiro, conforme lista divulgada pelo CNJ, a fim de estimular a conciliação, em especial nas demandas que envolvam matérias sedimentadas pela jurisprudência, na forma do art. 6º, inc. VIII, da Resolução-CNJ n.º 125/2010.¹⁴¹

O art. 6º, inc. XII, da Resolução-CNJ n.º 125/2010, por fim, ao se referir expressamente ao Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), estudado no capítulo anterior, determinou que ao DPJ cabe monitorar a instalação dos CEJUSCS, o seu adequado funcionamento, a avaliação da capacitação e treinamento dos mediadores e conciliadores, para o fim de orientar e apoiar às localidades que estiverem enfrentando dificuldades na efetivação da política judiciária nacional ora instituída.

¹⁴¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Grandes Litigantes. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/> Acesso em: 09 jan. 2023.

Nessa direção, em salto normativo-topográfico, o art. 14 da Resolução-CNJ n.º 125/2010, determinou ao DPJ a compilação de informações sobre os serviços públicos de solução consensual das controvérsias existentes no país e sobre o desempenho de cada um deles, mantendo permanentemente atualizado o banco de dados, frise-se.

De outra banda, a Resolução-CNJ n.º 125/2010 determinou aos Tribunais Pátrios, a criação de Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) e de CEJUSCS, além do mais, como visto, determinou a realização de cursos de capacitação, treinamento e aperfeiçoamentos de mediadores e conciliadores, de desenvolvimento de bancos de dados para avaliação permanente do desempenho de cada Centro, bem como de cadastro de mediadores e conciliadores que atuem em seus serviços.

Na visão de Paulo Gustavo Gonet Branco e Gilmar Ferreira Mendes (2017, p. 2508):

[O] Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem incluído iniciativas conciliativas na pauta da Política Judiciária Nacional desde 2010, priorizando a formação e o desenvolvimento dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos. Nesse âmbito, o Conselho tem fomentado a realização de sessão de conciliação e mediação que ajudam a aligeirar os processos e a desobstruir o acesso ao Judiciário.

Nada obstante, é preciso ter em mente que o objetivo da Resolução-CNJ n.º 125/2010 é mais abrangente do que a institucionalização de meios consensuais, mediante conciliação e mediação, possuindo relevância diante do estudo dos meios adequados de resolução de conflitos (WATANABE, 2019, p. 99).

É de se ressaltar que, a Emenda n.º 2, de 08 de março de 2016, incluiu a Seção III-A quanto aos Fóruns de Coordenadores de Núcleos, sob coordenação de magistrados indicados pelos Presidentes dos Tribunais referidos, bem como incluiu a Seção III-B quanto às Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação.

Antes das disposições finais, concluindo a ideia sedimentada por meio desta política judiciária, contudo, foi criado, nos termos do art. 15 da Resolução-CNJ n.º 125/2010, o Portal da Conciliação, a ser disponibilizado no sítio do Conselho Nacional de Justiça na rede mundial de computadores.

Em verdade, como visto, o atual CPC aderiu à política judiciária nacional de tratamento adequados dos conflitos jurídicos, instituída pela Resolução-CNJ n.º 125/2010, o qual, repise-se, foi referido como o órgão formulador da política judiciária nacional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), mais recentemente, por ocasião do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) n.º 4.412/DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, em 18 de novembro de 2020.¹⁴²

Em análise retrospectiva, verifica-se que, em dezembro de 2014, o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei n.º 166/2010 – na Câmara de Deputados, o Projeto de Lei foi autuado sob o n.º 8.046/2010 –, o qual foi, posteriormente, encaminhado à Presidência da República para sanção, isto é, o projeto de lei que originou o CPC/2015 era contemporâneo ao referido instituto regulamentado pelo CNJ, incorporando, portanto, as diretrizes dessa política pública da consensualidade.¹⁴³⁻¹⁴⁴ No mesmo ano de 2014, a Resolução-CNMP n.º 118, estabeleceu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição na esfera do Ministério Público.¹⁴⁵

Em suma, os atos normativos do CNJ, ainda que sem o objetivo de detalhar a execução de determinação previsão legal, são aptos a instituírem regramentos inovadores em matéria processual, como, por exemplo, a Resolução-CNJ n.º 125/2010, ora estudada (DIDIER JR; FERNANDEZ, 2021, p. 59).

De acordo com Kazuo Watanabe (2019, p. 95), desde que seja adequadamente organizada, implementada e monitorada, além de promover a maior celeridade das prestações jurisdicionais e, em vista disso, a redução da carga de serviços do Judiciário, certamente, a Resolução n.º 125/2010 substituirá a atual “cultura da sentença” pela “cultura da pacificação”.

Os índices de consensualidade indicados no relatório anual “Justiça em Números” (2022, ano-base 2021, p. 201-202) demonstram, contudo, que ainda há um longo caminho a ser percorrido, sobretudo diante dos desafios encontrados no período

¹⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n.º 4412/DF, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 18/11/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 15/03/2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755322724> Acesso em: 09 jan. 2023.

¹⁴³ BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei do Senado n.º 166, de 2010. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/97249> Acesso em: 09 jan. 2023.

¹⁴⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n.º 8046/2010. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490267> Acesso em: 09 jan. 2023.

¹⁴⁵ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução n.º 118, de 1º de dezembro de 2014. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/154> Acesso em: 09 jan. 2023.

de pandemia de COVID-19, além da necessidade de solução consensuada no âmbito da tutela dos interesses transindividuais.¹⁴⁶

2.3.3 Da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no Âmbito do Ministério Público: a Resolução-CNMP n.º 118/2014

Inicialmente, é de se ressaltar que, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) foi introduzido ao cenário nacional por ocasião da Emenda Constitucional (EC) n.º 45/2004 outrora mencionada. Trata-se, portanto, da implementação do controle externo no âmbito do Ministério Público, conforme a dicção do art. 130-A da Constituição Federal de 1988 (CF/88), como mais um exemplo que aproxima, em termos de estrutura e organização, a magistratura e o órgão ministerial.

Em verdade, como bem salientou Lenio Luiz Streck, Ingo Wolfgang Sarlet e Clèmerson Merlin Clève, considerando que tanto o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como o CNMP compartilham da mesma *ratio iuris*, as diretrizes que norteiam esses dois colegiados são idênticas, em que pese as especificidades de cada um.¹⁴⁷

Nada obstante, não foram prescritos os pormenores do CNMP, tal como se definiu o CNJ, mais detalhadamente regulado na via constitucional, contudo, é possível observar que o CNMP consubstancia, pois, um órgão de controle

¹⁴⁶ Em 2021, foram 11,9% sentenças homologatórias de acordo proferidas, valor que registrou crescimento em relação ao ano anterior, muito embora ainda não tenha retornado aos patamares que eram verificados antes da pandemia causada pela covid-19. Na fase de execução, as sentenças homologatórias de acordo corresponderam, em 2021, a 8,1%. É notória a curva de crescimento, tendo dobrado o valor ao longo da série histórica, com aumento em 4,6 pontos percentuais entre os anos de 2015 e 2021. Na fase de conhecimento, a conciliação foi de 17,4%, um pouco acima (0,8 ponto percentual) do observado em 2020. Há de se destacar que, mesmo com o novo Código de Processo Civil (CPC), que entrou em vigor em março de 2016 e tornou obrigatória a realização de audiência prévia de conciliação e mediação, em quatro anos o número de sentenças homologatórias de acordo cresceu em apenas 4,2%, passando de 2.987.623 sentenças homologatórias de acordo no ano de 2015 para 3.114.462 em 2021. Em relação ao ano anterior, houve aumento de 539.898 sentenças homologatórias de acordo (21%). A redução vista em 2020, com a retomada gradativa em 2021, possivelmente decorre da pandemia da covid-19, que pode ter dificultado a realização de procedimento de conciliação e mediação presenciais ou das técnicas usuais de construção de confiança e espírito de cooperação entre as partes processuais empregadas em audiências presenciais. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf> Acesso em: 09 jan. 2023.

¹⁴⁷ STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clemerson Merlin. Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Migalhas. 2005. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/18408/os-limites-constitucionais-das-resulocoes-do-conselho-nacional-de-justica--cnj--e-conselho-nacional-do-ministerio-publico-cnmp> Acesso em: 09 jan. 2023.

“intraórgãos” para o ajuste da prática jurídica à legitimidade constitucional conferida ao *Parquet* pela Carta de 1988, em especial, como órgão de controle “interórgãos” (SILVA, 2012, p. 622).

De conseguinte, verifica-se que a missão constitucional dos conselhos, órgãos de controle do Judiciário e do Ministério Público, assim como dispõe o art. 103-B, § 4º, da CF/88 quanto ao CNJ, conferiu idêntica previsão ao CNMP, na forma do art. 130-A, § 2º, da CF/88.¹⁴⁸

Dado o objeto de estudo deste trabalho, faz-se considerações sobre alguns aspectos tratados na Resolução-CNMP n.º 118, de 1º de dezembro de 2014, que instituiu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, com o objetivo de assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvam a atuação da instituição.

Como se observa, a Resolução-CNMP n.º 118/2014, no mesmo sentido da Resolução-CNJ n.º 125/2010, considerou a necessidade de uma “cultura da paz”, visando o diálogo e o consenso na solução dos conflitos, controvérsias e problemas na esfera do Ministério Público.¹⁴⁹

Em suma, são os seguintes os pontos mais importantes dessa Resolução: a instituição de uma Política Nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público; as atribuições de fomento e implementação de todas as unidades

¹⁴⁸ CF/88. Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo: (...) § 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) I zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) 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 Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) IV rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) V elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar a mensagem prevista no art. 84, XI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

¹⁴⁹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução-CNMP n.º 118, de 1º de dezembro de 2014. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf> Acesso em: 09 jan. 2023.

e ramos do Órgão Ministerial, aos programas e ações de incentivo à autocomposição; além da recomendação da negociação, da mediação, da conciliação, da Justiça restaurativa e das convenções processuais entre as práticas autocompositivas, na defesa de direitos e interesses da sociedade, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal (art. 129, inc. III, da CF/88).

Ressalte-se, por fim, que outra forma de buscar a solução amigável dos conflitos, disponível ao Ministério Público, está no âmbito da recomendação administrativa, na forma do art. 27, parágrafo único, inc. IV, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, instituída pela Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, além de que foi regulamentada por meio da Resolução-CNMP n.º 164, de 28 de março de 2017, bem como prevista na Resolução-CNMP n.º 23, de 17 de setembro de 2007, a qual, de igual modo, contou com a previsão expressa, em seu art. 14, do compromisso de ajustamento de conduta.¹⁵⁰

¹⁵⁰ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução-CNMP n.º 164, de 28 de março de 2017. Disponível em: <https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-164.pdf> Acesso em: 09 jan. 2023.

3 USO DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NA PERSPECTIVA DOS INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS

O terceiro e último capítulo desta dissertação buscou rememorar, em linhas gerais, os conceitos que envolvem a temática em apreço. Para mais, foi examinada a liberdade de negociação e a indisponibilidade dos interesses transindividuais, na vertente do modelo cooperativo de processo e dos meios adequados de resolução de conflitos ora adotados pelo Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), em harmonia com a Resolução n.º 125/2010 oriunda do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) outrora estudada.

Ressalte-se que, indo muito além do termo de ajustamento de conduta (TAC), já bastante admitido – conquanto haja divergência sobre a sua natureza jurídica –, em sede de legislação, doutrina e institutos regulamentados pelo Conselho Nacional do Ministério Público (e.g., Resolução-CNMP n.º 23/2007, Resolução-CNMP n.º 118/2014 e Resolução-CNMP n.º 179/2017), foi enumerado o rol de novos estatutos jurídicos voltados às soluções consensuais dos conflitos, em especial, envolvendo interesse público e social, sob o viés contemporâneo de acesso adequado à justiça, com ênfase ao sistema multiportas.

3.1 INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS E SUAS MODALIDADES

Sabe-se que o estudo dos interesses transindividuais teve início na Itália na década de 1970, em decorrência dos movimentos sociais, em especial, os ecológicos, que despontaram entre 1950 e 1960. Em verdade, esses interesses integram os chamados de terceira geração, ou mesmo, dimensão, “que assistem de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano”, com base no princípio da solidariedade universal (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 341).

Vale lembrar que, o jurista francês Karel Vasak (1982, p. 04-10), classificou os direitos em três dimensões, cada uma com características próprias e associadas com o dístico da Revolução Francesa (liberdade, igualdade e fraternidade). Em síntese, pela teoria das gerações, ou mesmo, dimensões, a primeira se relaciona aos direitos de liberdades, compostos por direitos civis e políticos, ao passo que, a segunda aos direitos de igualdade, relativos aos direitos econômicos, sociais e culturais, e, por fim,

a terceira se refere aos direitos de solidariedade, de titularidade da comunidade (RAMOS, 2020, p. 59-60).

Ressalte-se que, na atualidade, tanto há doutrina que defende a ampliação dessa classificação, para quatro e, até mesmo, cinco dimensões, como a adoção da teoria geracional é criticada por alguns autores (RAMOS, 2020, p. 61).

Noutro flanco, as mudanças socioeconômicas e seus reflexos trouxeram, de igual modo, desafios ao processo tradicional, em decorrência da massificação, ou mesmo, padronização da relação jurídicas e, em vista disso, dos conflitos. No caso brasileiro, tanto o Código Civil de 1916 era voltado ao pensamento individualista como o Código de Processo Civil de 1973 era direcionado à solução de conflitos interindividuais (ANDRADE; MASSON; ANDRADE, 2020, p. 08-09).

Em resumo, o processo civil tradicional baseado, puramente, no modelo de declaração de direitos subjetivos – por exemplo, entre “Tício e Caio” –, não se enquadrava ao esquema dos interesses pertencentes a uma coletividade de pessoas. É nessa nova realidade de massa que exsurge o microsistema de tutela coletiva, cujos interesses foram reconhecidos como fundamentais pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), conforme esclarece Adriano Andrade, Cleber Masson e Landolfo Andrade (2020, p. 08-09).

Como se viu, houve a “construção de um arcabouço legislativo de tutela de interesses transindividuais e de solução coletiva de conflitos” em âmbito nacional (FUX, 2020, 119), em especial, pela Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985) e pelo Título III do Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990).¹⁵¹⁻¹⁵² Esse 02 (dois) diplomas normativos, em síntese, “formam o regramento geral da tutela coletiva por meio de normas de reenvio existentes em ambas as leis”, como consequência “da aplicação da teoria do diálogo

¹⁵¹ Nesse sentido: Código de Defesa do Consumidor, art. 90. Aplicam-se às ações previstas neste título as normas do Código de Processo Civil e da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições. No mesmo sentido: Lei de Ação Civil Pública, art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor. (Incluído Lei nº 8.078, de 1990).

¹⁵² Nesse sentido: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. (...) 8. A lei de improbidade administrativa, juntamente com a lei da ação civil pública, da ação popular, do mandado de segurança coletivo, do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Idoso, compõem um microsistema de tutela dos interesses transindividuais e sob esse enfoque interdisciplinar, interpenetram-se e subsidiam-se. (STJ – REsp n.º 510150/MA 2003/0007895-7, Relator: Ministro LUIZ FUX, Data de Julgamento: 17/02/2004, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 29.03.2004 p. 173 RNDJ vol. 54 p. 112).

das fontes comumente encontrada nas normas de direito material” (BASTOS, 2021, p. 139-140).¹⁵³

Para mais, o microsistema da tutela coletiva deve ser articulado, em diálogo de fontes, com a CF/88 e o sistema processual inaugurado junto com o CPC/2015 (BASTOS, 2021, p. 144). Isso porque, essa releitura, ou mesmo, ressystematização do diploma processual civil, em linhas gerais, erigiu-se como consequência da visão constitucional de processo, bem como do princípio da unidade narrativa da Constituição outrora mencionado no segundo capítulo deste trabalho.¹⁵⁴

Tal entendimento é compartilhado por Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2022, p. 91):

Esse microsistema é composto pelo CDC, pela Lei de Ação Civil Pública, a Lei de Ação Popular, no seu núcleo, e a Lei do Mandado de Segurança e outras leis avulsas, na sua periferia. A única leitura possível deste microsistema atualmente, será aquela que o articula, em um diálogo das fontes, com a Constituição e o CPC.

Registre-se que, o art. 127 da CF/88 atribuiu ao Ministério Público a competência para a promoção da defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, por meio da ação civil pública, na forma do art. 129 da CF/88 e do art. 1º, inc. IV, da Lei n.º 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), abarcando, de conseguinte, quaisquer interesses transindividuais, sejam eles difusos ou coletivos, ou mesmo, individuais homogêneos.

¹⁵³ “Ressalte-se que a teoria do diálogo das fontes, recebida pelo direito brasileiro, foi desenvolvida por Erik Jayme, professor na Universidade de Heidelberg, a qual pode ser compreendida, em linhas gerais, nos seguintes termos: “A teoria do diálogo das fontes é um método da nova teoria geral do direito muito útil e pode ser usada na aplicação de todos os ramos do direito, privado e público, nacional e internacional, como instrumento útil ao aplicador da lei no tempo, em face do pluralismo pós-moderno de fontes, que não parece diminuir no século XXI”. MARQUES, Cláudia Lima. O diálogo das fontes como método da nova teoria geral do direito: um tributo a Erik Jayme. In: MARQUES, Cláudia Lima (Coord.). **Diálogo das fontes: do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 21.

¹⁵⁴ “A recodificação empreendida com o CPC/2015 partiu da premissa de que o novo texto processual deveria manter sintonia fina com as diretrizes constitucionais, na linha do moderno entendimento acerca da posição e da função da Constituição como diploma central e orientador do ordenamento jurídico. Nesse novo paradigma, é estreme de dúvida reconhecer que o microsistema coletivo deve ser articulado em um diálogo de fontes com a Constituição e o CPC/2015. O CPC/2015, ao pressupor a existência de microsistemas, inclusive o do processo coletivo, e ao apresentar-se no sistema com o propósito de servir de ponte entre a Constituição e as demais leis, adere à intertextualidade imanente ao microsistema da tutela coletiva, conferindo-lhe maior coesão e funcionalidade constitucional”. In: ARGENTA, Graziela; ROSADO, Marcelo da Rocha. Do processo coletivo das ações coletivas ao processo coletivo dos casos repetitivos: modelos de tutela coletiva no ordenamento brasileiro. **Revista eletrônica de Direito Processual**. Rio de Janeiro. a. 11. v. 18. n.1. Jan.-Abr. 2017, p. 252-253.

Vale lembrar que, o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do Tema 607 de sua jurisprudência, igualmente, afirmou que “a Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura de ação civil pública que vise a promover a tutela judicial de direitos difusos ou coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas”.¹⁵⁵

No mesmo sentido, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 3943/DF, de relatoria da Ministra Carmen Lúcia, julgada em 06 e 07 de maio de 2015, reconheceu a constitucionalidade da Lei n.º 11.448/2007, que alterou a Lei n.º 7.347/1985, prevendo “a Defensoria Pública como um dos legitimados para propor ação civil pública na tutela coletiva de direitos”.¹⁵⁶

Em linhas gerais, a resposta do que se deve entender por interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos se encontra no art. 81, parágrafo único e incisos, da Lei n.º 8.078/1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor (CDC), cujo Título III trata da defesa do consumidor em juízo.

Antes, contudo, é de se ressaltar que a CF/88 erigiu a defesa do consumidor ao patamar de direito fundamental, consagrado no inc. XXXII, do art. 5º, da Carta de Outubro de 1988. Ademais, o art. 170, inc. V, da CF/88, impôs a observância da defesa do consumidor no rol de princípios da ordem econômica.

Retornando ao estudo das espécies do gênero direitos coletivos *lato sensu*, os interesses difusos consubstanciam os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (art. 81, parágrafo único, inc. I, do CDC). Como exemplo, a decisão da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do Recurso Especial (REsp) n.º 703.471-RN, de relatoria do Ministro João Otávio de Noronha, em 25 de outubro de 2010, mas ainda em voga na atualidade, que determinou ao Poder Público a tomada de medidas destinadas a evitar a epidemia de dengue.¹⁵⁷

¹⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 607. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4362356&numeroProcesso=733433&classeProcesso=RE&numeroTema=607> Acesso em: 23 mar. 2023.

¹⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADI n.º 3943-DF. (Info 784). Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo784.htm#Defensoria%20P%C3%BAblica%20e%20a%C3%A7%C3%A3o%20civil%20p%C3%BAblica%20-%201> Acesso em: 23 mar. 2023.

¹⁵⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n.º 703.471/RN. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200401626243&dt_publicacao=21/11/2005 Acesso em: 23 mar. 2023.

Mais adiante, os interesses coletivos são aqueles transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base (art. 81, parágrafo único, inc. II, do CDC). Como exemplo, “consumidores de um contrato de massa, sócios ou acionistas de uma empresa, membros de uma sociedade esportiva, condôminos de um edifício etc.” (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 344).

Por fim, os interesses individuais homogêneos decorrem de origem comum. Segundo Sérgio Cavalieri Filho (2010, p. 345), são interesses individuais por natureza, mas que recebem tratamento jurídico equivalente aos coletivos em função da origem comum, a qual, por sua vez, pode ser fática, jurídica, ou mesmo, fático-jurídica.

Ressalte-se que, para a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do Recurso Especial (REsp) n.º 1.537.856-MT, de relatoria da Ministra Nancy Andrighi, em 31 de agosto de 2018, a origem comum, que caracteriza o interesse individual homogêneo, refere-se a um específico fato ou peculiar direito que é universal às inúmeras relações jurídicas individuais, a partir dos quais haverá conexão processual entre os interesses, caracterizada pela identidade de causa de pedir próxima ou remota.¹⁵⁸

Para mais, a Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do Recurso Especial (REsp) n.º 105.215-DF, de relatoria do Ministro Sávio de Figueiredo, em 18 de agosto de 1997, possibilitou a cumulação de demandas em ação coletiva de proteção ao consumidor, de acordo com as circunstâncias do caso concreto, o que, de conseguinte, rendeu ensejo à pretensão difusa, coletiva e individual homogênea.¹⁵⁹

Tal entendimento é compartilhado por Luiz Fernando Bellinetti (2005 p. 669):

Com efeito, do mesmo evento podem resultar ofensas a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, sendo que a caracterização do interesse decorrerá, no caso concreto, do tipo de tutela jurisdicional postulada perante o órgão estatal encarregado de prestá-la.

Perfilha desse mesmo entendimento Teori Albino Zavascki (2017, p. 45):

¹⁵⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n.º 1.537.856/MT. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1745040&num_registro=201501375415&data=20180831&formato=PDF Acesso em: 23 mar. 2023.

¹⁵⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n.º 105.215/DF. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=199600534551&dt_publicacao=18/08/1997 Acesso em: 23 mar. 2023.

Quando as peculiaridades do fato concreto não podem ser subsumidas direta e imediatamente nos gêneros normativos existentes nem submetidas aos padrões conceituais pré-estabelecidos, cumprirá ao aplicador da lei a tarefa de promover a devida adequação, especialmente no plano dos procedimentos, a fim de viabilizar a tutela jurisdicional mais apropriada para o caso.

Impende mencionar, outrossim, que o CDC (Lei n.º 8.078/1990) usa tanto a expressão direitos como a locução interesses, igualmente, a CF/88, em seu art. 129, inc. III, menciona ambas as terminologias, a Lei de Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347/1985), por sua vez, ora emprega apenas um dos termos (art. 1º e incisos), ora faz alusão a denominação conjunta (art. 21).

Ademais, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990), em seu art. 208, prevê a proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos, ao passo que, o Estatuto do Idoso (Lei n.º 10.741/2003), em seu art. 78, dispõe sobre a proteção judicial dos interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis ou homogêneos, muito embora seja possível encontrar a locução direitos em seus textos. Noutro flanco, a Lei do Mandado de Segurança (Lei n.º 12.016/2009) apenas dispõe sobre direitos, sem previsão acerca de interesses (art. 21, parágrafo único e incisos).

Vale ressaltar que, como visto, as decisões dos Tribunais Superiores, igualmente, adotam ambas as nomenclaturas como se fossem palavras com significado semelhante, tal como alternam, por exemplo, o uso dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade em seus excertos como expressões com sentido aproximado.

Em que pese a opção do legislador pela adoção de ambas as terminologias sem maiores distinções, frise-se, parte da doutrina afirma a necessidade de diferenciação entre interesses e direitos, para a correta aceção da temática em apreço.

Nesse sentido, Luiz Fernando Bellinetti (2000, p. 126), defende que “uma perspectiva visa proteger os direitos subjetivos, tutelando-os individualmente; a outra objetiva preservar interesses do grupo social através da imposição do dever jurídico de abstenção da conduta que viole tais interesses”. Em suma, vale-se de direitos para se referir à esfera privada, ao passo que, tem-se interesses para se aludir aqueles ditos coletivos.

Não obstante, aderindo o entendimento de que direitos e interesses consubstanciam expressões equivalentes, Patrícia Miranda Pizzol (2020, p. 49-50), aduz que a pretensão da Lei consumerista, ao mencionar a denominação conjunta, foi a de oferecer a mais ampla proteção do consumidor, com vistas ao maior número de situações possíveis.

Vale lembrar que, para Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2022, p. 104), “deu-se mera transposição da doutrina italiana, um italianismo decorrente da expressão *interessi legitimi* e que granjeou espaço na doutrina nacional”, contudo, advertem os autores que “não se trata de defesa de interesses e, sim, de direitos, muitas vezes previstos no próprio texto constitucional”, na linha do que dispõe o art. 5º, inc. XXXV, da CF/88, no sentido de que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Retomando o conceito dessas 03 (três) categorias de interesses transindividuais (cf. art. 81, parágrafo único e incisos, do CDC), é preciso ter em mente que, na vertente acadêmica, revela-se de extrema utilidade o debate acerca de sua definição. Todavia, como visto, não se trata de uma conceituação pacífica.

Segundo Luiz Fernando Bellinetti (2005, p. 670) os interesses difusos são “os transindividuais, de natureza indivisível, que sejam pertinentes a um grupo indeterminado de pessoas, ligadas por circunstâncias de fato”. Como exemplo, aponta os casos de “poluição de água”, ou mesmo, de “propaganda enganosa”.

De outra banda, os interesses coletivos são “os transindividuais de natureza indivisível, que sejam concernentes a um grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base preexistente”. Como exemplo, os casos de “sociedade, condomínio”, ou mesmo, de “contribuintes, alunos de uma escola, funcionários de uma empresa, contratantes de um segurador com o mesmo tipo de seguro etc.” (BELLINETTI, 2005, p. 671-672).

Por fim, Luiz Fernando Bellinetti (2005, p. 673-674) aduz que os interesses individuais homogêneos, tais como “contribuintes do imposto de renda que pagaram valores indevidos, beneficiários do INSS que receberam valores menores, pessoas que ficaram doentes por ingerir água contaminada por poluição de uma fábrica etc.”, podem ser compreendidos nos seguintes termos:

[O]s interesses divisíveis de pessoas determináveis, que o ordenamento permite serem tratados coletivamente, como uma

utilidade indivisa, por derivarem de uma origem comum, decorrente de relações jurídicas base que nascem posteriormente à lesão a um bem jurídico protegido por um interesse difuso ou coletivo.

Partindo desse conceito formal, estruturalmente alicerçado pela Lei n.º 8.078/1990, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2022, p. 110), propugnam que, com o advento do CDC, os problemas com a concepção da categoria de direitos coletivos *lato sensu* foi resolvido em âmbito nacional. Assim, na forma do art. 81, parágrafo único, inc. I, do CDC, reputam-se direitos difusos aqueles metaindividuais, ou mesmo, supraindividuais, que só podem ser considerados como um todo, em que há indeterminabilidade dos sujeitos, não havendo individuação.

Para mais, não existe um vínculo comum de natureza jurídica, tal como “a publicidade enganosa ou abusiva, veiculada através da imprensa falada, escrita ou televisionada, a afetar um número indeterminado de pessoas, sem que entre elas exista uma relação jurídica base” (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2022, p. 110).

Noutro flanco, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2022, p. 111), aduzem que, foram classificados como direitos coletivos *stricto sensu*, nos termos do art. 81, parágrafo único, inc. I, do CDC, aqueles transindividuais, de natureza indivisível, enquanto grupo, categoria ou classe determinável, cuja relação jurídica base anterior à lesão, pode se dar entre “classe de pessoas” (v.g., advogados inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil) ou entre “grupo de pessoas” (v.g., contribuintes de determinado imposto).

Indo além da definição de direitos difusos e coletivo *stricto sensu*, o legislador introduziu a categoria dos chamados direitos individuais homogêneos como aqueles decorrentes de origem comum, isto é, “os direitos nascidos em consequência da própria lesão, em que a relação jurídica entre as partes é *post factum*”. Em outros termos, “o fato de ser possível determinar individualmente os lesados não altera a possibilidade e pertinência da ação coletiva” (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2022, p. 112).

Como corolário desse entendimento, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2022, p. 114-115), esclarecem que “os direitos individuais homogêneos são indivisíveis e indisponíveis até o momento de sua liquidação e execução, voltando a ser indivisíveis se não ocorrer a tutela integral do direito”.

Repise-se que, apesar da visão crítica da doutrina, ao aludir aos direitos individuais homogêneos apenas como aqueles coletivamente tratados, vale-se do entendimento firmado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, por ocasião do

juízo do Recurso Extraordinário (RE) n.º 162.231-SP, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, em 26 de fevereiro de 1997, no sentido de que os “direitos ou interesses homogêneos são os que têm a mesma origem comum (art. 81, III, da Lei n 8.078, de 11 de setembro de 1990), constituindo-se em subespécie de direitos coletivos”.¹⁶⁰

Teori Albino Zavascki (2007, p. 33) destaca, por fim, a indispensabilidade de disciplina diferenciada entre os mecanismos processuais para a tutela de direitos coletivos [difusos e coletivos] e os mecanismos para defesa coletiva de direitos [individuais homogêneos], sobretudo porque, em sua concepção, “na origem das principais controvérsias em matéria de processo coletivo, está a falta de adequada distinção entre direitos coletivos (transindividuais) e direitos individuais tutelados coletivamente”.

De forma resumida, contudo, é possível concluir que, na atualidade, deve-se buscar o acesso à ordem jurídica justa mediante a tutela adequada, tempestiva e efetiva dos litígios grupais. Em tal acepção, pois, o certo é que, a negociação, o acordo e o termo de ajustamento de conduta ocorrem diariamente na prática profissional (VITORELLI; BARROS, 2022, p. 184).

3.2 DOS MEIOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS A CONTROVÉRSIAS TRANSINDIVIDUAIS NO ÂMBITO DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015

O Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) – em sintonia com a Resolução-CNJ n.º 125/2010 outrora estudada – fomenta a consensualidade na resolução dos conflitos (*ex vi* do art. 3º, §§ 2º e 3º do CPC/2015) e institui o modelo processual colaborativo, cooperativo ou participativo (*ex vi* do art. 6º do CPC/2015), além da cláusula geral de negociação processual (*ex vi* do art. 190 do CPC/2015).

Como se viu, essa novidade não é ignorada na órbita do microsistema processual da tutela coletiva, “cujo arcabouço teórico e prático têm buscado meios consensuais para a solução dos litígios que envolvam os direitos denominados

¹⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n.º 163.231/SP. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=214240> Acesso em: 23 mar. 2023.

difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos” (VITORELLI; ZANETI JR., Coord., 2020, p. 139-140).

Assim, repise-se, diferentemente do *Códex* anterior, datado de 1973, o atual CPC pressupõe um processo coletivo, reconhece-o e com ele dialoga.¹⁶¹ Em abono desse entendimento, o disposto no art. 3º e parágrafos do CPC/2015 deve ser aplicado aos litígios envolvendo interesses transindividuais, logo a partir do diálogo das fontes, o qual, nesse quadro, revela-se como principal método interpretativo.¹⁶²

No mesmo diapasão, trilham Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2022, p. 95-96), quando estes propugnam que:

O CPC-2015 não será, portanto, um mero diploma residual, como era o CPC-1973. Para a correta compreensão do impacto do CPC-2015 aplica-se em um diálogo de especialidade, coordenação e influências recíprocas ao microsistema dos processos coletivos, colocando-os em conformidade com os objetivos constitucionais.

Ressalte-se que, como visto, o Conselho Nacional do Ministério Público houve por bem editar a Resolução-CNMP n.º 179/2017, disciplinando o termo de ajustamento de conduta, cujo art. 1º dispõe, sem ressalvas, que:

Resolução-CNMP n.º 179/2017. Art. 1º. O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.

¹⁶¹ Exemplos: art. 69, § 2º, inc. VI, que trata da centralização de processos repetitivos; art. 7º da Lei n.º 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) c/c o art. 139, inc. X, do CPC/2015, em relação às demandas individuais repetitivas a ensejar, se for o caso, o ajuizamento da ação coletiva respectiva; art. 174, inc. III, a respeito da criação de câmaras administrativas de resolução de conflitos e a promoção do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC); art. 178, inc. III, prevê a intervenção do Parquet nas ações que versem sobre litígios coletivos relativamente a posse de terra, rural ou urbana; art. 565, dispõe sobre possessórias coletivas; art. 982, inc. I e art. 985, inc. I, que disciplinam o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), com expressa alusão aos processos coletivos; e, muito embora vetado, art. 333, inc. I e II, que tratava da possibilidade de conversão da ação individual em ação coletiva, etc. In: DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. 16. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022, p. 95.

¹⁶² Exemplos: art. 166 (princípios consensuais); art. 174 (solução consensual no âmbito administrativo); art. 319, inc. VII (opção pela audiência de conciliação ou mediação como um dos requisitos da petição inicial); art. 334 (audiência preliminar); art. 335, inc. I (termo inicial para oferecimento da contestação em caso de opção pela audiência de conciliação ou de mediação); art. 381, inc. II (produção antecipada de prova), etc.

Como se observa, portanto, a celebração do TAC às exigências legais e constitucionais (*ex vi* da Resolução-CNMP n.º 179/2017), ou mesmo, às exigências normativas (*ex vi* da Resolução-CNMP n.º 23/2007), encontra-se pautada na visão contemporânea de juridicidade, que impõe observância à lei e à Constituição (OLIVEIRA, R., 2021, p. 33). Em outros termos, a vinculação do TAC à lei em sentido estrito cede espaço para o princípio da juridicidade.

Ademais, é preciso ter em mente que, pelo panorama constitucional, o Ministério Público se afigura como um ente democrático, podendo ser considerado como um órgão político autônomo, cuja função é de defesa do regime democrático, da ordem jurídica e de interesses socialmente relevantes, o qual, ampliando o acesso à justiça, de igual modo, participa mediante fiscalização ou formação de políticas públicas, audiências públicas, recomendações ou termos de ajustamento de conduta, ações judiciais etc. (BARBUGIANI, 2017, p. 33-38).

De outra banda, conquanto não seja possível a renúncia ao direito em que se funda a ação coletiva (*ex vi* do §1º do art. 1º da Resolução-CNMP n.º 179/2017), será admissível a autocomposição. Em verdade, “no Brasil, a autocomposição no processo coletivo se tornou muito comum, não obstante a regra do art. 841 do Código Civil”, que dispõe sobre a transação quanto a direitos patrimoniais de caráter privado (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2022, p. 401).

Registre-se que, “a transação [arts. 840-850 do Código Civil] envolvendo o direito material não deve ser confundida com a negociabilidade em matéria coletiva”. Isso porque, “enquanto a transação circunda a disposição de direitos, a negociabilidade em sede coletiva envolve a construção, em conjunto das partes, de caminhos mais eficazes para a efetiva tutela do direito coletivo” (BELLINETTI; CARDOSO, 2017, p. 28).

Tal entendimento é compartilhado por Marco Antonio Marcondes Pereira (1995, p. 120):

Os interesses difusos ou coletivos, pertencentes a todos os integrantes da sociedade ou classe ligada por uma relação jurídica-base, não estariam sendo alienados ou renunciados senão apenas realizados através do meio mais rápido e distante de demandas improfícuas e perenizadas, muitas vezes com resultados inferiores, o que semeia uma justiça desmoralizada.

No mesmo sentido, o disposto no § 1º do art. 1º da Resolução-CNMP n.º 179/2017 acima mencionada:

Resolução-CNMP n.º 179/2017. Art. 1º (...)

§ 1º Não sendo o titular dos direitos concretizados no compromisso de ajustamento de conduta, não pode o órgão do Ministério Público fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, cingindo-se a negociação à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das obrigações adequadas e necessárias, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos que não possam ser recuperados.

Para tanto, é possível aplicar, por analogia, o regramento da autocomposição aos interesses transindividuais, entre outros, pelos seguintes fundamentos doutrinários:

a) no momento em que se reconhece constitucionalmente a tutela dos direitos coletivos, não se pode impedir a efetivação deles, cerceando a atuação de quem por eles compete lutar, especialmente se a autocomposição se mostrar o meio mais adequado; b) a indisponibilidade não será afetada, na medida em que visa, com a autocomposição, a sua maior efetivação [como será visto]; c) a efetivação dos direitos exige a sua concretização mediante interpretação e aplicação do direito ao caso concreto (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2022, p. 401-402).

Há, enfim, um acesso à justiça consensual, baseado no sistema multiportas e na moderna concepção de jurisdição, como dito alhures. Ao lado disso, a administração judiciária, a cargo do Conselho Nacional de Justiça e inserida no regime democrático sob a égide do princípio da eficiência, passou a exigir o acesso à ordem jurídica justa, de maneira célere, econômica e efetiva.

Para mais, como visto, tanto o CPC/2015 como os institutos regulamentados pelo CNJ e pelo CNMP, admitem a possibilidade de solução negociada, como instrumento de redução da litigiosidade, na perspectiva da chamada “cultura da pacificação”, visando a promoção do acesso à justiça em sua visão contemporânea. É preciso, portanto, fomentar uma visão de entremeios, de intermédios, a fim de que, nessa perspectiva da consensualidade, seja possível a autocomposição de litígios versando interesses transindividuais.

Ressalte-se que, nos termos do art. 103-B, § 4º, c/c o art. 130-A, ambos da CF/88 outrora estudados, a Resolução n.º 02, de 21 de junho de 2011, editada de

forma conjunta pelo CNJ e pelo CNMP, instituiu o cadastro nacional de informações de ações coletivas, inquéritos e termos de ajustamento de conduta, como medida voltada à administração judiciária, na vertente do princípio da eficiência.¹⁶³ Mais à frente, a Resolução-CNJ n.º 339, de 10 de setembro de 2020, regulou a criação e o funcionamento dos Núcleos de Ações Coletivas (NAC), para o aperfeiçoamento da administração judiciária em matéria de ações coletivas.¹⁶⁴

Verifica-se que, logo a partir do regime jurídico atribuído à resolução dos conflitos pelo diploma processual, deve-se buscar, necessariamente, a solução adequada dos litígios, igualmente, na esfera dos interesses transindividuais.

Nesse sentido, eis a doutrina:

A solução dos conflitos coletivos pressupõe a utilização dos mecanismos de tutela coletiva disponíveis no ordenamento jurídico existente no local em que se pretende que o conflito seja resolvido. No caso brasileiro, há previsão expressa de meios por intermédio dos quais é possível buscar a solução dos litígios coletivos, judicial ou extrajudicialmente (VITORELLI; ZANETI JR., Coord., 2020, p. 38).

O caso mais conhecido de alternativa ao processo judicial de litígios coletivos é, pois, a negociação da solução mais adequada por meio do termo de ajustamento de conduta (TAC), como será visto em minúcias a seguir.

Assim, tendo em vista a ponderação dos interesses transindividuais e do modelo cooperativo de processo, de acordo com as circunstâncias do caso concreto, deve ser evitada a judicialização indiscriminada de todo e qualquer tipo de conflito coletivo *lato sensu*. Ademais, no estudo do sistema multiportas de justiça sobressai, em tempos pós-modernos, a importância da promoção de diálogos interinstitucionais para o gerenciamento de conflitos envolvendo interesses transindividuais.

Registre-se que, no âmbito do CPC/2015, igualmente, foi previsto “um verdadeiro microsistema de proteção do exercício livre da vontade no processo”, como exemplo, a autonomia da vontade como princípio aplicável à conciliação e à mediação, na forma do art. 166, *caput*, do CPC/2015 (DIDIER JR., 2016, p. 134-135).

¹⁶³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução Conjunta n.º 02, de 21 de junho de 2011. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/Resolucao_conjunta__02_de_21_de_junho_de_2011.pdf Acesso em: 23 mar. 2023.

¹⁶⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução-CNJ n.º 339, de 08 de setembro de 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3454> Acesso em: 23 mar. 2023.

Em verdade, a solução adjudicada para os litígios envolvendo interesses transindividuais não se revela, na maior parte dos casos, a mais adequada, sobretudo porque, na praxe judiciária, restou comprovada a prolongada duração do processo em casos tais, a complexidade jurídica das circunstâncias do caso concreto, a dificuldade vinculada à produção de provas e, mais importante que isso, a forma de execução da decisão judicial etc.

Um exemplo emblemático está no âmbito do relatório da pesquisa “Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate dos atos de improbidade”, realizada pelo CNJ, em parceria com a Universidade de Itaúna sob a coordenação de Luiz Manoel Gomes Jr. e Gregório Assegra de Almeida *et. al.* (2015).

Em termos de efetividade da decisão com o ressarcimento dos danos causados, a conclusão da pesquisa foi a seguinte: “mesmo após longa tramitação, raras foram as ações nas quais se verificou uma efetiva atuação no sentido de obter a reparação dos danos” (GOMES JR.; ALMEIDA, 2015, p. 85). Para mais, Luiz Manoel Gomes Jr. e Gregório Assegra de Almeida *et. al.* (2015, p. 85), advertem que: “as ações de Improbidade Administrativa não têm um fim, ou pelo menos uma parte considerável tem tramitação durante décadas, o que reflete no baixo índice de ressarcimentos”.

Como se viu, o entendimento clássico de exclusividade da solução adjudicada não se revelou, concretamente, mais vantajoso à proteção eficiente do patrimônio público e da moralidade administrativa. À luz desse raciocínio, a Lei n.º 14.230/2021 acrescentou, de modo expresso, à Lei de Improbidade Administrativa, o acordo de não persecução cível (ANPC), previsto no art. 17-B da Lei n.º 8.429/1992. Em verdade, o ambiente da consensualidade e da participação, igualmente, desenvolveu-se em outras disciplinas jurídicas.

É nesse cenário que surge, portanto, a solução consensual e a adoção de práticas dialógicas como meio adequado de resolução de conflitos coletivos *lato sensu*, mediante a integração e a releitura do microssistema de tutela coletiva à luz da CF/88 e do CPC/2015. Assim, na construção de uma solução consensuada dos conflitos versando interesses transindividuais, faz-se necessário o envolvimento das instituições ligadas ao sistema de justiça brasileiro, a fim de que haja, tanto quanto possível, a efetiva implementação de políticas judiciárias voltadas ao acesso transindividual à justiça.

3.3 NEGOCIAÇÃO NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS TRANSINDIVIDUAIS

Como se viu, logo a partir da adoção do conceito de administração pública gerencial, pautada pelo princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, incluído pela Emenda Constitucional n.º 19/1998), e replicado no âmbito da Administração Judiciária (art. 103-B da Constituição Federal de 1988, incluído pela Emenda Constitucional n.º 45/2004), foi exigida a participação social institucionalizada na construção de uma solução consensual das controvérsias.

No mesmo diapasão, trilha José Afonso da Silva (2012, p. 342), quando este esclarece que:

A própria Constituição, pela Emenda 19/1998, introduziu alguns mecanismos tendentes a promover o cumprimento do princípio da eficiência, como o da participação do usuário na administração pública e a possibilidade de aumentar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira de órgãos e entidades na Administração direta e indireta.

Muito embora não haja menção expressa, no texto constitucional, acerca do “princípio da participação”, encontra-se fundamentado no art. 1º da CF/88, sendo oportuno mencionar os seguintes exemplos: art. 5º, inc. XXXIII (acesso à informação) e inc. XXXIV, alínea “a” (direito de petição); art. 31, § 3º (acesso dos contribuintes às contas municipais); art. 37, § 3º (participação do usuário de serviços públicos);¹⁶⁵ art. 74, § 2º (legitimidade de qualquer cidadão para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas);¹⁶⁶ art. 194, inc. VII (participação na seguridade social); art. 198, inc. III (participação da comunidade na saúde); art. 204, inc. II (participação da população na assistência social); etc.¹⁶⁷

¹⁶⁵ “A Lei n.º 13.460/2017 estabeleceu normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário de serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela Administração Pública. Nesse sentido: “Referida lei estabelece uma série de direitos básicos aos usuários de serviços públicos, os quais somam ao rol dos direitos previstos no art. 6º do CDC, por força da norma de abertura estabelecida no art. 7º”. In: ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos**. 10 ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020, p. 534.

¹⁶⁶ “Sobre o § 2º do art. 74 da CF/88: ‘Cidadão é eleitor’. ‘Na forma da lei’, diz o texto – como se para esse tipo de denúncia aquelas partes legítimas dependessem de lei que as autorizasse. Ora, primeiro, existe o direito de petição, que independe de lei e pode ser utilizado no caso; segundo, a denúncia poderá ser feita sempre, e o Tribunal a terá na conta que merecer”. In: SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, p. 479.

¹⁶⁷ É de se ressaltar a possibilidade de o indivíduo ingressar com ação coletiva, na qualidade de cidadão, no caso da ação popular, que é espécie de ação, conquanto não possa ajuizar, por exemplo,

No âmbito infraconstitucional, é possível mencionar as consultas e as audiências públicas, na forma do art. 39 da nova Lei de Licitações; arts. 31 e 34 da Lei de Processo Administrativo; arts. 2º, inc. XIII, 4º, inc. III, alínea “f”, 40, § 4º, inc. I e 44 do Estatuto da Cidade; art. 10, inc. VI, da Lei de Parceria Público-Privadas; art. 29 da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro (LINDB), bem como as câmaras de mediação e conciliação, o termo de ajustamento de conduta, a teor da Lei de Mediação e do art. 174, inc. II e III, do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), além dos compromissos previstos no art. 26 da LINDB (OLIVEIRA, R., 2021, p. 45).

Ao tratar conjuntamente dos princípios da participação e da consensualidade, no âmbito da Administração Pública, Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2021, p. 44-45), esclarece que:

É a necessidade de conferir maior legitimidade à atuação do Poder Público, no contexto de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, que leva ao surgimento de novos mecanismos de participação popular na elaboração de normas e na tomada de decisões administrativas, assim como o incremento de meios consensuais de atuação administrativa.

Mais um exemplo da participação popular, especificadamente voltada para questões ambientais, encontra-se na “definição, implantação e execução de políticas públicas como medida incentivada pelo inc. X, do art. 2º, da Lei n.º 6.938/1981 e que consta do Princípio X da Declaração do Rio, em prol do meio ambiente ecologicamente equilibrado” (FAZOLLI, 2009, p. 79-80).¹⁶⁸

Colocado de outra forma, “na sociedade de informação pós-moderna”, para usar a expressão Byung-Chul Han (2017, p. 31), referida na obra “Sociedade do

ação civil pública, mandado de segurança coletivo ou mandado de injunção coletivo. De outra banda, com relação à legitimidade ordinária coletiva, prevista no art. 232 da CF/88, atribuída constitucionalmente às lideranças indígenas, como grupo vulnerável específico, a Prima Seção do Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento do AgRg no MS n.º 13.248/DF, de relatoria do Ministro Castro Meira, em 28 de maio de 2008, entendeu que, por não substituir a ação popular, “não cabe mandado de segurança impetrado por cacique de etnia indígena contra ato normativo do Ministro da Saúde consistente na Portaria n.º 2.656/2007, que estabelece diversas alterações no subsistema indígena de Saúde”.

¹⁶⁸ Nesse sentido, o enunciado 224 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovida pelo Conselho da Justiça Federal (CJF): Os métodos consensuais de composição de conflitos podem ser utilizados na busca por implementação de políticas públicas e para evitar ou fazer cessar violações de direitos transindividuais, com destaque para a possibilidade de diálogos interinstitucionais, inclusive com os Poderes Executivo e Legislativo, bem como com todas as pessoas potencialmente interessadas.

cansaço”, foi outorgada legitimação popular ao cidadão, como forma de ampliação e de democratização do acesso à ordem jurídica, em seu viés contemporâneo.¹⁶⁹

Repise-se que, segundo Ada Pellegrini Grinover (2007a, p. 16), essa busca pelos meios adequados de resolução dos conflitos, em especial os consensuais, “tem como fundamento social a pacificação social e como fundamento político a participação popular na administração da Justiça”, objetivando “uma maior eficiência na solução de litígios”.

Ademais, o “princípio de participação”, no âmbito do processo coletivo, pode ser compreendido nos seguintes termos:

Aliás, uma consideração deve ser feita que distingue a participação no processo, pelo contraditório, entre o processo individual e o processo coletivo. Enquanto no primeiro o contraditório é exercido diretamente pelo sujeito da relação processual, no segundo – o processo coletivo – o contraditório cumpre-se pela atuação do portador, em juízo, dos interesses ou direitos difusos e coletivos (transindividuais) ou individuais homogêneos. Há, assim, no processo coletivo, em comparação com o individual, uma participação maior pelo processo, e uma participação menor no processo: menor, por não ser exercida individualmente, mas a única possível num processo coletivo, onde o contraditório se exerce pelo chamado representante adequado (GRINOVER, 2007b, p. 13.).

Sem se ater à divergência doutrinária acerca da representação adequada, o certo é que, os legitimados para a atuação em litígios desse jaez, tais como o Ministério Público e a Defensoria Pública, encontram-se especificados na lei (*ope legis*), os quais, em verdade, participam do sistema de justiça e devem, igualmente, priorizar por mais adequação, celeridade, resolutividade e eficiência na solução de conflitos envolvendo interesses transindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), a fim de que cheguem a um consenso.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Byung-Chul Han é professor de Filosofia e Estudos Culturais na Universidade de Berlim.

¹⁷⁰ Nesse sentido: (...) Esta Corte, alinhada à orientação do Supremo Tribunal Federal, fixou o entendimento de que o Ministério Público é legítimo para propor Ação Civil Pública na defesa de interesses individuais homogêneos, ainda que disponíveis e divisíveis, quando se verificar a presença de relevante interesse social e para evitar a massificação de conflitos judiciais. 2. Em situações como a dos autos, em que se discute taxa de isenção de inscrição para pessoas hipossuficientes, tem sido uníssono o reconhecimento da legitimidade do Ente ministerial. 3. Agravo Interno da ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO FEDERAL desprovido. (AglInt no REsp n.º 1835381/MT, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/11/2020, DJe 19/11/2020). No mesmo sentido: (...) 2. "A Defensoria Pública possui legitimidade ativa ad causam para propor ação civil pública em nome próprio com o objetivo de defender interesses difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos de consumidores lesados em razão de relações firmadas com as instituições financeiras. Precedentes. STJ e STF" (AgRg no REsp n.º 1.572.699/MT, Rel. Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 17/05/2016, DJe 24/05/2016). (AglInt no AREsp n.º

Registre-se que, ao lado dos arranjos institucionais do CNJ e do CNMP outrora estudados, a Lei Complementar n.º 80, de 12 de janeiro de 1994, que institui a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, ao estabelecer, expressamente, as funções institucionais, indica a promoção, de modo prioritário, da 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 (*ex vi* do art. 4º, inc. II, da LC n.º 80/1994).

Em suma, no domínio do Direito, especialmente no âmbito do processo coletivo, “há uma substituição da participação pela representação, pois os titulares dos direitos não participam do processo, sendo representados pelos legitimados ativos definidos por lei” (VITORELLI; BARROS, 2022, p. 91).

A propósito, Edilson Vitorelli e José Ourismar Barros (2022, p. 97), ao tratar do processo coletivo e da participação, como direito fundamental do cidadão, frise-se, esclarecem que:

No âmbito do processo, esse direito é concretizado nas disposições que tangem ao acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, CF) e ao devido processo legal (art. 5º, LIV, CF). A criação de procedimentos [v.g. consultas e audiências públicas] e instituições [e.g. órgãos legitimados, *amicus curiae* etc.] hábeis a viabilizar a participação e, com ela, a racionalização dos interesses implicados no litígio coletivo é imposta ao legislador por esses comandos.

Logo, o CPC/2015, em seus artigos iniciais, prescreve que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos (*ex vi* do art. 3º, § 2º, do CPC/2015), recomendando que a conciliação, a mediação e outros meios de solução harmoniosa de conflitos sejam estimulados por Juízes, Advogados, Defensores Públicos e Membros do Ministério Público (*ex vi* do art. 3º, § 3º, do CPC/2015), inclusive, no curso do processo judicial (*ex vi* art. 139, inc. V, do CPC/2015).

Perfilha desse entendimento, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento do Recurso Especial (REsp) n.º 1.769.949-SP, de relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, em 08 de setembro de 2020, afirmou que “esses dispositivos do CPC/2015 pressupõem que os Julgadores abram as mentes

para a metodologia contemporânea prestigiadora da visão instrumentalista de processo, levando-o, progressivamente, a deixar de ser um objetivo em si mesmo”.¹⁷¹

No mesmo sentido, a Recomendação-CNJ n.º 76/2020, em seu art. 2º, houve por bem “recomendar a todos os Juízos com competência para o processamento de ações coletivas que estimulem, incentivem e promovam a resolução consensual dos conflitos no âmbito coletivo, com a realização de mediações, conciliações e outros meios de composição, no âmbito judicial ou extrajudicial, com o eventual apoio de órgãos estatais ou entidades privadas”.¹⁷²

Ademais, como dito alhures, com o advento da EC n.º 45/2004, a reforma do Poder Judiciário, na vertente da administração gerencial, foi pautada pelo princípio da eficiência, a qual, igualmente, adicionou o inc. LXXVIII ao art. 5º da CF/88, no sentido de que, “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Em outros termos, o princípio da razoável duração do processo (*ex vi* do inc. LXXVIII ao art. 5º da CF/88) constitui corolário da garantia de acesso à justiça, prevista no art. 5º, inc. XXXV, da CF/88, notadamente na contemporaneidade, uma vez que “a tutela a ser realizada pelo Poder Judiciário deve ser capaz de realizar, eficientemente, aquilo que o ordenamento jurídico material reserva a parte”, sobretudo porque “eficaz é a tutela prestada tempestivamente, e não tardiamente” (MEDINA, 2021, p. 303-304).

Nessa perspectiva, por exemplo, o compromisso de ajustamento de conduta deve ser entabulado, via extrajudicial ou homologado judicialmente (*ex vi* do art. 515, inc. III, do CPC/2015), com base na eficiência administrativa, que “se obtém pelo melhor emprego dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais) para melhor satisfazer as necessidades coletivas” (SILVA, 2012, p. 342).

Tal entendimento é compartilhado por Ana Luiza Nery (2017, p. 84):

Em homenagem a esse princípio [da eficiência], o termo de ajustamento de conduta deve ser celebrado com eficiência, para que a finalidade de atuação administrativa possa ser alcançada com o menor dispêndio de tempo e de recursos financeiros possível, primando pela satisfação e pela utilidade dos atos administrativos. Assim, o valor a ser prestigiado com a celebração eficiente do

¹⁷¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n.º 1769949-SP. Informativo n.º 680. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=%270680%27.cod>. Acesso em: 20 fev. 2023.

¹⁷² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação n.º 76, de 08 de setembro de 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original170614202009255f6e23862be32.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

ajustamento é a presteza, a perfeição e o rendimento funcional do poder público, sem formalidades ou complicadores, porque o que se preza é o alcance do interesse coletivo com satisfação e utilidade.

A esse respeito, inclusive, o disposto no art. 4º do CPC/2015, no sentido de que “as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”. Ao lado disso, ao adotar o modelo cooperativo de processo, como forma de participação, o art. 6º do CPC/2015 dispõe que “todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”. De outra banda, o art. 5º do CPC/2015, prevê que “aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé”.¹⁷³

Como se observa, portanto, as normas fundamentais do atual diploma processual, previstas nos arts. 1º ao 12, devem ser ordenadas, disciplinadas e, portanto, interpretadas conforme à Constituição, estabelecendo as garantias necessárias para a justa aplicação do ordenamento jurídico ao caso concreto, incluindo a tutela coletiva.

Perfilha desse mesmo entendimento Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2022, p. 410):

[O] legislador processual contemporâneo se refere ao “ordenamento jurídico”. Esta mudança não é pequena nem se deu por acaso; ela segue a linha da constitucionalização do processo, pois, já no art. 1º, o CPC afirma que será interpretado e aplicado segundo os valores e normas previstos na Constituição.

Em que pese essas proposições, é preciso ter em mente que, apesar dos progressos, ainda há muito a avançar no âmbito do sistema de justiça nacional, para a efetiva utilização, tanto dos meios adequados de resolução de litígios como da via extrajudicial, versando interesses transindividuais.

¹⁷³ Nesse sentido, o enunciado 6 do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC): O negócio jurídico processual não pode afastar os deveres inerentes à boa-fé e à cooperação.

3.3.1 Possibilidades e Limites da Solução Consensuada na Tutela Transindividual

É consabido que a solução adjudicada não se revela como o único meio disponível para afastar a lesão ou a ameaça de lesão aos interesses transindividuais, de terceira dimensão, como visto, pensados sobre o prisma da solidariedade. Assim, ao lado da solução mediante sentença judicial, é possível a resolução amigável dos conflitos “em prol da concretização do acesso a uma ordem jurídica justa – não há real acesso à Justiça sem resolução célere dos conflitos –, da redução da judicialização de controvérsias e da pacificação social” (ANDRADE; MASSON; ANDRADE, 2020, p. 264-265).

É preciso parar de pensar que a tutela coletiva se dá sempre pela jurisdição, em verdade, trata-se de “uma exigência da sociedade moderna em face dos conflitos de massa, que assumem padrões semelhantes de violação”, a otimização da solução consensual dessas demandas massificadas, padronizadas, que desaguam cotidianamente no sistema de justiça brasileiro (ARAÚJO, 2016, p. 94).

Logo a partir da ideia de acesso adequado à justiça e de solução extrajudicial das controvérsias – retomando a terceira onda de Mauro Capelletti e Bryant Garth (1988) outrora estudada –, foi editada a Resolução n.º 125/2010 pelo Conselho Nacional de Justiça, instituindo a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, bem como a Resolução n.º 118/2014 pelo Conselho Nacional do Ministério Público, orientada à Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Órgão Ministerial.

Registre-se que, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2022, p. 423), enumeram o rol exemplificativo de valores subjacentes à política pública de tratamento adequado dos conflitos envolvendo interesses transindividuais, indo muito além da mera perspectiva de diminuição de causas que tramitam no Poder Judiciário, retomando, em suma, a ordem de ideias aqui exposta, nos seguintes termos:

- a) incentivo, aos grupos e aos colegitimados, à participação e elaboração da norma jurídica que regulará o caso; b) o respeito à liberdade de conformação das suas situações jurídicas e dos seus interesses, concretizada no direito ao autorregramento; c) percepção de que pela participação pode-se chegar a uma justiça mais adequada, célere e duradoura, do ponto de vista coexistencial.

Para mais, o termo de ajustamento de conduta acima referido, “surgiu no contexto de se procurar meios alternativos de proteção de direitos transindividuais, de forma a contribuir para uma tutela mais adequada desses direitos” e, igualmente, “integra a terceira onda de acesso à justiça” (RODRIGUES, 2011, p. 166). Em outras palavras, tem-se que a celebração do ajuste visa “o alcance da melhor alternativa para reparar ou evitar a lesão a um bem de natureza metaindividual” (PINHO, 2017, p. 178).

Outra forma de buscar a solução consensual, em especial, no âmbito do Ministério Público, é, pois, a previsão da recomendação, regulada pela Resolução-CNMP n.º 164/2017, como instrumento de redução da litigiosidade e de ampliação do acesso à justiça em sua visão contemporânea, a qual será cabível anterior e preferencialmente à ação judicial (*ex vi* do art. 6º da Resolução-CNMP n.º 164/2017).

Sem se ater aos deslindes da recomendação administrativa, o presente item deste estudo, portanto, concentra-se em discorrer sobre o termo de ajustamento de conduta (TAC) no âmbito do Órgão Ministerial, regulamentado pela Resolução-CNMP n.º 179/2017, quando a solução negociada se revela mais apropriada em casos tais. Repise-se, contudo, que o TAC foi anteriormente previsto no art. 14 da Resolução-CNMP n.º 23/2007.

Não obstante, é preciso ter em mente que o acordo extrajudicial versando interesses transindividuais (indisponíveis por natureza) através do TAC foi introduzido, no ordenamento jurídico brasileiro, logo a partir do art. 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Mais à frente, diga-se, o art. 113 do Código de Defesa do Consumidor (CDC), que estruturou a categoria de direitos coletivos *lato sensu*, igualmente, acrescentou o § 6º ao art. 5º da Lei de Ação Civil Pública (LACP).

Assim, por se tratar do caso mais conhecido de alternativa ao processo judicial de litígios coletivos, como dito alhures, o presente item deste capítulo se dedicará ao estudo dos principais aspectos que orientam o uso do compromisso de ajustamento de conduta no cenário nacional.

Em linhas gerais, 03 (três) correntes doutrinárias discorrem sobre a natureza jurídica do TAC, isto é, como modalidade de transação especial, em razão da indisponibilidade de seu objeto (interesses transindividuais), de modo que, portanto, “apenas serão objetos de transação a forma, o modo e os prazos de cumprimento de obrigações que tutelem o direito material” (OLIVEIRA, R., 2021, p. 47). Não obstante, como visto, a indisponibilidade significa que o TAC não pode implicar renúncia ao direito, mas não significa necessariamente a sua inegociabilidade na prática jurídica.

Quanto à (im)possibilidade de celebrar transação, Teori Albino Zavascki (2017, p. 147), propugna que o objetivo do compromisso de ajustamento de conduta é, pois, o de “viabilizar a adequação da conduta às exigências legais mediante cominações, ainda que se possam considerar tais compromissos, genericamente, como transações”. No mesmo sentido, Geisa de Assis Rodrigues (2011, p. 278), afirma que “não há a possibilidade de transigir sobre o objeto do direito, apenas de definir prazos, condições, lugar e forma de cumprimento, ainda que se utilize o termo transação”.¹⁷⁴

De outra banda, ao TAC foi atribuída a natureza jurídica de ato jurídico unilateral, porquanto o comprometente apenas manifesta a sua vontade na adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, tal como disposto, na literalidade, pela legislação de regência, bem como pelos arranjos institucionais do CNMP.

Isso equivale a dizer que o termo seria uma espécie de “auto ajustamento” de conduta. Logo, não se vislumbra a possibilidade de amoldar o ajuste ao conceito de ato jurídico em sentido estrito, uma vez que desprovido de liberdade de negociação, isto é, no ato jurídico unilateral a atuação das partes teria efeitos preestabelecidos e inalterados pela vontade dos interessados (MELLO, 2010, p. 155).

Diante disso, uma última corrente de pensamento, adota o entendimento de que, caracteriza-se como negócio jurídico bilateral *sui generis* (NERY, 2017, p. 130), devendo preencher todos os requisitos prescritos pelo Código Civil de 2002, mediante expressa manifestação de vontade de ambas as partes. Ademais, a indisponibilidade dos interesses transindividuais não refutaria uma margem de negociabilidade por meio do ajuste (NERY, 2017, p. 129).

Em sendo assim, além dos princípios de direito público, os princípios do direito privado também se estenderiam ao TAC, como, por exemplo, a função social, que deve ser observada pelas partes ao celebrar o TAC com vistas à justiça, equidade, paz e equilíbrio social (NERY, 2017, p. 64). No mesmo sentido, o princípio da boa-fé objetiva, reafirmado pelo art. 5º do CPC/2015, deve ser observado tanto por comprometentes como por compromissários na celebração do ajuste, notadamente ao

¹⁷⁴ “O Termo de Ajustamento de Conduta é uma forma de solução extrajudicial de conflitos, promovida por órgãos públicos, tendo como objeto a adequação do agir de um violador ou potencial violador de um direito transindividual (direito difuso, coletivo ou individual homogêneo) às exigências legais, valendo como título executivo extrajudicial. É um negócio jurídico bilateral, um acordo, que tem apenas o efeito de acertar a conduta do obrigado às determinações legais. Independentemente do seu rótulo, não pode ter como resultado disposição nem transação do direito transindividual”. In: RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 423.

agir com honestidade, probidade e lealdade, durante toda a negociação, entre outros (NERY, 2017, p. 69).

Ressalte-se que, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento do Recurso Especial (REsp) n.º 299.400-RJ, de relatoria do Ministro Francisco Peçanha Martins – e de relatoria para acórdão da Ministra Eliana Calmon –, em 1º de junho de 2006, entendeu ser possível, excepcionalmente, a transação versando sobre dano ambiental, cujo v. acórdão restou assim ementado:¹⁷⁵

PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR DANO AMBIENTAL. AJUSTAMENTO DE CONDUTA. TRANSAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. POSSIBILIDADE. 1. A regra geral é de não serem passíveis de transação os direitos difusos. 2. Quando se tratar de direitos difusos que importem obrigação de fazer ou não fazer deve-se dar tratamento distinto, possibilitando dar à controvérsia a melhor solução na composição do dano, quando impossível o retorno ao *status quo ante*. 3. A admissibilidade de transação de direitos difusos é exceção à regra. 4. Recurso especial improvido.

Seja qual for a corrente de pensamento adotada, a Resolução-CNMP n.º 179/2017, em seu art. 1º, define o TAC, de modo expresso, como negócio jurídico. Assim, considerando caráter jurídico bilateral do TAC, o certo é que, está “sujeito às condições de existência, validade e eficácia dos negócios jurídicos em geral” (ANDRADE; MASSON; ANDRADE, 2020, p. 273).

No mesmo sentido, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento do Recurso Especial (REsp) n.º 802.060-RS, de relatoria do Ministro Luiz Fux, em 22 de fevereiro de 2010, entendeu que o TAC, “por força de lei, encerra transação para cuja validade é imprescindível a presença dos elementos mínimos de existência, validade e eficácia à caracterização deste negócio jurídico”.

O estudo das condições de existência, validade e eficácia dos negócios jurídicos em geral, contudo, apresenta desafios que refogem ao âmbito de estudo deste trabalho. Todavia, em linhas gerais, tem-se que “a esfera da existência constitui aquele patamar no qual se verifica se os elementos mínimos de constituição do negócio estão presentes”, ao passo que, “sob a perspectiva da validade, o negócio jurídico deve ser cotejado com a sua disciplina legal e com o respeito dos valores a

¹⁷⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n.º 299.400/RJ. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200100030947&dt_publicacao=02/08/2006 Acesso em: 23 mar. 2023.

que serve essa normatização”, e, por fim, “analisar o negócio jurídico sob o plano da eficácia é justamente verificar se o mesmo tem aptidão para produzir efeitos” (RODRIGUES, 2011, p. 246-250).

De forma resumida, portanto, Ana Luiza Nery (2017, p. 130), conclui que “o compromisso de ajustamento de conduta é, essencialmente, um negócio jurídico bilateral, equiparado à transação, mas de forma *sui generis* desse instituto jurídico de direito privado”, compreendido nos seguintes termos:

[O] compromisso de ajustamento de conduta possui natureza jurídica de transação híbrida, porque deve respeitar a principiologia do direito público e do direito privado para cumprir os requisitos de validade do negócio jurídico, característica que distingue o ajustamento de conduta da transação (NERY, 2017, p. 135).

Ademais, a negociação solução mais adequada às circunstâncias do caso concreto, por meio do ajustamento de conduta, na ótica da autonomia, definida como “faculdade de autorreger-se por direito próprio” (SOUSA *et. al.*, 2021, p. 106-107), é decorrência do “microsistema de proteção do exercício livre da vontade no processo” instituída no âmbito do CPC/2015 (DIDIER, 2016, p. 134-135).

Trata-se, pois, da “autonomia das partes não mais no sentido privatístico clássico, mas, sim, dentro de uma perspectiva constitucional e de uma teoria dos direitos fundamentais que autoriza e ao mesmo tempo impõe limites às manifestações de vontade” (GODINHO, 2016, p. 344).

Nesse contexto, Leonardo Carneiro da Cunha (2020a, p. 929) obtempera que:

Com efeito, o CPC contém diversas normas que prestigiam a autonomia da vontade das partes, permitindo que elas negociem sobre o processo, de modo mais evidente do que no CPC/1973. O autorregramento da vontade no processo é permitido, assegurado e respeitado. O Código de 2015 é estruturado de maneira a estimular a solução do conflito pela via que parecer mais adequada a cada caso, não erigindo a jurisdição como necessariamente a melhor opção para eliminar a disputa de interesses.

Perfilham desse mesmo entendimento Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero (2016, p. 149), quando estes esclarecem que:

O novo Código tem como compromisso promover a solução consensual do litígio, sendo uma das suas marcas a viabilização de significativa abertura para autonomia privada as partes – o que se

manifesta não só no estímulo a que o resultado do processo seja fruto de um consenso das partes (art. 3º, §§ 2º e 3º, CPC), mas também na possibilidade de estruturação contratual de determinados aspectos do processo (negócios processuais, art. 190, CPC, e calendário processual, art. 191, CPC).

Para mais, é possível observar que, com base no § 6º, do art. 5º, da Lei n.º 7.347/1985, foi conferida certa margem de liberdade aos entes colegitimados na defesa dos interesses transindividuais, “fundada na autonomia privada para celebrar o compromisso de ajustamento de conduta” (NERY, 2017, p. 124). Em outras palavras, a Lei de Ação Civil Pública, consentânea com a CF/88 e o CPC/2015, “autoriza a negociação do compromisso e, assim, imbuí o Estado dessa autonomia, outorgando-lhe capacidade e legitimidade negocial” para a formação do ajuste (NERY, 2017, p. 124).

Noutro flanco, é consabido que, tradicionalmente, tem se entendido, no que tange ao interesse público, pela inviabilidade de que, mesmo no âmbito de processos judiciais, pudessem os interesses transindividuais ser objeto de soluções consensuais.

Vale ressaltar que, conquanto haja distinção entre interesse social (interesse público, da coletividade) e interesse da Administração Pública (esfera interna do ente estatal), o certo é que, “a Administração, nas suas funções institucionais, atua em representação de interesses sociais e, eventualmente, de interesses exclusivamente seus” (ZAVASCKI, 2017, p. 50). À guisa de exemplo, a defesa do patrimônio público e moralidade administrativa por meio da ação popular (art. 5º, inc. LXXIII, CF/88), da proibidade administrativa mediante ação civil pública (art. 37, § 4º, CF/88).

Segundo Teori Albino Zavascki (2017, p. 52), em casos tais, “a tutela dos interesses sociais [interesse público primário] supõe, necessariamente, a tutela também de interesses de entes públicos [interesse público secundário]”, contudo, “o interesse social vai além dos meros direitos subjetivos dos entes estatais”, e, em vista disso, “é apropriado incluí-los na categoria de direitos transindividuais”.¹⁷⁶

Ademais, propondo a desmitificação da inegociabilidade dos interesses indisponíveis e a transformação do modelo adjudicatório de resolução de conflitos,

¹⁷⁶ “(...) a exemplo do que ocorre com os direitos subjetivos de pessoas de direito público, a lesão a certos direitos individuais homogêneos pode assumir tal grau de profundidade ou de extensão que acaba comprometendo também interesses sociais”. In: ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 7. ed. rev., atual, e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 53.

Elton Venturi (2016, p. 397), afirma que a “transação não importa necessariamente renúncia ou alienação dos direitos”. Em outros termos, indo além da mera regulação de prazos e formas de cumprimento de obrigações ou de deveres, “negociar os direitos – inclusive indisponíveis – pode se revelar a melhor ou a única opção para sua proteção” (VENTURI, 2016, p. 398).

Nesse sentido, eis a doutrina:

De conseguinte, o compromisso tem que ser um meio através do qual se possa alcançar, pelo menos, tudo aquilo que seja possível obter em sede de eventual julgamento de procedência em ação judicial relacionada àquela conduta específica (RODRIGUES, 2011, p. 215).

Assim, para a “implementação de um novo sistema de justiça colaborativa no Brasil, compreendido mediante a integração dos meios alternativos de resolução de conflitos e a jurisdição”, parece “mais adequado, legítimo e democrático”, por vezes, que a proteção dos interesses transindividuais em disputa seja suscetível de negociação, incluindo as entidades colegitimadas e contando “sempre com a participação do Poder Judiciário”, em especial, por meio dos institutos regulamentados pelo CNJ ora estudados (VENTURI, 2016, 400).

Não bastasse isso, “o êxito na prática consensual nesses conflitos deve se valer da composição plural da sociedade, não só dos órgãos colegitimados, como também de entidades como *amicus curiae*”, não por acaso previsto no art. 138 do CPC/2015 (PINHO, 2017, p. 198)

De outra banda, Ana Luiza Nery (2017, p. 126), destaca que “a solução está em entender que a indisponibilidade dos direitos não é conceito absoluto, e sim relativo, permitindo que direitos transindividuais possam ser objeto de transação pelos legitimados para a sua defesa”. Em verdade, essa afirmação de indisponibilidade de direitos comporta gradação. Isso porque “o mero fato de um direito ser considerado indisponível, insista-se, não pode implicar sua automática inegociabilidade” (VENTURI, 2016, p. 398).

Arrematando, ao discorrer sobre a suposta (in)disponibilidade do interesse público, Eduardo Talamini (2005, 02-03), afirma que:

[E]mbora o bem jurídico seja indisponível, outros valores constitucionais podem justificar que, mediante lei, o Estado renuncie a determinadas decorrências ou derivações do bem indisponível. Assim,

a potestade tributária é indisponível, mas é possível [como será visto] lei autorizando a remissão, a anistia, do crédito fiscal.¹⁷⁷

Na prática jurídica, a tese da inegociabilidade cede à realidade e, mediante atuação dos órgãos públicos legitimados, cuja “autonomia de vontade, nesses casos, é um poder discricionário” (RODRIGUES, 2011, p. 197), torna-se possível a celebração de acordos em casos tais, em decorrência “do consenso em ambiente democrático e colaborativo no campo de efetivação dos direitos transindividuais” (PINHO, 2017, p. 200).¹⁷⁸

No mesmo sentido, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) n.º 253.885-MG, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, em 04 de junho de 2002, entendeu que “há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse”.¹⁷⁹

Oportuno observar a necessidade de reavaliação dos entraves que obstam o acesso mais efetivo à justiça, a fim de que, em concreto, seja considerada a via mais apropriada para as disputas envolvendo interesses transindividuais.

¹⁷⁷ “Cabe aqui mais um exemplo, para diferenciar a autocomposição nos casos em que a Fazenda constata que não tem razão daqueles outros casos em que autocomposição se dá com verdadeira renúncia, que depende de lei. Na execução fiscal, para cancelar a inscrição em dívida ativa ou substituí-la por outra em valor menor, mesmo no curso da execução, basta o Fisco constatar que errou na inscrição original, ou seja, basta averiguar que está cobrando algo indevido. Já para propriamente anistiar, perdoar uma dívida fiscal efetivamente devida, o Fisco depende de prévia lei que o autorize a tanto. As composições que envolvam verdadeira renúncia, se e quando couberem, dependerão – essas sim – de autorização legislativa. Porém, a autorização legislativa não precisa ser específica, pontual para cada caso. Muitas vezes, a depender dos valores constitucionais que a justificam, a autorização pode ser dada através de parâmetros gerais. Aliás, na esfera federal, as principais autorizações legislativas para transações propriamente ditas – i.e., envolvendo inclusive renúncia a direitos – são autorizações razoavelmente genéricas”. In: TALAMINI, Eduardo. **A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais** (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitoria). 2005. Disponível em: <https://www.academia.edu/231461> Acesso em: 23 mar. 2023.

¹⁷⁸ Nesse sentido, o enunciado 60 da I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovida pelo Conselho da Justiça Federal (CJF): As vias adequadas de solução de conflitos previstas em lei, como a conciliação, a arbitragem e a mediação, são plenamente aplicáveis à Administração Pública e não se incompatibilizam com a indisponibilidade do interesse público, diante do Novo Código de Processo Civil e das autorizações legislativas pertinentes aos entes públicos.

Enunciados de nº 135, 253, 255 e 256 do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC), que dispõem, respectivamente, o seguinte: “A indisponibilidade do direito material não impede, por si só, a celebração de negócio jurídico processual”; “O Ministério Público pode celebrar negócio processual quando atua como parte”; “É admissível a celebração de convenção processual coletiva”; e, por fim, “A Fazenda Pública pode celebrar negócio jurídico processual”.

¹⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n.º 253.885/MG. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=258322> Acesso em: 23 mar. 2023.

Logo, como visto, é possível a celebração do TAC às exigências normativas, de acordo com as circunstâncias do caso concreto, ou mesmo, negociação e meios adequados de resolução de conflitos que veiculem interesses transindividuais, uma vez que a indisponibilidade não será afetada, sobretudo porque o objetivo é a melhor efetivação e concretização dos interesses transindividuais, mediante flexibilização e adaptação da legislação de regência à visão contemporânea de acesso à justiça, sem que haja, contudo, dispensa de proteção do núcleo essencial do objeto de tutela coletiva.

3.3.2 Novos Estatutos Jurídicos Voltados às Soluções Consensuais

Como já adiantado, indo além do termo de ajustamento de conduta (TAC) outrora estudado, é possível mencionar, no campo da resolução de conflitos, novos institutos jurídicos, sobretudo em leis especiais, logo a partir do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) e do Marco Legal da Mediação (Lei n.º 13.140, de 26 de junho de 2015), em harmonia com a Resolução-CNJ n.º 125/2010, voltados para essa tendência de utilização dos meios adequados de solução das controvérsias, incluindo os litígios envolvendo interesses transindividuais.

Ressalte-se que, tanto a Lei 13.129, de 26 de maio de 2015 como a Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015, que instituiu o CPC/2015, alteraram a Lei n.º 9.307, de 23 de setembro de 1996, que dispõe sobre arbitragem, a qual, muito embora seja um mecanismo heterocompositivo, exige consenso das partes, repise-se.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Nesse sentido: (...) 2. Por meio da cláusula compromissória, as partes signatárias ajustam convenção de arbitragem para solver eventuais conflitos de interesses, determinados ou não, advindos de uma relação contratual subjacente, cuja decisão a ser prolatada assume eficácia de sentença judicial. Desse modo, com esteio no princípio da autonomia da vontade, os contratantes elegem um terceiro - o árbitro, que pode ser qualquer pessoa que detenha, naturalmente, a confiança das partes -, para dirimir, em definitivo, a controvérsia a ele submetida. Como método alternativo de solução de litígios, o estabelecimento da convenção de arbitragem produz, de imediato, dois efeitos bem definidos. O primeiro, positivo, consiste na submissão das partes à via arbitral, para solver eventuais controvérsias advindas da relação contratual subjacente (em se tratando de cláusula compromissória). O segundo, negativo, refere-se à subtração do Poder Judiciário em conhecer do conflito de interesses que as partes tenham reservado ao julgamento dos árbitros. 2.1 Afigura-se absolutamente possível que as partes, por anteverem futuras e pontuais divergências ao longo da consecução do objeto contratual, ou por conveniência / necessidade em não se fixar, de imediato, todos os elementos negociais, ajustem, no próprio contrato, a delegação da solução de tais conflitos a um terceiro ou a um comitê criado para tal escopo e, também com esteio no princípio da autonomia de vontades, disponham sobre o caráter de tal decisão, se meramente consultiva; se destinada a resolver a contenda imediatamente, sem prejuízo de a questão ser levada posteriormente à arbitragem ou à Justiça Pública, ou se vinculativa e definitiva, disposição contratual que, em qualquer circunstância - ressalvado, por óbvio, se existente algum vício

Tal entendimento é compartilhado por Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2022, p. 400):

No processo coletivo não é nem poderia ser diferente. Embora cuide de direitos indisponíveis, cabe autocomposição em causas coletivas, não há dúvida. Recentemente [como será visto a seguir] alterações legislativas no Direito brasileiro reforçaram a previsão já existente na ação civil pública, que era a regra geral na matéria (art. 5º, § 6º, da Lei n.º 7.347/1985).

À título de exemplo, sobre as disposições legais dos meios extrajudiciais de solução de conflitos e pacificação social, nas relações envolvendo a Administração Pública, é possível mencionar a Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018, que, alterando a Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro (LINDB), dispõe sobre a segurança e eficiência na criação e aplicação do Direito Público.¹⁸¹

Nos termos do art. 26, *caput*, da LINDB, a autoridade pública, para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, pode celebrar compromisso com os interessados. O compromisso buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais, ao passo que, não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral, além de que, deverá prever, com clareza, as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento (*ex vi* do art. 26, § 1º, inc. I, III e IV, da LINDB).¹⁸²

de consentimento, - deve ser detidamente observada. 2.2 Será, portanto, a partir da natureza conferida pelas partes à decisão do terceiro ou do comitê criado para o escopo de dirimir determinada controvérsia, respeitada a autonomia dos contratantes, é que se poderá inferir se se está, ou não, diante de um método alternativo de heterocomposição de conflitos de interesses. 2.3 No caso, para a específica divergência quanto aos valores das ações a serem adquiridas, as partes avençaram que a correlata decisão do terceiro / árbitro seria final, definitiva e aceita pelas partes, o que encerra, inarredavelmente, convenção de arbitragem, ainda que vazia, a merecer, necessariamente, o respaldo do Poder Judiciário. Para tal propósito, é irrelevante o termo utilizado na avença (“avaliador”, “arbitrador”, etc). (...) 4. Recurso especial provido, para extinguir o processo sem julgamento de mérito. (STJ – REsp n.º 1569422/RJ 2015/0177694-9, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Data de Julgamento: 26/04/2016, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/05/2016).

¹⁸¹ Nesse sentido, a Lei n.º 13.726, de 08 de outubro de 2018, dispõe sobre a racionalização de atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como sobre a instituição do Selo de Desburocratização e Simplificação.

¹⁸² “No âmbito federal, tal previsão foi regulamentada pelo Decreto 9.830, de 2019, contendo, em seus arts. 10 e 11, detalhamento sobre a celebração de compromisso, bem como de termo de ajustamento de gestão”. In: CUNHA. Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020a, p. 896

Trata-se, pois, da chamada “cláusula geral estimuladora da adoção de meios consensuais pelo Poder Público”. Ademais, os dispositivos da LINDB, aliados aos arts. 3º e 174 do CPC/2015, “estabelecem o dever de a Administração Pública adotar meios consensuais de solução de disputas” (CUNHA, 2020a, p. 896).¹⁸³

Como exemplo, a legislação também tem admitido, no âmbito do direito administrativo, a arbitragem como forma de solução de controvérsias contratuais, na forma do art. 23-A da Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que institui o regime de concessão e permissão da prestação de serviço público, bem como do art. 11, inc. III, da Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre parcerias público-privadas (OLIVEIRA, R., 2021, p. 518).

Outro exemplo está no âmbito da improbidade administrativa, a qual, além da possibilidade de mediação (art. 36, § 4º, da Lei n.º 13.140/2015), passou a prever expressamente a celebração de acordo de não persecução cível (ANPC), conforme a dicção do art. 17-B da Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992, incluído pela Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021 (Lei Anticrime).¹⁸⁴

Ressalte-se, contudo, que a Lei de Improbidade Administrativa, originariamente, vedava a celebração de transação, acordo e conciliação na defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa. Nada obstante, tanto em doutrina como em jurisprudência, já se questionava a possibilidade de solução consensual em casos tais, conforme as circunstâncias do caso concreto.¹⁸⁵

¹⁸³ Nesse sentido, o enunciado 125, do Fórum Nacional do Poder Público: É possível a realização de transações e negócios jurídicos processuais em ações coletivas, inclusive nas hipóteses em que exista irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público. No mesmo sentido, o enunciado 130, do Fórum Nacional do Poder Público: O art. 26 da LINDB prevê cláusula geral estimuladora da adoção de meios consensuais pelo Poder Público e, para sua aplicação efetiva e objetiva, recomenda-se a produção de repositório público de jurisprudência administrativa.

¹⁸⁴ Registre-se que, por outra perspectiva, a Lei de Mediação, no art. 36, § 4º, abre a possibilidade de, “nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz (...)”, o que parece jogar novas luzes sobre a discussão. In: PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Jurisdição e pacificação**: limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais. Curitiba: CRV, 2017, p. 180.

¹⁸⁵ EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. PEDIDO DE HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. ART. 17, §1º, DA LEI 8.429/1992. CASO QUE NÃO SE TRATA DE AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SETENÇA REFORMADA. RECURSO PROVIDO. - Nos termos do art. 17, §1º, da Lei 8.429/1992, “É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput”. - Conforme § 4º, do art. 36, da Lei de Mediação, “Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator.” - Considerando tratar-se o caso em comento de pedido de homologação de termo de ajustamento de conduta, e não de um pedido de homologação de acordo nos autos de uma ação por ato de improbidade administrativa, não há óbice legal para o processamento

No mesmo sentido, a Resolução-CNMP n.º 179/2017, ao regimentar o § 6º do art. 5º da Lei n.º 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), disciplinou, no campo do Órgão Ministerial, o termo de ajustamento de conduta (TAC), incluindo as hipóteses configuradoras de improbidade administrativa. Esse entendimento, ao que parece, aderiu à Resolução-CNMP n.º 118/2014, que dispõe sobre a Política Nacional de incentivo à Autocomposição na esfera do Ministério Público, em sintonia com a Política Judiciária Nacional de tratamento adequados dos conflitos, instituída pela Resolução-CNJ n.º 125/2010.

Como se viu, exsurge o paradigma da consensualidade, como mecanismo adequado ao desfecho do conflito na tutela da probidade administrativa, conforme as circunstâncias do caso concreto, de modo célere, efetivo e econômico.

Partindo desse entendimento, dentro daquilo que a doutrina denomina de direito sancionador, encontra-se o acordo de não persecução penal (ANPP), previsto no art. 28-A do Código de Processo Penal, incluído pela Lei Anticrime (Lei n.º 13.964/2019), cuja denominação adveio, em verdade, da Resolução-CNMP n.º 181, de 07 de agosto de 2017, como ferramenta de direito premial.¹⁸⁶ Conquanto de nome semelhantes, é preciso ter em mente que o ANPP e o ANPC são essencialmente distintos.¹⁸⁷

Registre-se, ainda, a tendência de expansão dos espaços de consenso pela jurisprudência dos Tribunais Superiores, como, por exemplo, a possibilidade de acordo de não persecução cível (ANPC) no âmbito da ação de improbidade administrativa já em fase recursal, ou mesmo, de oferecimento do acordo de não persecução penal (ANPP) mesmo depois do trânsito em julgado.¹⁸⁸

da ação. - Recurso provido. (TJMG. 5ª Câmara Cível. Apelação Cível n.º 1.0000.18.141085-3/001. Relator Desembargador Moacyr Lobato. J. 15/03/2019).

¹⁸⁶ Nesse sentido: O instituto do ANPP está diretamente ligado ao movimento chamado Justiça Penal Consensual ou Negociada ou Pactual. (STJ - HC: 607003 SC 2020/0210339-9, Relator: Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, Data de Julgamento: 24/11/2020, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 27/11/2020).

¹⁸⁷ “Contudo, é importante ressaltar haver a possibilidade de se negociar sobre direitos extrapatrimoniais, como, por exemplo, sobre a liberdade do indivíduo, sem que isso envolva qualquer valor pecuniário. Atualmente, nos acordos de não persecução penal têm-se admitido a negociação da liberdade ambulatorial, como forma de composição efetiva do litígio criminal”. In: VITORELLI, Edilson; ZANETI JÚNIOR, Hermes. (Coord.). **Casebook de processo coletivo**: estudos de processo a partir de casos. São Paulo: Almedina, 2020, v. 2 (técnicas extrajudiciais de tutela coletiva e temas especiais), p. 101.

¹⁸⁸ Nesse sentido: STJ. AREsp n.º 1.314.581/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, por unanimidade, julgado em 23/02/2021. (INFORMAATIVO N.º 686-STJ); STF. HC 217275 AgR-segundo, Rel. Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 27/03/2023.

Para mais, é possível enxergar, igualmente, na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021), um viés de consensualidade, diferentemente da perspectiva adotada sob a égide da legislação anterior (Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993), além da negociação e dos meios adequados de resolução de conflitos (*ex vi* dos arts. 151 a 154 da Lei n.º 14.133/2021).

Em verdade, indo muito além dos meios tradicionais de resolução de conflitos, é de se ressaltar a previsão expressa do *dispute boards*, ou seja, do comitê de resolução de disputas (CRD), como instrumento apropriado no campo das contratações estatais, “especialmente nos contratos de grande vulto econômico e complexidade da Administração Pública, tal como ocorre, por exemplo, nos contratos de infraestrutura” (OLIVEIRA, R., 2019, p. 103).¹⁸⁹⁻¹⁹⁰

Em casos tais, além de configurar um procedimento mais rápido e informal, o CRD possui significativo potencial para a solução adequada dos conflitos, uma vez que, por consequência, reduz os custos dos litígios e, em vista disso, obsta eventuais atrasos no decorrer do contrato (WALD, 2011, p. 142).¹⁹¹

Vale ressaltar, no entanto, que é a primeira vez que o CRD é previsto por uma lei federal, anteriormente, havia sido reconhecido e regulamentado pela Lei Municipal

¹⁸⁹ Nesse sentido: Enunciado 49 da I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios do Conselho da Justiça Federal (CJF): “Os Comitês de Resolução de Disputas (Dispute Boards) são métodos de solução consensual de conflito, na forma prevista no § 3º do art. 3º do Código de Processo Civil Brasileiro”.

¹⁹⁰ Nesse sentido: (...) 2.1 Afigura-se absolutamente possível que as partes, por anteverem futuras e pontuais divergências ao longo da consecução do objeto contratual, ou por conveniência/necessidade em não se fixar, de imediato, todos os elementos negociais, ajustem, no próprio contrato, a delegação da solução de tais conflitos a um terceiro ou a um comitê criado para tal escopo e, também com esteio no princípio da autonomia de vontades, disponham sobre o caráter de tal decisão, se meramente consultiva; se destinada a resolver a contenda imediatamente, sem prejuízo de a questão ser levada posteriormente à arbitragem ou à Justiça Pública, ou se vinculativa e definitiva, disposição contratual que, em qualquer circunstância - ressalvado, por óbvio, se existente algum vício de consentimento, - deve ser detidamente observada. 2.2 Será, portanto, a partir da natureza conferida pelas partes à decisão do terceiro ou do comitê criado para o escopo de dirimir determinada controvérsia, respeitada a autonomia dos contratantes, é que se poderá inferir se se está, ou não, diante de um método alternativo de heterocomposição de conflitos de interesses. (STJ – REsp n.º 1569422/RJ 2015/0177694-9, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Data de Julgamento: 26/04/2016, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/05/2016).

¹⁹¹ “Exemplo clássico da utilização dos *dispute boards* foi a construção do Eurotúnel, no Canal da Mancha. São conhecidas as dificuldades técnicas e financeiras envolvidas na construção do túnel debaixo do Canal da Mancha, decorrentes da magnitude da obra e de uma certa falta de previsão de custos, além de não terem sido inicialmente levadas em consideração certas exigências governamentais para garantir a segurança, que foram feitas a posteriori. Nesse difícil contexto, a utilização dos *dispute boards* foi um verdadeiro sucesso, e os prazos, a grosso modo, puderam ser respeitados”. In: WALD, Arnold. *Dispute Resolution Boards: Evolução Recente*. **Revista de Arbitragem e Mediação**, v. 30, jul.-set. 2011, p. 141.

n.º 16.873/2018, oriunda de São Paulo, cuja instalação ocorreu por intermédio do Decreto n.º 60.067/2021 (OLIVEIRA, M., 2021, p. 273).

Ademais, Frank E. A. Sander (2000, p. 04), cuja obra foi tratada no primeiro capítulo deste trabalho, ao enumerar os avanços dos meios adequados de resolução conflitos, ressaltou que, no âmbito do setor público, a Lei de Resolução de Disputas Administrativas de 1996, passou a exigir que as agências federais considerassem o uso de meios consensuais, ao passo que, foram emitidas ordens executivas, para estimular ações semelhantes no âmbito do Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América.¹⁹²

Mais adiante, tem-se o exemplo do manuseio da Fundação Renova, que é uma entidade responsável pela mobilização para a reparação e a compensação dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana-MG. Trata-se de uma organização sem fins lucrativos, resultado de um compromisso jurídico inovador, chamado de Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), firmado por dezenas de entidades, entre órgãos da Federação (IBAMA, ICMBio, FUNAI etc.), órgãos estaduais e municipais, além das empresas Samarco, Vale e BHP Billiton.¹⁹³

Desde 2018, após a Fundação Renova, suas mantenedoras (as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton) e os Ministérios Públicos e Defensorias Públicas de âmbito federal e dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, assinarem um Termo de Ajustamento de Conduta, chamado de “TAC Governança”, as comunidades atingidas têm direito a voto e a participação efetiva nas decisões sobre o processo de reparação, isto é, o acordo inclui a população em todas as estruturas de governança.¹⁹⁴

Vale lembrar que um sistema semelhante foi usado nos casos envolvendo os expurgos inflacionários, caso em que foi autorizada, de forma inédita, a celebração de um acordo no bojo da ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) n.º 165, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, de relatoria do Ministro Ricardo

¹⁹² Tradução livre, no original: “(...) for disputes in the public sector, the Administrative Dispute Resolution Act of 1996 requires federal agencies to consider the use of ADR and to appoint an ADR specialist. And there have been some Executive Orders issued by the President to stimulate similar action in the U.S. Department of Justice. In: Frank E. A. Sander, Future of ADR. The Earl F. Nelson Memorial Lecture, The, 2000 **Journal of Dispute Resolution**, Vol. 2000, Iss. 1, Art. 5. Disponível em: <https://scholarship.law.missouri.edu/jdr/vol2000/iss1/5> Acesso em: 23 mar. 2023.

¹⁹³ BRASIL. Fundação Renova. A Fundação. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/a-fundacao/> Acesso em: 23 mar. 2023.

¹⁹⁴ BRASIL. Fundação Renova. O Termo. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/sobre-o-termo/> Acesso em: 23 mar. 2023.

Lewandowski, em 1º de março de 2018.¹⁹⁵

No mesmo sentido, a contratação pelo grupo Oi, no curso do processo de recuperação judicial, de uma fundação para criar uma plataforma digital, a fim de viabilizar a mediação com milhares de credores em todo o país (CABRAL; ZANETI, 2019, p. 446). Em suma, uma parceria entre a Fundação Getúlio Vargas e o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro permitiu a mediação *online*, em ambiente virtual e multicanal (mensagens de texto, *chat*, áudio, videoconferência pela *internet* etc.). O referido sistema de negociação *online*, já homologou mais de 46.000 (quarenta e seis mil) acordos, com credores do Brasil e de Portugal (CABRAL, 2020, p. 269).¹⁹⁶

Esse entendimento se coaduna com o disposto na Recomendação-CNJ n.º 58, de 22 de outubro de 2019, alterada pela Recomendação-CNJ n.º 112, de 20 de outubro de 2021, cujo art. 1º determina, *in verbis*:¹⁹⁷

Recomendação-CNJ n.º 112/2021. Art. 1º Recomendar a todos(as) os(as) magistrados(as) responsáveis pelo processamento e julgamento dos processos de recuperação empresarial e falências, de varas especializadas ou não, que promovam, sempre que possível, o uso da mediação, de forma a auxiliar a resolução de conflito entre o empresário/sociedade, em recuperação ou falidos, e seus credores, fornecedores, sócios, acionistas e terceiros interessados no processo”.

No mesmo sentido, a Lei n.º 14.112, de 24 de dezembro de 2020, alterou a Lei de Recuperação Judicial, Extrajudicial e Falência (Lei n.º 11.101, de 09 de fevereiro de 2005), para incorporar a utilização da mediação e da conciliação, de forma antecedente ou incidental, nos processos recuperacionais.¹⁹⁸

Ao longo dos anos, portanto, foi possível observar o desenvolvimento “de manifestações de consensualidade administrativa no Direito brasileiro” mediante o incentivo do uso dos meios adequados de resolução de conflitos e da via extrajudicial. De igual modo, como dito alhures, “o ambiente da consensualidade tem sido

¹⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADFP n.º 165/DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752370270> Acesso em: 23 mar. 2023.

¹⁹⁶ Trata-se da plataforma de acordo da recuperação judicial do Grupo Oi, criada para mediação dos credores cujos créditos ainda fossem ilíquidos, bem assim para receber incidentes de habilitação e impugnações. Disponível em: <https://credor.oi.com.br/> Acesso em: 23 mar. 2023.

¹⁹⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação n.º 58, de 22 de outubro de 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3070> Acesso em: 23 mar. 2023.

¹⁹⁸ Nesse sentido, o enunciado 45 da I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios do Conselho da Justiça Federal (CJF): A mediação e conciliação são compatíveis com a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária, bem como em casos de superendividamento, observadas as restrições legais.

incrementado no Direito Penal, no Direito Processual e, em geral, no Direito Público” (CUNHA, 2020a, p. 894).

Como exemplo, a desapropriação amigável, a transação penal e a suspensão condicional do processo, a autocomposição nos processos que tramitam nos Juizados Especiais Federais e da Fazenda Pública, além de acordos de não persecução cível e penal, de delação premiada e de leniência etc. (CUNHA, 2020a, p. 895).¹⁹⁹

Como se observa, o legislador atento às condições peculiares do seu tempo, vem acrescentando, pouco a pouco, à legislação e, especialmente, à sistemática processual brasileira, o espaço necessário ao acordo de vontade das partes e à cooperação, além do incentivo ao uso dos meios adequados de solução de controvérsias no âmbito da tutela coletiva, logo a partir do compromisso de ajustamento de conduta. Muito embora ainda seja objeto de estudo pela doutrina a tese da indisponibilidade dos interesses transindividuais, é possível observar que a jurisprudência dos tribunais e os arranjos institucionais do CNJ vêm acolhendo, com temperamentos, a liberdade de negociação em casos tais.

De outra banda, os chamados negócios jurídicos processuais, igualmente, “ganharam grande destaque” no âmbito do CPC/2015, “seja pelo aumento de dispositivo prevendo hipóteses típicas, seja pela previsão de uma cláusula geral atípica – art. 190, *caput*” (PINHO, 2017, p. 189-190).²⁰⁰⁻²⁰¹ Não obstante, é preciso ter em mente que os negócios processuais já encontravam amparo no CPC anterior, conforme anunciava José Carlos Barbosa Moreira (1984, p. 87-98).

¹⁹⁹ “A título de ilustração e para melhor compreensão, justificado por interesse público, em razão da superlotação carcerária, instituíram os Juizados Especiais Criminais, por meio da Lei n.º 9.099/95, prevendo a possibilidade de se negociar a liberdade, por meio de medidas despenalizantes, em detrimento do processo de persecução penal, quando preenchidos certos requisitos. Situação, portanto, baseada em juízo de conveniência e oportunidade, ligada aos aspectos fáticos incidentes à época – e que ainda estão presentes –, de modo a mitigar a alegação de indisponibilidade de se negociar a liberdade”. In: VITORELLI, Edilson; ZANETI JÚNIOR, Hermes. (Coord.). **Casebook de processo coletivo**: estudos de processo a partir de casos. São Paulo: Almedina, 2020, v. 2 (técnicas extrajudiciais de tutela coletiva e temas especiais), p. 98.

²⁰⁰ “Realce-se que o art. 17 da Resolução 118 do CNMP traz a possibilidade de as convenções processuais se darem no corpo de um termo de ajuste, sendo celebradas de forma dialogal e colaborativa”. In: PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Jurisdição e pacificação**: limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais. Curitiba: CRV, 2017, p. 190.

²⁰¹ Nesse sentido: Enunciados de n.º 135, 253, 255 e 256 do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC), que dispõem, respectivamente, o seguinte: “A indisponibilidade do direito material não impede, por si só, a celebração de negócio jurídico processual”; “O Ministério Público pode celebrar negócio processual quando atua como parte”; “É admissível a celebração de convenção processual coletiva”; e, por fim, “A Fazenda Pública pode celebrar negócio jurídico processual”.

À guisa de exemplo, em 04 de julho de 2022, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e a Empresa Brasileira de Tecnologia Digital Ltda., mais conhecida pelo nome fantasia “Gradiente”, entabularam Termo de Negócio Jurídico Processual, quanto aos débitos inscritos em dívida ativa do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – direito individual homogêneo de relevante interesse social –, “visando o encerramento de litígios judiciais e a quitação integral dos referidos débitos”, a partir de um plano de amortização do débito fiscal e de oferecimento e avaliação de garantias. Para mais, foi pactuado que o referido ajuste teria “natureza jurídica de pacto acessório à transação tributária” outrora firmada (cf. cláusula 1ª, § 2º, do termo).²⁰²

Vale lembrar que, igualmente, o Ministério Público possui legitimidade para propor ação civil pública em defesa de direitos sociais relacionados ao FGTS.²⁰³ No âmbito dos direitos individuais homogêneos, cuja legitimidade do Órgão Ministerial foi reconhecida pela jurisprudência dos Tribunais de Superposição, sobretudo por envolver relevante interesse social, é possível mencionar os seguintes casos: valor de mensalidades escolares (STF. Plenário. RE 163.231/SP, Rel. Min. Maurício Côrrea, julgado em 26/02/1997); contratos vinculados ao Sistema Financeiro da Habitação (STF. 2ª Turma. AI 637.853 AgR/SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 17/09/2012); contratos de *leasing* (STF. 2ª Turma. AI 606.235 AgR/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 22/06/2012); interesses previdenciários de trabalhadores rurais (STF. 1ª Turma. RE 475.010 AgR/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 29/09/2011); aquisição de imóveis em loteamentos irregulares (STF. 1ª Turma. RE 328.910 AgR/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 30/09/2011); etc.²⁰⁴

Retornando ao estudo do negócio jurídico processual acima referido, muito embora o crédito tributário seja tradicionalmente compulsório, a Lei n.º 13.988, de 14 de abril de 2020, expressamente, dispõe sobre a transação resolutiva de litígio relativo

²⁰² BRASIL. Procuradoria da Fazenda Nacional. Termo de Negócio Jurídico Processual. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/transparencia-fiscal-1/painel-dos-parcelamentos/termos-njp/1a-regiao/TermodeNegcioJuridicoProcessualIGBEletrnicaSA.pdf> Acesso em: 23 mar. 2023.

²⁰³ Nesse sentido: STF. Plenário. RE n.º 643978/SE, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 9/10/2019 (repercussão geral – Tema 850) (Info 955); STF. Plenário. RE n.º 631111, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 07/08/2014; (STF. 2ª Turma. RE 514.023 AgR/RJ, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe de 5/2/2010.

²⁰⁴ Nesse sentido: Enunciado 220 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios do Conselho da Justiça Federal (CJF): Nos litígios coletivos com potencial de remover população de baixa renda, é dever do Estado buscar a resolução consensual do conflito, nos termos do art. 3º, §§ 2º e 3º, do CPC/2015, aplicando-se o regime jurídico previsto no art. 565 do CPC.

à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária. Além dessa modalidade de transação no âmbito do contencioso tributário, o art. 19-C da Lei n.º 10.522, de 19 de julho de 2002, alterado pela Lei n.º 14.195, 26 de agosto de 2021, autorizou a realização de acordos em fase de cumprimento de sentença, com vistas à racionalidade, economicidade e eficiência em casos tais.

Em outros termos, “tem-se, aqui, uma conciliação entre, de um lado, o princípio da legalidade e, de outro, o interesse público, que muitas vezes será mais bem atendido se forem encurtadas as demandas judiciais, por meio da transação” (SCHOUERI, 2022, p. 737).

Na mesma direção, a Resolução-CNJ n.º 471, de 31 de agosto de 2022, instituiu a “Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário” e, nessa quadra, “busca garantir o direito à solução dos conflitos tributários de forma efetiva, proporcionando celeridade e acesso à justiça para todos”, a fim de que, “ultrapassando os velhos conceitos de embate para uma nova agenda de cooperação”, sejam efetivadas as “medidas para promover uma mudança cultural no tratamento do contencioso tributário”.^{205_206}

Nesse panorama, é de se ressaltar a “Semana Nacional da Autocomposição Tributária” (*ex vi* do art. 10 da Resolução-CNJ n.º 471/2022), ou mesmo, a “Rede Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário, que buscará estimular a cooperação entre o ambiente tributário administrativo e judicial” (*ex vi* do art. 5º, parágrafo único, da Resolução-CNJ n.º 471/2022).

Nos termos da Resolução-CNJ n.º 471/2022, o CNJ tenciona o incentivo por mudanças nos padrões de comportamento socioculturais, de forma expressa, com vistas a incentivar o relacionamento cooperativo (*ex vi* do art. 6º do CPC/2015), entendido como um devir entre Fazenda Pública e Poder Judiciário, bem como a garantir isonomia dos contribuintes, a eficiência do fisco e a segurança do ordenamento jurídico.

²⁰⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução-CNJ n.º 470, de 31 de agosto de 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original2352572022090563168bd92af9c.pdf> Acesso em: 23 mar. 2023.

²⁰⁶ Segundo o Relatório do CNJ Justiça em Números 2022 (p. 171), as execuções fiscais correspondem, aproximadamente, 1/3 (um terço) dos processos que tramitam no Brasil, ao passo que, a efetividade e a celeridade respectiva são, de notório conhecimento, muito aquém desse volume. Em suma, existem cerca de 26,8 milhões execuções fiscais em tramitação no âmbito do Poder Judiciário nacional, o que, de conseguinte, equivale a segunda maior taxa de congestionamento de processos do país, representando, pois, 89% (oitenta e nove por cento). In: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução-CNJ n.º 471, de 31 de agosto de 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4720> Acesso em: 23 mar. 2023.

Dentre as recentes iniciativas do CNJ nessa seara, é preciso mencionar a Recomendação-CNJ n.º 120, de 28 de outubro de 2021, que instituiu o tratamento adequado de conflitos de natureza tributária, em especial, pela via da autocomposição, bem como a implementação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos Tributários (CEJUSC Tributário), preferencialmente, em formato digital, porquanto o CNJ, igualmente, vem incentivando a ampliação dos meios digitais de resolução de conflitos, diga-se.²⁰⁷

Como se viu, de forma meramente exemplificativa, enumerou-se alguns casos de manifestações de consensualidade no Direito brasileiro, incluindo-os no rol de meios adequados de resolução de conflitos, a fim de demonstrar a relevância prática e social da pesquisa acadêmica, bem como de alcançar novos estágios de desenvolvimento do pensamento jurídico, para a efetiva implementação do sistema multiportas de justiça, igualmente, no âmbito da tutela coletiva.

Há, enfim, um verdadeiro microssistema normativo dos meios adequados de resolução de conflitos – certamente, incluindo o sistema integrado de tutela coletiva –, composto pelo CPC/2015 e pelo Marco Legal da Mediação, pela Lei de Arbitragem e suas alterações, pela legislação que trata da transação tributária, entre outros, em harmonia com os arranjos institucionais dos Conselhos, a contar da Resolução-CNJ n.º 125/2010.²⁰⁸

²⁰⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação-CNJ n.º 120, de 28 de outubro de 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4224> Acesso em: 23 mar. 2023.

²⁰⁸ Nesse sentido: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação-CNJ n.º 120, de 28 de outubro de 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4224> Acesso em: 23 mar. 2023.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro da ordem de ideias aqui exposta, é possível apresentar uma síntese conclusiva das principais questões versadas no estudo, a fim de sistematizar os temas de Direito Negocial, Processual Civil, Difusos e Coletivos.

Em suma, o trabalho examinou a necessidade de efetiva implementação dos meios adequados de resolução de conflitos, em especial os consensuais, incluindo os litígios versando interesses transindividuais, para a garantia de acesso à justiça sob o viés contemporâneo, considerando o sistema de justiça multiportas e a concepção moderna da jurisdição.

Assim, o trabalho apresentou como hipótese da constatação ora observada no primeiro capítulo, que a falta de conceituação legal, no ordenamento jurídico brasileiro, sobre a locução “política pública judiciária”, consubstancia um fator determinante para a baixa utilização dos meios adequados de resolução de conflitos, da negociação e da via extrajudicial.

Essa perspectiva, contudo, parece ter sido parcialmente resolvida no segundo capítulo, uma vez que restou confirmado o entendimento no sentido de que o princípio constitucional da eficiência na administração pública (*ex vi* do art. 37, *caput*, da CF/88), igualmente, aplica-se à administração judiciária e, em vista disso, deve ser implementado mediante políticas públicas judiciárias nacionais formuladas através de resoluções e recomendações de providências do CNJ (*ex vi* do art. 103-B, § 4º, inc. I, CF/88).

Isso equivale a dizer que a administração judiciária a cargo do Conselho, sob a égide do princípio da eficiência, bem como inserida no regime democrático, passou a exigir o acesso à ordem jurídica justa, de maneira célere, econômica e efetiva. Ao lado disso, a tendência de democratização do acesso à justiça restou demonstrada pela consagração de instrumentos de participação na busca da solução de conflitos, em especial os consensuais.

Mais adiante, no terceiro e último capítulo, bem como em linha de conclusão, foram apresentados alguns casos práticos, em que se observa o viés de consensualidade, intensificando a cooperação, sob a ótica do diálogo, como decorrência natural do acesso à justiça sob o viés contemporâneo.

Ademais, como possível solução para a dinâmica ora observada, isto é, de baixa utilização dos meios adequados de resolução de conflitos, da negociação e da

via extrajudicial, o trabalho buscou demonstrar a necessidade de instrumentos para otimização e efetivação do sistema multiportas de justiça, o qual, como visto, representa vantagens ao protagonismo do cidadão na solução das controvérsias, incluindo os litígios versando interesses transindividuais.

Repise-se que, a consolidação do sistema brasileiro de tratamento adequado de conflitos, deu-se logo a partir do atual Código de Processo Civil (Lei n.º 13.105/2015), em harmonia com a multicitada Resolução-CNJ n.º 125/2010.

Esse arranjo institucional do CNJ, como visto, tem sido responsável por importantes avanços em favor do sistema multiportas de justiça no cenário brasileiro. Em verdade, o art. 3º e parágrafos do CPC/2015 – em sintonia com a Resolução n.º 125/2010 exaustivamente estudada neste trabalho –, dispõe que o acesso à justiça é alcançado pela busca de meios adequados de resolução de conflitos, em especial os consensuais.

Em tal acepção, constitui-se, pois, o dispositivo legal acima mencionado não de uma regra que apenas prevê ideais a serem progressivamente atingidos, mas sim de uma norma jurídica que garante o acesso à justiça, de forma adequada, efetiva, célere e econômica.

Colocado de outra forma, portanto, essa mudança de paradigma adversarial para consensual, foi uma das principais responsáveis pelo robustecimento da garantia de acesso adequado à justiça e, por isso mesmo, deve ser reconhecida no âmbito da tutela dos interesses transindividuais.

Vale lembrar que, o reconhecimento dos meios adequados de resolução de conflitos, em especial dos consensuais, igualmente, foi responsável pela expansão da disciplina que une o estudo sobre direito e consenso como parte fundamental do ensino jurídico no Brasil, ratificando, portanto, a importância da pesquisa acadêmica sobre a temática em apreço.

Assim, a efetivação do direito fundamental de acesso adequado à justiça é uma tarefa que se impõe, de igual modo, ao meio acadêmico e, primordialmente, aos atores ligados ao sistema de justiça brasileiro mediante cooperação, diálogo, troca de experiências etc.

Como se viu, a política pública da consensualidade, consubstancia uma tarefa pública em sentido amplo, englobando o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Advocacia, entre outros, na forma da lei (e.g., do art. 3º, art. 139, inc. V, art. 174, todos do CPC/2015) e dos atos normativos articulados, em especial,

pelo Conselho Nacional de Justiça, bem como pelo Conselho Nacional do Ministério Público (e.g., Resolução-CNJ 125/2010 e Resolução-CNMP n.º 118/2014), atinentes ao tratamento adequado de conflitos versando interesses transindividuais, logo a partir da utilização do mecanismo de solução mais apropriado ao tipo de litígio, a ser identificado de acordo com as circunstâncias do caso concreto.

Assim, indo muito além do termo de ajustamento de conduta (TAC), mostra-se imprescindível a articulação dessa política pública judiciária de âmbito nacional, por meio da participação, colaboração e cooperação das entidades ligadas ao sistema de justiça, a fim de que, por meio dessas dialogias, bem como de experiências concretas da prática jurídica, frise-se, local e internacional (cf. o exemplo de *multi-door courthouse*, a concepção de *online dispute resolution*, os casos de *dispute boards* etc.), haja a construção de uma política judiciária de tratamento adequado de conflitos versando interesses transindividuais, ou mesmo, o direcionamento dessas políticas já instituídas para o âmbito da tutela coletiva.

Em outros termos, é possível concluir que o viés da cooperação (*ex vi* do art. 6º do CPC/2015), sob a ótica do diálogo, impõe a elaboração de políticas judiciárias voltadas ao tratamento adequado dos conflitos massificados na atual sociedade contemporânea, a fim de que se alcance, tanto quanto possível, maior celeridade e melhoria da eficiência na solução das controvérsias coletivas, visando, em última análise, o aperfeiçoamento da gestão judiciária.

Repise-se, contudo, que a tutela dos interesses transindividuais ainda merece maior instrumentalização, no âmbito do sistema de justiça brasileiro, com o objetivo de contribuir para maior observância do uso dos meios adequados de resolução de conflitos, da negociação e da via extrajudicial, bem como de (re)formular dada política pública nacional voltada a promoção do acesso transindividual à justiça.

Para finalizar, o estudo sugere, em linhas gerais, as assertivas voltadas as atividades de planejamento, de execução e de controle do CNJ, como órgão formulador da política judiciária nacional, compreendidas nos termos a seguir expostos.

Em primeiro lugar, o planejamento quanto às diretrizes, metas e prioridades a serem adotadas pelo CNJ, na elaboração de resoluções e recomendações de providências (a teor do art. 103-B, § 4º, inc. I, CF/88), para o incremento do uso dos meios adequados de resolução de conflitos coletivos, em especial os consensuais.

Em segundo lugar, a elaboração de planos, programas e objetivos a serem executados pelo CNJ, no sentido de priorização, uniformização e implementação do sistema multiportas de justiça no âmbito da tutela coletiva.

Em terceiro lugar, a adoção de políticas públicas judiciárias de inovação, novas tecnologias, acesso à justiça digital, ou mesmo, em ambiente eletrônico, bem como o direcionamento de ações, orçamentos e recursos públicos, com destaque para os instrumentos de participação do cidadão, por meio de consultas e audiências públicas, com ênfase às providências de inclusão digital.

Em quarto lugar, a efetivação de medidas concretas para solução dos obstáculos apontados em dados e relatórios estatísticos do CNJ (a teor do inc. VII, do art. 103-B, § 4º, da CF/88), em articulação com os demais integrantes do sistema de justiça nacional, visando tornar efetivo o direito fundamental do cidadão à razoável duração do processo e à resolução adequada dos conflitos, nas fases pré-processual e processual.

Em quinto e último lugar, enquanto órgão de controle social, o CNJ deve exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, além de controle externo da magistratura, para assegurar medidas necessárias à eficiência da prestação jurisdicional, de cunho processual e gerencial, bem como o direito fundamental, ainda que implícito, do cidadão à boa administração judiciária.

Vale ressaltar, contudo, que as propostas ora apresentadas neste trabalho não visam a redução da sobrecarga de trabalho do Poder Judiciário – muito embora esse resultado seja esperado pela instituição e implementação de políticas públicas judiciárias nacionais voltadas aos meios adequados de resolução de conflitos, da negociação e da via extrajudicial em casos tais –, mas sim a solução das controvérsias transindividuais, com modicidade, eficiência e em prazo razoável.

Por fim, é preciso ter em mente que, muitas das perspectivas ora tratadas nesta dissertação, referem-se aos macros desafios do Poder Judiciário para o ciclo 2021-2026, conforme restou definido por meio da Resolução-CNJ n.º 325, de 29 de junho de 2020, sob monitoramento do Conselho. Como exemplo, fortalecimento da relação institucional do poder judiciário com a sociedade; agilidade e produtividade na prestação jurisdicional; prevenção de litígios e adoção de soluções consensuais para

os conflitos; aperfeiçoamento da gestão administrativa e da governança judiciária etc. (cf. Anexo II da Resolução-CNJ n.º 325/2020).²⁰⁹

Para mais, ao plano estratégico do Judiciário foi integrada a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Em outros termos, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU foram institucionalizados pelo Poder Judiciário brasileiro, na forma da Resolução-CNJ n.º 325/2020 acima mencionada (cf. Anexo III da Resolução-CNJ n.º 325/2020). Não bastasse isso, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público firmaram um pacto pela implementação dos objetivos da Agenda 2030, com o fim de garantir a igualdade de acesso à justiça para todos (ODS 16.3), primordialmente, em busca de solução pacífica das controvérsias.²¹⁰⁻²¹¹

²⁰⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução-CNJ n.º 325, de 29 de junho de 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365> Acesso em: 20 fev. 2023.

²¹⁰ Brasil. Conselho Nacional de Justiça. Pacto pela Implementação dos ODS da Agenda 2030 pelo Poder Judiciário e Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/578d5640079e4b7cca5497137149fa7f.pdf> Acesso em: 20 fev. 2023.

²¹¹ BRASIL. Nações Unidas. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16> Acesso em: 20 fev. 2023.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos**. 10 ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020).
- ARAÚJO, Fabio Caldas de. **Curso de Processo Civil: Parte Geral**. São Paulo: Malheiros, 2016, t. 1.
- ARGENTA, Graziela; ROSADO, Marcelo da Rocha. Do processo coletivo das ações coletivas ao processo coletivo dos casos repetitivos: modelos de tutela coletiva no ordenamento brasileiro. **Revista eletrônica de Direito Processual**. Rio de Janeiro. a. 11. v. 18. n.1. jan.-abr. 2017, p. 236-277.
- ARGUELHES, Diego Werneck; FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo e Camargo. O diálogo entre o CNJ e o Supremo. **Revista Interesse Nacional**. a. 4. n. 16. jan.-mar. 2012, p. 50-61.
- ARISTÓTELES. **A Política**. Trad. Maria Aparecida de Oliveira Silva. São Paulo: Edipro, 2019.
- BARBUGIANI, Fernando Augusto Sormani. **As recomendações administrativas do Ministério Público como instrumento de prevenção e solução de conflitos transindividuais**. Londrina: UEL, 2017 [dissertação de mestrado].
- BASTOS, Fabrício Rocha. Interface entre o CPC15 e os Processos Coletivos. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**. v. 70. out.-dez. 2018. p. 125-178.
- BELLINETTI, Luiz Fernando. Ações coletivas - um tema a ser ainda enfrentado na reforma do processo civil brasileiro - a relação jurídica e as condições da ação nos interesses coletivos. **Revista de Processo**. São Paulo. v. 98. abr.-jun. 2000. p. 125-132.
- BELLINETTI, Luiz Fernando. Definição de interesses difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. In: MARINONI, Luiz Guilherme (Org). **Estudos de direito processual civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- BELLINETTI, Luiz Fernando; CARDOSO, Carolina Dorta. A possibilidade de adoção dos negócios jurídicos processuais em ações coletivas. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**. v. 3. Brasília. Jan.-jun. 2017. p. 18-35.
- BELLINETTI, Luiz Fernando; HATOUM, Nida Saleh. Aspectos relevantes dos negócios jurídicos processuais previstos no art. 190 do CPC/2015. **Revista de Processo**. São Paulo. v. 260. p.12-16. out. 2016.
- BELLINETTI, Luiz Fernando; MENEGON, Flávia Osmarin Tosti. Exclusão digital no contexto pós-pandêmico: desafios para a virtualização da tutela jurisdicional à luz da Recomendação-CNJ n.º 101, de 12 de julho de 2021. **Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça**. v. 7. n. 2. p. 19-36.

BELLINETTI, Luiz Fernando; MENEGON, Flávia Osmarin Tosti. Administração da Justiça na contemporaneidade: reflexões sobre o “Juízo 100% digital” e os “Núcleos de Justiça 4.0” na perspectiva da cláusula geral de negociação processual. In: **V Encontro Virtual do CONPEDI**, Florianópolis/SC. Anais. 2022. p. 151-167.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Apresent. Tércio Sampaio Ferraz Júnior. Trad. Maria Celeste C. J. Santos. Rev. téc. Cláudio De Cicco. 6. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013. *E-book*.

CABRAL, Antônio do Passo; ZANETI JR., Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**. v. 287. Jan. 2019. p. 445-483.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Justiça multiportas e inovação. In: FUX, Luiz; ÁVILA, Henrique; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. et. al. (Coord.). **Tecnologia e Justiça Multiportas**. Indaiatuba: Foco, 2021.

CALVINO, Ítalo. **Palomar**. Trad. Ivo Barroso. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

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

CAPPELLETTI, Mauro. Problemas de reforma do processo civil nas sociedades contemporâneas. **Revista de Processo**, vol. 65/1992. jan.-mar.1992. p. 127-143.

CARPEAXU, Otto Maria. **A história concisa da literatura alemã**. São Paulo: Faro Editorial, 2013.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. A Constituição de 1988 como matriz de políticas públicas: direitos, deveres e objetivos no campo dos direitos sociais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; PAIVA, Paulo. et. al. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de direito do consumidor**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CHASE, Oscar G. **Direito, Cultura e Ritual: Sistemas de Resolução de Conflitos no Contexto da Cultura Comparada**. Trad. Sergio Arenhart; Gustavo Osna. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. O Conselho Nacional de Justiça e a Constituição. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto

Martins; MARRAFON, Marco Aurélio. *et. al.* (Coord.). **Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Saraiva, 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre um juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília. v. 35. n. 138, abr.-jun. 1998. p. 39-48

COMPARATO, Fábio konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, n. 40, 2001. p. 67-89.

CRESPO, Mariana Hernandez; SANDER, Frank E. A. Diálogos entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo, In: CRESPO, Mariana Hernandez. *et. al.* (Coord.). **Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

CUNHA. Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020a.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. Justiça multiportas: mediação, conciliação e arbitragem no Brasil. **Revista ANNEP de Direito Processual**. vol. 01. n. 01. jan./jun. 2020b. p. 140-162.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 18. ed. rev. ampl. atual. Salvador: Juspodivm, 2016.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 16. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual: administração judiciárias, boas práticas e competência normativa**. Salvador: Juspodivm, 2021.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. O sistema brasileiro de justiça multiportas como um sistema auto-organizado: interação, integração e seus institutos catalisadores. **Revista do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte – REPOJURN**. a. 03. n. 01. jan.-jun. 2023. p. 13-41.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia? *In*: PANDOLFI, Dulce. *et. al.* (Orgs.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FAZOLLI, Silvio Alexandre. **Bem jurídico ambiental: por uma tutela coletiva diferenciada**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**. v. 35.1. jan./jun. 2015. p. 195-217.

FUX, Rodrigo. As inovações tecnológicas como (mais uma) onda renovatória de acesso à justiça. In: FUX, Luiz; ÁVILA, Henrique; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. et. al. (Coord.). **Tecnologia e Justiça Multiportas**. Indaiatuba: Foco, 2021.

GODINHO, Robson Renault. Reflexões sobre os poderes instrutórios do juiz. In: DIDIER JR., Fredie (coord. geral). **Coleção NCPC**. Doutrina selecionada. Provas. 2. ed. rev. ampl. atual. Salvador: Juspodivm, 2016, v. 3.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; ALMEIDA, Gregório Assegra *et. al.* (Coord.). **Lei de Improbidade Administrativa**: obstáculos à plena efetividade do combate dos atos de improbidade. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; ROCHA, Jorge Bheron; MAIA, Maurilio Casas. **Custos vulnerabilis**: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis. Belo Horizonte: CEI, 2020.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Os fundamentos da justiça conciliativa. **Revista de Arbitragem e Mediação**. vol. 14. jul.-set. 2007a. p. 16-21.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Direito Processual Coletivo**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo. Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007b.

GUERRA, Gustavo Rabay. **Independência e Integridade**: o Conselho Nacional de Justiça e a Nova Condição da Política Judicial. Brasília: UnB, 2010 [tese de doutorado].

HAN, Byung-Chul. **Sociedade do cansaço**. Trad. Enio Paulo Giachini. 2. ed. ampl. Petrópolis-RJ: Vozes, 2017.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991.

KAFKA, Franz. **Essencial Franz Kafka**. Trad. Modesto Carone. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2011.

KAREL, Vasak. **The International dimensions of human rights**. Paris: Unesco, 1982.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**. 3 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2020.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARQUES, Cláudia Lima. O diálogo das fontes como método da nova teoria geral do direito: um tributo a Erik Jayme. In: MARQUES, Cláudia Lima (Coord.). **Diálogo das fontes: do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Curso de Direito Processual Civil Moderno**. 5. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Constituição Federal comentada**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2021.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico**. Plano da existência. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira. Conselho Nacional de Justiça e parcerias institucionais – Temas prioritários. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins; MARRAFON, Marco Aurélio. *et. al.* (Coord.). **Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Saraiva, 2016.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. **O espírito das leis**. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Emenda Constitucional n. 45 e o processo. **Revista Ministério Público**. Rio de Janeiro, RJ. (23). 2006. p. 165-178.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Convenções das partes sobre matéria processual**. Revista de Processo. v. 33/1984. jan.-mar. 1984. p. 181-191. Doutrinas Especiais de Processo Civil. vl. 3. out. 2011. p. 151-163.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. El derecho fundamental a la buena administración y el Derecho Administrativo. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**. São Paulo: Ed. RT. n. 19. a. 5. out./dez. 2021. p. 299-325.

NALINI, José Renato. O que esperar do CNJ nos próximos 10 anos? In: MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins; MARRAFON, Marco Aurélio. *et. al.* (Coord.). **Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Saraiva, 2016.

NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do Termo de Ajustamento de Conduta**. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

OLIVEIRA, Murillo Preve Cardoso de. Meios Alternativos de Resolução. In: NIEBUHR, Joel de Menezes et al. **Nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos**. 2. ed. Curitiba: Zenite, 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A arbitragem nos contratos da Administração Pública. **Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution - RBADR**, Belo Horizonte, v. 1, jan./jun. 2019, p. 101-123.

OCHOA, María Soledad Lagos. Resolución de conflictos en Chile a 50 años de la propuesta del sistema multipuertas de Frank Sander. **Revista de Derecho**, Consejo de Defensa del Estado. Chile. n. 37. 2017. p. 115-147.

FISS, Owen M. Against Settlement, 93 **YALE L. J.** 1073 (1984). Disponível em: https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/416/Against_Settlement.pdf?sequence=2&isAllowed=y Acesso em: 20 fev. 2023.

PEREIRA, Marco Antonio Marcondes. Transação no curso da ação civil pública. **Revista de Direito do Consumidor**. v. 16, out.-dez. 1995, p. 116-128.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Jurisdição e pacificação**: limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais. Curitiba: CRV, 2017.

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

PINKER, Steven. **O novo iluminismo**: em defesa da razão, da ciência e do humanismo. Trad. Laura Teixeira Motta e Pedro Maia Soares, São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2014;

PIZZOL, Patrícia Miranda. **Tutela coletiva**: Processo coletivo e técnicas de padronização das decisões, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

PLATÃO. **A República**. Trad. Ciro Mioranza. São Paulo: Lafonte, 2017.

RAMOS. André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2020.

RICHA, Morgana de Almeida. Amplitude do Poder Normativo do CNJ. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins; MARRAFON, Marco Aurélio. *et. al.* (Coord.). **Conselho Nacional de Justiça**: fundamentos, processo e gestão. São Paulo: Saraiva, 2016.

RICHA, Morgana de Almeida. **Políticas públicas judiciárias & acesso à justiça**. São Paulo: LTr, 2022.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

ROSILHO, André Janjácómo. O poder normativo do CNJ: um caminho para se pensar o experimentalismo institucional. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais (RBEC)**. Belo Horizonte. v 5. n. 20. out.-dez. 2011. p. 141-160.

SADEK, Maria Tereza Aina. CNJ: O futuro na agenda. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins; MARRAFON, Marco Aurélio. *et. al.* (Coord.). **Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Saraiva, 2016.

SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *et. al.* (Coord.). **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem: curso de método adequado de solução de controvérsias**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SANDER, Frank Ernest Arnold. *et. al.* (Coord.). **Dispute resolution: negotiation, mediation, and other processes**. 4th. ed. New York: Aspen Publishers, 2003.

SANDER, Frank Ernest Arnold. Future of ADR. The Earl F. Nelson Memorial Lecture, The, 2000 **Journal of Dispute Resolution**, v. 2000. iss. 1. art. 5. Disponível em: <https://scholarship.law.missouri.edu/jdr/vol2000/iss1/5> Acesso em: 20 fev. 2023.

SANDER, Frank Ernest Arnold. Varieties of Dispute Processing. **Pound Conference**. National Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice. Conference Papers. april 1976: St. Paul, Minnesota, p. 147-183.

SANTOS, Boaventura de Sousa; GOMES, Conceição. Geografia e democracia para uma nova justiça. **Julgar**. n. 2. mai.-ago. 2007. p. 109-128.

SARMENTO, Daniel. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed., 3. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

SILVA, Jeovan Assis da; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima. Políticas judiciárias: O Judiciário como autor de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. Brasília 62 (2). abr.-jun. 2011. p. 119-136.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 8. ed. São Paulo: Malheiros.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1. ed. 1. reimpr. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2021.

SMITH, Reginald Heber. An Introduction to Legal Aid Work. **The Annals of the American Academy of Political Science**, v. 124, mar. 1926.

SOARES, Mirelle Fernandes. **O CNJ e a administração da justiça brasileira**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

SORDI, Neide A. D. De. O Departamento de Pesquisas do CNJ e a sua contribuição ao fomento, [sic] à pesquisa e à gestão da informação no Poder Judiciário. In:

MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins; MARRAFON, Marco Aurélio. et. al. (Coord.). **Conselho Nacional de Justiça**: fundamentos, processo e gestão. São Paulo: Saraiva, 2016.

SOUSA, José Pedro Galvão; GARCIA, Clovis Lema; TEIXEIRA, José Fraga. **Dicionário de Política**. Rio de Janeiro: CDB, 2021.

SUSSKIND, Richard. **Online Courts and the Future of Justice**. Oxford: Oxford University Press, 2019, *E-book*.

STOCO, Rui. Conselho Nacional de Justiça – Criação e vocação. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins; MARRAFON, Marco Aurélio. et. al. (Coord.). **Conselho Nacional de Justiça**: fundamentos, processo e gestão. São Paulo: Saraiva, 2016.

STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clemerson Merlin. Os limites constitucionais das resoluções [*sic*] do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Migalhas**. 2005. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/18408/os-limites-constitucionais-das-resulocoos-do-conselho-nacional-de-justica--cnj--e-conselho-nacional-do-ministerio-publico-cnmp> Acesso em 09 jan. 2023.

TALAMINI, Eduardo. **A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais** (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitória). 2005. O presente texto toma por base estudo realizado para conferências apresentadas no simpósio “A Justiça Federal e o processo civil” (Curitiba, 4.06.2004) e no V Encontro Nacional dos Advogados da União (Natal, 22.10.2004). Disponível em: <https://www.academia.edu/231461> Acesso em: 23 mar. 2023.

TARTUCE, Fernanda. Conciliação em juízo: o que (não) é conciliar? In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. et. al. (Coord.). **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem**: curso de método adequado de solução de controvérsias. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

TORRES, Tiago Henrique. Multiportas abertas ao case management. **Contraditor**, 2022. Disponível em: https://www.contraditor.com/multiportas-abertas-ao-case-management/#_ftnref5 Acesso em: 20 fev. 2023.

VENTURI, Elton. Transação em direito indisponível? **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 251, jan. 2016, p. 391-426.

VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo coletivo e direito à participação**: técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Juspodivm, 2022.

VITORELLI, Edilson; ZANETI JÚNIOR, Hermes. (Coord.). **Casebook de processo coletivo**: estudos de processo a partir de casos. São Paulo: Almedina, 2020, v. 2 (técnicas extrajudiciais de tutela coletiva e temas especiais).

WALD, Arnold. Dispute Resolution Boards: Evolução Recente. **Revista de Arbitragem e Mediação**, v. 30, jul.-set. 2011, p. 139-151.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Reforma do processo coletivo**: indispensabilidade de disciplina diferenciada para direitos individuais homogêneos e para direitos transindividuais. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo. Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. rev., atual, e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.