

Acesso à Justiça na Constituição de 1988 e métodos adequados de resolução de conflitos no Brasil

*José Antonio Dias Toffoli*¹

Ministro do Supremo Tribunal Federal

Sumário: 1. Introdução. 2. O Acesso à Justiça na Constituição de 1988. 3. Desafios à efetividade da Justiça no Brasil. 4. Acesso à ordem jurídica justa e mecanismos adequados de resolução de conflitos. 5. Meios adequados de resolução de conflitos no Brasil: recentes avanços; 5.1. Antecedentes. 5.2. Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. 5.3. O Novo Código de Processo Civil e a Lei de Mediação. 6. Considerações finais. 7. Referências bibliográficas.

1. Introdução

O aniversário de 30 anos da Constituição de 1988 é momento propício para se avaliar o grau de concretização deste diploma fundador, o qual simboliza, mais do que um rompimento com a ordem normativa anterior, um compromisso com a instauração de um novo país, mais democrático, livre, justo, solidário e igualitário.

Nesse contexto, trago à reflexão o tema do acesso à justiça como via de efetivação de direitos constitucionalmente assegurados e, por conseguinte, do projeto de sociedade instituído na Carta de 1988.

A Constituição de 1988 elevou a inafastabilidade da jurisdição à categoria de direito fundamental, conforme previsão do art. 5º, inciso XXXV. O preceito contém um comando aos Poderes Públicos para que proporcionem ao cidadão lesado ou ameaçado em seus direitos as condições para que seu pleito seja efetivamente analisado pelo Poder Judiciário.

¹ Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça; Presidente da Comissão do Senado para Elaboração de Novo Código Eleitoral; Relator da Comissão de Desburocratização da Administração Pública; Professor Colaborador do Curso de Pós-Graduação Faculdade de Direito/USP.

Tendo em vista os desafios atuais à instauração de um processo judicial efetivo e célere no Brasil, o presente texto propugna uma interpretação alargada da aludida garantia constitucional, de modo que se entenda como direito de todos não somente o acesso ao Poder Judiciário, mas também a obtenção de soluções adequadas para os conflitos, tendo em vista o alcance da efetiva pacificação social.

Deve-se assegurar o acesso à justiça sem descuidar de que a Justiça incorpore e valorize formas de solução das demandas que permitam maior aproximação das partes e melhor equacionamento dos conflitos. O processo será tão mais efetivo quanto mais pacificadora for a solução por ele encontrada.

Conforme bem elucidou Kazuo Watanabe, numa sociedade tão complexa como a brasileira, na qual os conflitos se multiplicam, assumindo as mais diversas formas e tônicas, é preciso que haja meios adequados para a resolução das diferentes espécies de contendas, o que compreende não só o processo judicial contencioso – muitas vezes inapto a alcançar a efetiva pacificação –, mas soluções extrajudiciais que privilegiem a autocomposição.

Por tais razões, por ocasião desse novo decênio da Constituição de 1988, me proponho a realizar uma crítica construtiva a respeito do grau de efetividade do processo judicial contencioso como via de resolução de conflitos no Brasil, para, em seguida, traçar um panorama do desenvolvimento dos sistemas alternativos de resolução de conflitos e de sua importância, em especial a partir dos recentes regramentos normativos acerca do tema.

2. O Acesso à Justiça na Constituição de 1988

Tendo sido aprovada sob os influxos dos mais diversos pleitos sociais, a Constituição de 1988 contém um rol significativamente alargado de direitos, que abrange, além dos tradicionais direitos individuais e sociais, os direitos supraindividuais (coletivos). Seu texto consegue alcançar, em maior ou menor medida, todos os setores da vida social. Ao assim dispor, a Carta de 1988 também disponibiliza ao cidadão os meios para fazer valer esses direitos.

Dentre as ferramentas previstas para garantir a efetividade dos direitos individuais, sociais e coletivos, destaca-se a previsão do art. 5º, inciso XXXV, segundo a qual a “lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Trata-se do princípio da

inafastabilidade da jurisdição, que corresponde, em nossa ordem jurídico-constitucional, à “principal garantia dos direitos subjetivos”, como pontua José Afonso da Silva². O aludido princípio foi primeiramente previsto no ordenamento constitucional pátrio na Constituição de 1946 – que determinava que “a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual” (art. 141, § 4º) –, tendo sido mantido na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969³.

A Constituição de 1988 manteve a referida garantia, elevando-a, no entanto, topograficamente, ao patamar de direito fundamental. Seu escopo também foi textualmente ampliado, passando a abranger não apenas a lesão, mas também a ameaça de lesão a direito. Ou seja, o acesso ao Poder Judiciário pode ocorrer antes mesmo da concretização do agravo.

Ademais, o texto constitucional atual não se refere mais a “direito individual”, passando a falar tão somente em lesão ou ameaça a “direito”, restando incluído no âmbito de proteção da norma também os direitos sociais e coletivos⁴.

Ao mesmo tempo que ampliou a moldura normativa do princípio da inafastabilidade da jurisdição, a Constituição de 1988 instituiu meios para efetivá-lo. A ampla proclamação de direitos foi acompanhada da criação de instrumentos que fizessem valer judicialmente essas intenções positivas, conferindo-se ao Judiciário papel fundamental na consolidação desse novel Estado Democrático e na salvaguarda dos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos e da coletividade.

A Constituição, no entanto, não apostou apenas no Poder Judiciário. Sabiamente, foram fortalecidas as Funções Essenciais à Justiça, com a previsão de um Ministério Público com poderes extraordinários, como não há em lugar nenhum do mundo, a criação da Advocacia-Geral da União e das Defensorias Públicas e a atribuição de dignidade constitucional à advocacia privada.

Com efeito, o constituinte fixou, como direito fundamental, o dever de o Estado prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (art. 5º, inciso LXXIV). A par disso, tornou a defensoria pública essencial à função jurisdicional do

² SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 433.

³ ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. Desjudicializar conflitos: uma necessária releitura do acesso à justiça, *Revista NEJ – Eletrônica*, v. 17, n. 2, p. 237-253, maio-ago. 2012.

⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 434.

Estado, atribuindo-lhe a função de orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados (art. 134).

Essa instituição se fortaleceu nesses 30 (trinta) anos da Constituição, tendo sido determinante, nesse processo, o reconhecimento de sua autonomia funcional, administrativa e orçamentária pela Emenda Constitucional 45/2004. Ressalte-se, ainda, a Emenda Constitucional 80/2014, que ampliou, no nível normativo-constitucional, o âmbito de atuação do órgão, para abranger a defesa de direitos supraindividuais.

Vale destacar, ainda, o desenho institucional conferido ao Ministério Público, que também passou a figurar como instituição essencial à atividade jurisdicional do Estado, na qualidade de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O *parquet*, sobretudo por meio da ação civil pública, atua como principal tutor dos direitos difusos e coletivos – ao lado, agora, da defensoria pública, que atua especificamente na defesa destes direitos quando afetos a interesses dos necessitados.

A Advocacia-Geral da União também foi alçada à categoria de função essencial à Justiça. Como tal, a par de ter a missão de representar a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, ainda, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal, a AGU possui papel decisivo na prevenção ou na resolução de lides, inclusive as que se estabelecem entre a União e as demais entidades da Federação brasileira.

Ademais, a Constituição de 1988 coloca à disposição da sociedade brasileira uma variedade de instrumentos processuais destinados à tutela de direitos fundamentais individuais, individuais homogêneos, difusos e coletivos, como o *habeas corpus*, o *habeas data*, o mandado de segurança, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção, a ação popular, a ação civil pública e as ações de controle concentrado de constitucionalidade.

A partir da Emenda Constitucional nº 45/2004 (Reforma do Poder Judiciário), também resta preconizada, como direito fundamental (art. 5º, inciso LXXVIII), a duração razoável dos processos judiciais e administrativos, mediante o uso de instrumentos que garantam a celeridade de tramitação. Não basta que o cidadão consiga obter uma sentença judicial. A resposta estatal deve vir tempestivamente, sob pena de resultar inócua.

Como fica claro por esse espectro normativo, a Constituição 1988 procura viabilizar o acesso de todos ao Poder Judiciário, para a defesa de direitos de qualquer natureza – individuais, coletivos, difusos ou individuais homogêneos –, fornecendo, para tanto, os meios necessários

(ações judiciais e órgãos de representação ou substituição processual em juízo). Ademais, é pungente a preocupação com a efetividade do processo, sendo necessário que a decisão final seja proferida tempestivamente.

Ao fim e ao cabo, o principal escopo desse arcabouço normativo é auxiliar na materialização do projeto instituído em 1988 de construir um país mais democrático, livre, justo, solidário e igualitário, o que torna imperioso refletir acerca dos limites dessa sistemática, para, a partir disso, pensar em soluções para a efetivação da garantida do acesso à justiça.

3. Desafios à efetividade da Justiça no Brasil

Não obstante a Constituição de 1988 tenha colocado à disposição da sociedade vários artefatos que viabilizam que seja levado à análise do Poder Judiciário todo tipo de lesão ou ameaça a direito, a aplicação prática desse arcabouço normativo-constitucional, de forma tal que se atinja seu principal escopo – efetivamente corrigir ou prevenir lesões a direitos –, tem revelado uma série de desafios, que vão desde a dificuldade de se promover verdadeira universalização do acesso ao Poder Judiciário⁵ até a de se julgarem os processos judiciais que de fato realizem o direito na vida do cidadão.

No que tange à busca por um processo judicial efetivo, revela-se pertinente a observação de Ada Pellegrini Grinover de que “ao extraordinário progresso científico do direito processual não correspondeu o aperfeiçoamento do aparelho judiciário e da administração da Justiça”⁶. De fato, não obstante todos os esforços no sentido de se imprimir maior efetividade e celeridade ao processo judicial – por meio do aperfeiçoamento dos institutos do direito processual, seguido da incorporação dessas soluções na legislação e nas políticas públicas para o Poder Judiciário –, ainda há muito a se avançar.

Ainda temos um Judiciário com sobrecarga de processos judiciais e execuções extremamente morosas, conforme evidenciam os números

⁵ Apesar do papel determinante da defensoria pública na universalização do acesso à justiça, o IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, referente ao ano de 2014, revelou que, naquele ano, apenas quatro Estados da Federação tinham defensoria pública instalada em todas as comarcas. No piso da lista, estavam Bahia e Maranhão. Na Bahia, apenas 10% das comarcas figuravam como atendidas pela assistência judiciária gratuita; no Maranhão, esse percentual caía para 5%. Segundo o estudo, em 2014 faltavam defensores públicos em 61% das comarcas brasileiras. Fonte: <<https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=25830>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

⁶ GRINOVER, Ada Pellegrini. Os fundamentos da justiça conciliativa. *Revista de Arbitragem e Mediação*, ano 4, n. 14, jul.-set. 2007.

levantados pelo Conselho Nacional de Justiça na pesquisa “Justiça em Números 2017: ano-base 2016”.

No final de 2016, havia 79,7 milhões de processos em tramitação aguardando solução definitiva no Poder Judiciário brasileiro. Não obstante tenha sido observado um índice de atendimento à demanda da ordem de 100,3% – foram iniciados 29,4 milhões de processos, ao passo que cerca de 29,4 milhões foram baixados –, houve crescimento no estoque de processos de 3,6% (incremento de 2,7 milhões). Na série histórica de 2009 a 2016, observou-se um crescimento acumulado de 31,2% (18,9 milhões)⁷.

A pesquisa também revela grande desproporção entre o volume anual de processos pendentes de julgamento e o volume de processos que ingressam na Justiça. Na Justiça estadual, o estoque corresponde a 3,2 vezes a demanda, ao passo que, na Justiça Federal, a razão é de 2,6 vezes. No relatório, observa-se que, analisando o Judiciário como um todo, “mesmo que o Poder Judiciário fosse paralisado sem o ingresso de novas demandas e mantida a produtividade dos magistrados e dos servidores, seriam necessários aproximadamente 2 anos e 8 meses de trabalho para zerar o estoque”⁸.

De 2009 a 2016, o Poder Judiciário nacional apresentou altas taxas de congestionamento – “percentual de processos que ficaram represados sem solução, comparativamente ao total tramitado no período de um ano”⁹ – sempre acima de 70%.

Para receber uma sentença do Poder Judiciário, leva-se, em média, 1 ano e 4 meses, na fase de conhecimento, e 4 anos e 6 meses, na fase de execução¹⁰. Paradoxalmente, a fase de conhecimento, que envolve atividades de cognição e dilação probatória, é mais célere do que a fase de execução, que visa concretizar o direito já reconhecido na decisão judicial ou no título extrajudicial.

⁷ O aumento no volume de processos, não obstante o índice de atendimento à demanda da ordem de 100,3%, justifica-se, segundo o relatório do CNJ, nos seguintes aspectos: “Observe-se que podem existir situações em que autos já baixados retornam à tramitação sem figurar como caso novo. São os casos de sentenças anuladas na instância superior, de remessas e retornos de autos entre tribunais em razão de questões relativas à competência ou de devolução dos processos à instância inferior para aguardar julgamento em matéria de recursos repetitivos ou de repercussão geral. Tais fatores ajudam a entender o porquê de, apesar de se verificar um número de processos baixados quase sempre equivalente ao número de casos novos, o estoque de processos no Poder Judiciário (79,7 milhões) continua aumentando desde o ano de 2009, conforme demonstra a Figura 40”.

⁸ *Justiça em Números 2017 - ano-base 2016*, p. 63.

⁹ *Justiça em Números 2017 - ano-base 2016*, p. 78.

¹⁰ *Justiça em Números 2017 - ano-base 2016*, p. 133.

Para evidenciar ainda mais esse cenário, note-se que, em 1988 – ano da promulgação de nossa Constituição –, o Supremo Tribunal Federal recebeu em torno de 20 mil processos. Em 2017, recebemos 103.650 mil novos processos. No final do ano passado, o estoque era de mais de 41 mil processos.

Esse cenário induz diversas reflexões, dentre as quais destaco a relativa aos meios pelos quais se torna possível realizar a pacificação social, para além da obtenção de uma tutela judicial, o que coloca em pauta a discussão acerca da necessidade de fomento à utilização de mecanismos adequados de resolução de conflitos.

Não se renega a importância da Jurisdição para a garantia da pacificação social. O monopólio jurisdicional é, inegavelmente, uma conquista histórica, mas não se deve atribuir ao método adversarial a condição de rota principal ou única de resolução das lides.

4. Acesso à ordem jurídica justa e mecanismos adequados de resolução de conflitos

O quadro descrito no tópico anterior revela um cenário de intensa judicialização. Diversos fatores parecem contribuir para isso.

Destaco, primeiramente, a grande conflitualidade existente no país, em um contexto de uma sociedade cada vez mais complexa e massificada¹¹, que cria uma demanda por justiça muito superior à capacidade de pronta resposta pelo Poder Judiciário atual.

Ademais, o próprio desenho normativo-constitucional instituído em 1988 propicia a referida realidade. Roberto Barroso nota que, “sob a Constituição de 1988, aumentou de maneira significativa a demanda por justiça na sociedade brasileira”. Em primeiro lugar, porque se tem, após 1988, uma sociedade muito mais consciente de seus direitos. Em segundo lugar, porque a nova Carta estabeleceu uma larga lista de direitos, conferindo diversos meios pelos quais se tornou possível o exame, pelo Poder Judiciário, de qualquer espécie de conflito¹².

¹¹ Nesse sentido: WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini, DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988; GRINOVER, Ada Pellegrini. Os fundamentos da justiça conciliativa. *Revista de Arbitragem e Mediação*, ano 4, n. 14, jul.-set. 2007; e ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. Desjudicializar conflitos: uma necessária releitura do acesso à justiça. *Revista NEJ - Eletrônica*, v. 17, n. 2, p. 237-253, maio-ago. 2012.

¹² BARROSO, Luís Roberto. *O novo direito constitucional brasileira: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 227.

Não se nega que a Constituição de 1988 garante a todo e qualquer cidadão a possibilidade de obter um pronunciamento do Poder Judiciário acerca dos conflitos que se desenham na vida cotidiana. Por ordem constitucional, os Poderes Públicos precisam, de fato, propiciar o acesso de todos à proteção judicial.

No entanto, o retrato atual do Poder Judiciário, descrito no tópico anterior – de congestionamento e morosidade –, leva-nos a refletir sobre os limites da via judicial contenciosa de resolução de conflitos em face da enorme demanda por justiça existente no país. É necessário superar definitivamente a mentalidade que associa o acesso à justiça à obtenção de uma sentença judicial¹³.

Nesse contexto, se insere o debate acerca da necessidade de incentivo à utilização de mecanismos de resolução de conflitos alternativos à instauração de um processo judicial contencioso. Como adverte Roberta Rangel,

[...] a epidemia de judicialização que avassala o Brasil impõe, não só o debate, mas o estímulo à adoção de métodos extrajudiciais de solução de controvérsias, em nome da paz social. Hoje, se verifica a formação de um consenso sobre a necessidade de não mais colocar o Poder Judiciário como único protagonista da resolução de conflitos¹⁴.

Sobre esse tema, destaco o protagonismo de Kazuo Watanabe na defesa de uma profunda reforma de mentalidade no que tange ao acesso à Justiça. Segundo o jurista, é preciso incluir, no âmbito desse conceito, outros métodos de resolução de conflitos, tendo-se como fim último o acesso ao que chamou de “ordem jurídica justa”¹⁵.

¹³ WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini, DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. GRINOVER, Ada Pellegrini. Os fundamentos da justiça conciliativa. *Revista de Arbitragem e Mediação*, ano 4, n. 14, jul.-set. 2007. ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. Desjudicializar conflitos: uma necessária releitura do acesso à justiça. *Revista NEJ - Eletrônica*, v. 17, n. 2, p. 237-253, maio-ago. 2012.

¹⁴ RANGEL, Roberta Maria. *As regras da Lei da Mediação (Lei nº 13.140/15) para a administração pública*.

¹⁵ WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini, DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 128. Com efeito, o aludido jurista sustenta: “a problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa”.

Esclarecem Juliana Demarchi e Michel Betenjane Romano que o conceito de “ordem jurídica justa” contém, em sua essência, a ideia de adequação “da ordem jurídica à realidade econômico-social; dos instrumentos processuais à efetiva tutela de direitos; e da organização das instituições judiciárias e atuação dos operadores do direito à sua realização”¹⁶.

De fato, Kazuo Watanabe assinala que a organização do sistema de justiça deve considerar a realidade socioeconômica do país e as peculiaridades próprias dos diversos tipos de conflito. O aludido jurista incentiva-nos a pensar em soluções para os problemas da Justiça brasileira a partir da consciência acerca da realidade de nossas instituições – o que inclui a ciência das suas limitações – e da conflitualidade presente no país.

À vista das diversas formas e tônicas que os conflitos podem assumir numa sociedade tão complexa como a brasileira, nota-se que nem sempre o processo judicial contencioso se revela o meio mais adequado para suas resoluções. Ainda que existam casos para os quais o processo judicial contencioso seja a única via de solução pacífica do litígio, há uma infinidade de outros em que este mecanismo se mostra inadequado, por não conseguir apreender toda a complexidade envolvida no fenômeno social.

Kazuo Watanabe menciona, por exemplo, que, para os conflitos surgidos em relações jurídicas continuativas – como as de vizinhança, família e locação – a mediação e a conciliação seriam os mecanismos mais recomendáveis, por não somente solucionarem o conflito, mas também trazerem pacificação às relações¹⁷.

Portanto, o acesso à ordem jurídica justa corresponde, no sentido amplo, ao acesso ao meio mais adequado à solução do conflito¹⁸.

A Constituição garante o acesso ao Poder Judiciário como meio de efetivação de direitos e, conseqüentemente, de acesso à cidadania. No entanto, se esses direitos puderem ser (mais bem) efetivados por outros mecanismos, não necessariamente por um processo judicial, estará, de todo modo, satisfeito o escopo do inciso XXXV do art. 5º.

¹⁶ DEMARCHI, Juliana; ROMANO, Michel Betenjane. O acesso à ordem jurídica justa: em busca do processo adequado. In: SALLES, CARLOS ALBERTO DE (Coord.). *As grandes transformações do processo civil brasileiro* – homenagem ao Professor Kazuo Watanabe. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 590.

¹⁷ WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini, DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

¹⁸ DEMARCHI, Juliana; e ROMANO, Michel Betenjane. O acesso à ordem jurídica justa: em busca do processo adequado. In: SALLES, CARLOS ALBERTO DE (Coord.). *As grandes transformações do processo civil brasileiro* – homenagem ao Professor Kazuo Watanabe. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 594.

A partir dessa perspectiva, tem-se um conceito amplo de “acesso à justiça”, entendido não somente como acesso ao Poder Judiciário, mas também como promoção da pacificação social. Trata-se de visão que, em vez de enfraquecer o aludido conceito, o fortalece. Daí a advertência de Kazuo Watanabe de que o princípio do acesso à justiça previsto no referido preceito constitucional

[...] não assegura apenas acesso formal aos órgãos judiciários, e sim um acesso qualificado que propicie aos indivíduos o acesso à ordem jurídica justa, no sentido de que cabe a todos que tenham qualquer problema jurídico, não necessariamente um conflito de interesses, uma atenção por parte do Poder Público, em especial do Poder Judiciário. [...]¹⁹

Portanto, revela-se necessário desenvolverem-se mecanismos consensuais de resolução de conflitos e se incentivar sua utilização. Desse modo, estará sendo amplificada a própria garantia de acesso à Justiça.

O Brasil tem dado passos significativos nessa direção nos últimos anos, entre os quais, destaco: a (1) Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, instituída pelo CNJ, (2) o tratamento do tema no novo Código de Processo Civil e (3) a nova Lei de Mediação.

5. Meios adequados de resolução de conflitos no Brasil: recentes avanços

5.1. Antecedentes

Desde o período colonial, vigoraram no país leis prevendo a solução conciliatória de conflitos²⁰. No entanto, somente a partir da década de 1990 começou a surgir um movimento de maior estímulo à adoção de métodos alternativos de solução de controvérsias.

Com efeito, inspirado no *Small Claims Courts* de Nova York, em 1995 foi editada a Lei nº 9.099, que criou o sistema de juizados especiais, com ênfase na conciliação.

¹⁹ WATANABE, Kazuo. *Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses*. Disponível em: <<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=29045>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

²⁰ Durante o Brasil Colônia, as Ordenações Filipinas estabeleciam que o juiz, no início da demanda judicial, chamaria as partes para tentar um acordo. Nota-se, portanto, que a preocupação com a solução consensual dos conflitos antecede a própria formação do Estado brasileiro. No Império, a

Em 1996, entrou em vigor a Lei nº 9.307, que regulamentou a arbitragem, a qual, atualmente, constitui parte integrante de nossa cultura jurídica, notadamente nas áreas comercial e societária, embora sua utilização ainda esteja muito aquém de sua utilização pelos norte-americanos, sua fonte de inspiração.

Outras leis processuais se seguiram, especialmente, com o objetivo de estabelecer a prática da conciliação como mecanismo para a obtenção da autocomposição. No entanto, tais esforços não surtiram muito efeito na cultura do litígio imperante no país.

Na prática, a atividade conciliatória era realizada pelo juiz – sem qualquer formação especial nas técnicas de conciliação e mediação – e, muitas vezes, limitava-se à famosa indagação: “Há acordo?”. Diante do silêncio das partes, se concluía pela ausência de acordo, dando-se sequência à audiência. Como apontava Kazuo Watanabe, “era imperioso o estabelecimento pelo próprio Poder Judiciário de uma política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses, estimulando e mesmo induzindo uma ampla utilização, em nível nacional, dos meios consensuais de solução dos conflitos”²¹.

Esse quadro começou a mudar a partir da criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) pela Emenda Constitucional nº 45, o qual assumiu, então, o papel de formulador de políticas públicas nacionais de resolução consensual dos conflitos, surgindo, a partir de então, um novo horizonte para a superação da cultura do litígio no Brasil.

Em 2006, o Conselho promoveu o Movimento pela Conciliação, com encontros e debates sobre o tema, e lançou a Semana Nacional da Conciliação, campanha anual de mobilização envolvendo todos os tribunais brasileiros. Nessa semana, os tribunais selecionam os processos que tenham possibilidade de acordo e intimam as partes envolvidas para solucionarem o conflito.

Entretanto, a medida mais significativa adotada pelo órgão, na matéria ora em análise, foi a formulação de uma política global de

Constituição de 1824 estabeleceu a obrigatoriedade da tentativa de conciliação antes de se iniciar o processo judicial. Em cumprimento à Constituição, o Regulamento 737, de 1850, estabelecia que nenhum juízo contencioso seria iniciado sem que previamente se tivesse tentado o meio da conciliação, por ato judicial, ou por comparecimento voluntário das partes. Com a Proclamação da República, o governo provisório editou o Decreto 359, de 1890, e revogou todas as leis que exigiam a tentativa de conciliação prévia. A conciliação voltou a ter previsão no ordenamento jurídico brasileiro em 1943, com a Consolidação das Leis do Trabalho.

²¹ WATANABE, Kazuo. *Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses*. Disponível em: <<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=29045>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

estímulo à solução consensual dos conflitos, a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, instituída por meio da Resolução nº 125/2010.

5.2. Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário

Em 2010, teve início um novo e importante capítulo na história dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos no país. O Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 125, que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário.

Cumprir destacar que a referida política tem por inspiração o direito ao “acesso à ordem jurídica justa”, a partir de uma leitura ampla do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição de 1988²². Seguindo a linha já antecipada por Kazuo Watanabe, o objetivo era instituir, no Poder Judiciário, uma política pública nacional e permanente de tratamento adequado dos conflitos por meios consensuais de solução de litígios, em especial a mediação e a conciliação.

O Manual de Mediação Judicial do Conselho Nacional de Justiça denomina essa política pública de “Resolução Adequada de Disputas” (RAD), pois ela pressupõe a “escolha consciente de um processo ou método de resolução de conflitos, entre vários possíveis, considerando o contexto fático da disputa”²³. Ou seja, pouco importa a nomenclatura a ser atribuída ao processo. O essencial é a efetiva e adequada resolução do conflito; “o acesso à ordem jurídica justa”, para usar a expressão de Kazuo Watanabe.

Esse programa tem forte inspiração no *Multi-door Courthouse System* norte-americano, idealizado pelo professor da Harvard Law School, Frank Sander, e apresentado por ele, em 1976, na “*The Pound Conference: Perspectives on Justice in the Future*”. Frank Sander idealizava o Multi-door Courthouse System nos seguintes termos:

²² É o que se extrai das considerações da Resolução nº 125/2010 do CNJ, vide: “CONSIDERANDO 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; [...]”.

²³ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. AZEVEDO, André Gomma (Org.). *Manual de mediação judicial*. 6. ed. Brasília, DF: CNJ, 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/07/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

One might envision by the year 2000, not simply a courthouse but a Dispute Resolution Center, where the grievant would first be channelled through a screening clerk who would then direct him to the process (or sequence of processes) most appropriate to his type of case. The room directory in the lobby of such a center might read as follows:

Screening Clerk Room 1
Mediation Room 2
Arbitration Room 3
Fact Finding Room 4
Malpractice Screening Panel Room 5
Superior Court Room 6
Ombudsman Room 7.²⁴

Frank Sander indicava, então, as *Alternatives Dispute Resolution* (ADR) como instrumentos de solução de conflitos no curso do processo ou mesmo antes de seu ajuizamento.

No Brasil, com inspiração no *Multi-door Courthouse System*, a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça determinou aos tribunais a instalação dos centros judiciários de solução de conflitos e cidadania (Centros ou Cejuscs), que são, preferencialmente, responsáveis pela realização e gestão das audiências pré-processuais e judiciais de conciliação e mediação, bem como pelo atendimento e pela orientação aos cidadãos.

A resolução também demonstra forte preocupação com a capacitação dos servidores, mediadores e conciliadores. Esse, com certeza, é um dos maiores desafios da implementação da política, sendo, conforme expresso na resolução, fundamental para a qualidade dos serviços e para a disseminação da cultura da pacificação social.²⁵

Essa política pública inaugurada e incentivada pelo Conselho Nacional de Justiça reflete o movimento atual do Poder Judiciário brasileiro de buscar, cada vez mais, a consensualização e a autocomposição como solução prioritária para os conflitos de interesses.

²⁴ SANDER, Frank E. A. The multi-door courthouse: settling disputes in the year 2000. HeinOnline: 3 Barrister 18, 1976.

²⁵ Resolução nº 125/2010, CNJ: “Art. 2º Na implementação da política Judiciária Nacional, com vista à boa qualidade dos serviços e à disseminação da cultura de pacificação social, serão observados: [...] II - adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores”; “Art. 9º [...] § 2º Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão assegurar que nos Centros atue ao menos 1 (um) servidor com dedicação exclusiva, capacitado em métodos consensuais de solução de conflitos, para a triagem e encaminhamento adequado de casos. § 3º O treinamento dos servidores referidos no parágrafo anterior deverá observar as diretrizes estabelecidas pelo CNJ conforme Anexo I desta Resolução.”

Sob a mesma inspiração, o Poder Legislativo prestigiou a Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça e utilizou-a como base para as alterações normativas a respeito do tema que se seguiram, com a edição do Novo Código de Processo Civil e da Lei da Mediação.

5.3. O Novo Código de Processo Civil e a Lei de Mediação

O Novo Código de Processo Civil aponta, de modo expressivo, para o caminho da busca consensual de resolução de conflitos. São inúmeras – e substanciosas – as disposições do Diploma Processual acerca dos mecanismos a serem utilizados pela Jurisdição para a tentativa da conciliação entre as partes. De fato, a previsão normativa aponta para um crescente aprofundamento no uso das técnicas de solução consensual em âmbito judicial e mesmo extrajudicial.

Com efeito, o diploma inova ao elevar os métodos de solução consensual de conflitos à condição de norma fundamental do processo civil (art. 3º, § 3º, do NCPC). Permite, ainda, a arbitragem, na forma da lei, e prescreve que o “Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” (art. 3º, §§ 1º e 2º, NCPC).

Segundo o código, 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 judicial²⁶. Nesse contexto, o conciliador e o mediador funcionam como auxiliares da Justiça²⁷.

Dando continuidade à política pública de tratamento adequado dos conflitos, criada pelo Conselho Nacional de Justiça, o novo código determinou que os tribunais devem criar centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.²⁸

O código determina o encaminhamento à conciliação ou à mediação como primeira etapa do processo judicial, antes da formação da lide. Nesse caso, 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.

²⁶ Art. 3º, § 3º, Lei 13.105/2015.

²⁷ Art. 149, Lei 13.105/2015.

²⁸ Art. 165, Lei 13.105/2015.

A audiência só não será realizada se ambas as partes manifestarem, expressamente, desinteresse na composição consensual ou se for inadmissível a autocomposição. O não comparecimento injustificado à audiência de conciliação é considerado ato atentatório à dignidade da Justiça e deve ser sancionado com multa, revertida em favor da União ou do Estado.²⁹

O legislador estabeleceu como princípios da conciliação e da mediação a independência, a imparcialidade, a autonomia da vontade, a confidencialidade, a oralidade, a informalidade e a decisão informada.³⁰

Partindo da diferenciação mais difundida no direito brasileiro dos institutos da conciliação e a da mediação – questão tormentosa na doutrina nacional e internacional –, o código estabeleceu que o conciliador atuará, preferencialmente, nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, bem como que ele poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem³¹.

Já o mediador atuará, preferencialmente, nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, cabendo a ele auxiliar os interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos³².

Foi assegurado às partes, também, o direito de escolher, de comum acordo, o conciliador, o mediador ou a câmara privada de conciliação ou mediação.³³

Há, ainda, determinação expressa de que os entes da Federação brasileira (assim entendidos: União, estados, Distrito Federal e municípios) criem câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de celeumas no âmbito administrativo (art. 174, NCPC).

A previsão de criação de câmaras em âmbito administrativo guarda uma razão muito especial: é a Administração Pública a responsável por significativo percentual das demandas judiciais em curso no país.

Em verdade, a previsão legal inspira-se em modelos já consolidados de câmaras de conciliação da administração pública, como é o

²⁹ Art. 334, Lei 13.105/2015.

³⁰ Art. 166, Lei 13.105/2015.

³¹ Art. 165, § 2º, Lei 13.105/2015.

³² Art. 165, § 3º, Lei 13.105/2015.

³³ Art. 168, Lei 13.105/2015.

caso da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), criada em minha gestão como Advogado-Geral da União, por meio do Ato Regimental nº 5, de 27 de setembro de 2007, e da Portaria AGU nº 1.281, de 27 de setembro de 2007.

O referido órgão tem por finalidade o deslinde, em sede administrativa, de dois tipos de controvérsias de natureza jurídica (Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010)³⁴: i) entre órgãos e entidades da Administração Federal; e ii) entre a Administração Pública Federal e a Administração Pública dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Em 2007, um levantamento da AGU identificou 147 processos no STF e 400 processos no STJ envolvendo disputas entre a União, seus órgãos e autarquias federais. Era irracional que órgãos e entidades integrantes da mesma unidade da federação litigassem entre si. Desperdício de tempo e de dinheiro público.

Foram realizadas, naquele período, 200 câmaras de conciliação para resolver os litígios que tramitavam na Suprema Corte e no Superior Tribunal de Justiça. Elas ajudaram a desafogar um pouco o Poder Judiciário e geraram economia de mais de R\$ 2 bilhões, evitando gastos com tramitação de processos e otimizando o tempo dos advogados públicos com relação a outros processos.

Passados dez anos da sua criação, a CCAF consolidou-se como uma instância extrajudicial de solução de controvérsias entre entes públicos. Ela evita a judicialização dos conflitos e, principalmente, assegura maior celeridade e efetividade na concretização de políticas públicas, muitas vezes paralisadas por divergências em âmbito administrativo.

Exemplo maior é o acordo relativo à controvérsia sobre os planos econômicos intermediado pela AGU, em 2018, através da Câmara de Conciliação. O histórico acordo coletivo celebrado entre representantes de poupadores e de instituições financeiras, envolvendo a reposição

³⁴ A estrutura da CCAF está definida pelo Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, que teve sua redação alterada pelo Decreto nº 7.526, de 15 de julho de 2011. O art. 18 estabelece suas competências: “Art. 18. À Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal compete: I – avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Advocacia-Geral da União; II – requisitar aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal informações para subsidiar sua atuação; III – dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios; IV – buscar a solução de conflitos judicializados, nos casos remetidos pelos Ministros dos Tribunais Superiores e demais membros do Judiciário, ou por proposta dos órgãos de direção superior que atuam no contencioso judicial; V – promover, quando couber, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta nos casos submetidos a procedimento conciliatório; VI – propor, quando couber, ao Consultor-Geral da União o arbitramento das controvérsias não solucionadas por conciliação; e VII – orientar e supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito das Consultorias Jurídicas nos Estados”.

de perdas causadas pela forma de correção de aplicações adotadas durante a vigência de planos econômicos das décadas de 1980 e 1990 (Bresser, Verão e Collor II), foi homologado pelo Supremo Tribunal Federal³⁵ para pacificar disputa que há décadas se arrastava na Justiça. Como ressaltou a Advogada-Geral da União, Grace Mendonça:

A homologação do acordo por parte do Supremo Tribunal Federal premia o esforço feito pelas partes e pela Advocacia-Geral da União para que fosse encontrada uma solução que assegurasse o direito dos poupadores e, ao mesmo tempo, mantivesse a segurança jurídica e a higidez do sistema monetário nacional. Ela é, também, o reconhecimento de que a AGU e as demais instituições fizeram a escolha certa ao optarem pela conciliação, que quando promovida com zelo, responsabilidade e lealdade, é um instrumento eficaz de promoção da Justiça e da paz social.³⁶

Em suma, a orientação trazida pelo Código de Processo Civil de 2015 é clara: o processo civil, em que pese, como regra, se originar de um conflito, não deve ser conduzido pela via da litigância, mas, ao contrário, deve sempre – e em todo o curso do procedimento – se orientar no rumo da composição.

Por fim, o novo código expressamente estabelece que suas disposições não excluem outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais vinculadas a órgãos institucionais ou realizadas por intermédio de profissionais independentes, as quais poderão ser regulamentadas por lei específica³⁷.

Esse incentivo ao desenvolvimento de formas variadas de resolução de conflitos, norteadas pela perspectiva conciliária, corresponde ao reflexo, na legislação nacional, da ideia de que, para cada conflito, existe um mecanismo mais adequado de solução, sendo louvável e até recomendável que as instituições sejam engenhosas e se engajem na formulação de soluções para a conflitualidade que lhes é inerente.

³⁵ RE 591797 e RE 626307, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 1º/02/2018; RE 631363 e RE 632212, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 08/02/2018; ADPF 165, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, Julgado em 1º/3/2018.

³⁶ Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/646010>. Acesso em: 22 abr. 2018.

³⁷ Art. 175, Lei 13.105/2015.

Também em 2015, foi editada a Lei nº 13.129, que regulamentou a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias, tanto no âmbito extrajudicial como no judicial, bem como a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

A Lei da Mediação estabeleceu que o termo final de mediação, na hipótese de celebração de acordo, constitui título executivo extrajudicial e, quando homologado judicialmente, título executivo judicial.

No caso da mediação judicial, essa lei repetiu as leis anteriores e determinou que os tribunais devem criar centros judiciários de solução consensual de conflitos, os quais são responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação, pré-processuais e processuais, e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.³⁸

Interessante inovação foi a previsão de que a mediação poderá ser feita pela internet ou por outro meio de comunicação que permita a transação à distância, desde que as partes estejam de acordo³⁹, inclusive quando a parte estiver domiciliada no exterior.

Em 2016, o Conselho Nacional de Justiça lançou o sistema público e gratuito de mediação digital, que permite acordos, celebrados de forma virtual, entre partes que estejam distantes fisicamente. Se as partes considerarem necessário, o acordo pode ser homologado judicialmente. Caso não se chegue a um acordo, é marcada uma mediação presencial nos já mencionados centros judiciários de solução de conflitos e cidadania (Cejuscs).⁴⁰

A ferramenta online disponível na internet, ao alcance de todo cidadão pelo *smartphone*, *tablet* ou computador, traz dinamicidade, agregando um novo pensar em termos de prestação jurisdicional. Uma forma rápida, eficiente e sem custos de resolução dos conflitos. Tudo isso sem necessidade de sair de casa ou de ir ao fórum.

Para fazer frente à realidade da Era Digital, do processo eletrônico e de uma “sociedade em rede”, o Judiciário também precisa ser dinâmico, flexível e interativo. A mediação como uma “estratégia do agir comunicativo” não pode estar dissociada dessa nova realidade de inclusão digital.

³⁸ Art. 24, Lei 13.140/2015.

³⁹ Art. 46, Lei 13.140/2015.

⁴⁰ Informações disponíveis em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoef/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao>>.

6. Considerações finais

O art. 5º, inciso XXXV, da Constituição de 1988 contém uma ordem aos poderes públicos para que propiciem a todos que tenham seus direitos lesados ou ameaçados a submissão de seus pleitos ao exame do Poder Judiciário. Mais do que isso, a Constituição prima por um processo judicial efetivo, que é aquele que realmente concretiza a justiça na vida das pessoas.

Os números recentes acerca da atuação do Poder Judiciário nacional revelam que a via tradicional de resolução de controvérsias – o processo judicial contencioso – não tem dado conta da enorme conflitualidade existente no país. Esse contexto nos leva a refletir a respeito da importância de se fomentar a utilização de mecanismos alternativos de resolução de conflitos, os quais, muitas vezes, se revelam mais adequados à pacificação social.

Reconhece-se que o Brasil tem avançado nessa seara. A orientação trazida pela política adotada nos últimos anos pelo Conselho Nacional de Justiça e pelos novos regimentos processuais é clara: o processo não deve ser conduzido pela via da litigância; ao contrário, deve sempre – e em todo seu curso – se orientar no rumo da autocomposição. Mais do que isso, busca-se estimular não apenas a conciliação e a mediação judicial, mas também outras formas extrajudiciais de solução de conflitos.

Contudo, apesar dos progressos da última década, os mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos ainda têm muito a evoluir no Brasil.

Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, em 2016, apenas 11,9% dos processos judiciais foram solucionados por meio de acordo. A Justiça que mais faz conciliação é a Justiça Trabalhista, que consegue solucionar 25,8% de seus casos de forma consensual. Nos juizados especiais, o índice de conciliação é de apenas 16%. Na execução, o índice é bem menor: 5%. Nos tribunais (segunda instância), a conciliação é praticamente inexistente e representa apenas 0,4% dos processos julgados⁴¹.

Esses números mostram que a cultura da sentença ainda é predominante no Brasil. Nas palavras de Kazuo Watanabe, precisamos substituir a cultura da sentença pela cultura da pacificação.

O grande desafio é conscientizar todos os envolvidos e capacitar juízes, membros do ministério público, advogados, defensores públi-

⁴¹ *Justiça em Números 2017* - ano-base 2016, p. 126.

cos, mediadores e conciliadores. Por força da arraigada cultura do litígio, aparentemente os operadores do Direito veem o Judiciário como a única e natural via de enfrentamento de conflitos.

Os advogados, por exemplo, acreditam que a realização de acordo e a velocidade com a qual a mediação e a conciliação encerram os conflitos os fazem perder dinheiro, pois seus honorários podem ser reduzidos. Em razão disso, não recomendam e até desencorajam seus clientes a buscar um acordo.

A Ordem dos Advogados tem relevante papel nessa mudança cultural. Nesse sentido, em 2016, o Novo Código de Ética da Ordem dos Advogados do Brasil vedou, expressamente, a diminuição dos honorários contratados em decorrência da solução do litígio por qualquer mecanismo adequado de solução extrajudicial.

Também é fundamental mudar a formação acadêmica dos operadores do Direito, hoje voltada para a ideia de que os conflitos devem ser resolvidos pelo Judiciário mediante sentença. Os estudantes são treinados para o método da disputa judicial e não para formas consensuais. É preciso que as faculdades de Direito capacitem os estudantes em meios consensuais de conflitos, tornando-os capazes de atuar na orientação, na prevenção e na pacificação dos conflitos.

Enfim, o incentivo normativo e institucional à utilização dos métodos adequados de resolução de conflitos é o caminho ideal para transformar a visão míope de “Justiça como instância que decide processos” em “Justiça como instância que encontra soluções adequadas para conflitos entre pessoas”.

O foco não deve ser ganhar ou perder, quem está certo e quem está errado, mas a pacificação do conflito da forma que melhor atenda aos interesses de todos os envolvidos. Precisamos de um Judiciário menos judicatório e mais humanizador. Precisamos de um Judiciário que seja um instrumento de harmonização social.

Precisamos, acima de tudo, de construir uma cultura na qual a conflitualidade presente em nosso país seja enfrentada por meio de mecanismos adequados, que privilegiem a pacificação. Parece-me ser esse um passo fundamental para concretizarmos o país que projetamos na Constituição de 1988.

Referências bibliográficas

BARROSO, Luís Roberto. *O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. AZEVEDO, André Gomma (Org.). *Manual de mediação judicial*. 6. ed. Brasília, DF: CNJ, 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/07/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

DEMARCHI, Juliana; ROMANO, Michel Betenjane. O acesso à ordem jurídica justa: em busca do processo adequado. In: SALLES, CARLOS ALBERTO DE (Coord.). *As grandes transformações do processo civil brasileiro – homenagem ao Professor Kazuo Watanabe*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Os fundamentos da justiça conciliativa. *Revista de Arbitragem e Mediação*, ano 4, n. 14, jul.-set. 2007.

RANGEL, Roberta Maria. *As regras da Lei da Mediação (Lei nº 13.140/15) para a administração pública*.

SANDER, Frank E. A. The multi-door courthouse: settling disputes in the year 2000. HeinOnline: 3 Barrister 18, 1976.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

WATANABE, Kazuo. *Política pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses*. Disponível em: <<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=29045>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. Desjudicializar conflitos: uma necessária releitura do acesso à justiça. *Revista NEJ – Eletrônica*, v. 17, n. 2, p. 237-253, maio-ago. 2012.