



Escola Nacional
de Formação
e Aperfeiçoamento
de Magistrados



Programa de Pós-Graduação
Profissional em Direito da Enfam

**ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE
MAGISTRADOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO E PODER JUDICIÁRIO
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL**

ADRIANA CARNEIRO DA CUNHA MONTEIRO NÓBREGA

**ABRINDO PORTAS: AS RECLAMAÇÕES PRÉ-PROCESSUAIS E O
PAPEL INTERINSTITUCIONAL DOS NÚCLEOS E CENTROS DE
CONCILIAÇÃO NO TRATAMENTO ADEQUADO DA LITIGIOSIDADE
RECORRENTE**

Brasília-DF

2022

ADRIANA CARNEIRO DA CUNHA MONTEIRO NÓBREGA

ABRINDO PORTAS: AS RECLAMAÇÕES PRÉ-PROCESSUAIS E O PAPEL
INTERINSTITUCIONAL DOS NÚCLEOS E CENTROS DE CONCILIAÇÃO NO
TRATAMENTO ADEQUADO DA LITIGIOSIDADE RECORRENTE

Trabalho de conclusão de curso, na modalidade de dissertação, apresentado ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Direito.

Área de concentração: Direito e Poder Judiciário

Orientador(a): Prof.^a Ma. Priscilla Pereira Costa Correa

Brasília-DF

2022

ADRIANA CARNEIRO DA CUNHA MONTEIRO NÓBREGA

ABRINDO PORTAS: AS RECLAMAÇÕES PRÉ-PROCESSUAIS E O PAPEL
INTERINSTITUCIONAL DOS NÚCLEOS E CENTROS DE CONCILIAÇÃO NO
TRATAMENTO ADEQUADO DA LITIGIOSIDADE RECORRENTE

Trabalho de conclusão de curso, na modalidade de dissertação, apresentado ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre(a) em Direito.

Área de concentração: Direito e Poder Judiciário

Orientador(a): Prof.^a Ma. Priscilla Pereira Costa
Correa

Aprovado em: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Ma. Priscilla Pereira Costa Correa (Orientadora)

Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM

Prof. Dr. José Marcos Lunardelli

Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM

Prof. Me. Roberto Portugal Bacellar

Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM

Dedico este trabalho ao meu marido Humberto, às minhas filhas, Helena e Sofia, aos meus pais, Tereza e Paulo, e aos familiares e amigos que sempre me incentivaram.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, Professora Priscilla, pela condução sensata e humana; aos meus professores e colegas, verdadeiros amigos e amigas que encontrei pela vida, por me ajudarem a desenvolver este trabalho.

"Mesmo quando tudo parece desabar, cabe a mim decidir entre rir ou chorar, ir ou ficar, desistir ou lutar; porque descobri, no caminho incerto da vida, que o mais importante é o decidir." (Cora Coralina)

RESUMO

Esta dissertação é baseada em pesquisa e avaliação da utilização das reclamações pré-processuais (RPPs), conduzidas pelos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e Centros de Conciliação, no tratamento adequado da litigiosidade recorrente de direito público. Será considerada como estudo de caso a abordagem dos litígios envolvendo o Auxílio Emergencial (benefício assistencial instituído pela Lei de nº 13.982/2020 como enfrentamento à crise desencadeada pela pandemia do Coronavírus), desenvolvida pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Será dado enfoque nos efeitos da categorização de demandas e do diálogo interinstitucional na construção de soluções inovadoras de gestão processual. O trabalho apresentará como referenciais teóricos o sistema judicial multiportas, o *design* de sistemas de disputas e a legitimação pelo procedimento, com vistas à remodelação de condutas voltadas à gestão judiciária, ao desenvolvimento dos métodos de comunicação interinstitucional e ao fortalecimento e legitimação da cultura de pacificação e aprimoramento da atuação do Poder Judiciário.

Palavras-chave: Sistema Judicial Multiportas; Conciliação; Categorização; Diálogo interinstitucional; Legitimação.

ABSTRACT

This dissertation is based on the research and evaluation of the use of pre-procedural complaints (RPPs), conducted by the Permanent Nucleus of Consensual Methods of Conflicts Resolution and Conciliation Centers, in the adequate treatment of recurrent litigation under public law. It will be considered as a case study the approach to litigation involving Emergency Assistance (assistance benefit established by Law n. 13.982/2020 as a response to the crisis triggered by the Coronavirus pandemic), developed by the Permanent Nucleus of Consensus Methods of Conflicts Resolution of the Federal Regional Court of 2nd Region. Focus will be given to the effects of categorization of demands and interinstitutional dialogue in the construction of innovative procedural management solutions. The work will present as theoretical references the multi-door judicial system, the design of dispute systems and the legitimation through the procedure, with a view to remodeling conducts aimed at judicial management, the development of interinstitutional communication methods and the strengthening and legitimization of the culture of pacification and improving the performance of the Judiciary.

Keywords: Multiport Judicial System; Conciliation; Categorization; Interinstitutional dialogue; Legitimation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxograma simplificado da reclamação pré-processual	68
Figura 2 – Quantitativo de ações distribuídas relacionadas à COVID-19	76
Figura 3 – Quantitativo de ações distribuídas relacionadas ao Auxílio Emergencial	77
Figura 4 – Formulário padrão para protocolo da reclamação pré-processual no TRF2	91
Figura 5 – Quadro geral das demandas de Auxílio Emergencial no TRF2	92
Figura 6 – Tempo médio de tramitação	94
Figura 7 – Reclamações pré-processuais de auxílio emergencial recebidas no NPSC do TRF2	95
Figura 8 – Índice ajustado de acordos	96
Figura 9 – Resultado das audiências virtuais de auxílio emergencial realizadas pelo NPSC2	96
Figura 10 – Flutuação do índice de acordos conforme categorização mensal	105

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Categorização de demandas conforme os períodos definidos pelas Portarias NPSC TRF2	102
---	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estatística mensal dos percentuais de acordo, com destaque no período de categorização	105
---	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Pesquisa de satisfação - Acesso	97
Gráfico 2 – Pesquisa de satisfação - Público - Gênero	98
Gráfico 3 – Pesquisa de satisfação - Público - Faixa etária	98
Gráfico 4 – Pesquisa de satisfação - Canal de atendimento	99
Gráfico 5 – Pesquisa de satisfação - Valor da parcela	99
Gráfico 6 – Pesquisa de satisfação - Participação em audiência de conciliação	100
Gráfico 7 – Pesquisa de satisfação - Índice de implantação do benefício	100
Gráfico 8 – Pesquisa de satisfação - Experiência do usuário	101
Gráfico 9 – Pesquisa de satisfação - Recomendação do serviço	101

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADR	<i>Alternative Dispute Resolution</i>
AGU	Advocacia Geral da União
CEJUSC	Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania
CF	Constituição Federal
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CPC	Código de Processo Civil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DPP	Direito e Políticas Públicas
DSD	Desenho de Solução de Disputas
ENFAM	Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados
FGV	Fundação Getúlio Vargas
MASC	Meio Alternativo de Solução de Conflitos
NPSC2 TRF2	Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal Regional Federal da 2ª Região
NUPEMEC	Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos
RPP(s)	Reclamação(ões) pré-processual(ais)
SIPROC-SJRJ	Sistema de atendimento informatizado do setor de primeiro atendimento da Seção Judiciária do Rio de Janeiro
SJES	Seção Judiciária do Espírito Santo
SJPB	Seção Judiciária da Paraíba
SJRJ	Seção Judiciária do Espírito Santo
TRF	Tribunal Regional Federal
TPU	Tabela Processual Unificada

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	METODOLOGIA	26
3	CONTEXTUALIZAÇÃO DA TEMÁTICA	33
3.1	Acesso à justiça e sistema judicial multiportas	33
3.2	<i>Design</i> de sistemas de disputas	37
3.3	Legitimação pelo procedimento	41
4	TRATAMENTO ADEQUADO DA LITIGIOSIDADE RECORRENTE	44
4.1	Adequação do tratamento de conflitos	44
4.2	Litigiosidade recorrente de direito público: conceito e diferenciações em relação a outras caracterizações da litigância	46
4.3	Particularidades da litigância repetitiva e da aplicação dos meios consensuais conforme a competência da Justiça Federal	49
5	NÚCLEOS PERMANENTES DE MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CENTROS JUDICIÁRIOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA	54
5.1	Política judiciária nacional de tratamento adequado de conflitos	54
5.2	Estrutura, atribuições e funcionamento	57
5.2.1	<i>Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos</i>	57
5.2.2	<i>Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania</i>	59
5.3	Diálogo e papel interinstitucional: reflexos na construção de soluções envolvendo o Poder Judiciário	62
6	RECLAMAÇÕES PRÉ-PROCESSUAIS	66
6.1	Conciliação pré-processual	66
6.2	Conceito e características das reclamações pré-processuais	68
6.3	As reclamações pré-processuais, a categorização de critérios e a procedimentalização da isonomia nas demandas repetitivas de direito público	69
7	ESTUDO DE CASO: UTILIZAÇÃO DAS RECLAMAÇÕES PRÉ-PROCESSUAIS PARA TRATAMENTO DA DEMANDA DE	73

AUXÍLIO EMERGENCIAL NO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO	
7.1 Auxílio emergencial: contextualização	73
7.1.1 <i>Desafios e principais problemas verificados</i>	74
7.1.2 <i>Propostas e estratégias de enfrentamento</i>	75
7.1.2.1 <i>Prevenção de litígios</i>	75
7.1.2.2 <i>Atuação pré-processual</i>	77
7.1.2.3 <i>Fluxos processuais diferenciados</i>	79
7.1.3 <i>Principais iniciativas</i>	80
7.1.3.1 <i>Tribunal Regional Federal da 1ª Região</i>	80
7.1.3.2 <i>Tribunal Regional Federal da 2ª Região</i>	81
7.1.3.3 <i>Tribunal Regional Federal da 3ª Região</i>	82
7.1.3.4 <i>Tribunal Regional Federal da 4ª Região</i>	83
7.1.3.5 <i>Tribunal Regional Federal da 5ª Região</i>	84
7.2 Justificativa do caso escolhido: Tribunal Regional Federal da 2ª Região	85
7.3 Coleta inicial dos dados	86
7.4 Análise das informações	88
7.5 Exame da efetividade da reclamação pré-processual na abordagem da demanda repetitiva e impacto do estabelecimento de critérios de categorização	106
8 CONCLUSÃO	111
REFERÊNCIAS	114
BIBLIOGRAFIA A SER CONSULTADA	122

1 INTRODUÇÃO

De acordo com dos dados extraídos do Relatório Justiça em Números 2021 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)¹, o índice geral de conciliação, considerado o ano-base 2020, sofreu novo decréscimo para 9,9%. O indicador é obtido a partir do percentual de sentenças homologatórias de acordo, em comparação ao montante global de sentenças e decisões terminativas prolatadas no ano anterior.

Ao observar a série histórica do referido percentual, trata-se do quarto ano consecutivo de queda, após o aumento verificado em 2016², com o advento do novo Código de Processo Civil (CPC), que entrou em vigor em março daquele ano e tornou obrigatória a audiência de conciliação e mediação, nos termos de seu art. 334³.

O mesmo Relatório enfatiza que, incluídos os procedimentos pré-processuais e as classes processuais não contabilizadas no dado inicial (reclamações pré-processuais, inquéritos, termos circunstanciados, cartas precatórias, precatórios, requisições de pequeno valor, entre outras classes), o percentual de conciliação baixa de 9,9% para 7,3%, sendo de 6,1% na Justiça Estadual, e de 8,4% na Justiça Federal⁴.

Os números nos conduzem a reflexões acerca da efetividade da conciliação como promessa de um novo paradigma de Justiça⁵, e de como deve ser adequadamente implementada com vistas à sua própria legitimação no cenário das práticas consensuais de resolução de conflitos no Poder Judiciário, conforme a natureza da demanda, o perfil dos litigantes e os objetivos que se buscam alcançar.

Rafaela Selem Moreira e Roberto Fragale Filho, nesta linha de pensamento, trouxeram a discussão acerca do lugar político do Poder Judiciário na

¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021. p. 191-198.

² Conforme dados do Relatório Justiça em Números 2021 do CNJ: 2015: 11,1%, 2016: 13,6%, 2017: 13,5%, 2018: 12,7%, 2019: 12,5%, 2020: 9,9%.

³ CPC, art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência. (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334. Acesso em: 15 jan. 2022.)

⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021. p. 191-198.

⁵ MOREIRA, Rafaela Selem; FRAGALE FILHO, Roberto da Silva. Administração de conflitos e democracia: uma análise da página eletrônica do Conselho Nacional de Justiça. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 185-203, mai./ago. 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/49888>. Acesso em: 15 jan. 2022.

promoção da democracia a partir de técnicas de resolução consensual de conflitos, lembrando o papel do Banco Mundial na publicação de relatório, em 1996, voltado ao melhor funcionamento desse Poder, com indicação de reforma que privilegiasse a adoção dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos como opções diferenciadas ao sistema formal e métodos para minoração dos obstáculos de acesso à justiça. Segundo os autores, no Brasil, no entanto, incorporadas ao sistema formal de justiça e uma vez institucionalizadas, as referidas práticas correriam o risco de serem reduzidas a ferramentas de diminuição de taxas de congestionamento de demandas, descaracterizando-se como possibilidades emancipatórias e de exercício de cidadania ativa.⁶

Marc Galanter, aliás, alertava sobre a necessidade de realizar escolhas de cunho político no racionamento e na distribuição da justiça, acrescentando que:

Os MASCs podem ser promovidos de modo a perseguir uma maior qualidade do processo ou dos resultados – aumento da mútua satisfação, obtenção de soluções ganha-ganha, cicatrização de relações rompidas, e assim por diante. Essas características são frequentemente aduzidas na defesa dos Meios Alternativos e podem ocorrer em alguns programas, particularmente na resolução de disputas empresariais de alto nível. Todavia, a maioria dos programas são implementados e justificados em razão de fatores de custo e controle. Seja fundada na sua qualidade ou na sua produtividade, a justificativa de defesa dos MASCs deve ter como parâmetro a ser igualado ou superado a noção de justiça advinda das medidas geralmente prescritas (mas frequentemente não entregues) pelas instituições legais.⁷

Owen Fiss, por sua vez, critica o movimento favorável ao acordo, imputando basear-se em premissas questionáveis, como na crença de que, como prática genérica, seria preferível ao julgamento ou devesse ser institucionalizado de forma extensa e ilimitada. Afirma que, assim entendida, a avença estamparia o desequilíbrio de poder entre as partes litigantes (muitas vezes decorrente da disparidade de recursos), bem como poderia mascarar a ausência de consentimento

⁶ MOREIRA, Rafaela Selem; FRAGALE FILHO, Roberto da Silva. Administração de conflitos e democracia: uma análise da página eletrônica do Conselho Nacional de Justiça. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 185-203, mai./ago. 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/49888>. Acesso em: 15 jan. 2022.

⁷ GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. **Revista Brasileira De Sociologia Do Direito**, Recife, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jul. 2015. Disponível em: <https://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2021/04/Marc-Galanter.pdf>. Acesso em: 15. Jan. 2022. p. 42-43.

legítimo. Desenvolve, ainda, a ideia de que o acordo não poderia ser visto como um substituto perfeito para o julgamento, porque acabaria por banalizar a extensão e escopo da ação judicial, como medida adequada para a solução da questão; ademais, em sua visão, também, reduziria “[...] a função social do processo judicial à solução privada de controvérsias”.⁸

Esse mesmo autor, no entanto, ao assumir uma postura crítica, reforça a perspectiva que considera mais adequada: a de que “[...] o movimento favorável ao acordo deve introduzir uma perspectiva qualitativa” e “demonstrar aptidão” para a solução dos casos; “[...] caso contrário, em breve será considerado irrelevante [...], em vez de responder às verdadeiras questões que lhe conferem sua grande influência e relevância”.⁹

Com base nesse raciocínio, o debate perpassa a análise da adequação e do direcionamento vocacionado dos conflitos, enfocando o referido autor que grande parte dos adeptos aos métodos alternativos de solução de disputas “[...] não se esforça para distinguir os diferentes tipos de casos ou para sugerir que ‘as práticas amigáveis da conciliação e do acordo’ podem ser particularmente apropriadas para determinados tipos de casos”.¹⁰

Conquanto a questão não seja puramente quantitativa, quanto ao índice geral de acordos (conforme números expostos supra), mas igualmente qualitativa (adequação), os baixos números de conciliação, nada obstante dependentes de outras variáveis, poderiam sugerir, a princípio, impropriedade dos meios utilizados, dos indicadores ou da respectiva operacionalização dos métodos consensuais de solução de conflitos, a depender da natureza da controvérsia. Entretanto, conforme diria Joaquim Falcão, “[...] o prognóstico precisa de diagnóstico. Este, sem aquele, é paralisação e farsa. Aquele, sem este, é ideologia e assombração”¹¹. Como juíza coordenadora do Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania

⁸ FISS, Owen. **Um novo Processo Civil**: estudos norte-americanos sobre Jurisdição, Constituição e sociedade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 139.

⁹ FISS, Owen. **Um novo Processo Civil**: estudos norte-americanos sobre Jurisdição, Constituição e sociedade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 143.

¹⁰ FISS, Owen. **Um novo Processo Civil**: estudos norte-americanos sobre Jurisdição, Constituição e sociedade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 144.

¹¹ FALCÃO, Joaquim. O futuro é plural: administração de justiça no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 74, p. 22-35, jun./ago. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i74p22-35>. Acesso em: 15 jan. 2022. p. 24.

da Seção Judiciária Federal da Paraíba (CEJUSC-SJPB), tais pontos sempre foram fonte de inquietação.

Quanto aos indicadores escolhidos pelo CNJ, não seria possível deixar de problematizar o fato de as decisões homologatórias de acordo não entrarem no cômputo dos percentuais, visto que o índice de conciliação é alcançado apenas pelo comparativo entre o número de sentenças homologatórias de acordo em relação ao total de sentenças e decisões terminativas prolatadas, o que, pela ausência de indicador importante, tem impacto na obtenção de dados mais realistas. Em relação ao citado aspecto, este trabalho limita-se a levantá-lo, deixando para futuras pesquisas o estudo mais detalhado, visto que não é, propriamente, o objeto do presente exame.

No que toca à operacionalização dos métodos consensuais, conforme adequação a cada tipo de controvérsia, chama a atenção a quantidade de processos enviados à conciliação sem qualquer perspectiva de solução amigável. Faz-se referência, particularmente, a determinadas demandas de direito público, notadamente de massa (repetitivas/recorrentes, as quais, em geral, têm origem em política pública comum e reproduzem a mesma questão de direito, embora com diferenciações de ordem fática), que encontram na Justiça Federal (ramo de atuação desta pesquisadora) terreno fértil, por razões de delimitação da competência constitucional¹² (art. 109 da Constituição Federal¹³).

Com efeito, ainda de acordo com o Relatório Justiça em Números 2021¹⁴, do CNJ, destacou-se, na Justiça Federal, no ano-base 2020, grande montante de processos de Direito Previdenciário, sendo, nesta sequência, o auxílio-doença previdenciário (4,77% do total de feitos) e a aposentadoria por invalidez (3,28%) os mais incidentes. Figura, ainda, na lista dos cinco maiores do Juizado Especial Federal, o auxílio emergencial¹⁵ (2,46% das demandas, considerados todos os assuntos da Tabela Processual Unificada [TPU] vinculados aos juizados especiais federais), benefício assistencial instituído pela Lei nº 13.982/2020, com o fim de proporcionar

¹² A matéria será melhor tratada no item 4.3, intitulado Particularidades da litigância repetitiva e da aplicação dos meios consensuais conforme a competência da Justiça Federal.

¹³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021. p. 272.

¹⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021. p. 272.

proteção social temporária e emergencial no período de enfrentamento à crise desencadeada pela pandemia do Coronavírus¹⁶.

Em relatório final de pesquisa (Edital de Seleção nº 01/2009 do CNJ) acerca do diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça, Daniela Monteiro Gabbay e Luciana Gross Cunha trouxeram novas inquietações à discussão sobre a litigância recorrente¹⁷.

Ao diagramarem um estudo de caso previdenciário, as autoras sustentaram a ausência de antagonismo entre as ideias de “filtro de litigância” e “acesso à justiça”, a partir da hipótese de que essa interpretação estaria “enviesada pela perspectiva que considera ‘filtro’ como contenção/restrrição e ‘acesso’ como ampliação”, concluindo que:

Uma análise possível a partir dos dados coletados indica que a sensação de acesso à justiça não é simplesmente quantitativa (não se mede simplesmente pelo ingresso em uma instância judicial), nem é condicionada a um processo pleno de garantias que culmina em uma decisão judicial. A sensação de acesso à justiça é também substancial: benefício material do direito alegado, seja por via judicial ou, antes disso, pela via administrativa, ou mesmo por resolução extrajudicial entre as próprias partes.¹⁸

A própria concepção do Sistema Judicial Multiportas está fulcrada na premissa de implementação de um mecanismo que impulse essa mudança de mentalidade, permitindo a adaptação do procedimento à natureza da controvérsia e a resolução das disputas por métodos adequados às suas particularidades, de modo a

¹⁶ BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁷ GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça. **Relatório final de pesquisa**. Edital de Seleção nº 01/2009 do CNJ. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – Direito GV, 2010.

¹⁸ GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça. **Relatório final de pesquisa**. Edital de Seleção nº 01/2009 do CNJ. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – Direito GV, 2010. p. 161.

fomentar o rearranjo necessário ao tratamento das lides de maneira congruente e produtiva, contribuindo para uma potencial melhoria e eficiência do Judiciário.

Dessa maneira, a atual realidade do Poder Judiciário, evidenciada pela necessidade de tratamento adequado da litigiosidade recorrente (particularmente de direito público, objeto da presente pesquisa), e reafirmação da própria legitimidade, exige a adoção de soluções adequadas de acesso democrático à Justiça, que reforcem a delimitação do paradigma processual contemporâneo, baseado na instrumentalidade, flexibilidade e adaptabilidade.

Nesse contexto, propõe-se dissertação, baseada em pesquisa bibliográfica do tema e avaliação da utilização das reclamações pré-processuais (RPPs), conduzidas pelos Núcleos e Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), no tratamento adequado da litigiosidade recorrente, tomando-se como estudo de caso o tratamento dos litígios que envolvem o já mencionado auxílio emergencial.

Busca-se igualmente examinar o papel do CEJUSC, firmado, pela Resolução CNJ nº 282/2019¹⁹ combinada com a Resolução CNJ nº 219/2016²⁰, como unidade judiciária (atividade-fim), bem como do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos dos Tribunais (NUPEMEC) como facilitadores dessa política judiciária de tratamento adequado de conflitos (Resolução CNJ nº 125/2010²¹), com reforço regulatório do Código de Processo Civil (art. 3º, §§ 2º e 3º e art. 165²²) e da Lei da Mediação (Lei nº 13.140/2015²³, art. 24).

¹⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 282, de 29 de março de 2019**. Altera a Resolução CNJ nº 219, de 26 de abril de 2016, que dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo grau e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2912>. Acesso em: 15 jan. 2022.

²⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 219, de 26 de abril de 2016**. Dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo grau e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2274>. Acesso em: 15 jan. 2022.

²¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 15 jan. 2022.

²² BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334. Acesso em: 15 jan. 2022.

²³ BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 15 jan. 2022.

Uma das ferramentas possíveis para efetivação da referida política, conforme a hipótese em que se baseia o presente trabalho, seria a reclamação pré-processual (RPP), instrumento anterior à distribuição dos feitos e voltado à tentativa prévia de conciliação, e que materializaria o oferecimento, na estrutura do sistema de Justiça, de lugar para diálogo das partes quanto à sua própria habilidade de resolução de problemas.

Tais foram, portanto, as problematizações que incentivaram a presente pesquisa: a reclamação pré-processual pode ser adequadamente utilizada para a abordagem da demanda repetitiva de direito público? Se possível, essa utilização seria feita de forma indiscriminada ou haveria condições e parâmetros objetivos a serem analisados? Nesse contexto, a categorização de demandas pode ser considerada parâmetro objetivo para que a reclamação pré-processual se mostre como instrumento adequado, em qualidade e produtividade, para o tratamento da litigiosidade recorrente de direito público?

Dadas as questões acima indicadas, formulou-se a hipótese, certamente sujeita à avaliação, de que as reclamações pré-processuais poderiam ser utilizadas para a abordagem adequada da litigância repetitiva dessa natureza, a partir da fixação de critérios prévios de customização, voltados à solução consensual, e, ainda, que essa sistemática poderia ser facilitada em decorrência do diálogo interinstitucional preliminar entre as instituições envolvidas na trajetória do conflito, com vistas a otimizar o uso do referido instrumento.

Para tanto, conforme metodologia que será delineada na seção seguinte, inclusive com a indicação dos motivos que levaram à escolha da abordagem para a pesquisa empírica, optou-se por estudo de caso referente ao tratamento dos litígios de auxílio emergencial, junto ao Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2) – vinculado ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2), única Corte Federal no país que apresentou, relativamente à referida demanda extraordinária, política institucionalizada e uniforme, para suas respectivas Seções, de manejo via reclamações pré-processuais.

O objetivo geral deste trabalho é, portanto, considerando o estudo de caso acima referenciado, avaliar a importância do desenvolvimento da cultura dos métodos consensuais de solução de conflitos, com repercussão social na prevenção das lides, notadamente no tratamento da litigiosidade recorrente de direito público, pela

utilização da reclamação pré-processual (RPP), como instrumento prévio ao ajuizamento e mediante estabelecimento preliminar de critérios interinstitucionais de viabilidade para processamento.

Os objetivos específicos estão sintetizados nas seguintes propostas:

a) examinar as contribuições do estudo de caso e as conclusões que influenciam a análise do papel interinstitucional dos Núcleos e Centros de Conciliação como unidades facilitadoras da política judiciária de tratamento adequado de litígios, bem como os reflexos nas searas da prevenção do conflito e da eficiência do sistema de justiça;

b) avaliar a prestação de Justiça a partir do diálogo interinstitucional e do uso de iniciativas inovadoras de gestão de processos e demandas repetitivas, com vistas ao potencial aperfeiçoamento da prática jurisdicional vinculada ao instituto estudado;

c) aferir, a partir dos pressupostos do Sistema Judicial Multiportas e da teoria da legitimação pelo procedimento, a utilização das reclamações pré-processuais no tratamento da litigiosidade recorrente, de forma a permitir, a partir da racionalização do encaminhamento das controvérsias, bem como do Desenho de Solução de Disputas em perspectiva macro, o acesso democrático à justiça pacificadora, mediante o estabelecimento de critérios de categorização, voltados à submissão prévia dos feitos ao método de solução consensual mais adequado a cada tipo de disputa.

Sendo assim, após a apresentação das linhas gerais da pesquisa, incluindo tema problematizado, justificativa e objetivos, constantes nesta seção introdutória, bem como da apresentação da metodologia (seção 2), serão desenvolvidos os fundamentos teóricos pertinentes.

Na seção 3, será trabalhada a concepção do Sistema Judicial Multiportas e sua relação com o acesso à justiça, com fulcro na premissa de adaptação do procedimento à natureza da controvérsia e na ideia de resolução das disputas por métodos adequados às suas particularidades. Com foco na pertinência da aplicação da consensualidade como via adequada ao manejo das lides, particularmente as de cunho recorrente de direito público, será investigado o contexto da criação de mecanismos efetivos de implementação, que funcionem, em sequência, como facilitadores de portas de entrada, processamento adequado conforme as

características da lide, na forma de *Design* de Sistemas de Disputas²⁴ em perspectiva macro e, por fim, vias de saída verdadeiramente apaziguadoras da crise subjacente. Serão traçados, ainda, no que pertine aos limites da pesquisa, os contornos da teoria da legitimação pelo procedimento, de Niklas Luhmann²⁵, que visualiza o procedimento como forma de alcance da isonomia material, de cunho sociológico, e de que maneira essa teoria se relaciona com o objeto deste estudo.

Na seção 4, serão trabalhados os conceitos necessários ao enfoque do problema de pesquisa, com a delimitação dos sentidos em que são tomados os termos utilizados na dissertação. Dessa maneira, será indicado o significado em que o termo adequação é utilizado (produção/qualidade), no contexto da sistemática do desenho de solução de disputas. Ainda, o conceito de litigiosidade recorrente/repetitiva de direito público receberá atenção especial, procedendo-se ao exame da respectiva diferenciação em relação a outras caracterizações da litigância. Serão igualmente avaliadas as particularidades da litigância repetitiva e da aplicação dos meios consensuais conforme a competência da Justiça Federal, ramo objeto do estudo de caso em que se baseia a presente investigação.

A seção 5 evidenciará a estrutura, atribuições e funcionamento dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, no contexto da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de litígios, instituída pela Resolução nº 125/2010, do CNJ²⁶. Serão relacionados os contornos basilares da mencionada política, bem como será dada ênfase ao papel interinstitucional dos Núcleos Permanentes e Centros de Conciliação na construção do diálogo facilitador da respectiva operacionalização. Ainda, examinar-se-ão os reflexos do diálogo/interlocução interinstitucional na construção de soluções para o tratamento das demandas repetitivas de direito público, evidenciando de que maneira essa modalidade de atuação a partir da formação de parcerias e do uso de iniciativas inovadoras de gestão

²⁴ FALECK, Diego. **Manual de Design de Sistemas de Disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

²⁵ LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. (Coleção Pensamento Político)

²⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 15 jan. 2022.

de processos e demandas recorrentes pode contribuir para a prevenção do conflito e para a eficiência do sistema de justiça.

A seção 6 será voltada ao exame da utilização das reclamações pré-processuais no tratamento da litigiosidade recorrente, como instrumento de gestão processual e método de avaliação de alternativas. Inicialmente, serão trabalhados conceitos da conciliação pré-processual e delimitadas as características e normatizações relativas ao instituto da reclamação pré-processual. Ainda, será avaliada a potencialidade da utilização da reclamação pré-processual como instrumento de incentivo à solução prévia consensual em demandas repetitivas de direito público, bem como o impacto da parametrização de critérios voltados à garantia da isonomia em sua operacionalização. Será, ainda, delineado o princípio da procedimentalização da isonomia aplicado à lógica das demandas repetitivas de direito público, no sentido de proporcionar a formação de uma linha de atuação baseada em critérios de padronização, cuja legitimidade estaria assentada na aceitação de um procedimento voltado ao tratamento isonômico das demandas.

A seção 7 trará a abordagem dos resultados do exame de estudo de caso relativo à utilização das reclamações pré-processuais para tratamento da demanda de auxílio emergencial no Tribunal Regional Federal da 2ª Região, política institucionalizada na referida Corte. Proceder-se-á à indicação dos motivos que levaram à escolha do mencionado caso, bem como será delineado o caminho metodológico específico da pesquisa empírica indicada. Os dados serão analisados conforme informações obtidas junto ao Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2), do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF 2).

Por fim, na seção 8, será feita a análise da efetividade da reclamação pré-processual na abordagem da demanda repetitiva e dos efeitos, na operacionalização da sistemática, do estabelecimento da categorização prévia de lides, a partir de parâmetros firmados interinstitucionalmente, por meio do exame das Portarias que institucionalizaram o projeto, estatísticas do Tribunal e resultados da pesquisa de satisfação.

2 METODOLOGIA

Procurou-se construir a pesquisa objeto deste trabalho com rigor científico, obedecendo a uma série de etapas que visassem aferir as hipóteses enunciadas.

Conforme visto na seção introdutória, aqui retomado de forma resumida, o objetivo geral da pesquisa consiste em avaliar a importância do desenvolvimento da cultura dos métodos consensuais de solução de conflitos, com repercussão social no tratamento adequado da litigiosidade recorrente, em especial, de direito público, considerando estudo de caso (auxílio emergencial), em que foi utilizada a via da reclamação pré-processual (RPP), como instrumento prévio ao ajuizamento das demandas, mediante estabelecimento preliminar de critérios interinstitucionais de viabilidade para processamento. Almeja-se, ainda, especificamente, examinar o impacto do diálogo interinstitucional e do uso de iniciativas inovadoras de gestão de processos e demandas repetitivas para o aperfeiçoamento da prática jurisdicional e da finalidade social das instituições, com vistas ao estabelecimento de um processo legitimador da jurisdição.

Diante desse contexto, o percurso da elaboração teórica deu-se, inicialmente, pelo método de abordagem dedutivo, segundo o qual são aplicadas proposições genéricas sugeridas, de modo a adequá-las a situações concretas, para chegar à conclusão que se pretende demonstrar, considerando as especificidades práticas na observação do problema. Por sua vez, a parte da pesquisa de cunho bibliográfico foi desenvolvida de forma doutrinária, por intermédio das produções científicas sobre o assunto, bem como por meio da interpretação dos atos normativos correlatos.

O presente trabalho, além do estudo teórico sobre o tema, também tem como foco a observação e a interpretação de estudo de caso (utilização das reclamações pré-processuais nas demandas de auxílio emergencial como política institucionalizada pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2) do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF 2).

Optou-se pela pesquisa empírica baseada no estudo de caso em razão de este propiciar, no âmbito da capacitação profissional, “[...] a abordagem integrada de aspectos estratégicos e jurídicos, assim como a discussão de questões dogmáticas

devidamente contextualizadas (e não apenas no plano teórico-abstrato)”²⁷. Ainda, a circunstância de possibilitar o exame qualitativo do fenômeno sociojurídico em seu próprio contexto, podendo ser conjugado igualmente com métodos quantitativos²⁸, de modo a permitir aferição mais integral, foi outro fator determinante para a escolha.

Dessa maneira, de modo a se verificar, empiricamente, a ocorrência das hipóteses elencadas, o primeiro passo consistiu em estabelecer contato com a instituição cuja prática tomava-se como objeto de estudo (TRF2).

Cabe aqui uma explicação: conforme previsto no projeto original, a pesquisa envolveria, inicialmente, apreciação do estudo de caso junto ao Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania da Seção Judiciária Federal da Paraíba – CEJUSC-PB, vinculado ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em que foi igualmente desenvolvido projeto relativo às reclamações pré-processuais em auxílio emergencial, e que, a princípio, motivou a presente investigação, visto que esta mestranda atua na coordenação do referido centro. Ocorre que, muito embora, neste último caso, a obtenção dos dados estaria mais facilitada, em decorrência do acesso direto às informações, o desenvolvimento dos trabalhos revelou certa dificuldade prática de separação das atividades entre pesquisadora e magistrada coordenadora do CEJUSC referenciado, impasse resolvido, por questões metodológicas e após acerto com a professora orientadora, pela alteração do caso a ser estudado, sem prejuízo para o exame do instituto pretendido (reclamação pré-processual).

Aprofundando as pesquisas quanto ao objeto de estudo, foi possível verificar que o Tribunal Regional Federal da 2ª Região havia desenvolvido o projeto *DESIGN EMERGENCIAL*, por meio de seu Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2), institucionalizado pela Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020²⁹, como política de tratamento do conflito relativo às demandas de auxílio emergencial.

²⁷ PINTO JUNIOR, Mario Engler. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 27-48, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rdgv/v14n1/1808-2432-rdgv-14-01-0027.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022. p. 42.

²⁸ IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 11-37.

²⁹ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020**. Dispõe sobre a realização de Mutirão de Conciliação das demandas que versam sobre

Sendo assim, tendo em vista que a abordagem do tratamento desta demanda extraordinária via reclamação pré-processual foi tomada como política institucionalizada pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, oportunizando a investigação da pesquisa quanto aos aspectos dos princípios norteadores do Sistema Judicial Multiportas e *Design* de Sistemas de Disputas, bem como na função do diálogo interinstitucional como hipótese viabilizadora, foi feita a opção pelo estudo de caso do projeto titularizado pelo referido Tribunal.

Para tanto, após contatos prévios, foi realizado encontro inicial com a juíza federal Cristiane Conde, que, à época, atuava em substituição à juíza federal auxiliar do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2) do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF 2), Aline Alves de Melo Miranda Araújo, bem como com a servidora Danielle Cruz Freire de Carvalho, também vinculada ao mesmo Núcleo, com o objetivo de explicar a pesquisa e obter autorização para acesso aos dados necessários à investigação.

Obtida a autorização, foram disponibilizadas, pelo NPSC2, as Portarias do Tribunal que institucionalizaram a política do tratamento da demanda extraordinária de auxílio emergencial via reclamações pré-processuais (Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020³⁰; Portaria nº TRF2-PNC-2020/00005, de 4 de agosto de 2020³¹; Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020³²; Portaria nº TRF2-PNC-2020/00007, de 4 de setembro de 2020³³; Portaria nº TRF2-

Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/07/trf2pnc202000004a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

³⁰ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020**. Dispõe sobre a realização de Mutirão de Conciliação das demandas que versam sobre Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/07/trf2pnc202000004a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

³¹ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00005, de 4 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogacao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial_trf2pnc202000005-1.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

³² TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogacao-do-mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial_trf2-pnc-202000006.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

³³ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00007, de 4 de setembro de 2020**. Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-

PNC-2020/00008, de 14 de outubro de 2020³⁴; Portaria nº TRF2-PNC-2020/00009, de 16 de novembro de 2020³⁵; Portaria nº TRF2-PNC-2020/00011, de 9 de dezembro de 2020³⁶; Portaria nº TRF2-PNC-2021/00001, de 29 de janeiro de 2021³⁷; Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021³⁸; Portaria nº TRF2-PNC-2021/00005, de 5 de abril de 2021³⁹; Portaria nº TRF2-PNC-2021/00006, de 7 de junho de 2021⁴⁰).

A partir daí, procurou-se fazer um mapeamento das orientações contidas nos referidos atos normativos, com o fim de individualizar os procedimentos e identificar as categorizações existentes, conforme tipo de indeferimento administrativo.

Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/conciliacao/wp-content/uploads/sites/16/2013/06/trf2-pnc-2020-00009.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

- ³⁴ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00008, de 14 de outubro de 2020.** Dispõe sobre a realização do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/10/trf2-pnc-2020-00008_mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.
- ³⁵ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00009, de 16 de novembro de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/conciliacao/wp-content/uploads/sites/16/2013/06/trf2-pnc-2020-00009.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.
- ³⁶ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00011, de 9 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://dje.trf2.jus.br/DJE/Paginas/VisualizaDocumento.aspx?ID=17328185>. Acesso em: 15 jan. 2022.
- ³⁷ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00001, de 29 de janeiro de 2021.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: <https://dje.trf2.jus.br/DJE/Paginas/VisualizaDocumento.aspx?ID=16909328>. Acesso em: 15 jan. 2022.
- ³⁸ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2021/03/trf2-pnc-202100002_-portaria-prorrogacao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial-de-01-03-a-31-03-2021.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.
- ³⁹ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00005, de 5 de abril de 2021.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: <https://dje.trf2.jus.br/DJE/Paginas/VisualizaDocumento.aspx?ID=17178786>. Acesso em: 15 jan. 2022.
- ⁴⁰ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00006, de 7 de junho de 2021.** Dispõe sobre a autorização do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial na SJES e prorrogação na SJRJ. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2021/06/trf2pnc202100006a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

Paralelamente, foram disponibilizadas pelo Núcleo as planilhas com as estatísticas das demandas de auxílio emergencial na jurisdição da Justiça Federal da 2ª Região, bem como o modelo de formulário por meio do qual os usuários do serviço realizavam os requerimentos.

Sendo assim, posteriormente à coleta inicial de dados, necessária à familiarização com o objeto da pesquisa, foram fixados os critérios espacial (jurisdição da Justiça Federal na 2ª Região) e temporal (do início da política específica de tratamento via reclamação pré-processual para as demandas de auxílio emergencial naquela Corte, conforme Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020⁴¹, até 13 de dezembro de 2021, data em que estava prevista a última atualização das planilhas fornecidas pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2) do mencionado Tribunal, que aqui se toma como marco final da pesquisa, por resultar em período significativo de coleta de dados quanto à observação do funcionamento do instituto estudado, ou seja, cerca de um ano e meio).

Com o acesso às estatísticas disponibilizadas pelo Tribunal, foi possível analisar as seguintes informações, concernentes aos resultados das demandas de auxílio emergencial na Justiça Federal da 2ª Região: acervo total de feitos e quantitativo específico de reclamações pré-processuais viabilizadas pelo NPSC2, também com indicação mensal; percentual de benefícios implantados; tempo médio de tramitação; resultado das audiências *on-line*, entre outras informações de pertinência para a pesquisa, conforme indicadores fornecidos pelo setor de estatística do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2) do Tribunal.

Com vistas à verificação da hipótese objeto do presente trabalho, referente à circunstância de que as reclamações pré-processuais poderiam ser adequadamente utilizadas para a abordagem da litigância repetitiva, a partir de critérios prévios de categorização de demandas, procedeu-se à análise das sucessivas Portarias editadas pela Coordenação do NPSC2, oportunidade em que foi possível observar modulação quanto às reclamações pré-processuais que seriam submetidas aos mutirões

⁴¹ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020**. Dispõe sobre a realização de Mutirão de Conciliação das demandas que versam sobre Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/07/trf2pnc202000004a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

autorizados pelo Núcleo Permanente, tendo como critério o motivo do indeferimento administrativo.

Nesse sentido, entre a Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020⁴² e a Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021⁴³, foi observado que o Tribunal procedeu à categorização de demandas, excluindo dos mutirões as demandas quando a razão do indeferimento administrativo tivesse um dos seguintes itens como fundamento: 1- Familiar pertencente ao Cadastro Único já possui Auxílio Emergencial; 2 - Requerente está no Cadastro Único, porém não atendeu todas as condições para receber o Auxílio Emergencial; 3 - Cidadão pertence à família em que dois membros já recebem o Auxílio Emergencial; 4 - Requerente ou membro da família com Auxílio Emergencial pelo Cadastro Único e não pertencente ao Bolsa Família; 5 - Cidadão ou membros da família já receberam o auxílio emergencial; 6 - Cidadão ou membro familiar recebe Bolsa Família ou está em família já contemplada com Auxílio Emergencial.

Identificada essa peculiaridade, procurou-se obter junto ao setor responsável estatísticas específicas quanto à flutuação do índice de acordos no período em que mantida a categorização. A hipótese que se pretendia avaliar era a de que, nos casos de padronização do procedimento pelo estabelecimento de critérios de categorização/customização, os percentuais de acordo sofreriam variação para maior, dadas as características das demandas repetitivas de direito público objeto de exame.

Além disso, foram também alvos de análise os resultados obtidos a partir do acesso à pesquisa de satisfação junto aos usuários (abrangendo: forma pela qual o destinatário teve conhecimento do serviço ofertado; gênero e idade dos usuários; modalidade sob a qual foi realizado o pedido de conciliação; valor da parcela a que teria direito; participação em audiência de conciliação; índice de implantação do

⁴² TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogaao-do-mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial_trf2-pnc-202000006.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

⁴³ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2021/03/trf2-pnc-202100002_-portaria-prorrogaao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial-de-01-03-a-31-03-2021.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

benefício entre os usuários respondentes; nível de satisfação com o atendimento; recomendação ou não do serviço), inclusive com as especificações individualizadas referentes às críticas e sugestões (avaliação subjetiva a partir das respostas dadas pelos usuários do serviço).

Buscou-se a pluralidade metodológica como orientação ao desenvolvimento do trabalho para cada um dos objetivos a que se propôs. Além disso, como método quantitativo complementar, utilizou-se a estatística na busca de coleta de dados e evidências empíricas, destacando-se o apoio, no envio das informações, do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2) do Tribunal estudado.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO DA TEMÁTICA

Na presente seção, serão delineadas as bases teóricas da pesquisa, e em que sentido se relacionam aos objetivos do trabalho apresentado.

3.1 Acesso à justiça e sistema judicial multiportas

A concepção de sistema judicial multiportas ou Tribunal Multiportas foi cunhada pelo pesquisador e professor da Faculdade de Direito da Universidade de Harvard, Frank Sander, materializando-se na ideia de que, na própria estrutura do sistema de justiça, deve ser disponibilizado, após triagem conforme o tipo de controvérsia, o método adequado para o atingimento dos efeitos mais exitosos, bem como os instrumentos de operacionalização respectivos.

O sistema teria como alicerces: (a) institucionalização dos meios consensuais de solução de conflitos; (b) opção pelo método adequado após triagem dos feitos; (c) adequada formação dos profissionais que irão manejar o conflito a partir destes métodos, incluindo advogados e mediadores/conciliadores; (d) existência de uma política pública de conscientização sobre os benefícios de adotar os meios alternativos, além da adequação da destinação de recursos bem como sobre a economia a ser gerada no sistema judiciário com o incentivo à utilização dos Meios Alternativos de Solução de Conflitos (MASCs).⁴⁴

A propósito do tema, Tânia Lobo Muniz e Marcos Claro da Silva elucidam:

A concepção parte do pressuposto de que é necessário avaliar, a partir das características do conflito, a adequação dos variados meios para solução de controvérsias, tais como mediação, conciliação, arbitragem e negociação. Feita a análise de cada um dos métodos aptos à solução de conflitos, sempre à vista da relação conflituosa, prossegue-se à verificação de seus procedimentos a fim de buscar quais portas – meios - seriam adequadas a cada um dos conflitos que nasçam das relações sociais.

[...] Essa otimização da garantia de acesso à justiça envolve a necessidade de que a disputa em debate seja inclinada para o fórum mais adequado àquela controvérsia. Surge daí o conceito de fórum multiportas ou de um sistema multiportas de solução de controvérsias, uma noção mais democrática de justiça, pois leva em conta o

⁴⁴ MUNIZ, Tânia Lobo; SILVA, Marcos Claro da. O Modelo de Tribunal Multiportas Americano e o Sistema Brasileiro de Solução de Conflitos. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, vol. esp., n. 39, p. 288-311, dez. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/77524>. Acesso em: 15 jan. 2022.

destinatário do serviço judiciário, permitindo a participação efetiva das partes em conflito na escolha do método mais adequado aos seus problemas, o que requer, em certa medida, a institucionalização deste modelo. Nesse contexto as partes envolvidas em um conflito disporiam não só dos mecanismos habituais para a solução de seus conflitos, notadamente os tribunais, mas também, nestas mesmas instituições, poderiam se valer de métodos alternativos à solução de disputas, que seriam definidos a partir da divergência apresentada, ideia que tem a capacidade de auxiliar na consolidação da garantia fundamental de acesso à justiça.⁴⁵

Não se trata, aqui, de abandonar o método adversarial, mas de racionalizar a forma de direcionamento dos conflitos, para otimização de resultados, permitindo que, a depender do tipo de litígio, possa se optar, dentro da própria estrutura do Poder Judiciário, por métodos consensuais prévios à distribuição processual da demanda, institucionalizando a metodologia mais adequada na estrutura do sistema de Justiça e naturalizando essa conduta no próprio fluxo de tramitação de feitos.

Estudando criticamente a desjudicialização da solução dos conflitos no Brasil, a partir da evolução do conceito de acesso à justiça, não mais compreendido como acesso ao Poder Judiciário, na esteira do que já ensinava Kazuo Watanabe (acesso à ordem jurídica justa)⁴⁶, Flávia Pereira Hill destaca a necessidade de salvaguardar as garantias fundamentais do processo, elencando, para tanto, a noção de devido processo legal extrajudicial, que seria composto pelos seguintes elementos mínimos: imparcialidade e independência; controle externo; publicidade; previsibilidade do procedimento e contraditório.⁴⁷

Nessa ordem de ideias, o desenvolvimento e a adequação dos métodos autocompositivos à realidade brasileira demandam a construção coletiva em torno da remodelação do próprio sistema de justiça, de maneira a favorecer que “[...] logremos oferecer ao jurisdicionado novos mecanismos aptos a solucionar, com efetividade, o

⁴⁵ MUNIZ, Tânia Lobo; SILVA, Marcos Claro da. O Modelo de Tribunal Multiportas Americano e o Sistema Brasileiro de Solução de Conflitos. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, vol. esp., n. 39, p. 288-311, dez. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/77524>. Acesso em: 15 jan. 2022. p. 296-297.

⁴⁶ WATANABE, Kazuo. **Acesso à Justiça e Tratamento Adequado dos Conflitos** – Resolução CNJ 125/2010. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2020. p. 8.

⁴⁷ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e Acesso à Justiça além dos Tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, p. 379-408, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701/36324>. Acesso em: 15 jan. 2022. p. 379-380.

crescente e multifacetado contingente de litígios que eclodem no seio da sociedade contemporânea”.⁴⁸

Na seara do sistema judicial multiportas e relacionamento com os meios consensuais, Priscilla Pereira Costa Correa, ao tratar do acesso à justiça e prevenção e equacionamento de conflitos, enfatiza:

Ao incorporar conciliação e mediação como etapas obrigatórias do processo civil, o legislador brasileiro promoveu uma aproximação do nominado ‘Tribunal multiportas’, que se caracteriza como instituição capaz de redirecionar os casos conflituosos para o método de resolução mais apropriado, ao invés de tomar o processo judicial como meio mais adequado para todas as controvérsias.

O conceito de ‘Tribunal Multiportas’, cunhado por Frank Ernest Arnold Sander, professor emérito da Universidade de Harvard, consiste na ideia de uma organização judiciária multifacetária, capaz de acolher, em um mesmo local, diversas modalidades de resolução de litígio (heterocompositivas, autocompositivas e híbridas; judiciais e não judiciais), com vistas a direcionar o conflito ao melhor método para a sua resolução. A metáfora das portas revela a ideia de que todos os meios, tradicionais e alternativos, estejam disponíveis no mesmo lugar antes de verificar se o processo judicial é mesmo a única via adequada para a solução de determinado conflito.⁴⁹

A esse respeito, e trazendo paralelo com o sistema judicial multiportas, o exercício da cidadania ativa na busca por soluções consensuais e a prevenção de litígios repetitivos, pontua a mesma autora:

Na mesma esteira, o sistema multiportas acena para o Poder Judiciário como uma forma de criar novos caminhos que permitam aos membros da sociedade o exercício de uma cidadania ativa, direcionando-os para a busca de soluções consensuais.

O potencial descongestionador dos meios consensuais de solução de conflitos é significativo e precisa ser fomentado e bem explorado pelo Judiciário, como forma de combater o excesso de litigância e a demora exacerbada na pacificação social das demandas repetitivas de direito público. Para tanto, o diálogo interinstitucional necessário à operacionalização do sistema multiportas é fundamental para que os institutos recém-incorporados não tenham o seu potencial descongestionador nulificado pela arraigada cultura de judicialização. Assim, seja pela criação de ‘Centros de Inteligência e Monitoramento de Demandas Repetitivas’, seja pela expansão da área de atuação

⁴⁸ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e Acesso à Justiça além dos Tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, p. 379-408, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701/36324>. Acesso em: 15 jan. 2022. p. 405.

⁴⁹ CORREA, Priscilla Pereira Costa. Meios Consensuais de Solução de Conflitos e Demandas Repetitivas de direito público: um desafio a ser enfrentado. *In*: MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro. Brasília: ENFAM, 2016. p. 21-31.

dos 'Centros de Conciliação', para que cuidem também da análise e da prevenção de litígios repetitivos, o importante é que o fenômeno da judicialização e as possibilidades oferecidas pelo sistema multiportas não continuem alheios à administração da justiça'.⁵⁰

Como revela o aprofundamento do estudo, a vinculação entre acesso à justiça e meios consensuais não apresenta correspondência direta tão pacífica, o que acende o debate sobre a configuração da legitimidade desses mesmos mecanismos.

Questionando se a Justiça Multiportas no Brasil é “uma realidade ou apenas uma miragem”, Flávia Hill pondera:

Tornar a Justiça Multiportas uma realidade implica construir concreta e laboriosamente novas portas de acesso ao sistema de justiça como um todo, que se coloquem ao lado da porta de acesso ao Poder Judiciário, dentro da concepção de pluralismo decisório ou jurisdição compartilhada, expressões sabiamente cunhadas por Mancuso. Sem esse esforço concreto, nos contentaremos com a Justiça Multiportas enquanto miragem, que muito se anuncia, mas que, ao se aproximar dela, o jurisdicionado descobre ser, na verdade, uma doce ilusão, tão envolvente quanto utópica. Tornar a Justiça Multiportas uma realidade não consiste em tarefa simples nem tampouco simplória.⁵¹

A propósito, Marc Galanter, citando a discussão sobre legitimidade, o impacto da arbitragem predatória e o receio sobre as mediações impostas pelo Judiciário, alerta que “[...] os meios alternativos não desfrutam mais da presunção de que facilitam o Acesso à Justiça. Ao invés, tornaram-se objeto de suspeita e, em alguns casos, rivais diretos de programas de Acesso à Justiça”.⁵²

Galanter sustenta a ideia de que o acesso à justiça integra um “[...] conjunto de trigêmeos intelectuais que apareceram nos anos 1970; seus irmãos eram a perspectiva da disputa nos estudos jurídicos e o movimento de ‘Meios Alternativos de Solução de Conflitos’ (ADR)”. Acrescenta que a adoção dos referidos métodos aos foros judiciais acabou se dando, diferentemente da intenção teórica inicial, como

⁵⁰ CORREA, Priscilla Pereira Costa. Meios Consensuais de Solução de Conflitos e Demandas Repetitivas de direito público: um desafio a ser enfrentado. *In*: MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro. Brasília: ENFAM, 2016. p. 21-31.

⁵¹ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e Acesso à Justiça além dos Tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, p. 379-408, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701/36324>. Acesso em: 15 jan. 2022. p. 382.

⁵² GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. **Revista Brasileira De Sociologia Do Direito**, Recife, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jul. 2015. Disponível em: <https://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2021/04/Marc-Galanter.pdf>. Acesso em: 15. Jan. 2022. p. 42.

instrumentos de redução do quantitativo de processos e redirecionamento de casos que, em tese, não seriam “merecedores” da atenção do Judiciário⁵³, concluindo que:

Adicionalmente, o Judiciário tem sido amplamente favorável às iniciativas das partes privadas de enclausurar causas a fóruns alternativos de resolução de controvérsias, alguns independentes, outros não. Uma firme dieta anabólica de apoio governamental e empresarial tornou os Meios Alternativos de Solução de Conflitos não apenas amplamente maior que seus irmãos, mas cada vez mais distante deles.⁵⁴

Paulo Eduardo Alves da Silva, investigando o perfil da litigância nos juizados especiais cíveis, à luz da concepção de acesso qualitativo à justiça, conclui que, independentemente do volume de feitos e provimentos, “[...] é preciso identificar a natureza das disputas e o perfil dos litigantes que acessam o Judiciário. Antes dos tempos e percentuais de acordos, há que se compreender os comportamentos dos diferentes tipos de litigantes em juízo”.⁵⁵

A questão que aqui se põe, portanto, e que é objeto do presente trabalho, é como assegurar a legitimidade dos métodos consensuais (particularmente, da conciliação em lides repetitivas de direito público), conforme limites da pesquisa, para que sirva aos fins para os quais foram originalmente concebidos.

3.2 *Design* de sistemas de disputas

Adota-se, aqui, a conceituação da técnica de desenho de sistemas de resolução de disputas preconizada por Diego Faleck, entendida como a organização “deliberada e intencional de procedimentos ou mecanismos processuais, que

⁵³ GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. **Revista Brasileira De Sociologia Do Direito**, Recife, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jul. 2015. Disponível em: <https://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2021/04/Marc-Galanter.pdf>. Acesso em: 15. Jan. 2022. p. 37.

⁵⁴ GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. **Revista Brasileira De Sociologia Do Direito**, Recife, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jul. 2015. Disponível em: <https://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2021/04/Marc-Galanter.pdf>. Acesso em: 15. Jan. 2022. p. 42.

⁵⁵ SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Por um acesso qualitativo à Justiça – O perfil da litigância nos Juizados Especiais Cíveis. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 75, p. 443-466, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/2037/1902>. Acesso em: 15 jan. 2021. p. 443.

interagem entre si, e, quando aplicáveis, de recursos materiais e humanos, para a construção de sistemas de prevenção, gerenciamento e resolução de disputas”.⁵⁶

Ainda de acordo com o referido autor:

O importante aqui é destacar que os diferentes mecanismos processuais, com suas características e funcionalidades distintas, podem ser combinados, organizados, sequenciados, e até fundidos em figuras híbridas, que deem vida a novos mecanismos processuais ou arranjos procedimentais complexos. Essas formas não brotam espontaneamente. São frutos do trabalho de processualistas inovadores, designers de processos ou sistemas, em linha com a proposição da instrumentalidade metodológica do processo e da figura do processualista como o construtor de arranjos consensuais adequados.

Entendemos que tais reflexões dizem respeito aos aspectos endossistêmicos de um arranjo procedimental, já que cada arranjo corresponde em si a um sistema, que estabelece uma nova organização com a qual mecanismos processuais são selecionados, combinados, sequenciados e interagem entre si.⁵⁷

Maria Cecília de Araújo Asperti traz relevante contribuição acerca da customização de sistemas para lidar com gestão e solução de conflitos em contextos específicos, ponderando que:

Programas judiciais de solução de disputas, sejam os que adotam uma sistemática de multiportas (triagem e encaminhamento de disputas para determinados mecanismos), sejam aqueles desenhados e estruturados a partir de conflitos específicos, não deixam de ser sistemas de solução de disputas inseridos em um contexto específico (o foro judicial), razão pela qual a análise estruturada de seu desenho é fundamental para compreensão de sua lógica de funcionamento.

[...]

O procedimento para construção desses sistemas inicia-se com um diagnóstico dos meios de resolução de disputas existentes: quais são as disputas que surgem no contexto do sistema, como elas são dirimidas (e com que custo) e por que determinados procedimentos são utilizados. Com base nesse mapeamento, um novo sistema — ou aprimoramentos no sistema atual — pode ser delineado, de modo a reduzir os custos e aumentar os ganhos para os envolvidos.⁵⁸

⁵⁶ FALECK, Diego. **Manual de Design de Sistemas de Disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 8.

⁵⁷ FALECK, Diego. **Manual de Design de Sistemas de Disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 35-36.

⁵⁸ ASPERTI, Maria Cecília de Araújo. **Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas**: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do Judiciário. Orientador: Carlos Alberto de Salles. 2014. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 78-79.

É também a pesquisadora que apresenta os princípios básicos a serem observados no desenho de um sistema de solução de disputas:

(i) o foco deve estar nos interesses; (ii) é necessário que haja mecanismos pelos quais as partes possam voltar a negociar caso entrem em uma disputa de direitos ou de poder; (iii) deve haver procedimentos subsidiários de solução de disputas baseados em direitos e em poder; (iv) deve-se estabelecer meios de consultar os envolvidos antes e após o conflito; e (v) deve-se organizar os procedimentos em uma sequência que vai do menos para o mais custoso.⁵⁹

Daniela Monteiro Gabbay e Luciana Gross Cunha, coordenando trabalho junto à Fundação Getúlio Vargas (FGV), debruçaram-se sobre a temática do desenho de sistemas de resolução de disputas para conflitos de interesse público, os quais conceituaram como sendo aqueles que apresentam a Administração Pública como parte (elemento subjetivo), tenham por objeto um interesse público, social ou coletivo (elemento objetivo), e que, uma vez submetidos ao crivo judicial, almejem a concessão de tutela jurisdicional coletiva (direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos).⁶⁰

Trata-se de importante trabalho que procurou mapear, a partir de pesquisa empírica, casos e conflitos de interesse público, identificando os respectivos agentes, os benefícios e os ônus de implementação do desenho de solução de disputas, as deficiências do sistema empregado e, com base nessas verificações, “sugerir campos férteis para se pensar no desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas para conflitos de interesse público”.⁶¹

Sobre as especificidades da construção desse desenho envolvendo demandas de direito público, as autoras desenvolvem o raciocínio no sentido de que o referido *design* pode ser construído sob medida para diferentes contextos, agentes

⁵⁹ ASPERTI, Maria Cecília de Araújo. **Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do Judiciário**. Orientador: Carlos Alberto de Salles. 2014. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 79.

⁶⁰ GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. **O desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas para conflitos de interesse público**. Convocação nº 01/2010. Projeto Pensando o Direito. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – Direito GV, 2010.

⁶¹ GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. **O desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas para conflitos de interesse público**. Convocação nº 01/2010. Projeto Pensando o Direito. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – Direito GV, 2010. p. 14.

envolvidos e tipos de controvérsias, destacando que, quando a Administração figura como parte, “[...] as características do desenho, o papel dos atores envolvidos, o nível de institucionalização, os desafios e dificuldades para sua resolução extrajudicial assumem contornos próprios”⁶², em moldes diversos do que normalmente acontece quando o caso abrange apenas particulares, indicando que:

A responsabilidade objetiva do Estado, as restrições à autocomposição e os limites à negociação pela Administração, o pagamento de dívidas através de precatórios, as restrições orçamentárias, a responsabilidade do gestor público (sob o efeito das leis de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa), a indisponibilidade do bem público, a inafastabilidade da jurisdição, e a posição restritiva do Tribunal de Contas quanto aos meios alternativos de solução de conflitos foram alguns fatores apresentados pelos entrevistados nesta pesquisa como dificuldades e desincentivos à resolução extrajudicial de conflitos de interesse público.

Essas dificuldades, por outro lado, não foram consideradas como barreiras intransponíveis, e o objetivo da pesquisa foi refletir acerca das possibilidades e potencialidades de haver um desenho extrajudicial de solução de conflitos envolvendo a Administração Pública por meio de um diagnóstico da situação atual, com base no estudo de casos e nas percepções dos atores entrevistados.⁶³

Finalizam observando que, dentro desse cenário, “[...] experiências bem sucedidas em DSD têm um papel muito importante para a transposição dessas barreiras, revelando, além do ‘como fazer’, os possíveis resultados que podem ser alcançados”.⁶⁴

A presente pesquisa objetiva analisar uma dessas iniciativas em desenho de solução de disputas, referente ao tratamento das demandas no caso do auxílio emergencial, via reclamação pré-processual, enfocando a perspectiva macro dessa sistematização.

⁶² GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. **O desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas para conflitos de interesse público**. Convocação nº 01/2010. Projeto Pensando o Direito. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – Direito GV, 2010. p. 14.

⁶³ GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. **O desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas para conflitos de interesse público**. Convocação nº 01/2010. Projeto Pensando o Direito. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – Direito GV, 2010. p. 14.

⁶⁴ GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. **O desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas para conflitos de interesse público**. Convocação nº 01/2010. Projeto Pensando o Direito. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – Direito GV, 2010. p. 15.

3.3 Legitimação pelo procedimento

A teoria da legitimação pelo procedimento, conforme preconizada por Niklas Luhmann, apresenta-se igualmente como substrato teórico do presente estudo.

Na visão de Luhmann, o direito, enquanto delimitador das interações sociais, atua na estabilização das expectativas, o que favorece a aplicação de um procedimento previamente estabelecido como forma de legitimação, sendo os procedimentos entendidos como:

Sistemas sociais que desempenham uma função específica, designadamente a de aprofundar uma única decisão obrigatória e que, por esse motivo, são de antemão limitados na sua duração [...]. Assim o procedimento decorre como uma história da decisão, em que cada decisão parcial dum só participante se torna um fato, para que estabeleça premissas de decisão para os outros participantes e assim estructure a situação geral, que não aciona mecanicamente.⁶⁵

Luhmann desenvolve a ideia de que “[...] procedimentos legalmente organizados podem contribuir ou mesmo levar à legitimação de opções obrigatórias do ponto de vista jurídico”, de modo que a “estrutura de comunicações pode integrar-se em sistemas de processo legal que devem estar em situação de garantir a aceitação de decisões, independentemente da exatidão objetiva dos argumentos”.⁶⁶

Trazendo o debate da legitimação para o centro da teoria do procedimento, Luhmann inaugura uma vertente sociológica que rompe com a concepção clássica vinculada à verdade como objetivo, passando a enfocar empiricamente o fenômeno jurídico e situando o problema da legitimidade no campo eminentemente fático. O procedimento, em última análise, é visto como forma de alcance da isonomia material, de cunho sociológico.

Otávio Henrique Martins Port, avaliando a questão da decisão judicial em lides repetitivas à luz do pensamento sistêmico de Luhmann, observa que:

Dessa forma, vê-se que a autonomia do processo jurídico, como procedimento apto a reduzir as complexidades de um conflito, pressupõe, dentre outras coisas, a participação efetiva de todos os agentes envolvidos. Essa participação, também intitulada de representação de papéis, leva a uma sequência lógica que seleciona

⁶⁵ LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. (Coleção Pensamento Político). p. 40.

⁶⁶ LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. (Coleção Pensamento Político). p. 7.

os comandos e decisões subsequentes, trazendo assim legitimidade a todo o procedimento.

Transpondo esses conceitos aos processos judiciais, temos que a participação de todos os integrantes do processo judicial, principalmente aqueles que querem fazer valer a sua argumentação jurídica, é essencial para a legitimação do processo judicial como um veículo hábil à solução das controvérsias. A comunicação efetiva dos argumentos de cada parte envolvida, principalmente do autor e do réu da demanda, numa forma contraditória e dialética, bem como sua efetiva apreciação e consideração pelo órgão julgador, constituem elementos determinantes para se atribuir legitimidade ao processo judicial como meio hábil à solução dos conflitos e à redução das complexidades inerentes à sociedade atual.

[...]. A pacificação social, escopo principal do processo judicial, na visão de Luhmann, tem como premissa a oferta de oportunidade às partes envolvidas para que comuniquem suas razões, trazendo à baila sua argumentação, e que esses pontos de vista divergentes sejam considerados na busca cooperante da melhor decisão judicial possível, que propicie uma redução do conflito existente no caso concreto.⁶⁷

Como teoria sistêmica, o pensamento de Luhmann confere função de destaque à institucionalização, considerada como a implantação de mecanismos sociais que imputam a terceiros determinado consenso, gerador de expectativa normativa, e indica ser a principal finalidade de sua teoria apresentar a noção da “[...] interdependência de diversos conjuntos de problemas em que se envolve uma sociedade que já não mais legitima o seu direito por meio de verdades invariáveis existentes, mas [...] por meio da participação em procedimentos”.⁶⁸

É o próprio Luhmann, no entanto, que alerta para a circunstância de que o procedimento não pode ser considerado como “uma sequência fixa de ações determinadas”, ao concluir que:

[...] não são a forma concreta já definida, ou o gesto, ou a palavra exata, que impelem o procedimento para diante, mas sim as decisões seletivas dos participantes, que eliminam as alternativas, reduzem a complexidade, absorvem a incerteza ou transformam a complexidade indeterminada de todas as possibilidades numa problemática

⁶⁷ PORT, Otávio Henrique Martins. A decisão judicial nas demandas repetitivas e a legitimação pelo procedimento segundo Niklas Luhmann. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 164-179, 2015. Disponível em: <https://fadisp.com.br/revista/ojs/index.php/pensamentojuridico/article/view/11>. Acesso em: 15 jan. 2022. p. 170.

⁶⁸ LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. (Coleção Pensamento Político). p. 7-8.

determinável e compreensível. É-lhes atribuída a seletividade duma comunicação.⁶⁹

Por meio de um processo eminentemente sistêmico e comunicativo, os agentes envolvidos cooperam entre si, estabelecendo, por consenso, um rito comum, cuja legitimação, no entanto, não se confunde com o direito processual, cuidando-se, na verdade, da “[...] transformação estrutural da expectativa, através do processo efetivo de comunicação, que decorre em conformidade com os regulamentos jurídicos; trata-se, portanto, do acontecimento real e não duma relação mental normativa”.⁷⁰

É nesse sentido que a teoria de Luhmann se relaciona ao presente trabalho, na medida em que concebe o procedimento como sistema social, construído como reflexo de atuação comunicativa conjunta entre os agentes, e que, por meio dessa participação, de cunho sociológico e empírico, permite o alcance da isonomia no plano fático.

⁶⁹ LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. (Coleção Pensamento Político). p. 38.

⁷⁰ LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. (Coleção Pensamento Político). p. 35.

4 TRATAMENTO ADEQUADO DA LITIGIOSIDADE RECORRENTE

Nesta seção, serão apresentadas as concepções necessárias ao entendimento dos termos relacionados ao problema proposto, com a delimitação dos sentidos em que são utilizados na dissertação.

4.1 Adequação do tratamento de conflitos

Conforme já declinado acima, o sistema judicial multiportas se baseia, em linhas gerais, na adaptação ou adequação do procedimento ao tipo de controvérsia posta à solução. Mas o que, de fato, significa tratar conflitos adequadamente?

Para os efeitos desta pesquisa, emprega-se o termo adequação no sentido indicado por Diego Faleck, no que toca à abordagem de conflitos, englobando os aspectos de produção (geração de resultados com menor dispêndio possível de recursos) e qualidade da solução encontrada:

Nesse sentido, a perspectiva sistêmica aqui proposta implica a compreensão abrangente do problema, para diagnosticar e entender, de maneira contextual, as partes, interesses e objetivos em jogo, as características das disputas, os canais e mecanismos em prática, e as estratégias para estruturação, implementação e constante avaliação de um novo sistema, que deverá ter produção e qualidade suficientes para prosperar em um amplo mercado de opções procedimentais. Por isso, os fatores de produção e qualidade estão intrinsecamente inseridos no conceito de adequação apresentado neste trabalho, daqui para a frente.⁷¹

Deixa-se, claro, portanto, que a ideia aqui defendida, para o referido conceito, afasta-se da noção clássica de adequação, como componente de interesse de agir (binômio necessidade-adequação), para assumir sentido que ultrapassa fatores financeiros e temporais, englobando resultados e finalidades mediatas e imediatas, inclusive os benefícios obtidos pela utilização de um dado mecanismo de solução de disputa no contexto de uma situação concreta, conforme explicação trazida por Carlos Alberto de Salles. Faleck, em complementação, contemporiza:

⁷¹ FALECK, Diego. **Manual de Design de Sistemas de Disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 45.

Naturalmente, a eficácia, ou efetividade, no sentido de que o arranjo cumpra os objetivos a que se propõe, é um fator primordial para se averiguar a adequação.

[...] a questão que se coloca é se o arranjo procedimental será capaz de, primeiro, atender aos objetivos e interesses das partes, e, em segundo lugar, lidar com as barreiras e impedimentos ao consenso entre as partes. Em suma, da perspectiva da parte em disputa, a atenção aos objetivos e aos obstáculos são elementos críticos que devem determinar a adequação do procedimento.⁷²

A conceituação está intimamente relacionada à própria estruturação do *design* de sistema de disputas, tratado acima, de modo que o mesmo autor, cuja obra se adota como uma das bases teóricas da presente pesquisa, enuncia os passos para se determinar a adequação de um arranjo procedimental, conforme declinação a seguir.

A primeira análise diz respeito a um juízo de conveniência e oportunidade. Efetivamente, deve-se questionar se a prática deve ou não ter início, etapa que Faleck qualifica como fundamental e que intitula como iniciativa. Como segundo passo para alcance da adequação, é necessária a realização do diagnóstico da situação conflituosa, do problema e do seu contexto, de maneira deliberada e técnica. Ultrapassadas essas primeiras etapas de avaliação de oportunidade e diagnóstico, a adequação deve ser examinada estrategicamente, com a definição precisa dos propósitos e objetivos do desenho de solução da disputa. Finaliza o autor esclarecendo que “[...] a quarta etapa natural decorrente corresponde à construção conceitual em si do sistema; e a última etapa, à implementação e avaliação do arranjo procedimental”⁷³.

Conquanto o exame da adequação, a depender das peculiaridades e complexidade do caso a ser tratado, possa apresentar configuração e sequenciamento não linear, a maior parte dos desenhos consensuais de solução de disputas envolve as fases acima descritas, “[...] em seu processo de construção e implementação, as quais servem bem ao propósito de identificar os pontos primordiais de reflexão para almejar a adequação”.⁷⁴

⁷² FALECK, Diego. **Manual de Design de Sistemas de Disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 42-43.

⁷³ FALECK, Diego. **Manual de Design de Sistemas de Disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 45-46.

⁷⁴ FALECK, Diego. **Manual de Design de Sistemas de Disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 46.

Convém registrar, por fim, a compatibilidade entre o sentido de adequação, aqui entendido, e a isonomia, visto que, em linhas gerais, o princípio da igualdade, que informa o tratamento isonômico, nas palavras de Paula Costa e Silva “[...] não impõe nem que as sequências processuais sejam rigidamente pré-ordenadas pelo legislador, nem que a decisão de pretensões idênticas resulte de estruturas processuais exatamente iguais”.⁷⁵

4.2 Litigiosidade recorrente de direito público: conceito e diferenciações em relação a outras caracterizações da litigância

Denominam-se demandas repetitivas/recorrentes de direito público, para o campo de estudo desta pesquisa, aquelas que, em geral, têm origem em política pública comum e reproduzem a mesma questão de direito, embora possam apresentar diferenciações pontuais de ordem fática, individualizáveis no caso concreto.

Na visão de Priscilla Pereira Costa Correa e Vânia Cardoso André de Moraes, são “[...] as ações decorrentes do tratamento atomizado (individual) de conflitos idênticos estimuladas pela atuação dos grandes litigantes”⁷⁶. Na linha do que já alertava Abram Chayes, na década de 1970, a respeito do papel do juiz na litigância de direito público⁷⁷, as autoras destacam a “[...] inexistência de instrumentos processuais adequados e de uma base principiológica vocacionada à solução de demandas repetitivas”⁷⁸, esclarecendo que:

Em matéria de direito público, tais litígios, em regra, **têm como ponto nodal a interpretação de uma lei, e o tratamento “pulverizado” da questão debatida mediante o ajuizamento de uma ação para cada pessoa natural ou jurídica que se vê lesada**, além de inundar varas e tribunais, tem o perverso efeito de gerar soluções discrepantes para

⁷⁵ SILVA, Paula Costa e. Legalidade das formas de processo e gestão processual ou as duas faces de JANUS. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 48, n. 190, p. 137- 149, abr./jun. 2011. p. 147.

⁷⁶ CORREA, Priscilla Pereira Costa; MORAES, Vânia Cardoso André. Excesso de litigância e demandas repetitivas: um desafio para o Judiciário Brasileiro. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Porto, ano 3, n. 5, p. 229-248, 2017. p. 232.

⁷⁷ CHAYES, Abram. The Role of the Judge in Public Law Litigation. **Harvard Law Review Association**, Cambridge, v. 89, n. 7, p. 1281-1316, maio 1976. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1340256>. Acesso em: 15 jan. 2022.

⁷⁸ CORREA, Priscilla Pereira Costa; MORAES, Vânia Cardoso André. Excesso de litigância e demandas repetitivas: um desafio para o Judiciário Brasileiro. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Porto, ano 3, n. 5, p. 229-248, 2017. p. 229.

situações assentadas em bases fáticas e jurídicas similares, quiçá, idênticas. Neste tipo de demanda, a pacificação social célere é um problema grave a reclamar solução urgente, entretanto a recalitrância do Poder Público em assimilar entendimentos firmados pelas cortes superiores e a cultura de litigância com o exaurimento de todas as instâncias recursais prolongam a marcha processual e consomem recursos desnecessariamente.

Nessa ordem de ideias, a propensão ao efeito multiplicador das lides de direito público (matérias tributária, previdenciária, gratificações de servidores públicos etc.) deve fomentar medidas capazes de prevenir o ajuizamento de demandas repetitivas e a reiterada interposição de recursos idênticos, cujo desfecho é conhecido, constituindo a isonomia importante valor a ser preservado.⁷⁹

Neste tópico, tão importante quanto delimitar o conceito de litigiosidade recorrente de direito público é diferenciá-la de outras caracterizações da litigância, para que se compreenda a exata extensão em que o termo é considerado no presente trabalho.

Para esse fim, adotam-se as definições e diferenciações desenvolvidas por Edilson Vitorelli, a saber:

- 1) Litígio coletivo é o conflito existente na realidade, que envolve uma multiplicidade de sujeitos, os quais compõem um grupo, uma sociedade, envolvida no conflito enquanto tal, não como um feixe de interesses individuais. Esse litígio pode ser global, local ou irradiado, de acordo com as variações de complexidade e conflituosidade a ele inerentes;
- 2) Processo coletivo é o mecanismo processual que a ordem jurídica de um determinado país disponibiliza para resolver litígios coletivos, usualmente por intermédio do ajuizamento de uma demanda civil por um legitimado coletivo, em defesa dos interesses da sociedade, a qual substitui processualmente;
- 3) Litígios estruturais são litígios coletivos irradiados decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente pública, mas, excepcionalmente, privada, opera. O funcionamento da estrutura é a causa do litígio e da sua alteração depende a solução. Tratar apenas os efeitos do litígio pode trazer resultados aparentes e de curso prazo, mas que não serão duradouros nem significativos. Pelo contrário, é possível que soluções não estruturais agravem o litígio, no longo prazo;
- 4) Processos estruturais são demandas judiciais nas quais se busca reestruturar uma instituição pública ou privada cujo comportamento causa, fomenta ou viabiliza um litígio estrutural. Essa reestruturação envolve a elaboração de um plano de longo prazo para alteração do funcionamento da instituição e sua implementação, mediante

⁷⁹ CORREA, Priscilla Pereira Costa; MORAES, Vânia Cardoso André. Excesso de litigância e demandas repetitivas: um desafio para o Judiciário Brasileiro. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Porto, ano 3, n. 5, p. 229-248, 2017. p. 232-233, grifo nosso.

providências sucessivas e incrementais, que garantam que os resultados visados sejam alcançados, sem provocar efeitos colaterais indesejados ou minimizando-os. A implementação desse plano se dá por intermédio de uma execução estrutural, na qual suas etapas são cumpridas, avaliadas e reavaliadas continuamente, do ponto de vista dos avanços que proporcionam. O juiz atua como um fator de reequilíbrio da disputa de poder entre os subgrupos que integram a sociedade que protagoniza o litígio;

5) Processo civil de interesse público é o processo no qual se pretende a transformação da esfera público-governamental, para obter o reconhecimento de um direito ou a adoção de uma conduta estatal, em favor não apenas das partes, mas de toda a sociedade. Processos coletivos e processos estruturais podem ser de interesse público, assim como ações de controle de constitucionalidade ou mesmo ações individuais, quando utilizadas para a formação de precedentes vinculantes gerais. Todavia, nenhuma dessas modalidades pode ser associada, em todos os casos, ao conceito de processo de interesse público. O que caracteriza o processo de interesse público é a busca da implementação ou da extensão de um direito que vem sendo negado pelo Estado;

6) Processos estratégicos são processos cujo objetivo não é, primordialmente, a resolução do litígio que existe entre as partes, mas o estabelecimento de uma nova compreensão do direito, para que ela seja sedimentada e aplicada a outros casos. As partes são instrumentais a esse objetivo e há uma articulação entre os operadores do direito envolvidos no caso, a fim de que ele seja conduzido do modo mais propício para a obtenção do resultado jurídico esperado. Processos estratégicos podem ser de direito público ou de direito privado e sua condução é orientada não pelo interesse das partes, mas pela melhor forma de desenvolver e fixar a tese jurídica.⁸⁰

Daniela Monteiro Gabbay e Luciana Gross Cunha, coordenando trabalho sobre o desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas para conflitos de interesse público, pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), definiram como conflitos de interesse público aqueles que envolvam a Administração Pública como parte (elemento subjetivo), que tenham por objeto um interesse público, social ou coletivo (elemento objetivo), e que, quando levados ao Judiciário, visem obter tutela jurisdicional coletiva (direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos), diferenciando “três diferentes perfis de conflitos: i. entre atores

⁸⁰ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v, 284, ano 43, p. 333-369, out. 2018. p. 365-366.

privados; ii. entre atores públicos (Administração); iii. entre atores públicos (Administração) e atores privados”.⁸¹

A principal distinção entre a definição adotada nesta pesquisa e aquela indicada pelas autoras na pesquisa da FGV diz respeito à forma da tutela jurisdicional pretendida, que, no presente trabalho, se revela em demandas individualizadas, e, naquele estudo, ostentam a forma de tutela jurisdicional coletiva (direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos).

O estudo de caso objeto desta dissertação envolve demandas cujas particularidades a definem como repetitivas/recorrentes de direito público, a saber, feitos que abrangem pedidos de auxílio emergencial, benefício assistencial instituído por meio de política pública comum (Lei nº 13.982/2020⁸² e regulamentos posteriores), envolvendo as mesmas questões de direito, nada obstante com individualizações fáticas diversas, a depender das particularidades de cada hipótese concreta.

A conceituação e respectivas diferenciações são importantes não apenas para delimitar propriamente o campo de estudo, mas igualmente para contextualizar os efeitos decorrentes da litigância que ora se caracteriza, conforme veremos, em especial, na seção dedicada ao estudo de caso (exame dos dados da pesquisa empírica).

4.3 Particularidades da litigância repetitiva e da aplicação dos meios consensuais conforme a competência da Justiça Federal

A competência da Justiça Federal de primeira instância encontra-se delimitada no art. 109 da Constituição Federal:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:
I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou

⁸¹ GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. **O desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas para conflitos de interesse público**. Convocação nº 01/2010. Projeto Pensando o Direito. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – Direito GV, 2010. p. 5.

⁸² BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 15 jan. 2022.

opponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;

III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;

IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;

V - os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente;

V-A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VI - os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira;

VII - os habeas corpus, em matéria criminal de sua competência ou quando o constrangimento provier de autoridade cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição;

VIII - os mandados de segurança e os habeas data contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais;

IX - os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar;

X - os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o "exequatur", e de sentença estrangeira, após a homologação, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização;

XI - a disputa sobre direitos indígenas (BRASIL, 1988).⁸³

A partir desse quadro, e nos limites do que importa ao presente trabalho, é possível aferir que a mencionada competência se define em razão da pessoa, da matéria e da função, a depender do caso, sendo que, conforme estudo coordenado por Daniela Monteiro Gabbay e Bruno Takahashi, a maior parte da demanda é constituída de ações ajuizadas em razão da pessoa, ou seja, em que se observa a presença da União, entidade autárquica ou empresa pública federal na qualidade de autoras, rés, assistentes ou oponentes (art. 109, I, CF)⁸⁴.

⁸³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 jan. 2022.

⁸⁴ GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno. Desenho de Sistemas e Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos na Justiça Federal: uma introdução. *In*: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org). **Justiça Federal: Inovações nos Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014. p. 3-34.

No entanto, conforme mencionam os citados autores, “[...] não se trata, simplesmente, de um ente público. Trata-se de um ente público acostumado a estar em juízo”⁸⁵ e que, portanto, acaba usufruindo de determinadas vantagens do litigante habitual, a saber:

a) a repetição cria um procedimento prévio do que irá acontecer em casos futuros e, assim, o litigante habitual pode estruturar a transação e criar um registro; b) o litigante habitual desenvolve *expertise* e possui rápido acesso a especialistas, vale-se de economia de escala e de custos iniciais baixos para começar qualquer caso; e c) o litigante habitual pode jogar com as estatísticas, pois quanto mais a questão tende a ser decidida em seu favor, mais tende a adotar uma estratégia de minimizar a probabilidade de uma perda máxima; como as apostas são relativamente baixas, o *repeat player* pode adotar estratégias para maximizar ganhos em uma longa série de casos, ainda que isso envolva um risco de maximizar perdas em alguns casos”.⁸⁶

A propósito, Maria Cecília de Araújo Asperti reforça o raciocínio, indicando, em crítica, os benefícios que os litigantes repetitivos, em geral, auferem em procedimentos consensuais:

Assim, a frequência com a qual litigantes repetitivos se envolvem em disputas semelhantes também lhes outorgaria vantagens em procedimentos consensuais, porquanto: (i) possuem mais poder de barganha do que o litigante eventual; (ii) têm mais recursos (financeiros) para contratação de advogados que os assessorarão nesses procedimentos; (iii) possuem mais informações sobre os procedimentos e sobre as disputas em si; (iv) beneficiam-se da confidencialidade dos meios alternativos, inclusive dos consensuais; (v) conseguem escolher o procedimento que lhes será mais vantajoso; (vi) por manterem contato com os terceiros com frequência, firmam um relacionamento (convivência) com estes e possuem mais elementos para escolher mediadores e conciliadores com os quais estejam familiarizados.⁸⁷

⁸⁵ GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno. Desenho de Sistemas e Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos na Justiça Federal: uma introdução. In: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org). **Justiça Federal: Inovações nos Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014. p. 3-34. p. 10.

⁸⁶ GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno. Desenho de Sistemas e Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos na Justiça Federal: uma introdução. In: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org). **Justiça Federal: Inovações nos Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014. p. 3-34. p. 12.

⁸⁷ ASPERTI, Maria Cecília de Araújo. **Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do Judiciário**. Orientador: Carlos Alberto de Salles. 2014. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 87.

Neste ponto, cabe deixar claro, como o fazem Gabbay e Takahashi, que “[...] a presença de um litigante habitual em uma demanda repetitiva é o molde geral do ambiente em que os meios consensuais são adotados na Justiça Federal”⁸⁸, cenário em que devem ser compreendidas e operacionalizadas as tratativas de autocomposição. Longe de constituir um obstáculo à conciliação, a consideração dessa realidade apenas conduz à necessidade de adoção de formas de abordagem instrumentalmente adaptadas à respectiva conjuntura e que apresentem aspecto gerencial compatível, com “[...] customização para que a técnica se adapte ao conflito e não o inverso”.⁸⁹

O emprego do diálogo interinstitucional para definição das estratégias entre os grandes litigantes e o Judiciário, de maneira a amenizar os efeitos desfavoráveis da litigiosidade habitual, bem como a utilização de pautas temáticas concentradas são, igualmente, fatores indicados como constitutivos do *design* de sistemas de disputas aplicado à esfera federal:

Ainda que em tom exploratório, a partir das práticas vivenciadas e analisadas de uso de meios consensuais na Justiça Federal em demandas repetitivas entre o ente público litigante habitual e o particular litigante eventual, é possível afirmar que há ao menos duas constantes nos Desenhos de Sistemas adotados pelo Poder Judiciário: a necessidade de diálogo interinstitucional entre os grandes litigantes e o Judiciário e a concentração das sessões de mediação ou conciliação de acordo com os grandes litigantes e os temas tratados. A reunião interinstitucional é realizada, de ordinário, entre representantes do Judiciário e o litigante habitual. O objetivo não é criar nem acrescer vantagens à atuação deste litigante, mas sim mitigar os efeitos adversos da habitualidade.⁹⁰

As peculiaridades da reunião interinstitucional como instrumento de racionalidade e viabilização de composição amigável em demandas judiciais

⁸⁸ GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno. Desenho de Sistemas e Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos na Justiça Federal: uma introdução. In: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org). **Justiça Federal: Inovações nos Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014. p. 3-34. p. 16.

⁸⁹ GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno. Desenho de Sistemas e Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos na Justiça Federal: uma introdução. In: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org). **Justiça Federal: Inovações nos Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014. p. 3-34. p. 24-25.

⁹⁰ GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno. Desenho de Sistemas e Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos na Justiça Federal: uma introdução. In: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org). **Justiça Federal: Inovações nos Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014. p. 3-34. p. 26.

repetitivas serão tratadas no item 5.3 (Diálogo e papel interinstitucional: reflexos na construção de soluções envolvendo o Poder Judiciário).

5 NÚCLEOS PERMANENTES DE MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CENTROS JUDICIÁRIOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA

5.1 Política judiciária nacional de tratamento adequado de conflitos

A Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, instituída pelo art. 1º da Resolução nº 125/2010⁹¹, do Conselho Nacional de Justiça, objetiva assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade, com o objetivo de garantir a efetividade da solução apropriada e pacificadora das lides.

Referida intenção ganha maior relevo quando se considera a realidade do volume de demandas, evidenciada pelos números já declinados anteriormente, notadamente de massa (recorrentes/repetitivas), cujas características e efeito multiplicador estão a desafiar o modelo jurídico-tradicional baseado na solução heterocompositiva, clamando por iniciativas, que, igualmente colocadas à disposição do jurisdicionado, permitam a abertura de múltiplas portas para a resolução e, em especial, prevenção de conflitos por métodos pré-processuais embasados na autocomposição.

Kazuo Watanabe, ao tratar sobre a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, enfatiza que:

A Resolução 125 do CNJ adotou, expressamente, o conceito atualizado de acesso à justiça como acesso à ordem jurídica justa e incorporou ao instrumental de atuação do Judiciário outros mecanismos de resolução de controvérsias, além do tradicional método da solução adjudicada por meio de sentença, declarando expressamente que os jurisdicionados têm direito à oferta de todos os métodos adequados de resolução de controvérsias, em especial os métodos consensuais que são a mediação, a conciliação e a negociação.⁹²

⁹¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 15 jan. 2022.

⁹² WATANABE, Kazuo. **Acesso à Justiça e Tratamento Adequado dos Conflitos** – Resolução CNJ 125/2010. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2020. p. 8-9.

Ainda, o autor indica os pilares básicos para implementação dessa sistemática, relacionando-os aos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs) e aos Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), bem como ao respectivo papel na interlocução interinstitucional e relevância na prevenção dos conflitos:

Para a implementação dessa política judiciária, foram adotados alguns pilares básicos, dentre os quais devem ser destacados: a) a centralização das soluções consensuais realizadas nos Centros Judiciários de Resolução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC); b) qualidade dos serviços a serem ofertados, com a capacitação e aperfeiçoamento permanente dos mediadores e conciliadores; c) criação de núcleos de inteligência (NUPEMEC – Núcleo Permanente de métodos consensuais de solução de conflitos) em cada Tribunal para a criação e Instalação dos Cejuscs e para o adequado planejamento e implementação da política judiciária, atendidas as peculiaridades regionais; d) banco de dados para a avaliação e aperfeiçoamento permanente da política judiciária implementada; e) interlocução com instituições públicas e privadas, inclusive da área de ensino, para a prevenção dos conflitos e formação e consolidação da cultura da solução pacífica dos conflitos de interesses.⁹³

A propósito, o Guia de Conciliação e Mediação do CNJ pontua que:

Com a Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça, começa-se a criar a necessidade de tribunais e magistrados abordarem questões como solucionadores de problemas ou como efetivos pacificadores – a pergunta recorrente no Poder Judiciário deixou de ser ‘como devo sentenciar em tempo hábil’ e passou a ser ‘como devo abordar essa questão para que os interesses que estão sendo pleiteados sejam realizados de modo mais eficiente, com maior satisfação do jurisdicionado e no menor prazo’. Assim, as perspectivas metodológicas da administração da justiça refletem uma crescente tendência de se observar o operador do direito como um pacificador – mesmo em processos heterocompositivos, pois passa a existir a preocupação com o meio mais eficiente de compor certa disputa, na medida em que essa escolha passa a refletir a própria efetividade do sistema de resolução de conflitos.⁹⁴

⁹³ WATANABE, Kazuo. **Acesso à Justiça e Tratamento Adequado dos Conflitos** – Resolução CNJ 125/2010. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2020. p. 9.

⁹⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Guia de Conciliação e Mediação Judicial**: orientação para instalação de CEJUSC. Brasília: CNJ, 2015. p. 13.

O art. 2º da referida Resolução, com redação dada pela Resolução nº 326, de 26 de junho de 2020⁹⁵, do Conselho Nacional de Justiça, informa que a política de tratamento adequado de conflitos terá como pilares a centralização das estruturas judiciárias; a adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores, bem como o acompanhamento estatístico específico, sendo estruturada, institucionalmente, pelos seguintes órgãos: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com funções de caráter geral e nacional; Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs) de cada tribunal, encarregados do desenvolvimento regional da referida política e pela instalação e fiscalização dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs).

Nos termos dos arts. 4º e 5º da Resolução nº 125/2010, incumbe ao Conselho Nacional de Justiça organizar programa voltado à promoção de ações de incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social por meio da conciliação e da mediação, com a “[...] participação de rede constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas parceiras, inclusive universidades e instituições de ensino”.⁹⁶

Na redação conferida ao art. 6º da Resolução CNJ nº 125/2010 pela Resolução CNJ nº 326, de 26 de junho de 2020, o Conselho Nacional de Justiça acumula, na estrutura do sistema, as atribuições gerais de:

- I - estabelecer diretrizes para implementação da política pública de tratamento adequado de conflitos a serem observadas pelos Tribunais;
- II – desenvolver parâmetro curricular e ações voltadas à capacitação em métodos consensuais de solução de conflitos para servidores, mediadores, conciliadores e demais facilitadores da solução consensual de controvérsias, nos termos do art. 167, § 1º, do Código de Processo Civil de 2015; (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)
- III - providenciar que as atividades relacionadas à conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos sejam consideradas nas promoções e remoções de magistrados pelo critério do merecimento;

⁹⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 282, de 26 de junho de 2020**. Dispõe sobre alterações formais nos textos das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3366>. Acesso em: 15 jan. 2022.

⁹⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 15 jan. 2022.

IV - regulamentar, em código de ética, a atuação dos conciliadores, mediadores e demais facilitadores da solução consensual de controvérsias;

V - buscar a cooperação dos órgãos públicos competentes e das instituições públicas e privadas da área de ensino, para a criação de disciplinas que propiciem o surgimento da cultura da solução pacífica dos conflitos, bem como 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;

VI - estabelecer interlocução com a Ordem dos Advogados do Brasil, Defensorias Públicas, Procuradorias e Ministério Público, estimulando sua participação nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania e valorizando a atuação na prevenção dos litígios;

VII - realizar gestão junto às empresas, públicas e privadas, bem como junto às agências reguladoras de serviços públicos, a fim de implementar práticas autocompositivas e desenvolver acompanhamento estatístico, com a instituição de banco de dados para visualização de resultados, conferindo selo de qualidade;

VIII - atuar junto aos entes públicos de modo a estimular a conciliação, em especial nas demandas que envolvam matérias sedimentadas pela jurisprudência; (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16)

IX - (revogado pela Resolução n. 390, de 6.5.2021)

X – (revogado pela Resolução n. 390, de 6.5.2021)

XI – criar parâmetros de remuneração de mediadores, nos termos do art. 169 do Código de Processo Civil de 2015; (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)

XII - monitorar, inclusive por meio do Departamento de Pesquisas Judiciárias, a instalação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, o seu adequado funcionamento, a avaliação da capacitação e treinamento dos mediadores/conciliadores, orientando e dando apoio às localidades que estiverem enfrentando dificuldades na efetivação da política judiciária nacional instituída por esta Resolução (Incluído pela Emenda nº 2, de 08.03.2016).⁹⁷

A estrutura, atribuições e funcionamento dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs) e dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) serão tratados nos tópicos seguintes.

5.2 Estrutura, atribuições e funcionamento

5.2.1 Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos

⁹⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 15 jan. 2022.

O art. 7º da Resolução nº 125/201 determinou a criação, por cada Tribunal, dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, coordenados por magistrados e compostos por magistrados da ativa ou aposentados e servidores, preferencialmente atuantes na área.

Aos referidos núcleos foram atribuídas as seguintes atividades:

- I – implementar, no âmbito de sua competência, a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, em conformidade com as diretrizes estabelecidas nesta Resolução; (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)
- II - planejar, implementar, manter e aperfeiçoar as ações voltadas ao cumprimento da política e suas metas;
- III – atuar na interlocução com outros Tribunais e com os órgãos integrantes da rede mencionada nos artigos 5º e 6º desta Resolução; (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)
- IV - instalar Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania que concentrarão a realização das sessões de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, dos órgãos por eles abrangidos;
- V - incentivar ou promover capacitação, treinamento e atualização permanente de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores nos métodos consensuais de solução de conflitos;
- VI – propor ao Tribunal a realização de convênios e parcerias com entes públicos e privados para atender aos fins desta Resolução; (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)
- VII - criar e manter cadastro de mediadores e conciliadores, de forma a regulamentar o processo de inscrição e de desligamento; (Incluído pela Emenda nº 2 de, 08.03.16)
- VIII – regulamentar, se for o caso, a remuneração de conciliadores e mediadores, nos termos do art. 169 do Código de Processo Civil de 2015, combinado com o art. 13 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação). (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020).⁹⁸

Os respectivos Tribunais deverão criar e manter cadastro de conciliadores, mediadores e Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação ou aderir ao Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores, de modo que o credenciamento facilite o controle da inscrição e o desligamento dos colaboradores, com a ressalva de

⁹⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 15 jan. 2022.

que, nos termos do art. 169, § 1º, do Código de Processo Civil, a mediação e a conciliação poderão ser realizadas de forma voluntária⁹⁹.

A propósito, o Enunciado 57 da ENFAM dispõe que:

O cadastro dos conciliadores, mediadores e câmaras privadas deve ser realizado nos núcleos estaduais ou regionais de conciliação (Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos – NUPEMEC), que atuarão como órgãos de gestão do sistema de autocomposição.¹⁰⁰

A Resolução nº 125/2010 também prevê que, nos moldes do permissivo constante do art. 167, § 6º, do Código de Processo Civil¹⁰¹, se inexistente quadro suficiente de conciliadores e mediadores judiciais atuando como auxiliares da justiça, seja formado quadro de conciliadores e mediadores admitidos mediante concurso público de provas e títulos (art. 7º, § 4º da Resolução nº 125/2010, com a redação dada pela Resolução nº 326, de 26 de junho de 2020).

5.2.2 Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania

A Resolução do CNJ nº 125/2010¹⁰², em seu art. 8º, determinou aos tribunais a criação dos Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania (Centros ou CEJUSCS), qualificados como unidades do Poder Judiciário pela Resolução CNJ nº 219/2016¹⁰³, na redação conferida pela Resolução CNJ nº

⁹⁹ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁰⁰ ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS. Seminário O Poder Judiciário e o novo Código de Processo Civil. **Enunciados aprovados**. Brasília: ENFAM, 2015. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2015/09/ENUNCIADOS-VERS%C3%83O-DEFINITIVA-.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁰¹ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁰² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁰³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 219, de 26 de abril de 2016**. Dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo grau e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2274>. Acesso em: 15 jan. 2022.

282/2019¹⁰⁴, sendo preferencialmente responsáveis pela “[...] realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão”.

Determinou-se, ainda, que os Centros de Conciliação devem ser instalados nos locais onde existam dois juízos, juizados ou varas, sendo facultativa a implantação onde exista um juízo, juizado, vara ou subseção, desde que atendidos por centro regional ou itinerante de conciliação e mediação, que poderá ser criado enquanto não instalados os centros regulares nas comarcas, regiões, subseções judiciárias e nos juízos do interior dos estados, igualmente com a utilização de conciliadores e mediadores cadastrados. Ademais, conforme redação dada pela Resolução nº 326, de 26 de junho de 2020, os serviços dos Centros poderão ser estendidos a unidades ou órgãos situados em outros prédios, a depender da proximidade, bem como poderão ser instalados centros regionais, observada a organização judiciária local.¹⁰⁵

Também ficou estabelecido que as sessões de conciliação ou mediação, conforme o caso, devem ser realizadas nos Centros ou, de forma excepcional, nos próprios juízos, juizados ou varas designadas, desde que por conciliadores e mediadores cadastrados pelo respectivo Tribunal, sob supervisão do juiz coordenador do Centro.

Cada Centro de Conciliação deverá, obrigatoriamente, contar com três setores, a saber, pré-processual de solução de conflitos, processual e de cidadania, podendo o respectivo magistrado coordenador ficar designado exclusivamente para sua administração apenas no caso de o Centro atender a grande número de juízos, juizados, varas ou região, por deliberação do respectivo Tribunal.

Fabrizio Castagna Lunardi, ao analisar o tema, pondera que um dos principais enfoques do CEJUSC deve ser a solução pré-processual dos conflitos, cabendo ao juiz coordenador a criação de projetos e propostas de não judicialização, pontuando que o acordo pré-processual homologado possui, tanto quanto o acordo

¹⁰⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 282, de 29 de março de 2019**. Altera a Resolução CNJ nº 219, de 26 de abril de 2016, que dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo grau e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2912>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁰⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 326, de 29 de março de 2019**. Altera a Resolução CNJ nº 219, de 26 de abril de 2016, que dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo grau e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2912>. Acesso em: 15 jan. 2022.

em fase processual, eficácia de título executivo judicial, podendo ser objeto de cumprimento de sentença nos juízos competentes para julgamento das causas originárias, mediante livre distribuição.¹⁰⁶

Quanto ao Setor de Cidadania, o objetivo é ofertar orientação, bem como serviços sociais úteis ao jurisdicionado, inclusive com a disponibilização de parcerias para emissão de documentos pessoais e cartorários; convênios com órgãos públicos administrativos e ramos da Justiça; atendimentos psicológicos e de assistência social; projetos de alcance social; e atendimento por representantes da OAB ou da Defensoria Pública para orientação quanto à assistência judiciária gratuita.¹⁰⁷

Conforme art. 9º da referida Resolução, o CEJUSC contará com um juiz coordenador e, sendo necessário, um adjunto, que ficarão incumbidos da administração do Centro, da homologação dos acordos, bem como da supervisão do trabalho de servidores, conciliadores e mediadores, podendo, ainda, solicitar feitos de outras unidades judiciárias com o intuito de organizar pautas concentradas ou mutirões.

Deverá atuar no centro, no mínimo, um servidor com dedicação exclusiva, que ficará responsável pela adequada triagem dos casos, devendo, portanto, estar devidamente habilitado em métodos consensuais de solução de conflitos, conforme as diretrizes de treinamento estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça.

Ressalte-se, por fim, que, com a qualificação do CEJUSC como unidade judiciária (atividade-fim), por meio da Resolução nº 282/2019¹⁰⁸ do CNJ, que alterou a redação da Resolução nº 219/2016¹⁰⁹ do CNJ, passou a ser obrigatório o cálculo da lotação paradigma, de maneira a melhor dotar o centro dos recursos humanos necessários ao exercício de suas funções¹¹⁰.

¹⁰⁶ LUNARDI, Fabrício Castagna. **Curso de direito processual civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

¹⁰⁷ LUNARDI, Fabrício Castagna. **Curso de direito processual civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

¹⁰⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 282, de 26 de junho de 2020**. Dispõe sobre alterações formais nos textos das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3366>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁰⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 219, de 26 de abril de 2016**. Dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo grau e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2274>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹¹⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021.

5.3 Diálogo e papel interinstitucional: reflexos na construção de soluções envolvendo o Poder Judiciário

A questão do acesso à justiça é tema complexo e, por tal motivo, como apontam Tânia Lobo Muniz e Marcos Claro da Silva, exige uma solução inclusiva, construída globalmente por todos os atores envolvidos no conflito, até mesmo como política pública, que seja capaz de promover as interconexões necessárias à resolução otimizada e apaziguadora das lides.¹¹¹

Acerca da viabilização de soluções por diálogo institucional, dissertam Clèmerson Merlin Clève e Bruno Meneses Lorenzetto:

Os processos de modelagem das instituições representam um importante passo na definição não apenas teórica e normativa de quais deveriam ser as funções idealizadas de cada um dos poderes. Apresentam um convite para a reflexão a respeito da insuficiência da visão tradicional sobre a separação de poderes e indicam que a busca por determinar fronteiras intransponíveis entre eles não apenas é pouco prática, mas, indesejável. Em substituição a uma leitura tradicional da separação dos poderes, a prática dos diálogos institucionais procura evidenciar pelo menos dois aspectos a respeito da formulação de decisões de casos controvertidos. Primeiro, as decisões, tomadas em qualquer um dos poderes, passam a ter um caráter parcialmente definitivo, pois podem ser contestadas em outras instâncias públicas. Segundo, cada espaço de poder possui características que o potencializam ou o inibem para a realização de tomada de decisões. Isso reafirma a necessidade de canais de diálogo entre as instituições, pois uma pode ter melhores condições que outra para lidar com o caso concreto em apreço. Destarte, do mesmo modo que o Legislativo costuma adotar um discurso político para a formação de consenso, o Judiciário precisa traduzir demandas políticas em termos jurídicos. Tais diferenças irão complementar o conjunto de discursos produzidos sobre o tema até o momento e conferir novas rodadas deliberativas sobre a matéria.¹¹²

A relação entre direito e políticas públicas, como estratégia de governança e confiabilidade institucional, abrange a gestão não apenas de processos, mas de processos de trabalho, cenário em que a gestão de conflitos em perspectiva macro

¹¹¹ MUNIZ, Tânia Lobo; SILVA, Marcos Claro da. O Modelo de Tribunal Multiportas Americano e o Sistema Brasileiro de Solução de Conflitos. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, vol. esp., n. 39, p. 288-311, dez. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/77524>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹¹² CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 183-206, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v2i3.44534>. Acesso em: 11 set. 2021. p. 189-190.

ganha destaque. Os enfoques que podem contribuir para essa interpretação são examinados por Patricia Ulson Pizarro Werner:

A abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) é uma ferramenta que pode contribuir de forma importante para o aperfeiçoamento global da atuação das Instituições Jurídicas. Os desafios interpretativos impostos para concretização de direitos, em especial, os direitos fundamentais, somados aos estruturais de cada organização, revelam a necessidade de compreensão dos problemas de forma interdisciplinar. A partir dessa premissa, o artigo tem como proposta a análise de três enfoques que visam contribuir para a evolução da construção das estruturas metodológicas e aplicações concretas da abordagem DPP: (i) Cooperar para a elaboração do diagnóstico do perfil institucional, dos indicadores para melhorias de fluxos, criação/reformulação de planos de capacitação profissionais e refinamento do controle interno; (ii) Criar espaço para a organização de informações exclusivas, inerentes à missão constitucional de cada Instituição, com o fim de ofertar publicamente um banco de dados sistematizado para constante avaliação das políticas públicas; (iii) Fomentar a abertura do diálogo interinstitucional.¹¹³

A mesma autora esclarece a ligação entre a referida abordagem e a aferição do desempenho de cada instituição no cumprimento de sua respectiva missão, com o estabelecimento do “[...] diagnóstico individualizado de cada política pública desenvolvida com o fim de compor uma nova agenda de governança proativa, [...] nas esferas preventiva, repressiva e de assessoramento”.¹¹⁴

O raciocínio amolda-se às linhas do pensamento sistêmico, disciplina alternativa ao paradigma analítico-mecanicista e que objetiva compreender os elementos estruturais, por meio de modelos mais complexos, em que as noções de propósito e interdependência entre as partes são os pontos primordiais para o desempenho do sistema em sua integralidade¹¹⁵. Sendo assim, a noção de que o sistema de justiça é uma organização íntegra, composta por diversos atores, elementos e variáveis, nos leva a aduzir, com Peter Senge, que, “para compreender

¹¹³ WERNER, Patricia Ulson Pizarro. A abordagem direito e políticas públicas como ferramenta de aprimoramento das instituições jurídicas: qualidade organizacional, sistematização de dados e fomento das relações interinstitucionais. Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, set./dez. 2019. p. 926.

¹¹⁴ WERNER, Patricia Ulson Pizarro. A abordagem direito e políticas públicas como ferramenta de aprimoramento das instituições jurídicas: qualidade organizacional, sistematização de dados e fomento das relações interinstitucionais. Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, set./dez. 2019. p. 929.

¹¹⁵ SENGE, Peter M. **A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende**. 35. ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2018.

as questões gerenciais mais complexas, é preciso ver o sistema inteiro responsável pelo problema” e, igualmente, “aprender a ver as ‘estruturas’ subjacentes, em lugar dos ‘eventos’”¹¹⁶.

Nessa perspectiva, Werner destaca a importância da constituição da rede de diálogo interinstitucional para a construção de soluções envolvendo o Poder Judiciário:

As Instituições devem organizar-se para cumprir a sua missão e, ao mesmo tempo, abrir espaços para estabelecer diálogos interinstitucionais, em especial, quando se detectam dificuldades como a judicialização, problemas de repartição de competência, necessidade de ação conjunta com outras instituições, em especial, na resolução de direitos complexos, como os fundamentais sociais, que necessitam da atuação integrada de várias áreas do governo. Nesse ponto, destaca-se a ideia da importância da formação de rede de atores que detém a capacidade de compreender o problema, conhecer a legislação, construir estratégias, encontrar instrumentos para solução. Aqui está a importância do DPP como um método para subsidiar escolhas e, principalmente, modelagens jurídicas possíveis, como atingir o objetivo fixado de forma eficaz, dentro dos parâmetros legais. A estruturação clara e fundamentada da política pública possibilita também a qualidade da atuação do controle externo, do controle jurisdicional e do controle social.¹¹⁷

Sobre as especificidades da reunião interinstitucional no âmbito da Justiça Federal, esfera na qual se insere o estudo de caso objeto da pesquisa empírica que embasa o presente trabalho, Daniela Monteiro Gabbay e Bruno Takahashi enfatizam que sua ocorrência no trato prévio e otimizado das demandas repetitivas é condição para o êxito das medidas conciliatórias em feitos dessa natureza, acrescentando que:

A natureza pública dos interesses envolvidos e a necessidade de legitimar os procedimentos perante o superior hierárquico do ente público justificam sua realização. Com isso, confere-se segurança às partes: no momento da audiência, o preposto ou procurador do ente público estará amparado por uma autorização superior e, assim, poderá conciliar com maior convicção; o particular, por sua vez, saberá que os parâmetros das propostas foram previamente analisados de maneira imparcial pelo Poder Judiciário.

[...]

Em um ambiente de volume elevado de demandas judiciais, as reuniões interinstitucionais conferem maior racionalidade ao processo.

¹¹⁶ SENGE, Peter M. **A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende**. 35. ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2018. p. 122-124.

¹¹⁷ WERNER, Patricia Ulson Pizarro. A abordagem direito e políticas públicas como ferramenta de aprimoramento das instituições jurídicas: qualidade organizacional, sistematização de dados e fomento das relações interinstitucionais. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, set./dez. 2019, p. 934.

Isso porque, além de se excluírem de antemão os casos em que não é viável a solução consensual, durante a reunião interinstitucional, são tratados aspectos como metodologia de trabalho, pauta, calendários, temas, dentre outros.

(...)

Costuma-se dizer que, **na Justiça Federal, a sessão de conciliação não é o primeiro, mas o último ato de todo um procedimento iniciado muito antes.**¹¹⁸

Busca-se, nesse contexto, situar o papel dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e Centros de Conciliação como canais úteis ao estabelecimento dessa comunicação cooperativa entre as entidades e órgãos públicos envolvidos no manejo dos litígios, com vistas ao aprimoramento da gestão macro de conflitos pela inteligência organizacional.

¹¹⁸ GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno. Desenho de Sistemas e Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos na Justiça Federal: uma introdução. *In*: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org). **Justiça Federal**: Inovações nos Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014. p. 3-34. p. 27-28, grifo nosso.

6 RECLAMAÇÕES PRÉ-PROCESSUAIS

6.1 Conciliação pré-processual

O art. 175 do Código de Processo Civil prevê expressamente a possibilidade de realização de outras “[...] formas de conciliação e mediação extrajudiciais vinculadas a órgãos institucionais ou realizadas por intermédio de profissionais independentes, que poderão ser regulamentadas por lei específica”.¹¹⁹

A conciliação pré-processual é aquela que se dá em momento anterior ao ajuizamento da demanda, tratando-se de método de prevenção de litígios por meio de composição não adversarial prévia, voltado à solução autocompositiva.

Há, em regra, dois tipos de conciliação pré-processual: a administrativa propriamente dita, que se dá no âmbito das instâncias não judiciais; e a havida no âmbito judiciário, como procedimento anterior à judicialização das demandas, normalmente levada a efeito nos Centros de Conciliação (CEJUSCS), como procedimento prévio.

Também denominada de conciliação informal, a composição pré-processual pode ser ofertada nas sedes do Ministério Público, Defensoria Pública, nos postos judiciais de atendimento, bem como nas próprias Varas judiciais, sendo salutar a integração por equipes multidisciplinares, de modo a possibilitar o tratamento integral do conflito.¹²⁰

Jossaner Nery Nogueira Luna, em dissertação sobre o assunto, esclarece que:

A conciliação informal pode ser considerada um procedimento pré-processual, porque antecede a instauração da ação e é ofertada em uma modalidade de procedimento externo à jurisdição, quando o próprio interessado busca a solução do conflito com o auxílio de agentes conciliadores.

Esse procedimento se constitui em um método de prevenção de litígios e funciona como opção alternativa ao ingresso na via judicial, objetivando evitar o alargamento do número de demandas nos foros e

¹¹⁹ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹²⁰ LUNA, Jossaner Nery Nogueira. **Conciliação e mediação pré-processual como mecanismo de efetivação da justiça no plano da prestação jurisdicional**. Orientador: Tarsis Barreto Oliveira. 2015. 98 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante). Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2015.

a abreviação de tempo na solução das pendências, sendo acessível a qualquer interessado em um sistema simples ao alcance de todos.

[...]

A principal característica dessa modalidade de conciliação é a promoção de encontros entre os interessados, nos quais um conciliador buscará obter o entendimento e a solução das divergências por meio da composição não adversarial, ainda antes de deflagrada a ação judicial.¹²¹

Luna acrescenta que a conciliação pré-processual preenche, igualmente, os mesmos fundamentos da justiça conciliativa:

[...] o fundamento social, qual seja, a verdadeira pacificação social, que não se consegue por intermédio do processo jurisdicional, que se limita a solucionar a parcela do conflito levado aos outros, sem se preocupar com o conflito sociológico que está em sua base; o fundamento político, pela participação dos cidadãos que solucionam diretamente suas próprias controvérsias, contando com a colaboração de outro cidadão (o conciliador e o mediador) no papel de facilitador dessa mesma solução; e o fundamento funcional, objetivando diminuir a crise da justiça, pela instituição de instrumentos (ditos alternativos) capazes de desafogá-la.¹²²

Embora não seja o referencial teórico em que se embasa o presente trabalho, registra-se que há entendimento no sentido de que a conciliação pré-processual deveria figurar como condição de ação, na modalidade interesse de agir, de modo que sua ausência, como tentativa prévia de solução da demanda, ensejaria a extinção do feito sem resolução de mérito.¹²³

Cabe reforçar, por fim, que o acordo entabulado em conciliação pré-processual no âmbito do Poder Judiciário, em procedimento prévio à distribuição da

¹²¹ LUNA, Jossaner Nery Nogueira. **Conciliação e mediação pré-processual como mecanismo de efetivação da justiça no plano da prestação jurisdicional**. Orientador: Tarsis Barreto Oliveira. 2015. 98 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante). Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2015. p. 63.

¹²² LUNA, Jossaner Nery Nogueira. **Conciliação e mediação pré-processual como mecanismo de efetivação da justiça no plano da prestação jurisdicional**. Orientador: Tarsis Barreto Oliveira. 2015. 98 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante). Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2015. p. 64.

¹²³ Nesse sentido, “A conciliação pré-processual, se tratada em lei como condição da ação – consequentemente, sua ausência implicando extinção do processo sem resolução do mérito -, [...] *alinha-se à garantia de livre acesso à prestação jurisdicional e à contemporânea leitura da Teoria Geral do Processo, dando ao interesse de agir aderência aos preceitos constitucionais de acesso à jurisdição*, bem como ofertando ampliação das relações entre a garantia constitucional da inafastabilidade da jurisdição e os meios autocompositivos de resolução de controvérsias” (grifos do autor) (FUZISHIMA, Ancilla Caetano Galera. **Fase pré-processual obrigatória de conciliação: condição de acesso à prestação jurisdicional**. Orientador: José Carlos Francisco. 2021. 233 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2021. p. 213.).

demanda, constitui-se título executivo judicial, podendo ser executado, após livre distribuição, nos juízos competentes para conhecimento e processamento das causas originárias, nos termos do art. 515, III do Código de Processo Civil¹²⁴.

6.2 Conceito e características das reclamações pré-processuais

A reclamação pré-processual se caracteriza como forma de solução consensual prévia à distribuição das demandas, com base no art. 487, III, a, do CPC, e na Resolução CNJ nº 125/2010¹²⁵, sendo uma das vias pelas quais pode ser concretizada a conciliação pré-processual.

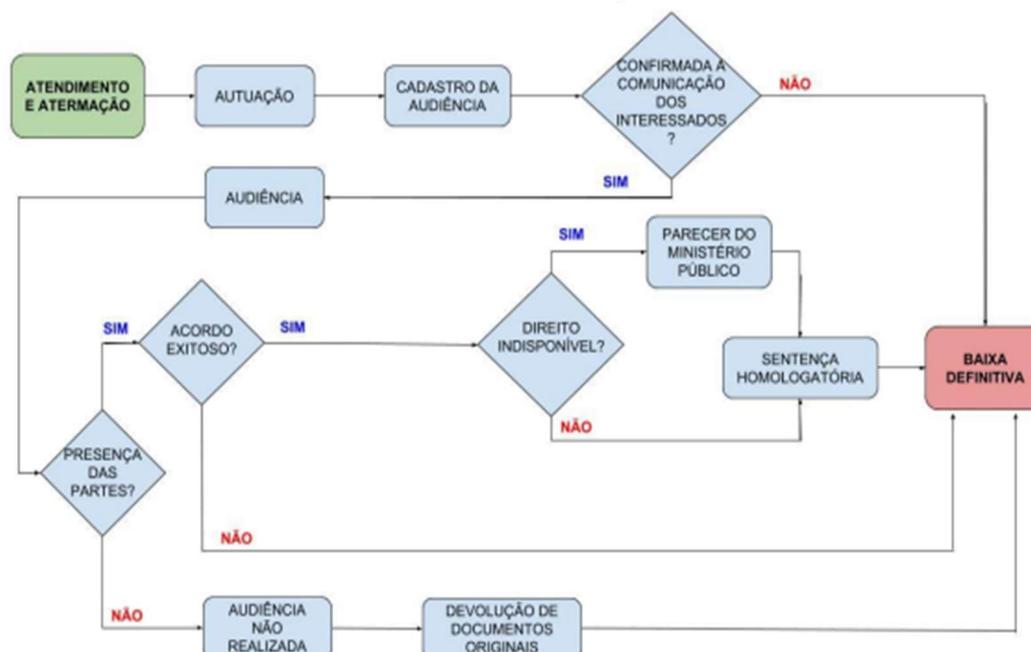
Apresenta como características: possibilidade de definição e construção de fluxo por diálogo interinstitucional, ou seja, entre os setores e órgãos públicos envolvidos, permitindo a categorização de parâmetros para acordo; procedimento simplificado e diferenciado, sem previsão de normatização específica; customização da tramitação (viabilidade de trâmite exclusivamente documental; flexibilidade quanto a necessidade ou não de audiências/cominação de prazos); ausência de custas; não indução de prevenção; não constituição em mora; e possibilidade de uso de plataforma eletrônica específica. Além disso, a participação de advogado não é obrigatória, não há limitação pelo valor da causa nem subsunção a regras de competência territorial.

Embora a reclamação pré-processual não apresente procedimento específico regulamentado em lei, a rotina de trabalho costuma padronizar determinados fluxos. A propósito, Róger Freitas Nascimento apresenta fluxograma simplificado, de sua autoria, acerca da tramitação da reclamação pré-processual, ilustrado abaixo:

¹²⁴ Art. 515. São títulos executivos judiciais, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título: (...) III - a decisão homologatória de autocomposição extrajudicial de qualquer natureza (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334. Acesso em: 15 jan. 2022.).

¹²⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 15 jan. 2022.

Figura 1 – Fluxograma simplificado da reclamação pré-processual



Fonte: NASCIMENTO, Róger Freitas. **Serventias extrajudiciais como instrumentos de resolução consensual de conflitos e de acesso à justiça no estado do Tocantins**. Orientador: George Lauro Ribeiro de Brito. 2017. 91 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional em Direitos) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2017.

Chegando às partes a um consenso sobre o objeto do litígio, o acordo será homologado pelo próprio juiz coordenador do Centro de Conciliação, tendo a sentença eficácia de título executivo judicial, passível de cumprimento na unidade jurisdicional a quem couber por livre distribuição, conforme as regras de competência.

6.3 As reclamações pré-processuais, a categorização de critérios e a procedimentalização da isonomia nas demandas repetitivas de direito público

Definidos os contornos básicos da reclamação pré-processual, cabe aqui situá-la no contexto do sistema judicial multiportas, ou seja, na esteira de um modelo multifacetário de organização judiciária que permita o direcionamento adequado do conflito, a partir de suas especificidades, consoante visto em tópico próprio já apresentado.

Priscilla Pereira Costa Correa reflete a propósito do emprego do modelo multiportas no tratamento adequado das demandas repetitivas, com enfoque para as tentativas prévias de conciliação, anteriores ao ajuizamento dos feitos e precedidas

do estabelecimento de critérios de parametrização, decorrentes do fortalecimento do diálogo interinstitucional:

A utilização do modelo multiportas pelos tribunais brasileiros pode significar um avanço no trato das demandas repetitivas. Por este modelo, os tribunais atuariam com vistas a monitorar a formação de conflitos com tendência multiplicativa e mediante o fortalecimento do diálogo interinstitucional fomentariam a atuação do Poder Público envolvido no conflito, na busca de soluções com a participação do jurisdicionado, antes do ajuizamento das ações. Ocorrendo o ajuizamento, ainda restaria a possibilidade de distribuição das demandas repetitivas inicialmente aos 'Centros de Conciliação' para a submissão das lides idênticas à tentativa de mediação de forma coordenada, de modo que a marcha processual só se inicie nas lides em que efetivamente não haja possibilidade de solução administrativa, nem de uso dos meios consensuais, judiciais e/ou extrajudiciais.¹²⁶

Nesse sentido, o diálogo interinstitucional, notadamente nas demandas de massa ou repetitivas, proporciona a formação de uma linha de desempenho baseada em critérios de padronização estabelecidos de forma cooperativa entre os órgãos envolvidos, estando a legitimidade de tal atuação configurada na aceitação de um procedimento voltado ao tratamento isonômico das demandas.

A abordagem das demandas a partir da categorização prévia, precedida da fixação de critérios discutidos interinstitucionalmente, ganha maior relevo quando se considera a realidade das lides repetitivas de direito público, em que se exige a procedimentalização da isonomia como substrato material de racionalização do tratamento dos conflitos, hipótese em que a reclamação pré-processual, precedida de parametrização entre as entidades envolvidas, poderia, conforme a hipótese aqui aventada, constituir-se em instrumento adequado ao manejo do litígio.

Conforme o referencial teórico em que se embasa o presente trabalho, o papel de interlocução interinstitucional do juiz se legitima na medida em que busca materializar o princípio da procedimentalização da isonomia, ensejando a validação pela legitimação social. Sobre o referido princípio aplicado à lógica das demandas repetitivas de direito público, Marco Bruno Miranda Clementino pontua que:

¹²⁶ CORREA, Priscilla Pereira Costa. Meios Consensuais de Solução de Conflitos e Demandas Repetitivas de direito público: um desafio a ser enfrentado. *In*: MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro. Brasília: ENFAM, 2016. p. 21-31. p. 25.

[...] no direito público – e em particular no Estado Brasileiro, marcado por um déficit na efetivação de direitos, tendo em vista a má concepção e execução de políticas públicas-, os conflitos transcendem os interesses meramente intersubjetivos das partes no processo civil. Sua origem desce objetivamente às próprias políticas públicas, adquirindo perfil estrutural. Assim, a solução individual de um conflito não debela o problema jurídico que lhe constitui causa.

Ante a incapacidade de o processo corrigir o conflito em sua origem, multiplicam-se os interesses individuais de efetivação de direitos. Isso resulta em judicialização excessiva, o que é possível graças à atratividade, por diversos fatores, da jurisdição brasileira. Como consequência, estabelece-se um ambiente conflituoso, fomentado por uma litigiosidade artificial já embutida na própria legislação processual, também influenciada, por sua vez, pela preponderância do individualismo.

Como consequência, as demandas de direito público se tornam repetitivas. Contudo, haja vista a inexistência de uma postura racionalizadora, as respostas da jurisdição são erráticas e marcadas pela quebra da isonomia, uma característica odiosa num sistema jurídico que se pretende democrático. Como resposta, surge a proposta de se reconhecer como válido o princípio da procedimentalização da isonomia, buscando promover o redesenho do rito processual de forma a torná-lo adequado à natureza (estrutural) do conflito subjacente às demandas de direito público.¹²⁷

Mencionado preceito, na condução adequada das lides, notadamente as de direito público (característica marcante dos litígios submetidos à Justiça Federal), é potencialmente apto a informar a formatação do desenho das reclamações pré-processuais, operacionalizadas por diálogo interinstitucional.

Ao mesmo tempo, a utilização do referido instrumento, em tese, favoreceria o fortalecimento do papel interinstitucional dos Centros de Conciliação como unidades judiciárias flexíveis e catalisadoras de novas ideias e perspectivas, contribuindo para a prevenção do conflito e para a eficiência do sistema de justiça, ao passo que estimularia a prestação de Justiça a partir da parceria/diálogo interinstitucional e do uso de iniciativas inovadoras de gestão de processos e demandas repetitivas, com vistas ao aperfeiçoamento da prática jurisdicional.

Por fim, é salutar avaliar se a utilização das reclamações pré-processuais no tratamento da litigiosidade recorrente funcionaria como método de avaliação de alternativas, a partir dos pressupostos do Sistema Judicial Multiportas, de forma a

¹²⁷ CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Demandas repetitivas de direito público e o princípio da procedimentalização da isonomia. In: MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro. Brasília: ENFAM, 2016. p. 32-52. p. 51-52.

permitir, por meio da racionalização do encaminhamento das controvérsias, bem como do Desenho de Solução de Disputas em perspectiva macro, o acesso democrático à justiça pacificadora, mediante o estabelecimento de critérios de categorização, voltados à submissão prévia dos feitos ao método de solução mais adequado a cada tipo de disputa (princípio da adaptabilidade).

Para tanto, procedemos, a seguir, à análise dos resultados da pesquisa empírica realizada, a saber, estudo de caso referente ao tratamento das demandas relacionadas ao auxílio emergencial, precedido de contextualização da temática.

7 ESTUDO DE CASO: UTILIZAÇÃO DAS RECLAMAÇÕES PRÉ-PROCESSUAIS PARA TRATAMENTO DA DEMANDA DE AUXÍLIO EMERGENCIAL NO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

Na presente seção, após a contextualização nacional e regional¹²⁸ das questões que envolveram a implantação e operacionalização do auxílio emergencial, bem como a justificativa da escolha da temática como estudo de caso, serão apresentados os dados referentes à pesquisa que norteou o presente trabalho, colhidos junto ao Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos vinculado ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região, com posterior exame, no caso concreto, da efetividade da utilização das reclamações pré-processuais no tratamento da litigiosidade repetitiva de direito público.

7.1 Auxílio emergencial: contextualização

O cenário de pandemia gerou a necessidade da adoção de medidas excepcionais de proteção social, entre elas, a instituição do auxílio emergencial, benefício financeiro destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, com o objetivo de fornecer proteção emergencial a esses cidadãos e suas famílias no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do novo Coronavírus (SARS-CoV-2).

¹²⁸ A contextualização nacional e regional, aqui delineada de forma revista e ampliada, é fruto de pesquisa desenvolvida para o trabalho final da disciplina Tratamento de Conflitos Relativos a Litigantes Habituais (TCH), do Mestrado ENFAM, em julho de 2021, igualmente apresentada no evento Webinário Litigantes Habituais no Judiciário Brasileiro: estudos sobre tratamento adequado de conflitos, realizado pela ENFAM, na modalidade a distância, no dia 04 de agosto de 2021, na palestra Estudo de caso: auxílio emergencial, bem como publicada, em 15 de dezembro de 2021, na Revista Eletrônica do CNJ, em artigo intitulado Auxílio emergencial como estudo de caso: formas de enfrentamento à litigância repetitiva de Direito Público. Revista Eletrônica CNJ, Brasília, v. 5, n. 2, p. 12-23, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/article/view/250>.

O regramento encontra-se nas Leis nº 13.982/2020¹²⁹ e 13.998/2020¹³⁰; no Decreto nº 10.316/2020¹³¹, bem como nas Medidas Provisórias (MPs) nº 1000/2020¹³² (auxílio residual) e 1.039/2021¹³³ (auxílio emergencial 2021).

Tratando-se de benefício assistencial, de caráter alimentar, implantado em período de contingência social, já seria de se esperar o incremento da demanda judicial. Ocorre que, quando divulgado pela Caixa Econômica Federal, ainda em abril de 2020, o número inicial de indeferimentos (104,1 milhões), ainda que depois revisto, após reprocessamento, para o patamar de 68 milhões¹³⁴, montante ainda assim expressivo, surgiu a necessidade de mobilização da estrutura judiciária para o adequado enfrentamento da demanda de caráter excepcional, com esforços de todas as regiões da Justiça Federal do país, capitaneados pelo Conselho Nacional de Justiça.

7.1.1 Desafios e principais problemas verificados

¹²⁹ BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹³⁰ BRASIL. Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020. Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 14 maio 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13998.htm#:~:text=3%C2%BA%20Fica%20permitida%20a%20suspens%C3%A3o,20%20de%20mar%C3%A7o%20de%202020%20. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹³¹ BRASIL. Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 7 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.316-de-7-de-abril-de-2020-251562799>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹³² BRASIL. Medida Provisória nº 1000, de 2 de setembro de 2020. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 set. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%201.000%2C%20DE%2020DE%20SETEMBRO%20DE%202020&text=Institui%20o%20aux%C3%ADio%20emergencial%20residual,6%20de%20fevereiro%20de%202020. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹³³ BRASIL. Medida Provisória nº 1039, de 18 de março de 2021. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 mar. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.039-de-18-de-marco-de-2021-309292254>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹³⁴ Informações colhidas no sítio eletrônico da Caixa Econômica Federal – Disponível em: www.caixa.gov.br.

Diante do cenário narrado, tornou-se premente a racionalização da atividade jurisdicional para mitigação dos impactos da demanda extraordinária.

A Nota Técnica nº 03/2020, do Centro de Inteligência da Justiça Federal de Pernambuco, de 18 de junho de 2020¹³⁵, e a Nota Técnica Conjunta nº 03/2020, dos Centros Locais de Inteligência de São Paulo, Rio de Janeiro e Alagoas, de 21 de julho de 2020¹³⁶, procuraram delimitar o panorama da abordagem, elencando, de início, os principais problemas verificados, a saber: falhas no cruzamento dos dados dos cadastros públicos; falta de atualização dos dados desses cadastros; morosidade no trâmite administrativo; necessidade de acesso digital; falhas no aplicativo e dificuldade de acesso por parte dos hipervulneráveis.

Também foram delineadas as estratégias de atuação, em três frentes: prevenção de litígios; atuação pré-processual e fluxos processuais diferenciados, conforme detalhamento a seguir.

7.1.2 Propostas e estratégias de enfrentamento

Neste tópico, serão elencadas as propostas e estratégias de maior destaque, delineadas nacional e regionalmente, para o enfrentamento sistêmico da demanda excepcional surgida a partir da implantação do auxílio emergencial.

7.1.2.1 Prevenção de litígios

Na seara da prevenção de litígios, destaca-se a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na construção do diálogo intra e interinstitucional, notadamente na formalização de Acordos de Cooperação com o Ministério da Cidadania, facilitando os trâmites e intercâmbio de informações necessário à análise dos requerimentos.

¹³⁵ CLIPE. **Nota Técnica CLIPE nº 03/2020**. Recife: Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de Pernambuco, 2020.

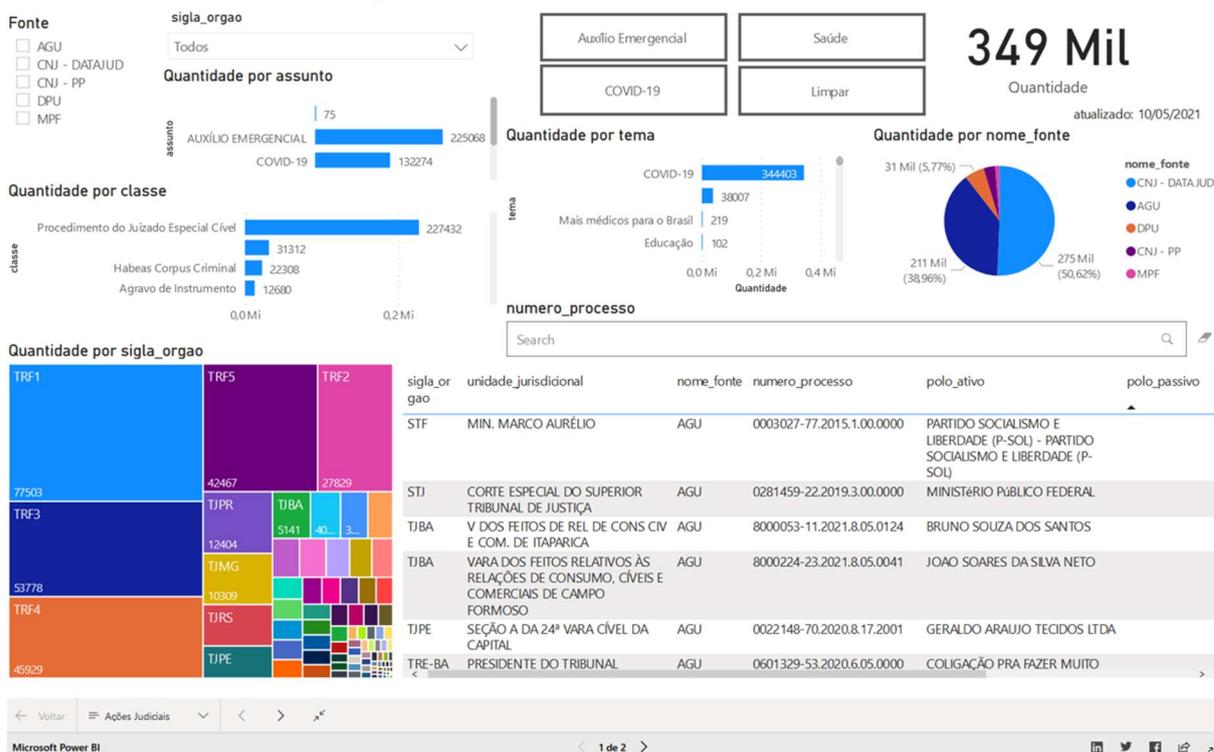
¹³⁶ CLISP/CLIRJ/CLIAL. **Nota Técnica Conjunta CLISP/CLIRJ/CLIAL nº 03/2020**. São Paulo: Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de São Paulo; Rio de Janeiro: Centro Local de Inteligência da Justiça Federal do Rio de Janeiro; Alagoas: Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de Alagoas, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Nota-T%C3%A9cnica-CLISP-CLIRJ-CLIAL-03-2020.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

Na esteira da Agenda 2030, merece ênfase o monitoramento da demanda pelo Observatório Nacional de Crise COVID 19, além do trabalho da Corregedoria Nacional de Justiça e dos Laboratórios de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS) na realização de reuniões periódicas para entendimento da realidade da litigância repetitiva extraordinária, levantamento de estatísticas e incentivo à delimitação de estratégias de otimização dos trabalhos.

De acordos com dados do Observatório Nacional de Crise COVID 19 (atualização em 10 de maio de 2021), disponíveis no próprio sítio eletrônico do CNJ¹³⁷, 349 mil ações relacionadas à COVID-19 foram distribuídas perante o Poder Judiciário de todo o país, sendo que, desse montante, 225 mil processos referiam-se a demandas de auxílio emergencial junto à Justiça Federal das cinco Regiões, número que, apesar de bastante significativo, é bem inferior à estimativa inicialmente prevista, quando divulgado o número dos primeiros milhões de indeferimentos, conforme visto anteriormente.

Os gráficos a seguir ilustram o panorama traçado:

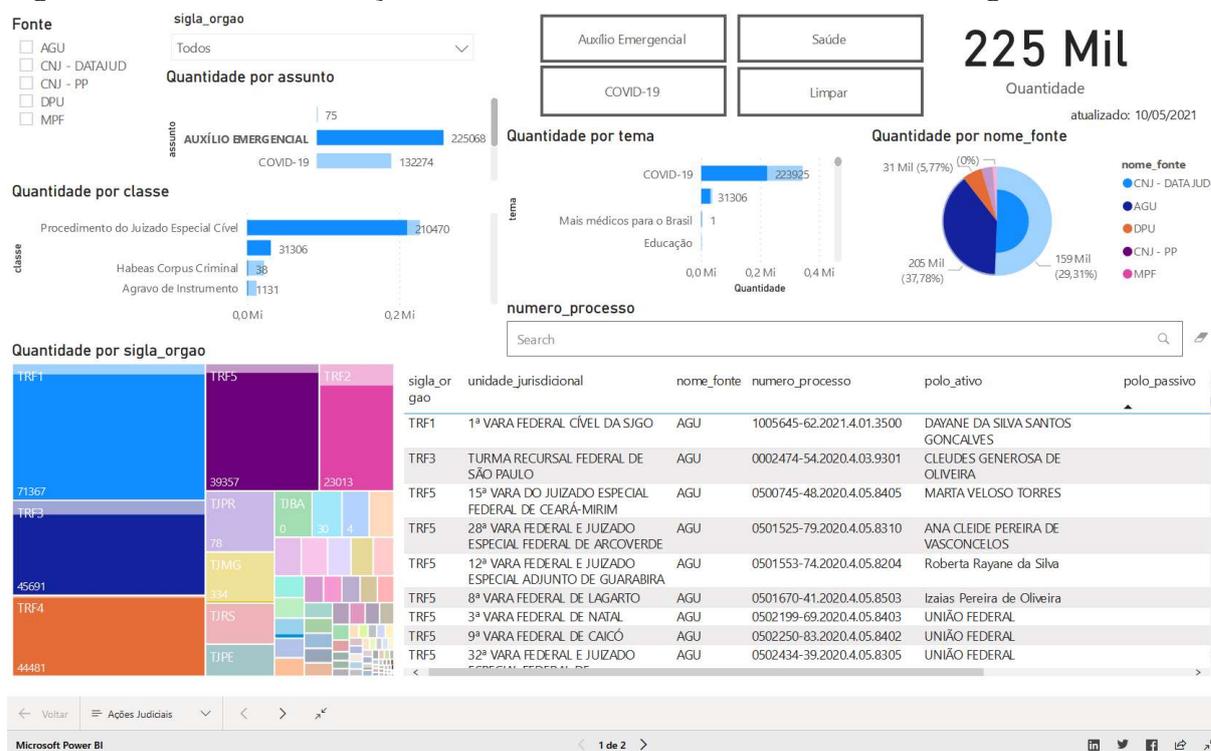
Figura 2 – Quantitativo de ações distribuídas relacionadas à COVID-19



Fonte: www.cnj.jus.br. Acesso em: 10 maio 2021.

¹³⁷ Disponível em: www.cnj.jus.br

Figura 3 – Quantitativo de ações distribuídas relacionadas ao Auxílio Emergencial



Fonte: www.cnj.jus.br. Acesso em: 10 maio 2021.

Grande parte dessa realidade de prevenção de litígios deu-se em função das diretivas levadas a efeito pelo CNJ no manejo administrativo focado na trajetória e origem do conflito.

7.1.2.2 Atuação pré-processual

Pré-processualmente, merece menção, de início, a endogeneização do diálogo decorrente da interligação das redes de inteligência e consensualidade, com destaque à atuação conjunta dos Centros Locais de Inteligência e dos Centros de Conciliação. Além disso, diante das dificuldades encontradas e do alto índice de judicialização, foi igualmente decisiva a parceria do Poder Judiciário com outros órgãos públicos na busca da solução consensual de conflitos.

Dentro da perspectiva da Agenda 2030, o Conselho Nacional de Justiça (Observatório de Crise COVID 19, Corregedoria Nacional de Justiça e o Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável [LIODS]), por meio do Programa de Direitos Humanos, idealizou, juntamente com o Tribunal Regional Federal da 3ª Região, bem como com diversos parceiros do sistema de justiça, como a Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP, o Ministério Público Federal e Estadual e a Defensoria Pública da União e Estadual, o Programa de Direitos Humanos às Pessoas em Situação de Rua (PRODIRH RUA) (Auxílio Emergencial às Pessoas em Situação de Rua).

O referido projeto, composto pelas fases de identificação, cadastro assistido do auxílio emergencial, pré-processual e fluxo de contestação dos indeferimentos, foi orientado pelos seguintes objetivos: atendimento das pessoas em situação de vulnerabilidade; inexistência de comprovante de residência em caso de restar demonstrada a situação de vulnerabilidade; centralização do fluxo em canais específicos fixados pelos órgãos; gratuidade de toda a documentação; fluxo digital da documentação até emissão do Registro Geral de Identificação Civil (RG) com todos os elementos necessários; celeridade; e resolutividade.

Nos termos da Nota Técnica Conjunta nº 03/2020 - CLISP/CLIRJ/CLIALN¹³⁸, os cartórios extrajudiciais (ARPEN/SP e ARPEN/Brasil), Polícia Civil - Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt (IIRGD); Polícia Federal; Secretaria do Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo e a Comissão Intersetorial foram parceiros no fluxo para emissão de documentos de identificação civil, estando igualmente abrangida pelo projeto a participação de ONGs na assistência à população vulnerável, bem como dos Correios, em particular, no fluxo para cadastro, dirimindo eventuais dificuldades de implementação.

Ainda na seara da atuação prévia ao ajuizamento, além do destaque às reclamações pré-processuais e mutirões, que serão oportunamente tratados, o Acordo de Cooperação Técnica nº 41/2020, base da Portaria nº 423, de 19 de junho

¹³⁸ CLISP/CLIRJ/CLIAL. **Nota Técnica Conjunta CLISP/CLIRJ/CLIAL nº 03/2020**. São Paulo: Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de São Paulo; Rio de Janeiro: Centro Local de Inteligência da Justiça Federal do Rio de Janeiro; Alagoas: Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de Alagoas, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Nota-T%C3%A9cnica-CLISP-CLIRJ-CLIAL-03-2020.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

de 2020¹³⁹, firmada entre o Ministério da Cidadania e a Defensoria Pública da União, possibilitou a contestação extrajudicial pelo próprio órgão de assistência judiciária gratuita, permitindo a resolução das demandas ainda na fase administrativa.

7.1.2.3 Fluxos processuais diferenciados

A rotina processual também precisou ser reorganizada, com a adoção de procedimentos e ritos específicos voltados para o melhor tratamento da demanda, merecendo destaque: a padronização da atermação nos Juizados Especiais Federais (JEFS), inclusive na modalidade *on-line*; rol específico dos documentos; exigência de formulário de composição do núcleo familiar; juntada do extrato atualizado do CNIS e da Consulta Gerencial Detalhada (GERID); depósito da contestação em cartório; alteração da composição do polo passivo (em regra, com exclusão da Caixa Econômica Federal - CEF, instituição financeira responsável pela operacionalização do pagamento, sem atribuição decisória sobre o ato de concessão).

Ademais, ações civis públicas foram igualmente manejadas, na tentativa de tratamento coletivo das questões. As principais, protocoladas logo no início da operacionalização do auxílio emergencial, foram as seguintes:

- a) ACP N. 1017292-61.2020.4.01.3800 – 5ª Vara Federal Cível da SJMG – Conclusão da apreciação dos requerimentos de auxílio emergencial pelo Ministério da Cidadania (UNIÃO) e pela DATAPREV no prazo máximo de 20 (vinte) dias corridos – Abrangência Nacional;
- b) ACP N. 1017635-57.2020.4.01.3800 – 5ª Vara Federal Cível da SJMG - Falhas no aplicativo Caixa TEM – Acordo celebrado pelo MPF com a UNIÃO, CEF e DATAPREV – Abrangência nacional;
- c) ACP N. 5028202-29.2020.402.5101 – 3ª Vara Federal do Rio de Janeiro – Obrigação à União de apresentar formas de atender aos hipervulneráveis – Viabilidade de convênios com os Centros de Referência de Assistência Social - CRASs – Portaria 394 – Ministério da Cidadania – reconhecimento dos hipervulneráveis e necessidade de entidade conveniada ou contratada para realizar as solicitações;

¹³⁹ BRASIL. Portaria nº 423, de 19 de junho de 2020. Dispõe acerca da contestação extrajudicial relativa aos indeferimentos de requerimentos de auxílio emergencial, previsto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, no âmbito da Defensoria Pública da União, por meio de comprovação documental. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 jun. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-423-de-19-de-junho-de-2020-262755438>. Acesso em: 15 jan. 2022.

d) ACP N. 1012930-67.2020.4.01.0000 – TRF 1 – Medidas para evitar deslocamento e aglomeração de indígenas para recebimento de auxílio emergencial e de benefícios previdenciários.

7.1.3 Principais iniciativas

Neste tópico, serão apresentadas as iniciativas que mais se destacaram em relação ao tratamento das demandas de auxílio emergencial, abrangendo as cinco regiões da Justiça Federal brasileira.

Para tanto, procedeu-se à pesquisa nos bancos de dados de acesso público presentes nos sítios eletrônicos dos Tribunais estudados (Tribunais Regionais Federais da 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Regiões), a saber: www.trf1.jus.br (Acesso em: 8 ago. 2021); www.trf2.jus.br (Acesso em: 8 ago. 2021); www.trf3.jus.br (Acesso em: 10 ago. 2021); www.trf4.jus.br (Acesso em: 13 ago. 2021); www.trf5.jus.br (Acesso em: 17 ago. 2021).

A busca teve como critérios de seleção: quantidade de ocorrências em que a prática foi enunciada, conforme termos de pesquisa utilizados; relevância qualitativa das medidas; impacto socioeconômico das iniciativas; e evidências de construção das soluções em parceria com outros órgãos e entidades, inclusive o CNJ.

Longe de se pretender esgotar o tema, até em razão dos limites do presente trabalho, a intenção é fornecer um sintético panorama das principais práticas e orientações que objetivaram otimizar a referida abordagem, tendo como indicadores os parâmetros acima apontados.

7.1.3.1 Tribunal Regional Federal da 1ª Região

No Tribunal Regional Federal da 1ª Região, privilegiou-se, desde o início, o intercâmbio de informações entre os poderes Executivo e Judiciário, após acordo de cooperação e integração de dados firmado pelo Ministério da Cidadania, Dataprev e Conselho Nacional de Justiça.

A edição do Relatório Gerencial do TRF 1ª Região buscou subsidiar juízes com informações dos processos de maneira prática e agilizar os trâmites das ações relacionadas ao auxílio emergencial.

Além disso, o Sistema de Conciliação da Justiça Federal da 1ª Região (SistCon) disponibilizou canal de atendimento e atermiação *on-line*, tendo instituído rito simplificado de tramitação das lides, por meio da Portaria Conjunta Coger/Cojef/Sisticon nº 10752275¹⁴⁰, juntamente com a Advocacia-Geral da União (AGU), segundo a qual as solicitações de atermiação judicial envolvendo a concessão individual de auxílio emergencial provenientes dos setores de atermiação poderiam, desde que expressamente requerido pela parte, “[...] ser remetidas ao Centro Judiciário de Conciliação, tendo em vista a celeridade a ser conferida à tramitação, bem como a possibilidade de apresentação de proposta de acordo ou de reconhecimento do pedido por parte da União”.

Foi estabelecido processo de triagem processual, sendo excluídos da redistribuição aos Centros de Conciliação os processos nos quais houvesse discussão acerca da composição do núcleo familiar para o recebimento do auxílio emergencial quando: o requerente ou membro pertencer à família que recebe o Bolsa Família; o requerente ou membro pertencer à família do Cadastro Único que já recebeu o auxílio emergencial e em casos em que o auxílio emergencial já foi concedido para mais de duas pessoas do mesmo núcleo familiar, tendo em vista a baixa probabilidade de acordo nesses casos.

7.1.3.2 Tribunal Regional Federal da 2ª Região

O Tribunal Regional Federal da 2ª Região apresentou política institucionalizada de tratamento da demanda extraordinária via reclamação pré-processual, implementada por meio da Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020¹⁴¹, e reedições.

O Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2) do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, órgão responsável pelo

¹⁴⁰ BRASIL. Portaria Conjunta Coger/Cojef/Sistcon n. 10752275, de 31 de julho de 2020. Dispõe sobre a adoção de rito padronizado e simplificado nas ações referentes ao Auxílio Emergencial instituído pela Lei n. 13.982/2020 no âmbito da Justiça Federal de 1º e 2º Graus. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 31 jul. 2020. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/dspace/handle/123/240154>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁴¹ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020**. Dispõe sobre a realização de Mutirão de Conciliação das demandas que versam sobre Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/07/trf2pnc202000004a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

estabelecimento das diretrizes regionais sobre conciliação nos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, desenvolveu fluxos processuais diferenciados, em *design* de sistema de disputas sob o título Mutirão de Conciliação de auxílio emergencial.

A iniciativa foi decorrente da mobilização do NPSC2, de diversos Centros Judiciários e dos Juizados Especiais Federais da Segunda Região, sob dois procedimentos diversos: judicial e reclamações pré-processuais (RPP), com utilização tanto paralela quanto sucessiva. Em dados atualizados até 13 de dezembro de 2021, o acervo total de auxílio emergencial na Justiça Federal da 2ª Região atingiu o patamar de 27.008 feitos. Desse montante, 6.843 demandas referem-se a reclamações pré-processuais recebidas pelo NPSC2.

Ainda segundo dados obtidos junto ao Núcleo Regional da referida Corte, as RPPs apresentaram inicialmente tempo de tramitação de cerca de 11 dias entre o atendimento inicial e a baixa após o acordo, utilizando-se de audiências eletrônicas neste íterim. O processamento apresenta, em média, cerca de 31 dias entre recebimento e baixa para as RPPs; 113 dias em processos judiciais na Seção Judiciária do Rio de Janeiro; e 148 dias na Seção Judiciária do Espírito Santo. Ao final da fase pré-processual, é encaminhado *link* para pesquisa de satisfação por meio de mensagem eletrônica para os cidadãos, os quais responderam que recomendariam o serviço da Justiça Federal em 99,1%, restando 88,3% satisfeitos ou muito satisfeitos com o atendimento (dados atualizados em 13 de dezembro de 2021).

7.1.3.3 Tribunal Regional Federal da 3ª Região

No Tribunal Regional Federal da 3ª Região, o enfoque de tratamento foi eminentemente processual, com a Criação da Plataforma Interinstitucional em maio de 2020, pela Resolução PRES TRF3 nº 349/2020, uma iniciativa conjunta da Presidência e do Gabinete de Conciliação (GABCON), e que contou com a integração entre representantes do TRF3, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, do Governo do Estado de São Paulo, da Prefeitura de São Paulo, do Ministério Público Federal (MPF), da Defensoria Pública da União (DPU), da Advocacia Geral da União (AGU) e da Caixa Econômica Federal, entre outras instituições.

A criação da Plataforma Interinstitucional atendeu à Meta 9 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para 2020, que consistia em integrar a Agenda 2030 da

Organização das Nações Unidas (ONU) ao Poder Judiciário, motivo pelo qual os órgãos judiciários deveriam realizar ações de prevenção ou desjudicialização de litígios voltadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente a ODS 16, relativa à Paz, Justiça e Instituições Eficazes¹⁴².

7.1.3.4 Tribunal Regional Federal da 4ª Região

No Tribunal Regional Federal da 4ª Região, a Portaria Conjunta nº 8/2021 dispôs sobre a centralização e a adoção de rito padronizado e simplificado nas ações referentes ao auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982/2020¹⁴³, apresentando a seguinte exposição de motivos:

A CORREGEDORIA REGIONAL, A COORDENADORIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS E O SISTEMA DE CONCILIAÇÃO DA 4ª REGIÃO, no uso de suas atribuições legais e regimentais, tendo em vista o constante nos processos administrativos nº 0001711-46.2020.4.04.8001, 0004756-61.2020.4.04.8000 e 0001914-02.2020.4.04.8003, CONSIDERANDO o estado de calamidade pública decretado em razão da pandemia da COVID-19; CONSIDERANDO os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de n.s 1, 2, 3 e 16 da Agenda 2030 da ONU, que são objeto da Meta 9 do Conselho Nacional de Justiça; CONSIDERANDO o elevado número de ações pleiteando o auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982/2020 e pelo Decreto nº 10.316/2020 e suas extensões (auxílio residual instituído pela MPV nº 1.000/2020 e auxílio emergencial 2021, instituído pela MPV nº 1.039/2021); CONSIDERANDO a necessidade de celeridade na tramitação das ações que versam sobre o auxílio emergencial, pela natureza assistencial e alimentar do benefício; CONSIDERANDO a necessidade de se estabelecer rito uniforme para o processamento e o cumprimento, especialmente no âmbito dos Juizados Especiais Federais; CONSIDERANDO as demandas no âmbito dos Juizados Especiais Federais e dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSCONs.

¹⁴² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16:** Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis. 2015. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/ods/16/>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁴³ BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social [...]. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 2 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 15 jan. 2022.

A referida Portaria trouxe como enfoques: a possibilidade de redistribuição dos processos de auxílio emergencial para tramitação perante os Centros de Conciliação; o estabelecimento de fluxo simplificado para processamento das demandas de auxílio emergencial; a distribuição e redistribuição de processos, independentemente de classe, para início de encaminhamento com abordagem autocompositiva, com exceção dos processos já conclusos para sentença ou nos quais haja tutela deferida ou em que a discussão verse exclusivamente sobre matéria de direito quanto aos critérios previstos em lei ou em medida provisória para o recebimento do benefício; não intimação da parte ré em determinados casos; possibilidade de designação de juízes para atuação em auxílio nos processos relativos ao auxílio emergencial; e possibilidade de definição local, em acerto com a AGU, de questões relacionadas à instrução dos processos de auxílio emergencial.

7.1.3.5 Tribunal Regional Federal da 5ª Região

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região optou por concentrar, em seu *site*, os canais de comunicação das seccionais sobre o tema, facilitando o acesso às vias de atermção *on-line* pré e processual, bem como definindo melhor o fluxo de informações e padronização dos procedimentos de solução de conflitos.

A referida Corte, igualmente, realizou Acordo de Cooperação Técnica com o Ministério da Cidadania para acesso à Consulta Gerencial Detalhada GERID – Dataprev, que permite a obtenção de informações quanto às razões de indeferimento, pagamento de parcelas, composição de núcleo familiar, entre outros dados.

A Subsecretaria de Informática do TRF5 disponibilizou acesso à listagem do intercâmbio CNJ/DATAPREV por meio da opção “Gestão Processual” – “Auxílio Emergencial”, tornando possível a consulta por Vara, constando, por CPF e nome da parte, o *status* do pedido e, se fosse o caso, o motivo da inelegibilidade.

No caso do Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania da Seção Judiciária Federal da Paraíba - SJPB, uma das únicas seções judiciárias federais a implementar a sistemática pré-processual para tratamento da

demanda de auxílio emergencial no TRF5¹⁴⁴, por meio de plataforma desenvolvida pelo Laboratório de Inovação da própria seção (com utilização do *Google Forms* ou envio da documentação por *e-mail* específico, com posterior inserção no Pje), os dados foram os seguintes, abrangendo toda a jurisdição do Estado:

RELATÓRIO DE AUXÍLIO EMERGENCIAL (17/07/2020 a 31/05/2021):

- RPPs: 1595 feitos
- Acordos/Total de autores com benefício concedido, sem judicialização do feito: 563
- Transformação em Ação Judicial: 1.001
- Baixa (incompetência, litispendência etc.): 15
- Em análise: 16
- Percentual de êxito: 35,3%

Destaca-se que, na iniciativa referenciada, não foi possível a categorização de demandas, tendo sido as reclamações pré-processuais distribuídas sem filtro prévio quanto aos critérios de viabilidade para acordo.

7.2 Justificativa do caso escolhido: Tribunal Regional Federal da 2ª Região

Conforme já indicado na subseção relativa à metodologia, no projeto original, apresentado na etapa de seleção do programa, a pesquisa envolveria apreciação de estudo de caso junto ao Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania da Seção Judiciária Federal da Paraíba (CEJUSC-PB), vinculado ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em que esta pesquisadora atua na coordenação e onde foi igualmente desenvolvido projeto relativo às reclamações pré-processuais em auxílio emergencial.

A previsão inicial era de que, realizado o estudo na própria unidade de atuação, haveria maior facilidade para obtenção dos dados, em razão do acesso direto às informações necessárias à efetivação da pesquisa. Ocorre que, com o aprofundamento dos debates com a professora orientadora, verificou-se, em particular, a necessidade de garantir-se maior isenção quanto ao objeto em análise, motivo pelo qual, para afastar qualquer enviesamento, optou-se pela alteração da

¹⁴⁴ Seguida da Seção Judiciária de Sergipe, embora esta não apresente dados disponíveis para consulta pública no sítio eletrônico respectivo.

região do estudo de caso a ser selecionado, mantendo-se o exame do instituto pretendido (reclamação pré-processual).

No seguimento da pesquisa, verificou-se que o Tribunal Regional Federal da 2ª Região havia institucionalizado, pela Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020¹⁴⁵, a utilização da reclamação pré-processual como política de tratamento do conflito relativo às demandas de auxílio emergencial, por meio do projeto denominado *DESIGN* EMERGENCIAL, capitaneado pelo respectivo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2).

Dessa maneira, considerando-se que a abordagem do tratamento desta demanda extraordinária via reclamação pré-processual foi tomada como política institucionalizada pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, oportunizando a investigação da pesquisa quanto aos aspectos dos princípios norteadores do Sistema Judicial Multiportas e *Design* de Sistemas de Disputas, bem como em relação à função do diálogo interinstitucional como hipótese viabilizadora, foi feita a opção pelo estudo de caso do projeto titularizado pela referida Corte, conforme abaixo se passa a expor.

7.3 Coleta inicial dos dados

Definido o estudo de caso para a pesquisa empírica, foi feito o primeiro contato no dia 6 de julho de 2021, por meio de reunião via aplicativo *Zoom*, com a participação da juíza federal Cristiane Conde, que, à época, atuava em substituição à juíza federal auxiliar do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2) do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF 2), Aline Alves de Melo Miranda Araújo, bem como da servidora Danielle Cruz Freire de Carvalho, coordenadora do mesmo Núcleo.

Após explicação sobre as bases da pesquisa, foi obtida autorização para acesso aos dados, além daqueles já disponíveis no sítio eletrônico do TRF2¹⁴⁶.

Na oportunidade, foi realizada entrevista informal, em que a servidora Danielle Cruz Freire de Carvalho explicou detalhes sobre a idealização e

¹⁴⁵ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020**. Dispõe sobre a realização de Mutirão de Conciliação das demandas que versam sobre Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/07/trf2pnc202000004a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁴⁶ Disponível em: www.trf2.jus.br

funcionamento do programa que recebeu a denominação de *Design* Emergencial. Foi esclarecido que a ideia surgiu após elevado aumento na utilização do formulário “Quero conciliar”, disponível no endereço virtual do Tribunal, por pessoas que se sentiam injustiçadas em razão do indeferimento do benefício de auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982/2020¹⁴⁷, a partir de abril de 2020.

Diante da elevação abrupta da demanda, conforme relatou a servidora, iniciou-se uma série de reuniões e contatos interinstitucionais com a Defensoria Pública da União, Advocacia Geral da União e Conselho Nacional de Justiça, para mapeamento da realidade, diagnóstico e enfrentamento das dificuldades encontradas, entre elas, o elevado volume de demandas envolvendo o referido benefício; a inviabilização de atendimento presencial, em razão do isolamento imposto pela pandemia; e sistemas administrativos informatizados ainda incipientes.

As reuniões do NPSC2 com representantes da Defensoria Pública da União, da Advocacia Geral da União (Procuradoria Regional da União na 2ª Região) e da Caixa Econômica Federal (CEF) foram realizadas virtualmente nos dias 05 e 26 de junho de 2020; 2, 7 e 13 de julho 2020; 6 e 19 de agosto de 2020, delas participando o desembargador federal José Ferreira Neves, Coordenador do NPSC2; a juíza federal auxiliar Aline Alves de Melo Miranda Araújo e os servidores do referido Núcleo, Danielle Cruz Freire de Carvalho, Rodrigo Dias de Castro, Rosângela de Araújo Fernandes, Mery Luci Melo de Maria, Aline Silva Cunha e Marcelo Souza Peralta e Cunha. Faziam-se igualmente presentes: a juíza federal coordenadora do Centro Judiciário de Solução de Conflitos do Rio de Janeiro (CESOL), Karina Santiago, além de servidores do mencionado centro; o juiz federal Washington Juarez de Brito Filho, coordenador do Centro Regional de Solução de Conflitos da Baixada Fluminense; o juiz federal Elmo Gomes de Souza, coordenador do Centro Judiciário de Nova Friburgo; conciliadores voluntários, servidores do setor de tecnologia da informação e do setor de primeiro atendimento dos juzizados especiais federais das Seções Judiciárias do Rio de Janeiro e do Espírito Santo.

Como resultado desses contatos prévios, construiu-se o planejamento de institucionalização de procedimentos simultâneos: consensual; adversarial; ou

¹⁴⁷ BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 15 jan. 2022.

híbrido, caso o procedimento pré-processual não resultasse em acordo e tivesse que ser convertido em adversarial.

O procedimento consensual é inaugurado com o preenchimento de formulário específico para o auxílio emergencial, disponibilizado na página do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (NPSC2-TRF2), sob o ícone “Quero Conciliar auxílio emergencial”, bem como no sistema de atendimento informatizado (SIPROC) do Setor de Primeiro Atendimento da Seção Judiciária Federal do Rio de Janeiro (SJRJ).

Após o preenchimento do formulário e a anexação dos documentos, conforme o motivo de indeferimento do benefício, ocorre o envio para cadastramento da RPP no sistema processual Eproc e a distribuição para o NPSC2, que fica responsável pela divisão de trabalho entre os Centros Judiciários do Rio de Janeiro, da Baixada Fluminense e de Niterói. Segue-se a adoção do rito simplificado adotado pela Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020¹⁴⁸, firmado após diálogo interinstitucional com representantes da AGU e com previsão de apenas uma intimação com prazo de 10 dias. Havendo proposta de acordo, a parte reclamante é intimada para sessão de conciliação virtual, por meio do sistema eletrônico CISCO/WEBEX, com o objetivo de comprovar sua identidade e registrar sua concordância com a avença. Com a homologação, o benefício é implantado para pagamento administrativo, dispensando-se expedição de requisitório de pequeno valor (RPV) ou alvará. Caso não haja proposta de acordo, a reclamação pré-processual é convertida em ação judicial, por recadastramento, e redistribuída a um dos Juizados Especiais Federais competentes, conforme o local de residência do reclamante, consideradas as jurisdições federais do Rio de Janeiro (SJRJ) e do Espírito Santo (SJES).

7.4 Análise das informações

Em contato com o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2) do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF 2), foi

¹⁴⁸ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020**. Dispõe sobre a realização de Mutirão de Conciliação das demandas que versam sobre Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/07/trf2pnc202000004a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

possível ter acesso aos dados necessários à pesquisa empírica aqui caracterizada como estudo de caso, conforme metodologia já explicitada no campo próprio.

Inicialmente, o trabalho se ateve ao exame das Portarias do Tribunal que institucionalizaram a política do tratamento da demanda excepcional de auxílio emergencial via reclamações pré-processuais (Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020¹⁴⁹; Portaria nº TRF2-PNC-2020/00005, de 4 de agosto de 2020¹⁵⁰; Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020¹⁵¹; Portaria nº TRF2-PNC-2020/00007, de 4 de setembro de 2020¹⁵²; Portaria nº TRF2-PNC-2020/00008, de 14 de outubro de 2020¹⁵³; Portaria nº TRF2-PNC-2020/00009, de 16 de novembro de 2020¹⁵⁴; Portaria nº TRF2-PNC-2020/00011, de 9 de dezembro de 2020¹⁵⁵; Portaria nº TRF2-PNC-2021/00001, de 29 de janeiro de 2021¹⁵⁶; Portaria nº TRF2-PNC-

¹⁴⁹ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020.** Dispõe sobre a realização de Mutirão de Conciliação das demandas que versam sobre Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/07/trf2pnc202000004a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁵⁰ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00005, de 4 de agosto de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogaçao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial_trf2pnc202000005-1.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁵¹ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogaçao-do-mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial_trf2-pnc-202000006.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁵² TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00007, de 4 de setembro de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020.

¹⁵³ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00008, de 14 de outubro de 2020.** Dispõe sobre a realização do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/10/trf2-pnc-2020-00008_mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁵⁴ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00009, de 16 de novembro de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/conciliacao/wp-content/uploads/sites/16/2013/06/trf2-pnc-2020-00009.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁵⁵ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00011, de 9 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://dje.trf2.jus.br/DJE/Paginas/VisualizaDocumento.aspx?ID=17328185>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁵⁶ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00001, de 29 de janeiro de 2021.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: <https://dje.trf2.jus.br/DJE/Paginas/VisualizaDocumento.aspx?ID=16909328>. Acesso em: 15 jan. 2022.

2021/00002, de 1º de março de 2021¹⁵⁷; Portaria nº TRF2-PNC-2021/00005, de 5 de abril de 2021¹⁵⁸; e Portaria nº TRF2-PNC-2021/00006, de 7 de junho de 2021¹⁵⁹).

A Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020¹⁶⁰, inaugurou o projeto, considerando o resultado das reuniões realizadas com a Defensoria Pública da União, Advocacia Geral da União e Magistrados da Justiça Federal do Rio de Janeiro, nos dias 26 de junho de 2020, 2 de julho de 2020 e 7 de julho de 2020.

Na referida portaria, foi estabelecido fluxo simplificado para as reclamações pré-processuais de auxílio emergencial, nos seguintes moldes:

- 1) Triagem dos processos devidamente instruídos com a documentação exigida na Portaria nº 423 de 19 de junho de 2020 do Ministério da Cidadania, bem como consulta ao CNIS, a depender do motivo do indeferimento do auxílio;
- 2) Citar/intimar a União, mediante único despacho nos processos selecionados, para:
 - a) Reconhecer o pedido ou apresentar proposta de acordo, no prazo de 10 (dez) dias, devendo comprovar o cumprimento da implantação do Auxílio Emergencial até 30 dias da intimação deste mesmo despacho ou da ciência da aceitação do acordo.
 - b) No caso de não haver reconhecimento do pedido ou proposta de acordo, deverá apresentar contestação no prazo de 30 (trinta) dias deste mesmo despacho.
- 3) Acaso apresentada proposta de acordo, o autor será intimado para manifestação.
- 4) Os Juizados Especiais com competência para processamento da matéria poderão aderir ao mutirão, bastando, para tanto, utilizar o procedimento acima descrito e concentrar os esforços unicamente nessa matéria durante o período, à exceção de medidas urgentes e

¹⁵⁷ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2021/03/trf2-pnc-202100002_-portaria-prorrogacao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial-de-01-03-a-31-03-2021.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁵⁸ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00005, de 5 de abril de 2021.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: <https://dje.trf2.jus.br/DJE/Paginas/VisualizaDocumento.aspx?ID=17178786>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁵⁹ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00006, de 7 de junho de 2021.** Dispõe sobre a autorização do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial na SJES e prorrogação na SJRJ. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2021/06/trf2pnc202100006a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁶⁰ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020.** Dispõe sobre a realização de Mutirão de Conciliação das demandas que versam sobre Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/07/trf2pnc202000004a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

concernentes à vida ou à saúde ou não representadas pela Procuradoria Regional da União da Segunda Região.

O formulário padrão disponibilizado, constante do anexo da Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004¹⁶¹, segue o modelo abaixo:

Figura 4 – Formulário padrão para protocolo da reclamação pré-processual no TRF2



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO
NÚCLEO PERMANENTE DE MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

AUXÍLIO EMERGENCIAL
(Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020)

RECLAMAÇÃO PRÉ-PROCESSUAL - RPP

O Reclamante pretende obtenção do Auxílio Emergencial e fornece as seguintes informações:

QUALIFICAÇÃO DA PARTE AUTORA	
NOME: Clique aqui para digitar texto.	
SEXO: Clique aqui para digitar texto.	ESTADO CIVIL: Clique aqui para digitar texto.
PROFISSÃO: Clique aqui para digitar texto.	
NACIONALIDADE: Clique aqui para digitar texto. NATURALIDADE: Clique aqui para digitar texto.	
IDENTIDADE: Clique aqui para digitar texto. ÓRGÃO EXP: Clique aqui para digitar texto.	
CPF: Clique aqui para digitar texto.	
ENDEREÇO: Clique aqui para digitar texto.	
CIDADE: Clique aqui para digitar texto.	ESTADO: Clique aqui para digitar texto.
CEP: Clique aqui para digitar texto.	
PONTO DE REFERÊNCIA: Clique aqui para digitar texto.	
E-MAIL: Clique aqui para digitar texto.	
TELEFONES (PRÓPRIOS OU PARA RECADOS): Clique aqui para digitar texto. /Clique aqui para digitar texto.	

RÉU	
1)	União (Advocacia Geral da União)
2)	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (DATAPREV)

MOTIVO DO INDEFERIMENTO	
Marque, abaixo, o motivo pelo qual foi negado o benefício de auxílio emergencial requerido pelo aplicativo disponibilizado pela CAIXA:	
<input type="checkbox"/>	Cidadão recebe benefício previdenciário ou assistencial.
<input type="checkbox"/>	Cidadão com renda familiar mensal superior a meio salário mínimo por pessoa e a três salários mínimos no total.
<input type="checkbox"/>	Cidadão é servidor público base – SIAPE.
<input type="checkbox"/>	Cidadão é servidor público base – RAIS.
<input type="checkbox"/>	Cidadão é servidor público- Militar.
<input type="checkbox"/>	Cidadão recebe seguro desemprego ou seguro defeso.
<input type="checkbox"/>	Cidadão possui emprego formal.
<input type="checkbox"/>	Cidadão com vínculo de emprego intermitente ativo.
<input type="checkbox"/>	Cidadão com menos de 18 anos.
<input type="checkbox"/>	Cidadão com registro de falecimento.
<input type="checkbox"/>	Cidadão é político eleito.
<input type="checkbox"/>	Cidadão recebeu renda acima de R\$ 28.559,70 em 2018.
<input type="checkbox"/>	Cidadão identificado pela Polícia Federal como residente no exterior.
<input type="checkbox"/>	Cidadão está preso em regime fechado e não pode receber o auxílio emergencial.
<input type="checkbox"/>	Outro motivo. Especificar abaixo o motivo: Clique aqui para digitar texto.

ADVERTÊNCIA	
Fica a parte autora ciente de que:	
1. É de responsabilidade da parte autora manter seu endereço, telefone e e-mail atualizados, para possibilitar as comunicações necessárias. Em não o fazendo e sendo frustrada a tentativa de comunicação, será considerada realizada a intimação;	
2. Os documentos deverão ser salvos cada um de forma individual no formato em PDF;	
3. No caso de implantação do benefício na sua totalidade, nos termos da lei, compromete-se a nada mais reclamar sobre o assunto, dando plena e total quitação.	

DOCUMENTOS	
<input type="checkbox"/> Declaro estar ciente de que para participar do Mutirão de Auxílio Emergencial, que ocorrerá entre os dias 23/07/2020 e 07/08/2020, conforme autorizado pela Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos da 2ª Região, é indispensável a apresentação dos documentos aptos a contrapor o motivo do indeferimento do auxílio emergencial, conforme rol taxativo constante do Anexo da Portaria nº 423 do Ministério da Cidadania . Declaro ainda estar ciente de que a ausência de qualquer dos documentos ensejará a distribuição ordinária do pedido para um dos Juizados Especiais Federais.	

Fonte: NPSC do TRF2

¹⁶¹ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020.** Dispõe sobre a realização de Mutirão de Conciliação das demandas que versam sobre Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/07/trf2pnc202000004a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

Conforme se observa, há orientação para que o usuário do serviço aponte, expressamente, o motivo do indeferimento administrativo do benefício pleiteado. Referida indicação, como se apresentará adiante, teve decisiva relevância na categorização de demandas que foi instrumentalizada, posteriormente, pela Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020¹⁶², e que perdurou até a edição da Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021¹⁶³.

Considerando-se o acervo total das demandas envolvendo o auxílio emergencial na 2ª Região (TRF2), a saber, 27.008 feitos desde a edição da Lei nº 13.982/2020 até 13 de dezembro de 2021¹⁶⁴, data da última atualização dos dados aqui considerada e marco final do critério temporal desta pesquisa, as reclamações pré-processuais tratadas pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos daquela Corte representaram o percentual de 25,34% (ou seja, cerca de 1/4) da demanda global, compreendendo 6.843 feitos.

A propósito, confira-se o quadro abaixo:

Figura 5 – Quadro geral das demandas de Auxílio Emergencial no TRF2

¹⁶² TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogacao-do-mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial_trf2-pnc-202000006.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁶³ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021**. Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2021/03/trf2-pnc-202100002_-portaria-prorrogacao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial-de-01-03-a-31-03-2021.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁶⁴ BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 15 jan. 2022.

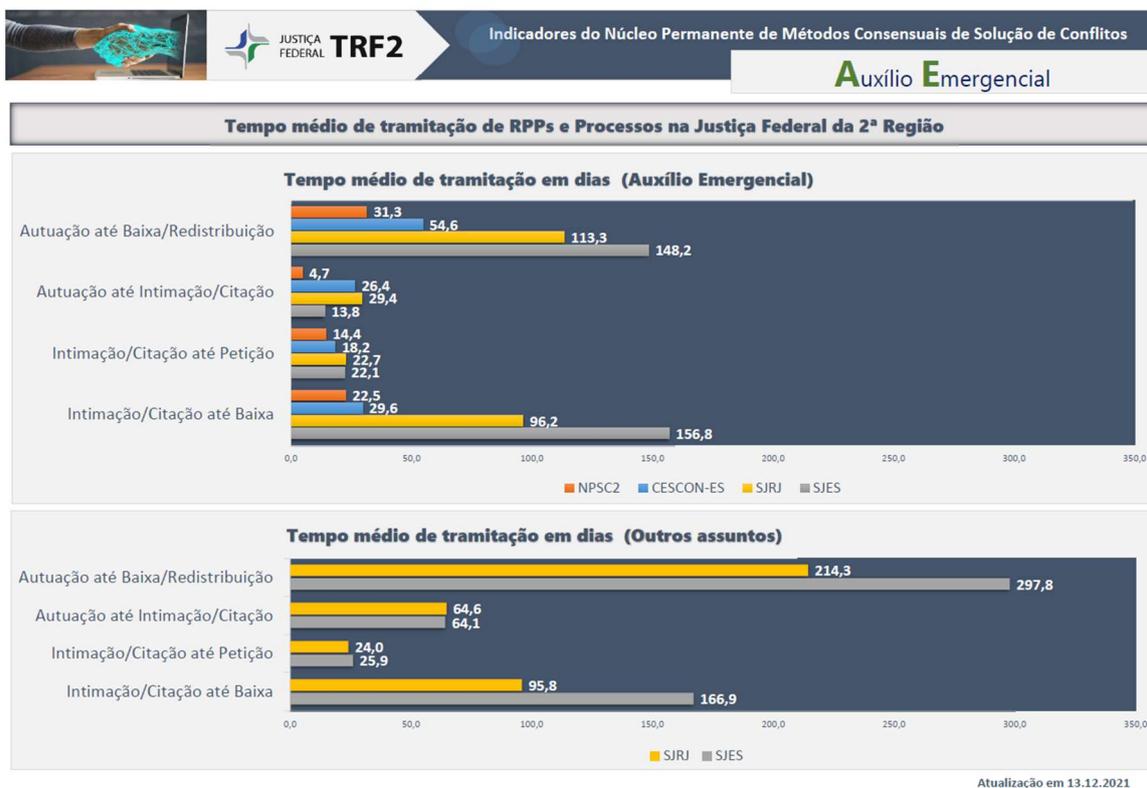


Fonte: NPSC do TRF2

A tabela a seguir ilustra o tempo médio de tramitação, em dias, das reclamações pré-processuais, considerados os marcos: autuação até baixa/redistribuição; autuação até intimação/citação; intimação/citação até petição da União; e intimação/citação até baixa. Traça, ainda, um comparativo entre os referidos tempos médios das demandas de auxílio emergencial e de feitos com assuntos diversos cadastrados. Registra-se, a propósito, que as reclamações pré-processuais conduzidas pelo NPSC2 apresentaram um tempo médio entre a autuação e a baixa (em caso de acordo) ou redistribuição (em hipótese de ausência de proposta) de 31,3 dias, em cotejo com as ações ajuizadas de auxílio emergencial nas Seções Judiciárias Federais do Rio de Janeiro (113,3 dias) e do Espírito Santo (148,2 dias). Isso significa dizer que, em relação às ações ajuizadas pelo procedimento adversarial, as RPPs tiveram uma tramitação, no mínimo, 3,6 vezes mais rápida (em comparação aos feitos judiciais da mesma matéria junto à Seção Judiciária do Rio de Janeiro), sendo que, no que tange às ações processadas na Seção Judiciária do Espírito Santo, a diferença foi ainda mais relevante, visto que o tempo de tramitação de uma reclamação pré-processual foi 4,7 vezes menor do que o tempo médio de tramitação das ações judiciais em matéria de auxílio emergencial naquela Seção.

No que tange à média de tramitação de demandas em assuntos diversos do auxílio emergencial, a reclamação pré-processual apresentou procedimento 6,8 vezes mais rápido, em comparação com o trâmite na Seção Judiciária Federal do Rio de Janeiro, e 9,5 vezes mais célere do que o processamento de feitos diversos na Seção Judiciária Federal do Espírito Santo, conforme se observa:

Figura 6 – Tempo médio de tramitação

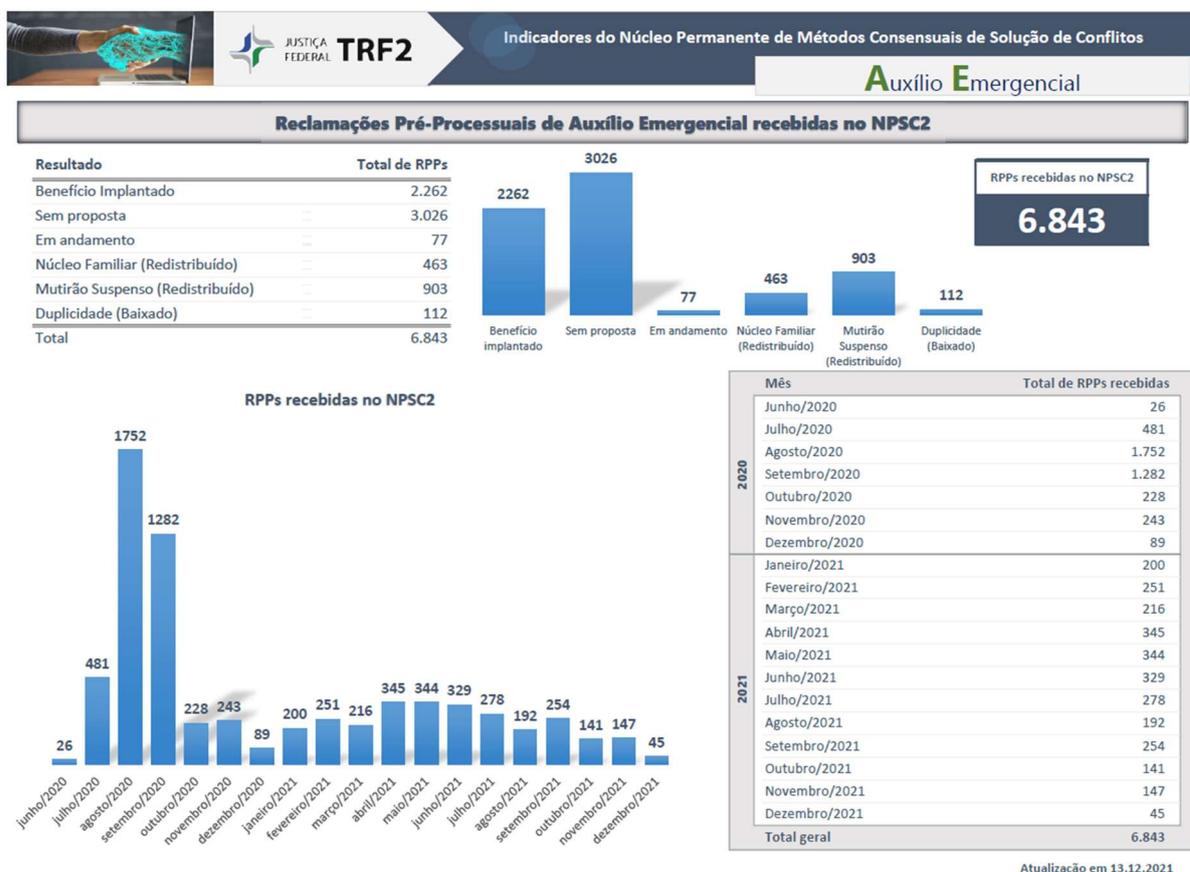


Fonte: NPSC do TRF2

Das 6.843 reclamações pré-processuais em auxílio emergencial manejadas até 13 de dezembro de 2021 (data da última atualização considerada nesta pesquisa), 2.262 resultaram em acordo, com benefício implantado, o que representa índice geral de composição consensual de 33,05%. Os números ainda revelam que o maior quantitativo de protocolos de RPPs ocorreu entre agosto e setembro de 2020, respectivamente, 1.752 e 1.282 feitos.

A figura a seguir contempla tais informações:

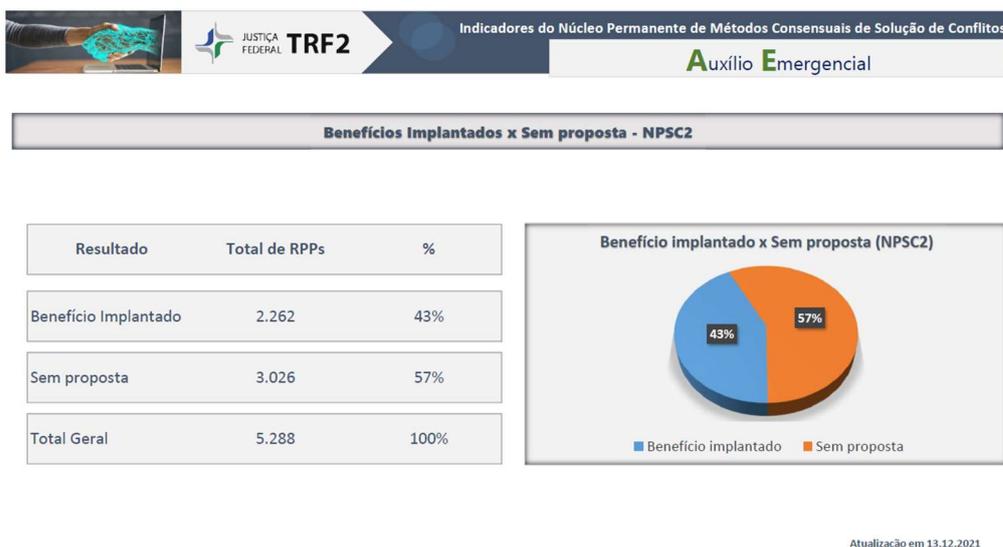
Figura 7 – Reclamações pré-processuais de auxílio emergencial recebidas no NPSC do TRF2



Fonte: NPSC do TRF2

Excluídas 463 demandas redistribuídas em razão de versarem sobre controvérsia envolvendo a composição do núcleo familiar (matéria em que tradicionalmente a AGU não faz acordo, por se tratar de controvérsia fática a ser dirimida em instrução); 903 redistribuídas em decorrência da suspensão do mutirão; 112 baixadas por duplicidade; e 77 ainda em andamento na data de 13 de dezembro de 2021 (marco final da pesquisa), o percentual de acordo atinge 43%:

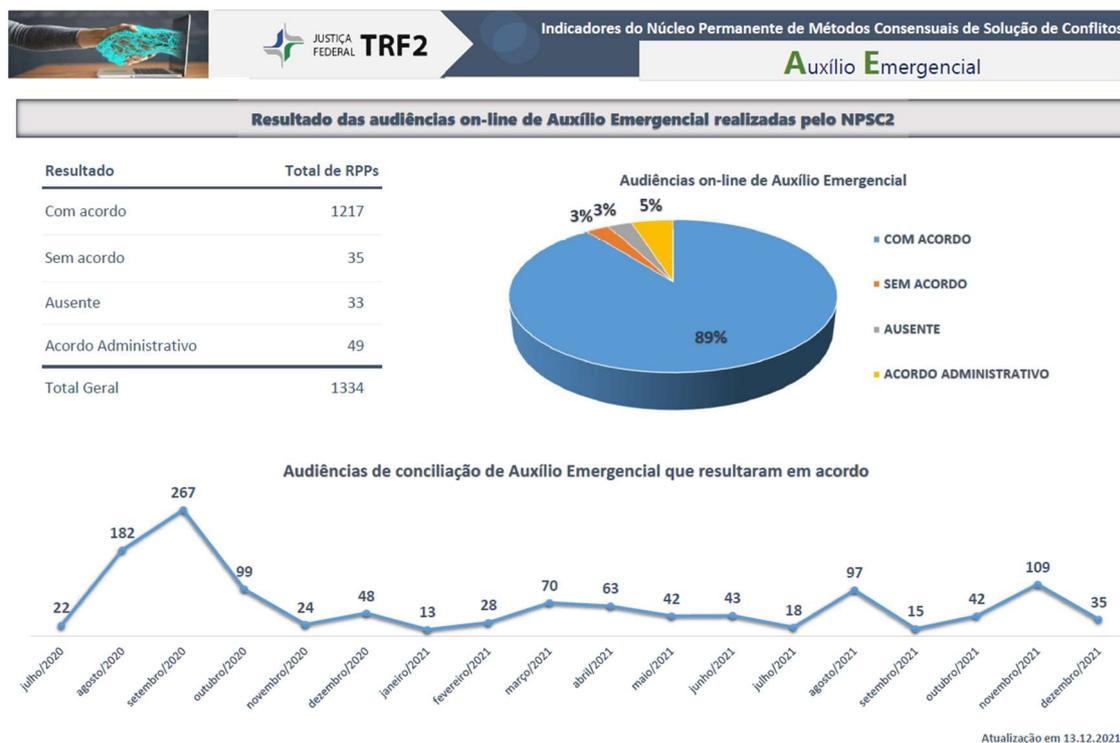
Figura 8 – Índice ajustado de acordos



Fonte: NPSC do TRF2

Considerando apenas o resultado das reclamações pré-processuais enviadas para realização de audiências virtuais de conciliação, o índice de êxito chega a 89%:

Figura 9 – Resultado das audiências virtuais de auxílio emergencial realizadas pelo NPSC2



Fonte: NPSC do TRF2

Observa-se que, conforme pesquisa realizada nas bases de dados de acesso público dos sítios eletrônicos dos cinco Tribunais Regionais Federais, o TRF2 foi o único a apresentar tramitação diferenciada para as reclamações pré-processuais, com utilização de audiências *on-line*, realizadas por meio do aplicativo CISCO/WEBEX, procedimento não adotado nas outras regiões, que optaram, quando empregada a sistemática da reclamação pré-processual para o auxílio emergencial, por trâmite exclusivamente documental.

Além disso, foram também objeto de análise os resultados obtidos a partir do acesso à pesquisa de satisfação junto aos usuários (abrangendo: forma pela qual o destinatário teve conhecimento do serviço ofertado; gênero e idade dos usuários; modalidade sob a qual foi realizado o pedido de conciliação; valor da parcela a que teria direito; participação em audiência de conciliação; índice de implantação do benefício entre os usuários respondentes; nível de satisfação com o atendimento; recomendação ou não do serviço), inclusive com as especificações individualizadas referentes às críticas e sugestões (avaliação subjetiva a partir das respostas dadas pelos usuários do serviço).

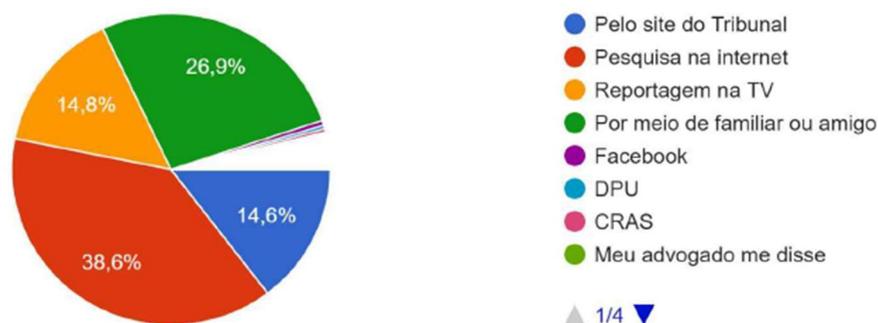
A verificação dos dados revelou as seguintes informações, conforme gráficos elaborados pelo setor de estatísticas do NPSC do TRF2, fornecidos para a presente pesquisa:

a) A maior parte dos usuários tomou conhecimento do serviço por meio de pesquisa na internet (38,6%):

Gráfico 1 – Pesquisa de satisfação - Acesso

Como você soube do mutirão de conciliação de Auxílio Emergencial realizado pelo TRF da 2ª Região?

568 respostas



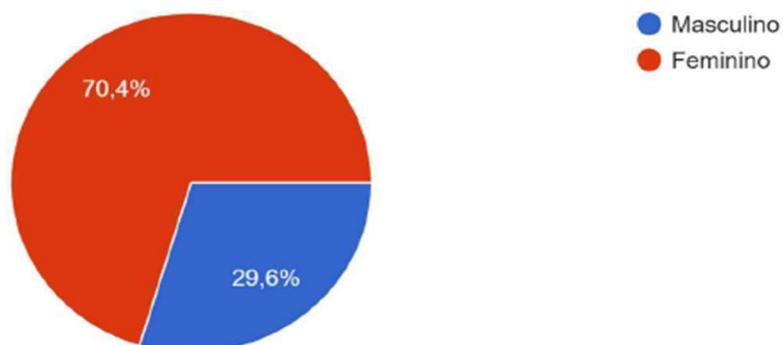
Fonte: NPCS do TRF2

b) Público majoritariamente feminino (70,4%) e com idade entre 30 e 40 anos (32,6%)

Gráfico 2 – Pesquisa de satisfação - Público - Gênero

Sexo

574 respostas

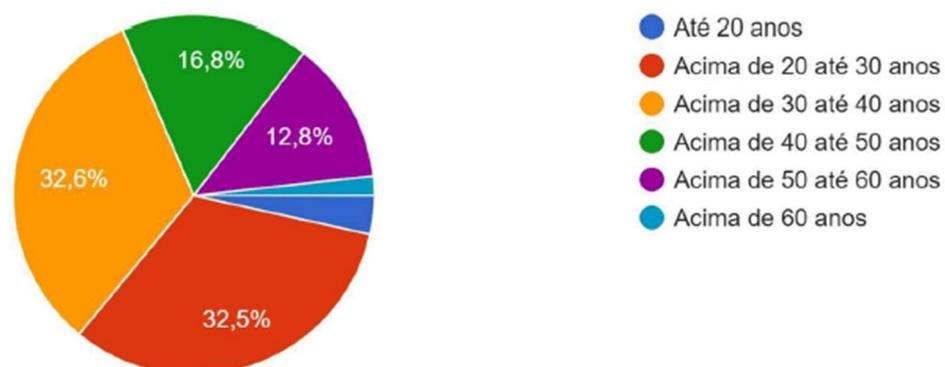


Fonte: NPCS do TRF2

Gráfico 3 – Pesquisa de satisfação - Público - Faixa etária

Qual a sua idade?

576 respostas



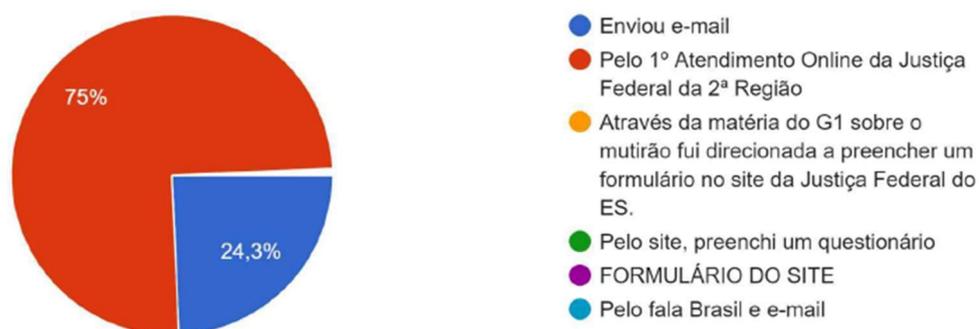
Fonte: NPCS do TRF2

c) Pedido de conciliação feito principalmente pelo canal *on-line* do Tribunal (75%):

Gráfico 4 – Pesquisa de satisfação - Canal de atendimento

Como você fez o pedido de conciliação?

572 respostas



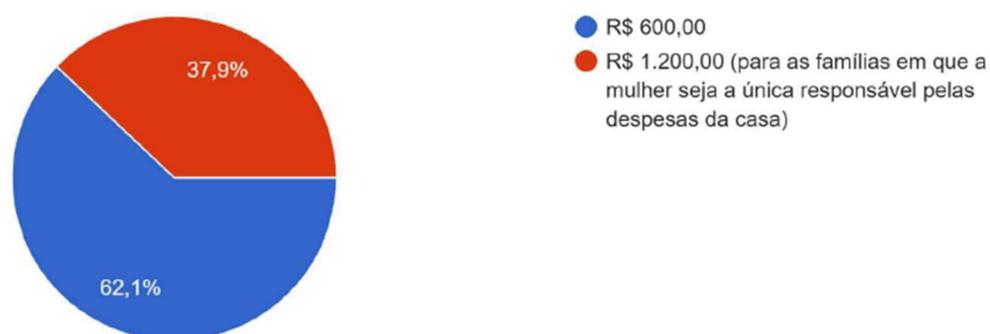
Fonte: NPCS do TRF2

d) Maior parte dos usuários com direito a apenas uma cota do benefício (62,1%):

Gráfico 5 – Pesquisa de satisfação – Valor da parcela

Qual valor da parcela você teria direito?

562 respostas



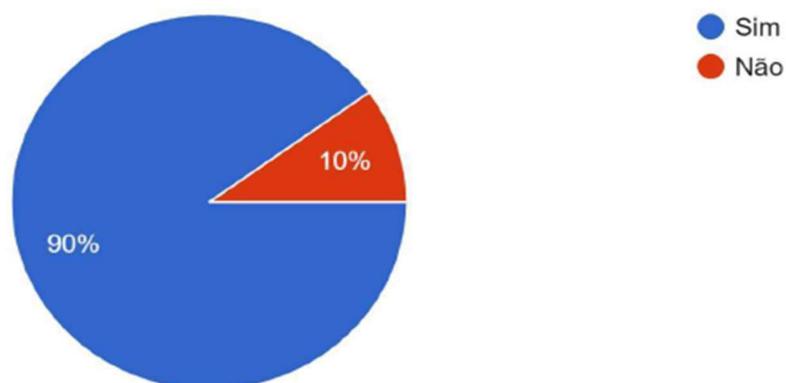
Fonte: NPCS do TRF2

e) Participação em audiência de conciliação (90%):

Gráfico 6 – Pesquisa de satisfação - Participação em audiência de conciliação

Você participou de audiência de conciliação?

572 respostas



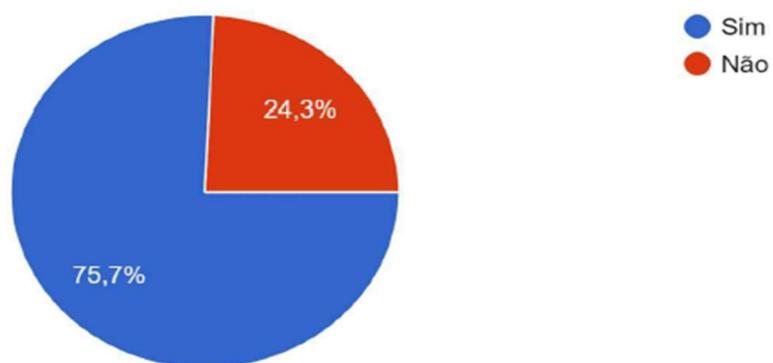
Fonte: NPCCS do TRF2

f) Índice de implantação do benefício entre os usuários respondentes (75,7%):

Gráfico 7 – Pesquisa de satisfação - Índice de implantação do benefício

Seu benefício de auxílio emergencial foi implantado?

523 respostas



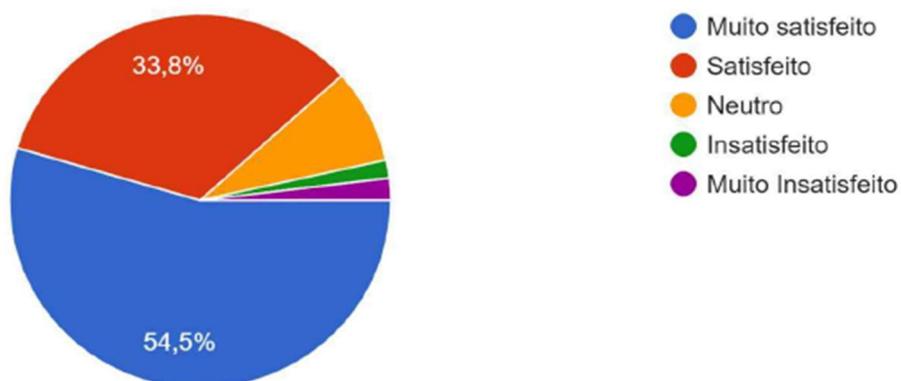
Fonte: NPCCS do TRF2

g) Público majoritariamente satisfeito (33,8%) e muito satisfeito (54,5%) com o serviço (índice de satisfação de 88,3%, na junção dos percentuais):

Gráfico 8 – Pesquisa de satisfação - Experiência do usuário

Qual o seu nível de satisfação com o nosso atendimento?

574 respostas



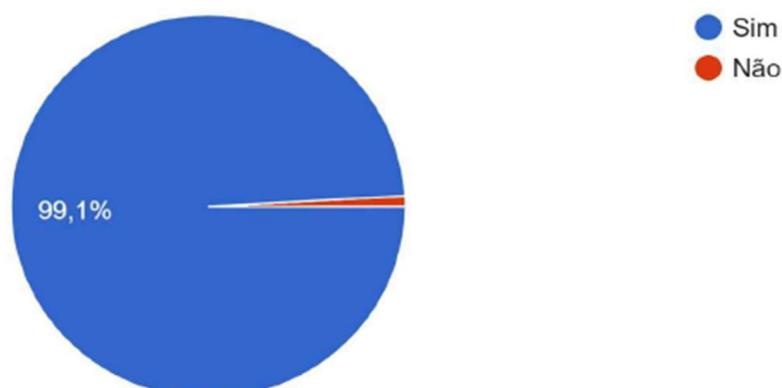
Fonte: NPCCS do TRF2

h) Possibilidade de recomendação do serviço pelos respondentes em 99,1% dos casos:

Gráfico 9 – Pesquisa de satisfação - Recomendação do serviço

Você recomendaria o nosso serviço?

572 respostas



Fonte: NPCCS do TRF2

Avançando na análise do tema de pesquisa, o passo seguinte foi voltado à verificação da hipótese objeto do presente trabalho, referente à circunstância de que

as reclamações pré-processuais poderiam ser adequadamente utilizadas para a abordagem da litigância repetitiva de direito público, a partir de critérios prévios de categorização de demandas, no caso, de acordo com as peculiaridades dos feitos de auxílio emergencial, com base no motivo do indeferimento administrativo.

Convém esclarecer, neste ponto, que o caso que ora se estuda, denominado projeto de *Design* Emergencial, inaugurado pela Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020¹⁶⁵, desenvolveu-se por meio de mutirões, cujos períodos foram sucessivamente estabelecidos por Portarias editadas pela Coordenação do NPSC do TRF2.

Dessa maneira, procedeu-se ao exame do funcionamento do programa a partir da análise das determinações contidas nos referidos atos. Como resultado, foi possível notar modulação quanto às reclamações pré-processuais que seriam submetidas aos mutirões autorizados pelo Núcleo Permanente, tendo como parâmetro o motivo do indeferimento administrativo do mencionado benefício assistencial, o que gerou efeitos quanto à categorização dos litígios, aspecto que se buscava avaliar.

As informações estão sintetizadas no quadro abaixo:

Quadro 1 - Categorização de demandas conforme os períodos definidos pelas Portarias NPSC TRF2

PORTARIA	PERÍODO	CATEGORIZAÇÃO
TRF2-PNC-2020/00004, de 14.07.2020	23.07.2020 a 07.08.2020	NÃO REALIZADA
TRF2-PNC-2020/00005, de 04.08.2020	08.08.2020 a 21.08.2020	NÃO REALIZADA
TRF2-PNC-2020/00006, de 21.08.2020	22.08.2020 a 04.09.2020	REALIZADA (art. 3º)
TRF2-PNC-2020/00007, de 04.09.2020	05.09.2020 a 18.09.2020	REALIZADA (art. 3º)
TRF2-PNC-2020/00008, de 14.10.2020	14.10.2020 a 13.11.2020	REALIZADA (art. 3º)
TRF2-PNC-2020/00009, de 16.11.2020	14.11.2020 a 04.12.2020	REALIZADA (art. 3º)
TRF2-PNC-2020/00011, de 09.12.2020	05.12.2020 a 31.01.2021	REALIZADA (art. 3º)
TRF2-PNC-2021/00001, de 29.01.2021	01.02.2021 a 28.02.2021	REALIZADA (art. 3º)

¹⁶⁵ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020**. Dispõe sobre a realização de Mutirão de Conciliação das demandas que versam sobre Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/07/trf2pnc202000004a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

TRF2-PNC-2021/00002, 01.03.2021	de	01.03.2021 a 31.03.2021	NÃO REALIZADA (categorização revogada expressamente: art. 3º ¹⁶⁶)
TRF2-PNC-2021/00005, 05.04.2021	de	01.04.2021 a 31.05.2021	NÃO REALIZADA
TRF2-PNC-2021/00006, 07.06.2021	de	01.06.2021 a 01.08.2021	NÃO REALIZADA

Fonte: Elaborado pela autora, com base em informações obtidas junto ao NPSC do TRF2.

Observou-se que, entre a Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020 e a Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021, o TRF2 procedeu à categorização de demandas, excluindo dos mutirões os feitos quando o indeferimento administrativo tivesse um dos seguintes itens como fundamento, hipóteses em que, pela experiência forense, as limitações legais impostas aos advogados públicos tornariam improvável a celebração de acordo, tornando desnecessário e sem utilidade o envio ao esforço concentrado:

- 1- Familiar pertencente ao Cadastro Único já possui Auxílio emergencial;
- 2 - Requerente está no Cadastro Único, porém não atendeu todas as condições para receber o Auxílio Emergencial;
- 3 - Cidadão pertence à família em que dois membros já recebem o Auxílio Emergencial;
- 4 - Requerente ou membro da família com Auxílio Emergencial pelo Cadastro Único e não pertencente ao Bolsa Família;
- 5 - Cidadão ou membros da família já receberam o auxílio emergencial;
- 6 - Cidadão ou membro familiar recebe Bolsa Família ou está em família já contemplada com Auxílio Emergencial.¹⁶⁷

Com base nesse exame, foi possível delimitar, a princípio, a modulação conforme três períodos distintos: 1) período anterior à Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020, regido por livre demanda, sem categorização; 2) período entre a Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020 e a Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021, em que houve a categorização de demandas por meio da delimitação dos motivos para o indeferimento

¹⁶⁶ Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021, art. 3º: Fica revogado o art. 3º da Portaria TRF2-PNC-2021/00001, abrangendo, esta edição do Mutirão, todas as razões de indeferimento contidas na Medida Provisória nº 1000/2020.

¹⁶⁷ Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020, art. 3º, com a mesma redação nas cinco Portarias seguintes, a saber, TRF2-PNC-2020/00007, de 4 de setembro de 2020; TRF2-PNC-2020/00008, de 14 de outubro de 2020; TRF2-PNC-2020/00009, de 16 de novembro de 2020; TRF2-PNC-2020/00011, de 9 de setembro de 2020 e TRF2-PNC-2021/00001, de 29 de janeiro de 2021.

administrativo do benefício; 3) período posterior à Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021, que revogou expressamente a categorização.

Para efeito, no entanto, da presente pesquisa, visto que apenas era possível a obtenção de estatísticas mensais (e não diárias, consoante informação do NPC2 do TRF2), na hipótese de meses em que os mutirões foram em parte desenvolvidos com categorização e em parte sem os referidos parâmetros, estabeleceu-se como critério definidor de inclusão em uma ou outra categoria a situação mensal mantida em mais de 15 dias do mesmo mês. Sendo assim, no caso do mês de agosto de 2020, em que a customização foi iniciada somente no dia 22 de agosto de 2020, por meio da Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020¹⁶⁸, considerou-se, para análise dos efeitos no percentual de composição amigável, a inserção do mês na sinalização de categorização não realizada.

Consoante já explicitado em seção própria acerca da metodologia adotada, procurou-se obter junto ao setor responsável estatística específica quanto à flutuação do índice de acordos, comparando-se os períodos com e sem categorização. Como visto, a hipótese que se pretendia provar era a de que, nos casos de padronização do procedimento pelo estabelecimento de critérios de categorização/customização, os percentuais de acordo sofreriam variação para maior, dadas as características das demandas repetitivas de direito público objeto de exame e, nesse sentido, legitimariam a conciliação prévia como forma adequada de solução nesse tipo de feito.

Em estatística parcial obtida junto ao NPC2, contemplando apenas o período entre julho de 2020 e julho de 2021¹⁶⁹, temos o seguinte quadro, em que os meses em destaque representam aqueles em que houve delimitação de parâmetros para o manejo das RPPs, conforme o motivo alegado para o indeferimento administrativo do benefício (relação já apontada acima)¹⁷⁰:

¹⁶⁸ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogaao-do-mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial_trf2-pnc-202000006.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁶⁹ O marco final da pesquisa é 13.12.2021. As estatísticas de categorização referentes ao período compreendido entre agosto e dezembro de 2021 ainda não estavam disponíveis quando da escrita do texto para a qualificação, mas serão objeto de análise no decorrer do desenvolvimento dos trabalhos.

¹⁷⁰ Com as ressalvas relativas ao mês de agosto de 2020, indicadas acima, no corpo do texto.

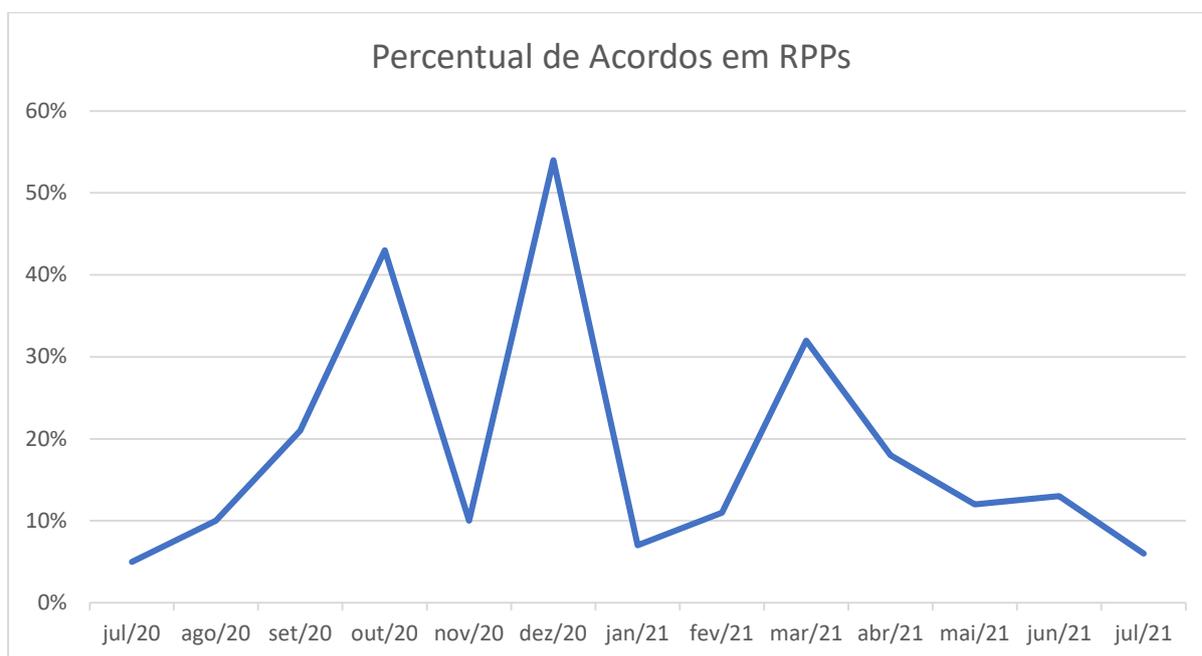
Tabela 1 – Estatística mensal dos percentuais de acordo, com destaque no período de categorização

Ano	Mês	Nº de RPPs	Nº de Acordos em Audiência	Percentual de Acordos
2020	Julho	481	22	5%
2020	Agosto	1.752	182	10%
2020	Setembro	1.282	267	21%
2020	Outubro	228	99	43%
2020	Novembro	243	24	10%
2021	Dezembro	89	48	54%
2021	Janeiro	200	13	7%
2021	Fevereiro	251	28	11%
2021	Março	216	70	32%
2021	Abril	345	63	18%
2021	Mai	344	42	12%
2021	Junho	329	43	13%
2021	Julho	278	18	06%

Fonte: NPSC do TRF2

Abaixo, gráfico ilustrativo da flutuação do percentual de acordo conforme as competências mensais:

Figura 10 – Flutuação do índice de acordos conforme categorização mensal



Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados recebidos do NPSC do TRF2.

Ao calcular a média do período sem categorização (julho/2020; agosto/2020; março/2021; abril/2021; maio/2021; junho/2021 e julho/2020) e do período com a definição desses critérios (setembro/2020; outubro/2020;

novembro/2020; dezembro/2020; janeiro/2021; fevereiro/2021), foram encontrados, respectivamente, os percentuais de acordo de 13,71% e 24,33%.

Conquanto a estatística pela média dos períodos revele uma diferença percentual de pouco mais de 10% entre os lapsos temporais sem e com categorização, por outro lado, no comparativo mensal, chamam a atenção os picos nos índices de composição consensual de 43% e 54%, respectivamente, nos meses de outubro e dezembro de 2020, no período parametrizado, nada obstante também se constatem baixos percentuais de acordo nos meses de novembro/2020 (10%), janeiro/2021 (07%) e fevereiro/2021 (11%), ainda que em tais meses estivesse igualmente em vigor a estruturação dos fluxos por critérios (customização).

Os dados ainda parciais, neste momento da pesquisa, dificultam, por ora, conclusões quanto à hipótese em estudo, mas apontam evidências que podem alargar as interpretações e permitir algumas reflexões, conforme será desenvolvido no item seguinte.

7.5 Exame da efetividade da reclamação pré-processual na abordagem da demanda repetitiva e impacto do estabelecimento de critérios de categorização

Poder-se-ia objetar que a utilização da reclamação pré-processual seria uma contramão à desjudicialização, no sentido de que o Judiciário não deveria assumir todas as responsabilidades ante a omissão do Poder Público em fazer frente às respectivas atribuições.

Refletindo a respeito de como o Poder Judiciário pode se constituir em fonte geradora de demandas, Daniela Monteiro Gabbay e Luciana Gross Cunha esclarecem que as próprias políticas públicas de administração da Justiça, “[...] como as decisões judiciais proferidas em bloco para demandas repetitivas e os mutirões de conciliação” podem ter consequências gravosas no incentivo ao aumento de demandas dirigidas à esfera judicial¹⁷¹.

Por outro lado, questiona-se se, sendo da cultura judiciária brasileira o acionamento recorrente do Judiciário, a endogeneização, na forma de tentativa de

¹⁷¹ GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e proposição de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça. **Relatório final de pesquisa**. Edital de Seleção nº 01/2009 do CNJ. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – Direito GV, 2010. p. 10.

solução consensual prévia à distribuição dos feitos, seria salutar como forma de incentivo, na própria estrutura do sistema judicial, à orientação e informação da sociedade civil quanto à sua própria capacidade de resolução de conflitos.

Aventa-se a possibilidade de que referida tentativa de conciliação pré-processual configurar-se-ia, na atual realidade, mecanismo de gestão processual eventualmente hábil ao tratamento das demandas, notadamente as repetitivas de direito público, facilmente parametrizáveis, a partir da fixação de critérios viáveis por cooperação interinstitucional.

A ponderação é trabalhada por Roberto Portugal Bacellar:

Projeta-se, enfim, com a adoção desses indicadores e reflexões, a expectativa de que com o tempo as partes e os advogados retomem a concepção de que é possível e mais adequado solucionar parte de seus conflitos por meios extrajudiciais e que só devem procurar o Poder Judiciário caso falhem os mecanismos alternativos. Falhando esses mecanismos extrajudiciais, ao chegarem as partes no ambiente do Poder Judiciário, lhes serão abertas oportunidades pré-processuais, informativas e de encaminhamento para várias portas, que poderão ser adequadas para solucionar o caso.¹⁷²

Kazuo Watanabe, por sua vez, elenca conclusão do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça, referente à pesquisa “Demandas repetitivas e a morosidade na Justiça Cível Brasileira” (CNJ, FGV-SP, PUC-RS e PUC-PR), apresentada em julho de 2011, no seguinte sentido:

Em face da crise da morosidade judicial, o Judiciário não pode agir mais reativamente ao aumento sistemático da litigância processual. Ações de caráter proativo, capitaneadas pelo Poder Judiciário, incluindo o CNJ, são necessárias para o efetivo combate do problema e passam pelo aperfeiçoamento da gestão judicial, pela legitimação dos mecanismos alternativos de resolução de conflito, pela elaboração de política de redução e filtro das demandas judiciais e pela cooperação interinstitucional com órgãos da Administração Pública (no caso presente com INSS, Ministério da Previdência Social e Banco Central) e com instituições privadas ligadas ao maior número de litígios (Bancos, empresas de telefonia etc.).¹⁷³

¹⁷² BACELLAR, Roberto Portugal. As lições da ADR para aumentar os índices de acordo e a ressurreição da conciliação. *In*: LAGRASTA, Valéria Ferioli; ÁVILA, Henrique de Almeida. **Política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses**: 10 anos de Resolução CNJ n. 125/2010. Brasília: CNJ; Instituto Paulista de Magistrados (IPAM), 2020. p. 205-223. p. 220.

¹⁷³ WATANABE, Kazuo. **Acesso à Justiça e Tratamento Adequado dos Conflitos** – Resolução CNJ 125/2010. São Paulo, 2020. p. 8.

Priscilla Pereira Costa Correa e Vânia Cardoso André Moraes alertam para a necessidade de mudança de perspectiva na forma de administração da Justiça, de modo que o princípio da inércia seja aplicado somente à função jurisdicional típica, “[...] e não à função administrativa do Poder Judiciário, seara na qual o Judiciário pode e deve se antecipar na visualização de focos de conflitos propensos ao efeito multiplicador”.¹⁷⁴

A reclamação pré-processual, nesse cenário, funcionaria como instrumento de incentivo à solução prévia consensual, de alcance potencialmente amplo na abordagem das demandas repetitivas de direito público, se precedidas de parametrização de critérios que garantam a isonomia em sua operacionalização.

Além disso, poderia servir como agente neutralizador do desequilíbrio que frequentemente marca as relações processuais nas demandas repetitivas de direito público, e que são base parcial das críticas daqueles que se posicionam contrários ao acordo.¹⁷⁵

Pondera-se, neste ponto, abordagem trazida por Bruno Takahashi a respeito da necessidade de não se ver a conciliação como “remédio para todos os males”, devendo ser avaliada, em cada caso, a verdadeira adequação do método à hipótese que se pretende tratar:

Nesse contexto, entende-se que não se deve encarar o emprego da conciliação como algo positivo em si mesmo, como se fosse algo em que todos ganham em todas as situações. É fundamental que se observe que o mecanismo pode ou não ser adequado para determinado conflito e que, mesmo quando empregado diante de um conflito que comporta seu uso, pode ser bem ou mal utilizado. E, em geral, se um meio consensual for mal utilizado, em vez de solucionar a crise do Judiciário, pode agravá-la. (...) acredita-se que o **melhor seria considerar a conciliação não como um remédio para todos os males**, que pudesse universalmente curar os problemas, mas sim como um medicamento que pode ser eficiente, desde que adequadamente utilizado para determinada moléstia. Caso contrário, **se mal aplicado, o remédio vira veneno.**

Desse modo, **o instrumento, em si mesmo, não é bom ou ruim, positivo ou negativo, remédio ou veneno. O que importa é o seu uso.** E para que o uso seja adequado, deve haver uma congruência

¹⁷⁴ CORREA, Priscilla Pereira Costa; MORAES, Vânia Cardoso André. Excesso de litigância e demandas repetitivas: um desafio para o Judiciário Brasileiro. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Porto, ano 3, n. 5, p. 229-248, 2017. p. 246.

¹⁷⁵ FISS, Owen. **Um novo Processo Civil**: estudos norte-americanos sobre Jurisdição, Constituição e sociedade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

entre o meio e o fim, aplicando-se a noção de instrumentalidade processual também no campo dos mecanismos consensuais.¹⁷⁶

Nos moldes evidenciados pela pesquisa empírica que embasou o presente trabalho, a reclamação pré-processual, se manejada a partir de critérios parametrizáveis pelas partes em litígio, inclusive com participação de órgãos representativos dos interesses dos cidadãos, a exemplo da Defensoria Pública, poderia se constituir, em tese, em mecanismo juridicamente seguro para a abordagem da litigância repetitiva de direito público.

Ocorre que, como mostraram os dados até agora coletados, essa iniciativa pré-processual, bem como a utilização de customização diferenciada para os fluxos, na forma de parametrização, não pode ser vista de forma isolada, sob pena de não atingir os fins próprios de sua idealização.

Daniela Monteiro Gabay e Luciana Gross Cunha refletem sobre o mapeamento das demandas repetitivas e a propositura de soluções gerenciais, concluindo que:

A criação de **novas portas de acesso ao Judiciário** [...] não necessariamente reduz o volume de demandas, podendo gerar um crescimento deste volume e a visibilidade de demandas que antes não chegavam ao Judiciário. Abre-se uma porta, surgem mais demandas.¹⁷⁷

No exame deste ponto, ganham destaque as características que distinguem as lides de direito público, que neste trabalho foram abordadas em item próprio, e que tornam a conciliação em demandas dessa natureza um desafio particular a ser enfrentado.

Nada obstante a delimitação dos feitos passíveis de composição consensual e a procedimentalização uniforme, “[...] a eficácia dos filtros e das

¹⁷⁶ TAKAHASHI, Bruno. **O papel do terceiro facilitador na construção de conflitos previdenciários**. Orientador: Carlos Alberto de Salles. 2015. 236 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 27-28, grifo nosso.

¹⁷⁷ GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça. **Relatório final de pesquisa**. Edital de Seleção nº 01/2009 do CNJ. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – Direito GV, 2010. p. 160, grifos das autoras.

soluções depende do mapeamento das causas externas e internas da litigiosidade no Judiciário, dos atores envolvidos e da trajetória do conflito”.¹⁷⁸

Com base nos dados colhidos, embora até agora parciais, deve ser analisado o contexto que poderia explicar a ocorrência, dentro dos períodos de categorização, dos ápices nos índices de acordo em RPPs seguidos de franca diminuição nesses percentuais. Nesse cenário, a mudança de regramento do benefício, procedida pela Medida Provisória nº 1000, de 2 de setembro de 2020, que se seguiu à legislação inicial (Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020¹⁷⁹), ao alterar a extensão e hipóteses de cabimento do benefício, impactando a permissão e a elasticidade para a solução consensual por parte da advocacia pública, pode ser uma das correlações necessárias à compreensão do fenômeno, ao lado de outras variáveis, ideia que será melhor desenvolvida no decorrer dos trabalhos de escrita final do texto, à vista das informações integrais.

¹⁷⁸ GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça. **Relatório final de pesquisa**. Edital de Seleção nº 01/2009 do CNJ. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – Direito GV, 2010. p. 158.

¹⁷⁹ BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 15 jan. 2022.

8 CONCLUSÃO

A presente pesquisa baseou-se na avaliação da utilização das reclamações pré-processuais (RPPs) no tratamento adequado da litigiosidade recorrente de direito público, tomando-se como estudo de caso a abordagem dos litígios que envolvem a demanda extraordinária de auxílio emergencial, junto ao Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

O trabalho se propôs a avaliar alternativa de remodelação de condutas voltadas à gestão judiciária e à prestação da Justiça, ao desenvolvimento dos métodos de transparência e comunicação interinstitucional e ao fortalecimento da cultura de pacificação e aprimoramento da própria forma de atuação do Poder Judiciário, tendo como enfoque o tratamento adequado da referida litigância repetitiva de direito público.

A escolha pela pesquisa empírica envolvendo o estudo de caso já referenciado, perante a referida corte, deu-se em razão da possibilidade de se examinar o emprego da RPP no cenário de política institucionalizada de tratamento de conflitos por meio da composição prévia consensual.

Procurou-se mostrar os efeitos do diálogo interinstitucional na abordagem do caso-problema, bem como os desafios encontrados e as propostas de enfrentamento, nas searas da prevenção de litígios, atuação pré-processual e criação de fluxos processuais diferenciados.

Ainda, buscou-se dar especial atenção ao papel dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e Centros de Conciliação, no contexto da política judiciária nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses e na abordagem do sistema judicial multiportas, como via passível de customização do procedimento conforme o tipo de controvérsia.

Destacou-se o mecanismo da reclamação pré-processual, como ferramenta de gestão de demandas repetitivas, com base em sistemática que pudesse favorecer o engajamento da sociedade em formas construtivas de resolução de disputas, possibilitando a solução prévia das lides, de maneira consensual, após estabelecimento de determinados critérios, fruto do alinhamento de visões entre as diversas instituições envolvidas, particularmente litigantes habituais.

A potencialização do índice de acordos pelo estabelecimento de critérios objetivos para categorização de demandas recebeu especial ênfase, aspecto que dependeria, igualmente, de outros fatores, como eventual alteração do regramento aplicável e consequentes reflexos na elasticidade para negociação por parte dos atores envolvidos, impactando nos percentuais de êxito.

Outros diferenciais puderam ser apontados quanto à utilização da reclamação pré-processual como instrumento de gestão de demandas: desburocratização/democratização do acesso à justiça; alcance social; replicação em outros contextos; redução de custos; bem como fortalecimento do papel dos Núcleos e Centros de Conciliação na interlocução interinstitucional necessária à operacionalização da via.

Como oportunidades de melhoria e contrapontos, contemporiza-se que poderia ser pensada, para o futuro, uma forma de tratamento coletivo, não pulverizado da demanda, a exemplo da transação por adesão prevista no art. 35 da Lei nº 13.140/2015 – Lei da Mediação¹⁸⁰, citada no trabalho desenvolvido por Priscilla Pereira Costa Correa e Vânia Cardoso André Moraes¹⁸¹, ponto que, pela extensão e profundidade, não é objeto da presente dissertação, mas que constitui reflexão passível de instigar o leitor a novas interpretações e aprofundamentos voltados à otimização do tratamento da litigância repetitiva de direito público.

É nesse sentido de investigação que devem ser compreendidos os resultados da pesquisa empírica centrada no estudo de caso objeto deste trabalho. Os números indicados no tópico precedente, até o presente momento de exame, evidenciam os efeitos da categorização de demandas como um (não o único) dos filtros úteis à separação dos processos vocacionados à solução por conciliação, em relação àqueles que, provavelmente, não resultariam em solução amigável, dadas as

¹⁸⁰ BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁸¹ Nesse sentido: “No ponto, uma interessante inovação que pode significar avanço no trato dos conflitos com propensão ao efeito multiplicador é o instituto da ‘transação por adesão’, que possibilita a extensão dos efeitos de um acordo realizado em sede administrativa aos eventuais interessados que se encontrem na mesma situação fática. A aplicação deste instituto poderá solucionar em definitivo e de forma isonômica milhares de demandas já ajuizadas e inibir o ajuizamento de outras tantas, otimizando a atuação do Poder Judiciário e da Advocacia Pública, cujos esforços serão mais bem aproveitados nas lides remanescentes” (CORREA, Priscilla Pereira Costa; MORAES, Vânia Cardoso André. Excesso de litigância e demandas repetitivas: um desafio para o Judiciário Brasileiro. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Porto, ano 3, n. 5, p. 229-248, 2017. p. 244-245).

características, também repassadas no presente texto, dos feitos repetitivos de direito público, notadamente na Justiça Federal.

Em outras palavras, falar em adequação é também entender que, muitas vezes, a conciliação não será o método mais adequado ao tratamento do conflito, sendo que, nessa ordem de ideias, a definição de critérios, nos moldes propostos na presente pesquisa, poderá servir como parametrização voltada à legitimação da conciliação para os casos que lhe são verdadeiramente afetos, com consequente impacto nos indicadores de produção/qualidade vinculados à aferição da adequação do mecanismo.

REFERÊNCIAS

ASPERTI, Maria Cecília de Araújo. **Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas**: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do Judiciário.

Orientador: Carlos Alberto de Salles. 2014. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BACELLAR, Roberto Portugal. As lições da ADR para aumentar os índices de acordo e a ressurreição da conciliação. *In*: LAGRASTA, Valéria Ferioli; ÁVILA, Henrique de Almeida. **Política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses**: 10 anos de Resolução CNJ n. 125/2010. Brasília: CNJ; Instituto Paulista de Magistrados (IPAM), 2020. p. 205-223.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 7 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.316-de-7-de-abril-de-2020-251562799>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020. Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 14 maio 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13998.htm#:~:text=3%C2%BA%20Fica%20permitida%20a%20suspe

ns%C3%A3o,20%20de%20mar%C3%A7o%20de%202020%20. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 1000, de 2 de setembro de 2020. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 set. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%201.000%2C%20DE%202%20DE%20SETEMBRO%20DE%202020&text=Insstitui%20o%20aux%C3%ADlio%20emergencial%20residual,6%20de%20fevereiro%20de%202020. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 1039, de 18 de março de 2021. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 mar. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.039-de-18-de-marco-de-2021-309292254>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Portaria Conjunta Coger/Cojef/Sistcon n. 10752275, de 31 de julho de 2020. Dispõe sobre a adoção de rito padronizado e simplificado nas ações referentes ao Auxílio Emergencial instituído pela Lei n. 13.982/2020 no âmbito da Justiça Federal de 1º e 2º Graus. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 31 jul. 2020. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/dspace/handle/123/240154>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Portaria nº 423, de 19 de junho de 2020. Dispõe acerca da contestação extrajudicial relativa aos indeferimentos de requerimentos de auxílio emergencial, previsto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, no âmbito da Defensoria Pública da União, por meio de comprovação documental. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 19 jun. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-423-de-19-de-junho-de-2020-262755438>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CHAYES, Abram. The Role of the Judge in Public Law Litigation. **Harvard Law Review Association**, Cambridge, v. 89, n. 7, p. 1281-1316, maio 1976. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1340256>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Demandas repetitivas de direito público e o princípio da procedimentalização da isonomia. In: MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro. Brasília: ENFAM, 2016. p. 32-52.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 183-206, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v2i3.44534>. Acesso em: 11 set. 2021.

CLIFE. **Nota Técnica CLIFE nº 03/2020**. Recife: Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de Pernambuco, 2020.

CLISP/CLIRJ/CLIAL. **Nota Técnica Conjunta CLISP/CLIRJ/CLIAL nº 03/2020**. São Paulo: Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de São Paulo; Rio de Janeiro: Centro Local de Inteligência da Justiça Federal do Rio de Janeiro; Alagoas: Centro

Local de Inteligência da Justiça Federal de Alagoas, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Nota-T%C3%A9cnica-CLISP-CLIRJ-CLIAL-03-2020.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Guia de Conciliação e Mediação Judicial:** orientação para instalação de CEJUSC. Brasília: CNJ, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2021.** Brasília: CNJ, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, 29 de novembro de 2010.** Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 219, de 26 de abril de 2016.** Dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo grau e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2274>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 282, de 29 de março de 2019.** Altera a Resolução CNJ nº 219, de 26 de abril de 2016, que dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo grau e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2912>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CORREA, Priscilla Pereira Costa. Meios Consensuais de Solução de Conflitos e Demandas Repetitivas de direito público: um desafio a ser enfrentado. *In*: MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes:** possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro. Brasília: ENFAM, 2016. p. 21-31.

CORREA, Priscilla Pereira Costa; MORAES, Vânia Cardoso André. Excesso de litigância e demandas repetitivas: um desafio para o Judiciário Brasileiro. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Porto, ano 3, n. 5, p. 229-248, 2017.

ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS. Seminário O Poder Judiciário e o novo Código de Processo Civil. **Enunciados aprovados.** Brasília: ENFAM, 2015. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2015/09/ENUNCIADOS-VERS%C3%83O-DEFINITIVA-.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

FALCÃO, Joaquim. O futuro é plural: administração de justiça no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 74, p. 22-35, jun./ago. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i74p22-35>. Acesso em: 15 jan. 2022.

FALECK, Diego. **Manual de Design de Sistemas de Disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FISS, Owen. **Um novo Processo Civil**: estudos norte-americanos sobre Jurisdição, Constituição e sociedade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

FUZISHIMA, Ancilla Caetano Galera. **Fase pré-processual obrigatória de conciliação**: condição de acesso à prestação jurisdicional. Orientador: José Carlos Francisco. 2021. 233 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2021.

GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça. **Relatório final de pesquisa**. Edital de Seleção nº 01/2009 do CNJ. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – Direito GV, 2010.

GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. **O desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas para conflitos de interesse público**. Convocação nº 01/2010. Projeto Pensando o Direito. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – Direito GV, 2010.

GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno. Desenho de Sistemas e Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos na Justiça Federal: uma introdução. *In*: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org). **Justiça Federal**: Inovações nos Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014. p. 3-34.

GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. **Revista Brasileira De Sociologia Do Direito**, Recife, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jul. 2015. Disponível em: <https://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2021/04/Marc-Galanter.pdf>. Acesso em: 15. Jan. 2022.

HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e Acesso à Justiça além dos Tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, p. 379-408, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701/36324>. Acesso em: 15 jan. 2022.

IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. *In*: MACHADO, Maíra Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 11-37.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. (Coleção Pensamento Político)

LUNARDI, Fabrício Castagna. **Curso de direito processual civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MOREIRA, Rafaela Selem; FRAGALE FILHO, Roberto da Silva. Administração de conflitos e democracia: uma análise da página eletrônica do Conselho Nacional de Justiça. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 185-203, mai./ago. 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/49888>. Acesso em: 15 jan. 2022.

MUNIZ, Tânia Lobo; SILVA, Marcos Claro da. O Modelo de Tribunal Multiportas Americano e o Sistema Brasileiro de Solução de Conflitos. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, vol. esp., n. 39, p. 288-311, dez. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/77524>. Acesso em: 15 jan. 2022.

NASCIMENTO, Róger Freitas. **Serventias extrajudiciais como instrumentos de resolução consensual de conflitos e de acesso à justiça no estado do Tocantins**. Orientador: George Lauro Ribeiro de Brito. 2017. 91 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional em Direitos) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2017.

NÓBREGA, Adriana Carneiro da Cunha Monteiro; SOUTO, Márcio Flávio Lins de Albuquerque e. Auxílio emergencial como estudo de caso: formas de enfrentamento à litigância repetitiva de Direito Público. **Revista Eletrônica CNJ**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 12-23, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/article/view/250>. Acesso em: 15 jan. 2022.

LUNA, Jossaner Nery Nogueira. **Conciliação e mediação pré-processual como mecanismo de efetivação da justiça no plano da prestação jurisdicional**. Orientador: Tarsis Barreto Oliveira. 2015. 98 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante). Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes**. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis. 2015. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/ods/16/>. Acesso em: 25 dez. 2021.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 27-48, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rdgv/v14n1/1808-2432-rdgv-14-01-0027.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

PORT, Otávio Henrique Martins. A decisão judicial nas demandas repetitivas e a legitimação pelo procedimento segundo Niklas Luhmann. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 164-179, 2015. Disponível em: <https://fadisp.com.br/revista/ojs/index.php/pensamentojuridico/article/view/11>. Acesso em: 15 jan. 2022.

SALLES, Carlos Alberto de. **Processo civil e interesse público**: o processo como instrumento de defesa social. São Paulo: RT, 2003.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina**: arte e prática da organização que aprende. 35. ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2018

SILVA, Paula Costa e. Legalidade das formas de processo e gestão processual ou as duas faces de JANUS. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 48, n. 190, p. 137- 149, abr./jun. 2011.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Por um acesso qualitativo à Justiça – O perfil da litigância nos Juizados Especiais Cíveis. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 75, p. 443-466, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/2037/1902>. Acesso em: 15 jan. 2021.

TAKAHASHI, Bruno. **O papel do terceiro facilitador na construção de conflitos previdenciários**. Orientador: Carlos Alberto de Salles. 2015. 236 f. Dissertação (Mestrado em Direito) –Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020**. Dispõe sobre a realização de Mutirão de Conciliação das demandas que versam sobre Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/07/trf2pnc202000004a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00005, de 4 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogacao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial_-trf2pnc202000005-1.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogacao-do-mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial_trf2-pnc-202000006.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00007, de 4 de setembro de 2020**. Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em:

<https://www10.trf2.jus.br/conciliacao/wp-content/uploads/sites/16/2013/06/trf2-pnc-2020-00009.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00008, de 14 de outubro de 2020.** Dispõe sobre a realização do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/10/trf2-pnc-2020-00008_mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00009, de 16 de novembro de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/conciliacao/wp-content/uploads/sites/16/2013/06/trf2-pnc-2020-00009.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00011, de 9 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://dje.trf2.jus.br/DJE/Paginas/VisualizaDocumento.aspx?ID=17328185>. Acesso em: 15 jan. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00001, de 29 de janeiro de 2021.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: <https://dje.trf2.jus.br/DJE/Paginas/VisualizaDocumento.aspx?ID=16909328>. Acesso em: 15 jan. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2021/03/trf2-pnc-202100002_-portaria-prorrogacao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial-de-01-03-a-31-03-2021.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00005, de 5 de abril de 2021.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: <https://dje.trf2.jus.br/DJE/Paginas/VisualizaDocumento.aspx?ID=17178786>. Acesso em: 15 jan. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00006, de 7 de junho de 2021.** Dispõe sobre a autorização do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial na SJES e prorrogação na SJRJ. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021.

Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2021/06/trf2pnc202100006a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v, 284, ano 43, p. 333-369, out. 2018.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à Justiça e Tratamento Adequado dos Conflitos – Resolução CNJ 125/2010**. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2020.

WERNER, Patricia Ulson Pizarro. A abordagem direito e políticas públicas como ferramenta de aprimoramento das instituições jurídicas: qualidade organizacional, sistematização de dados e fomento das relações interinstitucionais. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 926-941, set./dez. 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/435>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BIBLIOGRAFIA A SER CONSULTADA

AZEVEDO, André Gomma de (org.). **Manual de Mediação Judicial**. 6. ed. Brasília: CNJ, 2016.

CORREA, Priscilla Pereira Costa. **Direito e desenvolvimento**: aspectos relevantes do judiciário brasileiro sob a ótica econômica. Brasília: Conselho da Justiça Federal; Centro de Estudos Judiciários, 2014.

DALLA, Humberto; MAZZOLA, Marcelo. **Manual de Mediação e Arbitragem**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

FICHTNER, José Antônio; MANNHEIMER, Sergio Nelson; MONTEIRO, André Luís. **Teoria geral da arbitragem**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GONÇALVES, Vinicius José Correa. **Tribunais multiportas**: pela efetivação dos direitos fundamentais de acesso à justiça e à razoável duração dos processos. Curitiba: Juruá, 2014.

GORETTI, Ricardo. **Gestão Adequada de Conflitos**: do diagnóstico à escolha do método para cada caso concreto. Salvador: Juspodivm, 2019.

MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro. Brasília: ENFAM, 2016.

MORAES, Vânia Cardoso André de. **Demandas repetitivas decorrentes de ações ou omissões da administração pública**: hipóteses de soluções e a necessidade de um direito processual público fundamentado na Constituição. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2012.

ROCHA, Caio Cesar Vieira; SALOMÃO, Luis Felipe (coord.). **Arbitragem e Mediação**: a reforma da legislação brasileira. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). **Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem**: curso de métodos adequados de solução de controvérsias. 3. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Arbitragem, Mediação, Conciliação e Negociação**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SOUZA, Antônio Donizete. **Manual de Mediação e Conciliação**: eficaz para soluções e acordos. São Paulo: Antonio Donizete Evangelista de Souza, 2016.

SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo (org.). **Mediação, Conciliação e Arbitragem**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

TAKAHASHI, Bruno. **Jurisdição e Litigiosidade**: partes e instituições em conflito. Orientador: Carlos Alberto de Salles. 2019. 67 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.