



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO

JOSÉ WILSON VIDAL DE OLIVEIRA JÚNIOR

**JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS: UMA ANÁLISE À LUZ DO
ACESSO À JUSTIÇA E DO CENTRO JUDICIÁRIO DE
SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA DE MOSSORÓ**

MOSSORÓ/RN

2022

JOSÉ WILSON VIDAL DE OLIVEIRA JÚNIOR

**JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS: UMA ANÁLISE À LUZ DO
ACESSO A JUSTIÇA E DO CENTRO JUDICIÁRIO DE
SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA DE MOSSORÓ**

Artigo apresentado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito da Universidade Federal Rural do Semiárido.

Orientador: Prof. Dr. José Albenes Bezerra Júnior.

MOSSORÓ/RN

2022

JOSÉ WILSON VIDAL DE OLIVEIRA JÚNIOR

**JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS: UMA ANÁLISE À LUZ DO ACESSO À JUSTIÇA E
DO CENTRO JUDICIÁRIO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA DE
MOSSORÓ**

Artigo apresentado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito da Universidade Federal Rural do Semiárido.

Orientador: Prof. Dr. José Albenes Bezerra Júnior.

APROVADA EM: 17 de junho de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Albenes Bezerra Júnior (UFERSA)
Presidente

Profa. Ma. Rosângela Viana Zuza de Medeiros (UFERSA)
Membro Examinador

Ellane Karinne de Oliveira Canuto (Externo)
Membro Examinador

JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS: UMA ANÁLISE À LUZ DO ACESSO À JUSTIÇA E DO CENTRO JUDICIÁRIO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA DE MOSSORÓ

RESUMO

A partir da edição da Resolução nº 125/2010 do CNJ, foi instituída uma verdadeira política de consensualização de conflitos, com a edição de diversos instrumentos normativos que visam uma maior pacificação social por meio da valorização dos meios consensuais de resolução de conflitos. Nesse sentido, rediscute-se o Acesso à Justiça como sendo muito mais do que um mero acesso ao Poder Judiciário. Foram feitas análises a partir dos índices das audiências de conciliação dos Juizados Especiais Cíveis da Comarca de Mossoró, sob a perspectiva das contribuições práticas de efetivação dos meios consensuais de resolução de conflitos. A metodologia utilizada foi de pesquisa bibliográfica e documental, bem como de coleta e análise de dados estatísticos das audiências dos juizados e de família realizadas entre janeiro de 2019 e fevereiro de 2020, logo antes da suspensão das audiências em virtude da pandemia de Covid-19, tendo sido feita análise experimental. O cruzamento dos dados estatísticos das audiências de família e dos juizados, aliada a vivência diária no CEJUSC de Mossoró, enquanto estagiário conciliador, possibilitou uma análise qualitativa e quantitativa de todo o contexto que permeia os Juizados Especiais Cíveis, a partir do método dedutivo. As conclusões perpassaram o baixo índice de acordos nos Juizados Especiais, em claro contraste com o alto índice de acordos nas Varas de Família, de forma que a presença dos denominados *litigantes habituais* constitui um dos maiores obstáculos para uma maior efetivação das políticas de consensualização de conflitos no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis. Também preocupa a total suspensão das audiências de conciliação, visto que mesmo após sancionada a Lei nº 13.994/2020 só eram designadas quando expressamente requerido por ambas as partes, o que demonstra um certo descrédito dos magistrados com o instituto da conciliação, ao menos no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis.

Palavras-chave: Acesso à Justiça; Juizados especiais cíveis; política de consensualização de conflitos; Conciliação; Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania; Comarca de Mossoró/RN

SPECIAL CIVIL COURTS: AN ANALYSIS IN THE LIGHT OF ACCESS TO JUSTICE AND THE JUDICIAL CENTER FOR CONFLICT RESOLUTION AND CITIZENSHIP OF MOSSORÓ

ABSTRACT

Since the edition of the Resolution nº 125/2010 of the CNJ, a true policy of conflict consensus was instituted, with the edition of several normative instruments that aim at a greater social pacification through the valorization of the consensual means of conflict resolution. In this sense, Access to Justice is re-discussed as being much more than mere access to the Judiciary. Analyzes were made from the indexes of the conciliation hearings of the Special Civil Courts of the District of Mossoró, from the perspective of practical contributions to the effectiveness of consensual means of conflict resolution. The methodology used was bibliographic and documentary research, as well as the collection and analysis of statistical data from the special courts and family hearings held between January 2019 and February 2020, just before the suspension of the hearings due to the Covid-19 pandemic, and an experimental analysis was carried out. The cross-referencing of statistical data from family and court hearings, combined with daily experience at CEJUSC in Mossoró, as a conciliator intern, enabled a qualitative and quantitative analysis of the entire context that permeates the Special Civil Courts, using the deductive method. The conclusions permeated the low rate of agreements in the Special Courts, in clear contrast with the high rate of agreements in the Family Courts, so that the presence of the so-called *usual litigators* constitutes one of the biggest obstacles to a greater effectiveness of policies for conflict consensus within the scope of the Special Civil Courts. The total suspension of conciliation hearings is also worrisome, as even after enactment of Law nº 13.994/2020, they were only designated when expressly requested by both parties, which demonstrates a certain discredit of judges with the institute of conciliation, at least in the scope of the Special Civil Courts.

Keywords: Access to justice; Special civil courts; conflict consensus policy; Conciliation; Judiciary Center for Conflict Resolution and Citizenship; District of Mossoró/RN

1. INTRODUÇÃO

Ainda na década de 1970, Mauro Cappelletti e Bryant Garth discutiam a terceira onda renovatória do acesso à justiça, caracterizada por um novo enfoque, uma concepção mais

ampla do acesso à justiça, pensando-o não como um mero acesso ao Poder Judiciário, mas sendo este apenas uma das várias formas possíveis de se garantir o acesso à justiça. Arelados a esse tema estão os meios alternativos de solução de conflitos, como a mediação e a conciliação, que se apresentam como possibilidades adequadas, válidas, efetivas e céleres de se garantir o acesso à justiça.

Atualmente, no contexto brasileiro, desde a edição da Resolução nº 125/2010 do CNJ — que instituiu verdadeiro marco normativo ao dispor sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos no âmbito do Poder Judiciário —, muito se tem discutido acerca desses meios adequados de solução de conflitos no âmbito do Poder Judiciário, especialmente quanto aos meios de autocomposição, como a mediação e a conciliação.

Não por outra razão, a última década tem se fartado de normas afeitas ao tema, inclusive com a edição da Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) e de um novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) que privilegia a solução consensual de conflitos. Não obstante, muitos são os obstáculos vistos na prática forense que impedem uma maior participação da autocomposição na garantia do acesso à justiça, de forma que a litigiosidade excessiva nos Tribunais ainda faz prosperar, muito mais, a atuação do julgador estatal enquanto impositor de uma solução ao conflito.

Nesse sentido, os Juizados Especiais Cíveis, instituídos pela Lei nº 9.099/95, foram criados diante de um cenário de excessiva morosidade nas demandas judiciais e com o fito de garantir um rito processual próprio — mais célere e efetivo, além de menos custoso — para causas de menor complexidade, assim definidas em lei. Passados mais de 25 anos de sua criação, percebe-se que os juizados são elemento chave no exercício da cidadania, visto que, em muitos casos, é nele que se dá o primeiro contato dos cidadãos com o Poder Judiciário, na busca da garantia ao direito de Acesso à Justiça.

Dessa forma, a autocomposição sempre foi peça chave no rito sumaríssimo dos Juizados Especiais, de forma que a audiência de conciliação — sempre obrigatória e anterior até mesmo ao oferecimento da contestação por parte do réu — é o primeiro contato entre as partes no processo. Todavia, a prática forense revela que raramente o litígio se encerra com algum acordo entre as partes, de forma que, via de regra, mais de 90% das demandas prosseguem para que o juiz profira sentença, segundo dados estatísticos que serão posteriormente analisados.

Portanto, surge o problema: Quais análises podem ser feitas a partir dos índices das audiências de conciliação dos Juizados Especiais Cíveis da Comarca de Mossoró sob a

perspectiva das contribuições práticas de efetivação desses meios consensuais de resolução de conflitos?

Para analisar essa questão, será analisada a política de consensualização de conflitos, sob a ótica do Acesso à Justiça, dentro dos Juizados Especiais Cíveis, em especial com relação à conciliação, na teoria e prática, a partir da análise da realidade encontrada no CEJUSC de Mossoró. Ademais, serão feitas comparações com o índice de acordo encontrado nas Varas de Família, cuja composição das partes se restringe às pessoas físicas, em claro contraste com a massiva presença das pessoas jurídicas de grande porte nos Juizados Especiais Cíveis.

Busca-se, com isso, rediscutir o Acesso à Justiça, analisando as políticas públicas de consensualização de conflitos pós-resolução nº 125/2010 do CNJ, cuja efetivação na prática judiciária carece de análises e reflexões que não se atenham apenas ao cunho teórico, partindo da análise concreta do ambiente judiciário.

Dessa forma, a metodologia utilizada foi de pesquisa bibliográfica e documental, bem como de coleta e análise de dados estatísticos, tendo sido feita análise experimental. Foram levantados dados estatísticos no período compreendido entre janeiro de 2019 e fevereiro de 2020, logo antes da suspensão das audiências em virtude da pandemia do Coronavírus. As estatísticas referem-se ao total de audiências designadas, realizadas (aquelas em que ambos os polos da demanda estão presentes), bem como quantas resultaram em acordo ou não. Também foi coletado o total de valores envolvidos nesses acordos.

Tais informações são de extrema importância, uma vez que relatórios e análises de cunho nacional, como o próprio Relatório “Justiça em Números” do CNJ (2021) — principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário, lançado anualmente desde 2004 — não especifica os índices de acordo de forma a separar os processos que tramitam nos juizados, varas cíveis e de família, ainda que os tribunais, localmente, façam o levantamento de forma separada.

Por isso, a análise dos índices de acordo no primeiro grau de jurisdição da Justiça Estadual resta prejudicada, por ser a média de todas as matérias, não trazendo à tona as enormes discrepâncias entre os diferentes ambientes que compõe o Judiciário. O relatório ainda cita de forma genérica o índice de conciliação dos Juizados Especiais, porém de forma nacional, sem especificar por Tribunal.

O cruzamento e análise de todas as informações, aliada a vivência diária do autor no ambiente do CEJUSC de Mossoró, enquanto estagiário conciliador, no período de dezembro

de 2018 a dezembro de 2020, possibilitou uma análise qualitativa e quantitativa de todo o contexto que permeia os Juizados Especiais Cíveis, a partir do método dedutivo.

2. ACESSO À JUSTIÇA

Se o conceito de justiça é extremamente amplo e variável - tanto historicamente quanto culturalmente, socialmente etc. -, também o é o termo acesso à justiça. Tal termo mostra-se polissêmico, capaz de ser analisado sob diversas perspectivas e passível de diferentes interpretações diante dos mais variados ramos do conhecimento. Entretanto, com fito de delinear noções básicas acerca do tema, tem-se as palavras de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 8):

A expressão “acesso à Justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico - o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

Importante destacar, no entanto, que o acesso à justiça não pode, jamais, ser confundido com o acesso ao Poder Judiciário, devendo este ser visto como uma das várias formas de se garantir o acesso à justiça. Como bem observa Camila Silveira Stangherlin (2018, p. 10):

[...] o conceito de acesso à justiça ultrapassa o mero conceito de acesso ao Poder Judiciário. Trata-se de um direito fundamental e condizente com o exercício da cidadania; além disso, necessita de um aparato de ações que o tornem efetivo diante da vivência em sociedade.

Nesse sentido, o princípio da inafastabilidade da jurisdição estatal, consignado no inciso XXXV do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, já não pode mais ser interpretado tão somente à luz da clássica definição da jurisdição enquanto poder-dever do Estado para apreciar as demandas que lhe são encaminhadas. Com efeito, a Resolução nº 125/2010 do CNJ assevera que “[...] o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso

à ordem jurídica justa e a soluções efetivas” (BRASIL; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010).

É justamente no intuito de proporcionar soluções mais efetivas que nos últimos anos, em especial a partir da edição da Resolução nº 125/2010 do CNJ, os métodos consensuais de solução de conflitos vêm ganhando cada vez mais força e destaque. Verdadeiramente, foi instituída uma política de consensualização de conflitos, reforçada pela edição do novo Código de Processo Civil e da Lei da Mediação, ambos em 2015. Observa-se, portanto, uma verdadeira mudança de paradigma no que tange ao Acesso à Justiça e os meios de sua efetivação.

Isso porque o Acesso à Justiça, em verdade, constitui-se em um direito fundamental extremamente necessário para o próprio exercício da cidadania, tendo em vista que somente com a garantia desse direito é que os demais poderão ser alcançados. Dessa forma, somente com a garantia de um efetivo acesso à justiça é que se pode reivindicar a garantia dos demais direitos fundamentais ou reclamar e tutelar as suas violações.

Caso contrário, normas programáticas permaneceriam no *status quo*, sem que o cidadão pudesse reivindicar a sua efetivação, bem como a violação dos direitos fundamentais dos cidadãos não poderia ser de nenhuma forma tutelada, reparada e cessada. Não por outra razão é que Guilherme de Almeida (2012, p. 88) leciona:

O que se quer enfatizar é que o acesso à justiça é diferente de direitos humanos como direito a moradia, direito a educação, direito a alimentação, direito a água potável. É um verdadeiro direito-garantia, o qual deve servir para a realização de outros direitos. Desse modo podemos afirmar que é um direito imprescindível para o exercício da cidadania. Assim o direito de acesso à justiça é um elemento constitutivo do próprio exercício da cidadania, pois é esse direito que possibilita o exercício da cidadania quando o cidadão é arbitrariamente impedido de fruir determinado direito por causa do Estado.

Não por outra razão que Cappelletti e Garth (1988) afirmam que o Acesso à Justiça pode ser encarado como o mais básico dos direitos humanos em um sistema jurídico moderno e igualitário que não se limite a proclamar normas programáticas, visando, antes, a efetiva garantia desses direitos proclamados.

3. AS POLÍTICAS DE CONSENSUALIZAÇÃO DE CONFLITOS

Imperioso destacar que a Resolução nº 125 do CNJ foi um verdadeiro marco no Brasil no que tange a uma política de consensualização de conflitos. Deixados em segundo plano, ainda que sob os auspícios da Lei dos Juizados Especiais (Lei nº 9.099/95), por exemplo, os métodos consensuais de solução de conflitos, como a conciliação e mediação, só passaram a ser de fato estimulados após a referida Resolução.

Imbricados a uma forte cultura do litígio, tais métodos passaram a ganhar enorme força e espaço nos últimos anos. Apesar do que ocorrera há muito tempo em países como os Estados Unidos, pode-se dizer que já tardiamente o Judiciário (e por influência deste o Legislativo) passou a realmente ter uma maior preocupação em implementar políticas de consensualização dos conflitos.

Ademais, mostra-se evidente que uma das principais razões para essa implementação foi a excessiva demanda que perpassa o Poder Judiciário, embora o principal motivador deveria ser sempre a maior qualidade e efetividade na prestação do Acesso à Justiça. Com taxas de congestionamento elevadíssimas, diante de um cenário de extrema morosidade processual, algo havia de ser feito. Ora, diante de tamanha sobrecarga, finalmente passou-se a reconhecer como primordial a utilização e estímulo aos meios consensuais na busca do acesso à Justiça. Necessário frisar, entretanto, que jamais os citados meios consensuais deveriam ser encarados apenas como uma forma de “desafogar o Judiciário”, o que é totalmente equivocado.

A diminuição da sobrecarga do Judiciário, se houver, deve ser tida tão somente como consequência positiva à implementação de políticas públicas de consensualização de conflitos, mas não como objetivo a ser alcançado, um fim em si mesmo.

Dispondo sobre “[...] a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário [...]” (BRASIL; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010), a aludida Resolução tem como objetivo primordial oportunizar a solução dos conflitos através dos meios adequados à sua natureza e peculiaridade, por meio do estímulo aos meios consensuais (destacadamente a conciliação e mediação), buscando assim uma maior efetividade do direito de acesso à justiça e com vistas à pacificação social (BRASIL; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010).

Dessa forma, o que se busca é a consolidação de uma política pública de caráter permanente. Nesse diapasão, compete expressamente ao CNJ, no art. 4º, a organização de programas que promovam “[...] o incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social por meio da conciliação e da mediação” (BRASIL; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010), contando com a participação de todos os órgãos do Poder Judiciário e também por universidades e instituições de ensino, dentre outros.

Destaque-se ainda a criação dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania - quanto aos dois, houve várias alterações e inclusões de redação na Resolução por meio da Emenda nº 2, de 08 de março de 2016, cerca de um ano após a sanção do novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) e dias antes de sua entrada em vigor.

Outra grande contribuição da Resolução nº 125/2010 do CNJ foi o estabelecimento de capacitação e aperfeiçoamento específicos aos conciliadores, mediadores e demais servidores (quesito também aprimorado nas Emendas nº 1 e nº 2), bem como a elaboração de diversos princípios a serem seguidos e de um Código de Ética de conciliadores e mediadores. O devido preparo de tais profissionais evidencia-se como sendo de suma importância ao correto andamento de uma política de consensualização de conflitos.

A sanção do novo Código de Processo Civil, a Lei nº 13.105/2015, veio também para confirmar a política de consensualização de conflitos já iniciada por meio da Resolução nº 125 e aprimorá-la ainda mais. Inicialmente, saliente-se que no art. 3º, §2º do aludido Código há a previsão de que “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” (BRASIL, 2015). O § 3º do supracitado artigo acrescenta que “A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial” (BRASIL, 2015).

Nesses termos, a política de consensualização de conflitos mostra-se, ao menos em teoria, considerando-se o aspecto formal e legal, como detentora de uma verdadeira primazia, vez que se deve concretizar a sua busca ainda que no curso do processo judicial.

Outrossim, inova-se no sentido de acrescentar-se aos requisitos da petição inicial, no art. 319, a opção pela realização ou não de audiência de conciliação ou de mediação. Ainda de acordo com o art. 334, havendo preenchimento dos requisitos formais da petição, será designada audiência de conciliação ou mediação, a não ser que ambas as partes optem por sua não realização ou o litígio não seja passível de autocomposição. Assim, basta que uma das partes demonstre interesse para que haja a realização da audiência de conciliação ou mediação.

O não comparecimento injustificado de qualquer das partes é ainda considerado ato atentatório à dignidade da justiça, cominada com multa. Havendo acordo, deve este ser reduzido a termo e homologado por sentença.

Vale salientar que, nos casos das ações de família, o art. 694 do CPC dispõe que todos os esforços serão empreendidos para a solução consensual da controvérsia, devendo

haver, obrigatoriamente, a designação de audiência de conciliação e mediação, conforme dispõe o art. 695.

A mesma Lei nº 13.105/2015 dispõe ainda acerca dos CEJUSCs, de princípios da conciliação e mediação e inclusive de distinções entre os dois métodos, ficando a conciliação mais arraigada a casos onde não há vínculo anterior entre as partes, sendo portanto usada em demandas de caráter mais objetivo, como as relações consumeristas.

Havendo tal vínculo anterior entre as partes, a preferência é pela mediação, cujo exemplo primordial de aplicação é nas ações de família. Há ainda disposições acerca dos cadastros de mediadores e conciliadores, bem como de sua formação, e diversas regras procedimentais, inclusive no que se refere às regras de impedimento. Grande é o aparato normativo do novo CPC com relação aos meios consensuais de resolução de conflitos.

Por fim, ainda em 2015, foi sancionada a Lei nº 13.140, conhecida como Lei da Mediação, que ampliou ainda mais o aparato normativo acerca dos meios consensuais de solução de conflitos. Acrescentando uma série de questões, veio para reforçar ainda mais a política de consensualização de conflitos que vem se desenvolvendo nos últimos anos, mormente a urgência em implementá-la em uma sociedade historicamente arraigada ao litígio, à judicialização excessiva de demandas.

Diante desse cenário, verificada a crítica e insustentável demanda excessiva do Judiciário, estando gravemente comprometido o efetivo acesso à justiça, urgente se fez a edição de extenso aparato normativo para implementar uma política de consensualização de conflitos que buscasse a materialização na sociedade de uma cultura de pacificação social, através da garantia de acesso a meios adequados ao tratamento dos conflitos e propiciando gradual mudança cultural e de mentalidade na população.

Evidente ainda que cada vez mais o processo judicial tem sido abordado pela legislação como uma espécie de *ultima ratio* para a busca da solução dos conflitos, incentivando-se primordialmente o uso de métodos consensuais, capazes de fornecer soluções eficazes e ainda assim rápidas, atendendo aos reais interesses das partes e promovendo a pacificação social.

Ademais, percebe-se cada vez mais a insuficiência da jurisdição clássica estatal para a resolução dos problemas, e que esta jamais poderia promover a pacificação social tão almejada pela política de consensualização de conflitos instaurada após a Resolução nº 125/2010 do CNJ. Sobre isso, leciona Mancuso (2015, p. 351):

Hoje, configurada notória *crise numérica* de processos, é visível o crescimento de instâncias, órgãos e agentes parajurisdicionais, voltados à prevenção e/ou à resolução consensual dos conflitos, levando ao gradual reconhecimento de que a *jurisdição* não é apanágio exclusivo do Estado, mas, ao contrário, assiste a todo agente, órgão ou instância capaz de prevenir ou resolver, em tempo hábil, uma crise iminente ou já instalada. É dizer, sem meias-palavras: cumpre reconhecer que dentre nós já se instalou um ambiente de *jurisdição compartilhada*.

Finalmente, é cediço que os métodos consensuais de solução de conflitos têm ganhado muita força e espaço nos últimos anos, diante do atual cenário e de toda a produção normativa concentrada nos últimos anos acerca do tema. Assim, a política de consensualização de conflitos vê-se diante de um cenário que lhe é extremamente favorável ao seu desenvolvimento.

Não por outra razão, muitos autores reputam por mais adequada a utilização de termos como *meios adequados* de solução de conflitos, em contraposição ao termo *meios alternativos*, tendo em vista que muitas vezes a solução de um conflito, quando obtida por meio de técnicas como a mediação e conciliação, além de mais efetivas, promovem um maior empoderamento das partes, que é um dos princípios dessas técnicas. Isso se coaduna com a necessidade de promoção da pacificação social, conceito mais abrangente do que a mera resolução casuística de conflitos. Nesse sentido, Calmon (2015, p. 84):

O termo *alternativo* não significa sucessão ou substituição, nem tampouco uma solução de menor importância. Falar-se em *alternativo* não é falar-se em *contraposição*, mas sim *interação*, razão pela qual não se pode imputar qualquer equívoco importante nessa expressão. Não obstante, é importante cultivar o uso da expressão *meios adequados* para se referir a todos, sem distinção nem considerações de preponderância. Melhor ainda falar-se em *pacificação social* ao invés de *solução de conflitos*, objetivando maior abrangência, uma vez que a pacificação se opera, também, quando se previne ou se elimina o conflito e não somente quando ele é resolvido. Trata-se, pois, de *meios adequados para a pacificação social*.

4. OS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS E A POLÍTICA DE CONSENSUALIZAÇÃO DE CONFLITOS

Os juizados especiais cíveis, instituídos a partir da Lei nº 9.099/95, têm como característica primordial os critérios estabelecidos em seu art. 2º, sendo eles a “[...] oralidade,

simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação” (BRASIL, 1995). Nesse sentido, embora em muito anteriores à política de consensualização de conflitos pós-resolução nº 125/2010 do CNJ, coadunam-se perfeitamente com esta política. São, inclusive, merecedores de especial atenção para que se adequem a esta política, devido à sua natureza, o que será agora explorado.

Inicialmente, incumbe elencar que os Juizados Especiais Cíveis têm a sua origem nos antigos Juizados de Pequenas Causas, por meio da já revogada Lei nº 7.244/84. O nome não é mera coincidência: a competência era para “pequenas causas”, permanecendo ainda a sua natureza quanto a isto. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 98, estabelece a criação de Juizados Especiais, ao que a Lei nº 9.099/95 revogou a citada lei dos juizados especiais de pequenas causas.

Nesse diapasão, a competência dos Juizados Especiais Cíveis é para as causas de menor complexidade, assim definidas no art. 3º, destacando-se o inciso I, quais sejam “as causas cujo valor não exceda a quarenta vezes o salário mínimo” (BRASIL, 1995). Dessa forma, o que se percebe é que justamente os juizados especiais possuem em sua natureza uma maior aproximação com a população em geral, vez que grande parte das demandas da população estão inseridas nesse critério.

Dessa forma, os Juizados Especiais Cíveis são de extrema importância para a aproximação da população com o Judiciário. Desenvolver nos juizados políticas públicas que propiciem uma maior efetividade do acesso à justiça justamente para aqueles a quem mais esse direito historicamente foi negligenciado é de suma importância.

Ademais, a própria natureza dos juizados está em consonância com a política de consensualização de conflitos, vez que o rito sumaríssimo sempre deu especial enfoque à conciliação. Destaque-se aqui a obrigatoriedade de realização da audiência de conciliação, que compatibiliza totalmente os juizados à política de consensualização de conflitos pós-resolução nº 125 do CNJ.

Dessa forma, o juizado especial é deveras importante na promoção da cultura da pacificação social, sendo de vital importância para a concretização dos objetivos almejados com a política pública instituída na Resolução nº 125 do CNJ. Por lidar diretamente com a população mais pobre e com causas de menor complexidade, sobreleva-se ainda mais a sua importância. De fato, há muito tempo já concluíram Mauro Cappelletti e Bryant Garth (2002, p. 28):

Um exame dessas barreiras ao acesso, como se vê, revelou um padrão: os obstáculos criados por nossos sistemas jurídicos são mais pronunciados para as pequenas causas e para os autores individuais, especialmente os pobres; ao mesmo tempo, as vantagens

pertencem de modo especial aos litigantes organizacionais, adeptos do uso do sistema judicial para obterem seus próprios interesses.

É digno de nota que os juizados especiais foram pensados justamente para resolver grande parte dos obstáculos do acesso à justiça elencados pelos autores supracitados. Além da busca pela efetividade e celeridade nas causas de pequeno valor e menor complexidade, outros institutos tornam os juizados extremamente peculiares, inclusive a possibilidade de ajuizamento de ação sem advogado, pela própria parte, bem como a ausência de custas judiciais para a primeira instância.

Pondere-se, entretanto, que até mesmo no rito sumaríssimo dos Juizados Especiais Cíveis têm-se observado a lentidão excessiva no demandar, agravada pela baixa porcentagem de acordos nas audiências de conciliação - a ser também observada adiante na comarca de Mossoró - fazendo com que o processo, ainda que mais simples e rápido do que o comum, tenha que percorrer todo o caminho rumo a uma sentença.

Entretanto, percebe-se a íntima comunhão entre os Juizados Especiais Cíveis e a política de consensualização de conflitos pós-resolução nº 125/2010 do CNJ. É de extrema importância que se tenha um “olhar mais cuidadoso” para os Juizados Especiais Cíveis. Por tratarem de demandas corriqueiras no dia a dia, são de vital importância para a efetivação do direito à cidadania.

5. A POLÍTICA DE CONSENSUALIZAÇÃO DE CONFLITOS NOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS DA COMARCA DE MOSSORÓ/RN

Com o fito de analisar objetivamente a política de consensualização de conflitos nos Juizados Especiais Cíveis, foram levantadas as estatísticas das audiências de conciliação realizadas no âmbito do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) da Comarca de Mossoró/RN.

5.1. Metodologia de produção das estatísticas

As estatísticas são produzidas e enviadas mensalmente para o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) e para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), muito embora os relatórios produzidos por este último órgão, como o “Justiça em Números” (CNJ, 2021), não sejam tão detalhados como aqueles originalmente produzidos pelos CEJUSCs das Comarcas.

Nesse sentido, as estatísticas produzidas pelo CEJUSC de Mossoró abarcam todas as audiências de conciliação e mediação, sendo feitas planilhas separadas para as audiências das varas cíveis, dos juizados especiais, das varas de família e do pré-processual, o que não se encontra no “Justiça em Números” (CNJ, 2021).

Em cada planilha de estatísticas, as informações levantadas para cada audiência são o número de partes presentes, os conciliadores que ali atuaram, e se a audiência resultou ou não em acordo. Havendo acordo, levanta-se o total de valores efetivamente envolvidos, o que por óbvio é sempre muito diferente do valor de causa propriamente dito. Dessa forma, caso haja um acordo para que uma das partes pague R\$ 3.000,00 (apenas um exemplo genérico), esse é o valor apurado nas estatísticas, independentemente do valor de causa. Nas audiências de família, contudo, os únicos valores apurados são aqueles envolvidos na partilha de bens, pois o CNJ orienta a não apurar valores relativos aos alimentos.

Ademais, é importante falar da metodologia de contabilização do percentual de acordos. Para esse cálculo, somente se consideram as audiências consideradas realizadas, ou seja, aquelas em que estavam presentes ao menos uma das partes em cada polo da demanda (polo ativo e polo passivo, ou seja, autores e réus, ou requerentes e requeridos). Havendo ausência de um dos polos da demanda, considera-se na estatística que houve ausência, e esta não é considerada para o percentual de acordos. O percentual de acordos, portanto, é a razão entre o número de audiências realizadas que resultaram em acordo e o total de audiências realizadas (tanto as que resultaram em acordo como as que não resultaram em acordo).

Exemplificando, se um dos juizados designou a realização de 100 (cem) audiências, das quais em 20 (vinte) houve a ausência de um dos polos das demandas, e das outras 80 (oitenta), 40 (quarenta) resultaram em acordo e 40 (quarenta) não resultaram em acordo, considera-se que houve 50% de acordos, e não 40%, pois o cálculo só leva em consideração as audiências realizadas (com ao menos uma das partes em cada polo da demanda), e não o total de designadas.

Tal diferenciação é muito importante, pois seria um erro metodológico muito grande contar no percentual de acordos até mesmo as audiências designadas em que houve ausência de um dos polos da demanda. Isso se justifica por vários motivos. Primeiramente, é impossível dizer que uma audiência resultou ou não em acordo se nem ao menos houve a possibilidade de acontecer uma transação. Portanto, se um dos polos da demanda está ausente, é impossível haver ao menos a tentativa de conciliação.

Ademais, há razões de ordem processual que justificam essa metodologia. Nos juizados especiais cíveis, a ausência da parte autora implica em extinção do feito sem resolução

do mérito (art. 51, I, da Lei nº 9.099/95), salvo se comprovar que a ausência se deu em caso de força maior (§ 2º do art. 51 da Lei nº 9.099/95), enquanto a ausência da parte demandada implica em revelia, conforme o art. 20 da Lei nº 9.099/95. Nesses casos, por óbvio que não houve a possibilidade de haver a conciliação, e a demanda ainda poderá ser novamente proposta no futuro, quando houver a extinção sem resolução do mérito.

Nesse mesmo diapasão, no caso das varas de família, a ausência de uma das partes geralmente ocorre por não ter sido feita a citação em tempo hábil, mas de toda sorte, como a audiência de conciliação e mediação também é obrigatória, ela será novamente designada, oportunidade em que ambas as partes poderão estar presentes e então haver ou não acordo. Caso as audiências em que houve ausência das partes fossem contabilizadas, haveria uma multiplicidade ilógica nas estatísticas, visto que, por exemplo, de um mesmo processo que resultou em acordo, mas com duas audiências frustradas anteriormente em razão da ausência do demandado, haveria a contabilização de três audiências e somente uma com acordo, falseando as estatísticas.

Um problema metodológico que prejudicou em partes a análise estatística que será feita neste trabalho é o fato de não haver nenhuma contabilização quanto ao tipo de partes que participam das demandas. Dessa forma, embora sejam contabilizadas o número de pessoas presentes em cada audiência (por exemplo: quatro pessoas, sendo dois advogados), não há nenhuma estatística que diga se as partes presentes se tratavam de pessoa física ou jurídica.

Tal diferenciação seria importante para contabilizar o percentual de acordos em audiências cujas partes dos processos eram somente pessoas físicas, diferenciando o percentual de acordo nas demandas em que uma das partes é uma pessoa jurídica, como uma grande empresa.

Diante do extenso número de audiências designadas, é inviável fazer tal análise de forma manual, em períodos pretéritos. Somente em Mossoró há quatro juizados especiais cíveis, dos quais três designam 13 (treze) audiências por dia — a cada 15 minutos, a partir das 13h —, de segunda-feira a quinta-feira, enquanto o 4º Juizado designa 10 (dez) audiências por dia — a cada 20 minutos, a partir das 13h —, também de segunda-feira a quinta-feira, embora eventualmente já tenha designado audiências às sextas-feiras. Para o período que será aqui analisado, de 14 meses, isso implicaria na leitura e análise de 8.437 (oito mil quatrocentos e trinta e sete) termos de audiência, o que torna a pesquisa totalmente inviável.

Todavia, a prática forense e a convivência diária já permitem tecer percepções muito fidedignas acerca das diferenças na natureza, condução e possibilidades das audiências cujas partes são apenas pessoas físicas e naquelas em que há a presença de pessoas jurídicas.

De toda sorte, a seguir serão apresentadas as estatísticas das audiências dos Juizados Especiais Cíveis da Comarca de Mossoró/RN, realizadas no âmbito do CEJUSC, no período de janeiro de 2019 a fevereiro de 2020, tendo em vista que a partir de março iniciou-se os *lockdowns* em virtude da pandemia do coronavírus. Como já exposto, as audiências são relativas a quatro juizados especiais cíveis, embora nos meses de janeiro e fevereiro de 2019 somente constem as estatísticas do 4º juizado, pois somente em março daquele ano houve a fixação da competência do CEJUSC para a condução de todas as audiências de conciliação de todos os juizados especiais cíveis.

Tabela 1 — Audiências de conciliação dos Juizados Especiais Cíveis da Comarca de Mossoró/RN, entre janeiro de 2019 e fevereiro de 2020

Mês	Designadas	Realizadas	Acordos	Porcentagem
Janeiro/2019	61	34	1	2,94%
Fevereiro/2019	132	86	1	1,16%
Março/2019	773	556	54	9,71%
Abril/2019	807	606	73	12,05%
Maio/2019	840	586	54	9,22%
Junho/2019	706	490	41	8,37%
Julho/2019	1038	698	78	11,17%
Agosto/2019	595	382	29	7,59%
Setembro/2019	740	485	41	8,45%
Outubro/2019	764	489	62	12,68%
Novembro/2019	625	411	38	9,25%
Dezembro/2019	558	348	37	10,63%
Janeiro/2020	307	204	20	9,80%
Fevereiro/2020	491	313	33	10,54%

Fonte: Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Mossoró/RN, 2022

Tabela 2 — Total de valores monetários envolvidos nos acordos firmados nos Juizados Especiais Cíveis da Comarca de Mossoró/RN, entre janeiro de 2019 e fevereiro de 2020

Mês	Total de valores	Total de acordos	Média por acordo
Janeiro/2019	R\$ 2.000,00	1	R\$ 2.000,00
Fevereiro/2019	R\$ 2.200,00	1	R\$ 2.200,00
Março/2019	R\$ 132.049,22	54	R\$ 2.445,36

Abril/2019	R\$ 152.082,62	73	R\$ 2.083,32
Maio/2019	R\$ 107.655,86	54	R\$ 1.993,63
Junho/2019	R\$ 80.231,15	41	R\$ 1.956,86
Julho/2019	R\$ 236.062,62	78	R\$ 3.026,44
Agosto/2019	R\$ 105.018,92	29	R\$ 3.621,34
Setembro/2019	R\$ 180.422,78	41	R\$ 4.400,56
Outubro/2019	R\$ 176.404,40	62	R\$ 2.845,23
Novembro/2019	R\$ 122.564,96	38	R\$ 3.225,39
Dezembro/2019	R\$ 92.596,66	37	R\$ 2.502,61
Janeiro/2020	R\$ 49.213,90	20	R\$ 2.460,70
Fevereiro/2020	R\$ 120.698,51	33	R\$ 3.657,53

Fonte: Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Mossoró/RN, 2022

No total, foram analisados dados de 8.437 (oito mil quatrocentos e trinta e sete) audiências designadas, das quais 5.688 (cinco mil seiscentos e oitenta e oito) foram realizadas, visto que em 2.749 (duas mil setecentos e quarenta e nove) delas houve a ausência de pelo menos um dos polos da demanda. Desse total de 5.688 audiências realizadas, apenas 562 (quinhentas e sessenta e duas) resultaram em acordo.

Conforme se observa, o percentual de acordo não costuma ultrapassar a faixa dos 10% (dez por cento). Das estatísticas apresentadas, a média aritmética de acordos é de míseros 8,83% (oito vírgula oitenta e três por cento). Contudo, a estatística mais fidedigna é a média ponderada pelo número de audiências, privilegiando-se os meses com maior número de audiências realizadas. Com a média ponderada, o percentual de acordo no período de janeiro de 2019 a fevereiro de 2020 é de 9,89% (nove vírgula oitenta e nove por cento).

Serão feitas discussões acerca desse percentual, sempre tendo em mente que o percentual de acordos, por si só, não diz nada, pois o maior interesse é a efetividade da solução das demandas. Portanto, o percentual precisa ser analisado em todo o seu contexto, inclusive a matéria discutida nos processos judiciais. Todavia, um percentual tão baixo chama a atenção e será analisado posteriormente.

Quanto aos valores dos acordos, percebe-se claramente que a maioria das demandas dos juizados está muito aquém do limite de 40 salários mínimos que a lei impõe, visto que a média de valor por acordo raramente ultrapassa os R\$ 3.000,00 (três mil reais). No total do período analisado, a média aritmética é de R\$ 2.744,21 (dois mil setecentos e quarenta e quatro

reais e vinte e um centavos) por acordo, enquanto a média ponderada por acordos é de R\$ 2.774,38 (dois mil setecentos e setenta e quatro reais e trinta e oito centavos).

5.2. O contraste entre a realidade dos Juizados Especiais Cíveis e as Varas de Família

Agora será feita a análise das estatísticas das varas de família, para efeitos de comparação com o percentual de acordos dos juizados. A escolha das audiências de família não é por acaso, pois assim como nos juizados, tem-se uma audiência de conciliação realizada obrigatoriamente no início do processo judicial, antes mesmo da apresentação da contestação. Dessa forma, o demandado já é citado para comparecer à audiência de conciliação, na data e hora previamente designada pelo juízo.

Ademais, a escolha das audiências de família se deve também a uma diferença muito interessante no perfil das partes, tendo em vista que enquanto nos juizados a esmagadora maioria das demandas envolve pessoas jurídicas em um dos polos, nas audiências de família, ambas as partes são pessoas físicas. Essa diferença permite analisar se as pessoas físicas são mais dispostas à conciliação, validando as hipóteses acerca de eventual desinteresse das pessoas jurídicas na conciliação.

Portanto, tem-se as seguintes estatísticas para as audiências de família, no mesmo período de janeiro de 2019 a fevereiro de 2020:

Tabela 3 — Audiências de conciliação e mediação das Varas de Família da Comarca de Mossoró/RN, entre janeiro de 2019 e fevereiro de 2020

Mês	Designadas	Realizadas	Acordos	Porcentagem
Janeiro/2019	35	8	3	37,50%
Fevereiro/2019	96	66	57	86,36%
Março/2019	141	95	69	72,63%
Abril/2019	183	117	81	69,23%
Maio/2019	140	87	69	79,31%
Junho/2019	84	57	42	73,68%
Julho/2019	189	113	88	77,88%
Agosto/2019	140	98	64	65,31%
Setembro/2019	69	39	28	71,79%
Outubro/2019	119	74	47	63,51%
Novembro/2019	218	145	108	74,48%

Dezembro/2019	147	93	57	61,29%
Janeiro/2020	84	57	36	5,26%
Fevereiro/2020	109	61	36	2,33%

Fonte: Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Mossoró/RN, 2022

Tabela 4 — Total de valores monetários envolvidos nos acordos firmados nas Varas de Família da Comarca de Mossoró/RN, entre janeiro de 2019 e fevereiro de 2020

Mês	Total de valores	Total de acordos	Média por acordo
Janeiro/2019	R\$ 32.067,60	3	R\$ 10.689,20
Fevereiro/2019	R\$ 69.820,00	57	R\$ 1.224,91
Março/2019	R\$ 130.500,00	69	R\$ 1.891,30
Abril/2019	R\$ 209.483,98	81	R\$ 2.586,22
Maio/2019	R\$ 195.786,65	69	R\$ 2.837,49
Junho/2019	R\$ 780.000,00	42	R\$ 18.571,43
Julho/2019	R\$ 440.200,00	88	R\$ 5.002,27
Agosto/2019	R\$ 140.000,00	64	R\$ 2.187,50
Setembro/2019	R\$ 58.928,00	28	R\$ 2.104,57
Outubro/2019	R\$ 0,00	47	R\$ 0,00
Novembro/2019	R\$ 12.268,29	108	R\$ 113,60
Dezembro/2019	R\$ 80.156,43	57	R\$ 1.406,25
Janeiro/2020	R\$ 159.000,00	36	R\$ 4.416,67
Fevereiro/2020	R\$ 200.000,00	36	R\$ 5.555,56

Fonte: Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Mossoró/RN, 2022

No total, foram analisados os dados de 1.754 (mil setecentos e cinquenta e quatro) audiências designadas, das quais 1.110 (mil cento e dez) foram realizadas, tendo em vista que em 644 (seiscentas e quarenta e quatro) delas houve a ausência de uma das partes. Desse total de 1.110 audiências realizadas, 785 (setecentos e oitenta e cinco) resultaram em acordo.

Percebe-se, portanto, que há uma enorme discrepância com o cenário visto nos juizados especiais cíveis, visto que, nas audiências de família, o percentual de acordos chega a ultrapassar a faixa dos 70% (setenta por cento). No período analisado, a média aritmética é de 68,22% (sessenta e oito vírgula vinte e dois por cento), enquanto a média ponderada pelo número de audiências, a mais correta, é de 70,72% (setenta vírgula setenta e dois por cento).

Todavia, é válido destacar que as matérias discutidas nos juizados especiais cíveis e nas varas de família são, por óbvio, bem distintas entre si. Contudo, não é razoável concluir que tamanha discrepância (uma diferença abismal entre menos de dez por cento de acordos nos juizados contra mais de setenta por cento nas varas de família) se deve somente em razão da matéria. Muito pelo contrário: toda demanda judicial é uma disputa entre as partes e envolve certos interesses conflitantes, de forma que o acordo só é possível quando há disposição para conciliar.

Contudo, observa-se que mesmo nas situações em que há grandes divergências entre as partes, ainda assim elas se mostram dispostas a chegar a um acordo, mesmo que a audiência dure três ou quatro horas.

Com relação aos valores, tem-se a situação já descrita de que nem tudo é contabilizado, por orientação do CNJ. Portanto, embora a média aritmética seja de R\$ 4.184,78, enquanto a média ponderada por acordos é de R\$ 3.195,17, essa estatística se mostra falseada. Isso porque pouquíssimos acordos terão contabilizadas as suas estatísticas de valores, e geralmente quando isso ocorre é porque os divorciados possuem bens consideráveis a partilhar.

6. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA POLÍTICA DE CONSENSUALIZAÇÃO DE CONFLITOS NOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS

De fato, o índice de acordos nos juizados ainda é ínfimo, ficando abaixo dos dez por cento. Não há dúvidas de que existe um enorme potencial de crescimento desses percentuais, a exemplo daquele já verificado nas audiências de família, que costumam resultar em acordo em mais de setenta por cento das ocasiões.

Portanto, diante da prática forense diária no CEJUSC, acompanhando-se tanto as audiências dos juizados quanto das varas de família, diversas considerações precisam ser feitas acerca dos motivos que levam a se ter índices tão baixos de acordo nos juizados.

6.1. Constatações empíricas nos Juizados Especiais Cíveis de Mossoró

Em primeiro lugar, é preciso destacar o desinteresse das pessoas jurídicas — presentes na grande maioria das demandas, especialmente no polo passivo — na conciliação. A audiência típica do juizado especial cível costuma durar menos de 15 minutos, tempo utilizado quase que totalmente para a redação do termo de audiência, visto que essas pessoas jurídicas descartam de antemão qualquer possibilidade de negociação.

A conciliação, por óbvio, tem por requisito fundamental que as partes estejam dispostas a dialogar, negociar e transigir. Deve haver um mínimo de pré-disposição no sentido de ser possível estabelecer um diálogo. Contudo, no caso das pessoas jurídicas, a sua presença nas audiências era meramente formal, visto que os seus prepostos e advogados são contratados para comparecer à audiência única e exclusivamente com o fito de não gerar os efeitos da revelia — ou a extinção do feito sem resolução do mérito, nos pouquíssimos casos em que estão no polo ativo da demanda.

Portanto, a verdade é que a decisão já é tomada de antemão pelas empresas, não deixando qualquer margem de autonomia para os prepostos e advogados que as representem na audiência. Esses prepostos e advogados também sempre frisam para as outras partes, quando indagados, que não possuem nenhuma autonomia para oferecer proposta de acordo ou negociar, e por isso “a gente não pode fazer nada, infelizmente”.

Portanto, fica totalmente inviável a realização da audiência de conciliação, no sentido de que não importa o quão bem formado e experiente seja o conciliador, eis que suas técnicas são ineficazes diante da indisposição expressa e irrenunciável de uma das partes.

A bem da verdade, algumas pessoas mais leigas, ou mesmo advogados inexperientes, chegam a solicitar que o advogado ou preposto entre em contato com a empresa a fim de levar uma determinada proposta, o que ainda assim resulta na negativa da empresa. Alguns representantes legais da empresa, por cordialidade, pedem para a proposta constar no termo de audiência, pois a levarão para conhecimento da empresa. Caso o advogado tenha contato direto com um superior, principalmente pelo *WhatsApp*, a comunicação é feita e a proposta geralmente é negada em poucos minutos, visto que na prática o advogado ou preposto da empresa se comunica com algum advogado regional, que por sua vez se reporta a outro que cuida de uma circunscrição maior (geralmente um ou mais Estados) e que por fim se reporta diretamente ou ao intermediário de um advogado que supervisiona todos os casos, em âmbito nacional.

Essa mesma “cadeia de comando” faz com que seja praxe dos advogados o requerimento de que todas as intimações e comunicações judiciais sejam feitas exclusivamente em nome do causídico que representa em nível máximo (geralmente nacional) todos os casos da empresa. Geralmente são advogados com grandes escritórios, possuindo inscrição suplementar da OAB em todos os Estados da Federação. É praxe dos conciliadores deixar esse pedido previamente salvo em um modelo, com vários deles chegando mesmo a decorar o nome e o número da inscrição suplementar dos causídicos que representam a maior parte das empresas, tamanho o volume de pedidos desse tipo.

Portanto, resta evidente que a esmagadora maioria das pessoas jurídicas nunca têm interesse na conciliação, e que os prepostos são apenas representantes formais, presentes a fim de evitar a revelia da demandada, enquanto os advogados são substabelecidos pelo Escritório responsável por cuidar das demandas em âmbito nacional, apenas para constar sua presença em ata.

A prática forense também revela outra situação corriqueira, visto que embora o procedimento dos juizados privilegie a realização da audiência de conciliação antes mesmo do oferecimento da contestação, esta já é comumente inserida no sistema judicial antes da realização da audiência, com o advogado requerendo que conste em ata a informação de que já foi apresentada a defesa nos autos. Tal atitude revela, mais uma vez, que de antemão já é descartada qualquer possibilidade de conciliação na audiência, ante o desinteresse da pessoa jurídica.

Em alguns poucos casos, todavia, a pessoa jurídica chega mesmo a oferecer alguma proposta de acordo, geralmente com valores de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), o que muitas vezes é aceito pela parte autora, mas negado em outras oportunidades, quando fica óbvio que se trata de valor inferior ao que comumente o magistrado condena em casos semelhantes. E de fato, percebe-se que o maior critério para que as pessoas jurídicas ofereçam tais acordos é a certeza de condenação, embora haja outros critérios aleatórios cuja percepção não é clara para pessoas externas à organização.

De toda sorte, mais uma vez deve ser frisado que nesses casos o preposto ou advogado não tem autonomia para transigir em audiência, ficando autorizado tão somente a repassar a proposta previamente enviada pela empresa. Em alguns poucos casos, autoriza-se a negociação entre uma determinada faixa de valores, como por exemplo, a oferecer R\$ 2.000,00 (dois mil reais) e aceitar contrapropostas de no máximo R\$ 3.000,00 (três mil reais), embora seja comum que o representante legal já informe o valor máximo autorizado pela empresa.

Quando a proposta de acordo é negada pela outra parte, o representante legal da empresa sempre pede para que conste em ata que foi oferecida a proposta de acordo, embora não tenha sido aceita pela outra parte. A razão, provavelmente, é como eventual reforço argumentativo no processo.

Resta evidente, portanto, que para as pessoas jurídicas (especialmente as de grande porte) há um nítido desinteresse na conciliação. Os prepostos e advogados não têm reais poderes para transigir, e eventuais propostas de acordo são padronizadas, fixas e previamente definidas pela empresa, cabendo aos seus representantes apenas repassá-las na audiência. Não é possível, na prática, que a outra parte ofereça proposta de acordo e negocie com a empresa, pois a

conciliação se torna uma via de mão única: ou a empresa envia previamente uma proposta de acordo, ou não há possibilidade de negociação.

As contestações juntadas nos processos também são padronizadas, juntadas sempre por um mesmo advogado com inscrição suplementar da OAB em todos os Estados da Federação, geralmente com Escritório sediado na região sudeste, que fica responsável por todos os casos daquela empresa em âmbito nacional. Esse advogado substabelece outros advogados para representá-lo nas audiências de conciliação das diferentes comarcas judiciais.

6.2. Pessoas físicas e pessoas jurídicas nas demandas judiciais

Embora não tenha sido possível a coleta de dados estatísticos objetivos acerca dos índices de acordo quando há pessoas jurídicas envolvidas e quando as demandas envolvem apenas pessoas físicas, a prática forense revela que neste último caso os índices de acordo são bem superiores à média. Em verdade, o mesmo se aplica para pessoas jurídicas constituídas sob a forma de EPP (Empresa de Pequeno Porte), ME (Microempresa) ou MEI (Microempreendedor individual), tendo em vista a relação personalíssima do sócio-proprietário com as atividades do negócio. Ademais, obrigatoriamente os sócios-proprietários precisam estar presentes na audiência, não sendo aceitas a constituição de preposto nesses casos.

Nesse sentido, é nítido que demandas envolvendo partes físicas são muito mais suscetíveis ao acordo, resultando, no mínimo, em efetivas negociações, tendo em vista que as partes costumam sempre se mostrar abertas ao diálogo. Dessa forma, o trabalho do conciliador no sentido de aproximar as partes de um consenso é muito mais eficaz e, em verdade, torna-se efetivamente possível, uma vez inexistentes as barreiras impostas pelas pessoas jurídicas que impossibilitam qualquer tentativa de diálogo.

Da mesma forma, pessoas jurídicas constituídas sob a forma de EPP, ME ou MEI costumam ser muito mais abertas ao diálogo, representando uma boa parcela dos acordos feitos nos Juizados. Isso porque exige-se a presença direta do sócio-proprietário (o que naturalmente já ocorreria tendo em vista o pequeno porte da empresa), que tendo uma relação personalíssima com as atividades do negócio, mostra-se muito mais propenso à conciliação.

Dessa forma, tais empresas, quando acionadas no polo passivo da demanda, costumam dialogar e por muitas vezes fecham um acordo com a parte autora, a fim de tentar manter a relação já existente entre as partes. Por outro lado, quando essas empresas estão no polo ativo da demanda (geralmente em ação de cobrança), são muito mais propensas a oferecer propostas de acordo e aceitar receber um valor até menor do que o inicialmente exigido na

inicial, privilegiando o encerramento do processo e a garantia do demandado em realizar o pagamento.

Nesse tocante, é notório que os acordos firmados em audiência de conciliação tendem a ser cumpridos, visto que há, inclusive, um respeito muito grande das partes pelo acordo feito no Judiciário. Dessa forma, é muito comum ouvir das partes discursos como: “eu não posso assinar um acordo que eu não tenho como cumprir”, ou “não tem como eu assinar uma coisa aqui na Justiça que eu sei que não tenho como pagar”. De fato, uma vez firmado acordo em uma audiência de conciliação, o termo de acordo passa a ser título executivo judicial, ensejando a possibilidade de execução direta ante o seu descumprimento.

Ao contrário, muitas vezes situações de cumprimento de sentença esbarram na má-vontade do executado, que não raramente tenta embaraçar a execução. Dessa forma, não obstante toda a morosidade do processo judicial, o executado não tem bens localizados e, não raro, já de antemão se prepara, esquivando e ocultando bens e receitas, “passando para o nome” de terceiros e deixando reservas financeiras mínimas em bens não penhoráveis, como a caderneta de poupança.

6.3. Os litigantes habituais

De fato, percebe-se que há uma grande tendência das grandes empresas em tentar perpetuar a demanda judicial, ao invés de solucionar os conflitos pela via consensual. Há na doutrina a diferenciação entre o que se denomina de litigantes habituais e eventuais, sendo estes aqueles que raramente se deparam com um processo judicial, enquanto aqueles frequentemente se recorrem ao sistema judicial, ou são nele demandados, acumulando expertise nas demandas judiciais.

O fato é que os próprios Mauro Cappelletti e Bryant Garth citam algumas vantagens dos litigantes habituais (2002, p. 25):

As vantagens dos “habituais”, de acordo com Galanter, são numerosas: 1) maior experiência com o Direito possibilita-lhes melhor planejamento do litígio; 2) o litigante habitual tem economia de escala, porque tem mais casos; 3) o litigante habitual tem oportunidades de desenvolver relações informais com os membros da instância decisora; 4) ele pode diluir os riscos da demanda por maior número de casos; 5) pode testar estratégias com determinados casos, de modo a garantir expectativa mais favorável em relação a casos futuros. Parece que, em função dessas vantagens, os litigantes organizacionais são, sem dúvida, mais eficientes que os indivíduos.

Com efeito, a maioria das demandas dos juizados são referentes a matéria consumerista, com a maioria dos processos sendo em desfavor de grandes organizações como bancos, instituições financeiras, varejistas, empresas de telecomunicação, de transporte etc.

Dessa forma, percebe-se claramente que essas empresas, em sua análise econômica do direito, preferem que a demanda se desenrole até o fim, oferecendo pontualmente algumas propostas de acordo. Como a maioria dos magistrados fixa determinada faixa de valores para determinadas causas, as empresas, em seu processo de padronização (que inclui até mesmo contestações modelo juntadas antes da audiência, como já exposto), preferem esperar por todo o desenrolar do processo.

No caso de Mossoró, um dos magistrados era amplamente conhecido por nunca condenar as empresas ao pagamento de danos morais, argumentando uma “cultura da judicialização do dano moral” e que havia apenas “mero aborrecimento”, de forma que nos raros casos em que a empresa enviava alguma proposta de acordo, o próprio advogado argumentava que era melhor aceitar. Certa vez, quando o advogado da parte autora negou a proposta enviada pela empresa, o outro advogado argumentou: “tem certeza, doutor? Nesse juizado aqui?”.

Essa situação de padronização e modelização de todos os aspectos da seara jurídica, principalmente das decisões judiciais, é alvo de inúmeros estudos e discussões, sendo tema complexo e que apesar de tudo esbarra na inúmera quantidade de demandas que o Judiciário precisa lidar diariamente. Por essa razão, ao analisar as espécies de políticas públicas, Xavier (2014, p. 6350) explica que as políticas públicas de racionalização do Acesso à Justiça são constitutivas de procedimentos que visam evitar não só o excesso de litígios em curso, mas também o “fordismo” das decisões.

Por conseguinte, é notório que as pessoas jurídicas de grande porte têm plenas condições de se adaptar aos diferentes cenários encontrados no Judiciário, tanto em âmbito nacional quanto estadual e regional, nas diversas comarcas. A enorme quantidade de demandas proporciona uma grande expertise e capacidade de planejamento, inclusive tentando obter brechas na legislação.

Como exemplo, uma grande varejista (Lewgoy, 2020) foi condenada ao pagamento de uma multa no valor de R\$ 10.500.000,00 (dez milhões e quinhentos mil reais), em virtude da inclusão indevida de seguros e outros serviços em faturas do cartão de crédito que fizeram a empresa ter ganhos superiores a R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais). Dessa forma, diante da limitação legal do Código de Defesa do Consumidor, que não permitia a aplicação de uma

multa superior aos R\$ 10,5 milhões, é nítido que a atitude da empresa foi extremamente favorável economicamente.

Nesse caso, em que o valor individual das causas pode chegar a ser irrelevante diante dos custos do processo, até mesmo a atuação conjunta em prol dos direitos difusos e coletivos chega a ser ineficiente, diante das barreiras legais.

No mesmo diapasão, algumas instituições financeiras eram conhecidas por diversas demandas de contratação indevida de crédito consignado em aposentados e pensionistas, por exemplo. Com certeza a análise econômica dessas empresas era que o lucro advindo do desconto em folha dos empréstimos, e a postergação da condenação até o fim, compensaria e traria lucro para a empresa, principalmente porque grande parte pode não perceber ou não litigar no Judiciário.

Essa noção de que muitas pessoas se sentem intimidadas pelo Judiciário é muito importante, pois para essas empresas é claramente vantajoso que a percepção geral da população seja de que um processo judicial é extremamente moroso e ineficiente, implicando em grandes gastos e perda de tempo. Talvez o pensamento dessas empresas seja de que caso oferecessem propostas de acordo com maior frequência, as pessoas se sentissem mais confortáveis a demandar no Judiciário.

Portanto, conclui-se que de fato a efetivação das políticas de consensualização de conflitos nos Juizados Especiais Cíveis encontram sérios obstáculos nos interesses das pessoas jurídicas de grande porte, visto que a maioria das demandas envolvem-nas diretamente, sendo elas detentoras de grande capacidade de organização e planejamento de estratégias organizacionais para lidar com as demandas jurídicas — na prática, só há acordo se essas empresas oferecerem uma proposta que a outra parte aceite.

6.4. A política de consensualização de conflitos nos Juizados Especiais Cíveis de Mossoró no contexto pós-pandemia e a suspensão das audiências

Durante a pandemia do COVID-19, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, diante do contexto de *lockdowns* por todo o país, suspendeu todas as atividades presenciais a partir de março de 2020. Com o desenrolar da pandemia e a percepção de que as medidas de proteção e distanciamento social durariam muito mais que o esperado, diversas atividades migraram para o formato remoto, inclusive a realização de audiências, por meio de videoconferência.

Rapidamente houve uma atuação legislativa no sentido de aliar as ferramentas tecnológicas ao contexto do distanciamento social. No dia 24 de abril de 2020 foi sancionada a Lei nº 13.994/2020, que acrescentou ao art. 22, § 2º, da Lei nº 9.099/95, permitindo a realização das audiências de conciliação por meio de videoconferência, ou outros recursos tecnológicos do tipo.

Todavia, não foi essa a situação vivenciada nos Juizados Especiais Cíveis do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, inclusive da Comarca de Mossoró. Isso porque diante do contexto de suspensão das audiências, não houve o retorno por meio de videoconferência, mas sim a sua dispensa do procedimento. Dessa forma, houve uma inversão: ao invés de ser obrigatoriamente realizada após a citação do demandado, a audiência somente era realizada caso ambas as partes manifestassem interesse em sua realização. Caso contrário, a demanda seguiria o restante do trâmite processual, ficando conclusa para julgamento do magistrado.

A realização obrigatória das audiências somente retornou em maio de 2022, após o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte retornar com todas as suas atividades presenciais, de forma definitiva.

Diante de todo o contexto aqui exposto, inclusive o baixíssimo índice de acordos, é notório que há por parte dos magistrados a percepção de que as audiências de conciliação nos Juizados não são eficazes, talvez sendo mais um fardo do que uma oportunidade efetiva de proporcionar o Acesso à Justiça. No mínimo, houve a percepção de que diante do contexto de pandemia, a conciliação é algo totalmente dispensável, visto que muito dificilmente resulta em acordo. Na verdade, tal percepção encontra certo respaldo na comunidade jurídica, visto não ser raro encontrar advogados que expressam um sentimento de “inutilidade” para com as audiências dos Juizados.

Todavia, é evidente que tal percepção precisa ser repudiada, tendo em vista que a audiência de conciliação no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis, mais do que uma etapa obrigatória do rito sumaríssimo, é uma ferramenta importantíssima de efetivação do direito ao Acesso à Justiça, proporcionando aos jurisdicionados uma maior efetivação do exercício da cidadania.

Contudo, é evidente que diversos fatores servem de obstáculo para uma maior efetivação da política de consensualização de conflitos no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis, o que requer a adoção de medidas e políticas públicas que visem a mudança de mentalidade e cultura da população, principalmente com vistas a estimular as empresas, principalmente de grande porte, a se abrirem às possibilidades de uma efetiva conciliação.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, percebe-se que a implementação da política de consensualização de conflitos, analisada sob a ótica do Acesso à Justiça, ainda encontra muitos obstáculos dentro do âmbito dos Juizados Especiais Cíveis.

Com efeito, salta aos olhos o ínfimo índice de acordos, não ultrapassando a média de 10%, dentre a grande vastidão de audiências realizadas nos Juizados Especiais Cíveis. Em contraste, nas Varas de Família, o índice chega a superar os 70%.

Foram discutidas algumas razões que tornam as possibilidades de conciliação muito difíceis nos Juizados, especialmente porque a grande maioria das demandas se dá em face do que se considera “litigantes habituais”, de forma que os interesses particulares dessas empresas, ou pessoas jurídicas de grande porte de uma forma geral, são no sentido de prolongar a demanda, apenas oferecendo pontualmente algumas propostas de acordo.

Também foi discutido o problema metodológico relacionado a falta de dados que demonstrassem em quantas audiências as pessoas jurídicas consideradas como “litigantes habituais” participaram, embora a prática forense seja muito precisa na percepção de que essas pessoas jurídicas estão presentes na maioria das demandas.

Em outro sentido, discutiu-se a maior facilidade de acordo, ou mesmo a mera abertura ao diálogo e negociação, quando as demandas são entre pessoas físicas ou entre pessoas físicas e pessoas jurídicas de menor porte, como as EPP, ME e MEI, onde o sócio-proprietário possui uma relação personalíssima com o negócio e precisa necessariamente estar presente na audiência.

Outro tópico preocupante diz respeito à total suspensão das audiências nos Juizados Especiais Cíveis, após a pandemia. Mesmo tendo sido sancionada a lei que permitia a realização de audiências por meio de videoconferência (Lei nº 13.994/2020), no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte e especialmente na Comarca de Mossoró, inverteu-se a regra da Lei nº 9.099/95, de forma que a audiência só era realizada caso ambas as partes optassem pela sua realização. Tal atitude demonstra o descrédito dos magistrados no instituto da conciliação e dos meios consensuais de resolução de conflitos no geral, ao menos no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis.

Destarte, conclui-se que diversos fatores servem de obstáculo para uma maior efetivação da política de consensualização de conflitos no âmbito dos Juizados Especiais

Cíveis, especialmente no que tange ao desinteresse na conciliação, principalmente por parte dos denominados *litigantes habituais*.

8. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gabriel de. **Acesso à justiça, direitos humanos e novas esferas da justiça**. Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar. São Carlos, v. 2, n. 1, jan-jun 2012, p. 83-102.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12/01/2022.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em: 12/01/2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 12/01/2022.

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; altera a Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm>. Acesso em: 12/01/2022.

CALMON, Petronio. Fundamentos da mediação e da conciliação. 3ª edição. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2015.

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

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2021**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. 12/01/2022.

LEWGOY, Júlia. Magazine Luiza deve pagar multa de R\$ 10 milhões por cobrança indevida no cartão. **Valor investe**, 2020. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/empresas/noticia/2020/03/03/magazine-luiza-deve-pagar-multa-de-r-10-milhoes-por-cobranca-indevida-no-cartao.ghml>. Acesso em: 23/05/2022.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça – Condicionantes Legítimas e Ilegítimas**. 2ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

STANGHERLIN, Camila Silveira. **A ação do conciliador na busca da solução de conflitos sociais junto aos Juizados Especiais Cíveis**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018.

XAVIER, Vinicius de Moura. Políticas públicas: propostas para a racionalização do acesso à justiça. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**. Ano 3 (2014), nº 8. p. 6331-6358.