

JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS ENQUANTO MEIO DE ACESSO À JUSTIÇA NAS DEMANDAS PREVIDENCIÁRIAS ATRAVÉS DA CONCILIAÇÃO

Keila de Oliveira da Silva Melo¹
Wesley Wadim Passos Ferreira de Sousa²

RESUMO

O tema do presente trabalho trata sobre os Juizados Especiais Federais enquanto meio de acesso à justiça, levando a efeito as conciliações nas demandas previdenciárias realizadas em Governador Valadares-MG no ano de 2018. Neste intento a questão problema que orienta a pesquisa é a seguinte: até que ponto a conciliação pode ser uma aliada no tratamento de demandas judiciais previdenciárias? O objetivo central do trabalho é compreender até que ponto a conciliação pode ser uma aliada no tratamento de demandas judiciais previdenciárias. Especificamente, visa compreender o acesso à justiça e a conciliação como meio alternativo de resolução de conflitos nas demandas previdenciárias, salientar as características dos conflitos previdenciários e os desafios e limites das conciliações e, analisar os processos previdenciários em que foi estimulada a resolução de conflitos por meio da conciliação. O trabalho tem como finalidade promover o debate que poderá constituir-se em um instrumento fomentador de inovações no enfrentamento e na resolução de conflitos. Utilizou-se pesquisa bibliográfica, artigos de internet e lei federal, com a finalidade de proporcionar melhores e mais precisas informações sobre o tema. O estudo será complementado por pesquisa documental, valendo-se de relatórios estatísticos e sentenças proferidas no ano de 2018 no Juizado Especial Federal de Governador Valadares-MG, bem como os Relatórios da Justiça, produzidos pelo Conselho Nacional de Justiça no ano de 2018. A expansão da prática da conciliação em matéria previdenciária vem ganhando destaque em nosso ornamento jurídico, dentro dos meios alternativos de solução da lide, no que tange a uma resposta mais célere e simplificada quanto às demandas judiciais, sobretudo com a vigência da Lei n.º 13.140, de 26 de junho de 2015 e as recentes alterações trazidas pelo Código de Processo Civil.

PALAVRAS-CHAVE: acesso à justiça; demandas previdenciárias; conciliação; segurados; resolução de conflitos.

ABSTRACT

This current theme is about the Federal Special Courts as a way of access to justice, carrying out the concilements in social security claims held in Governador Valadares-MG in the year of 2018. In this attempt, the issue problem guiding the research is as

¹ Graduada em Direito pela Faculdade de Direito do Vale do Rio Doce (Fadivale).

² Doutorando em Ciências da Comunicação pela UNISINOS. Mestrado em Direito e Instituições Políticas pela FUMEC-BH. Graduado em Ciências Militares com ênfase em Segurança Pública no Curso de Formação de Oficiais - Polícia Militar do Estado de Minas Gerais. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos (1995). Atualmente é professor de Direito Processual na Escola Superior Dom Helder Câmara e de Direito Constitucional na Fadivale. Magistrado Federal - Tribunal Regional Federal da Primeira Região desde 2002, tendo atuado como Promotor de Justiça em Minas Gerais entre 1998 e 2002 e como Oficial da PMMG entre 1994 e 1998. Dedicar-se à pesquisa nas áreas do Direito Processual Penal, Direito Constitucional, Direito Previdenciário e proteção ao consumidor, bem como das mudanças na visibilidade do Poder Judiciário na sociedade em midiaticização e regulamentação do audiovisual brasileiro.

follows: to which extent concilements can be an ally in dealing with social security lawsuits? The main objective of this work is to comprehend how far can concilements be an ally in dealing with lawsuits. Specifically, comprehend access to justice and concilement as an alternative means of resolving conflicts in social security claims, to emphasize the characteristics of social security conflicts and the challenges of concilements, analyzing the social security processes carried out in which the resolution of conflicts was stimulated through conciliation. The purpose of the work is to put forward the debate that could be a tool to foster innovations in confronting and resolving conflicts. Bibliographic research, internet articles and federal law were used to provide better and more accurate information on the subject. The study will be complemented by documentary research, using statistical reports and judgments rendered in the year 2018 in the Federal Special Court from Governador Valadares, as well as the reports of justice produced by the National Council of Justice in the year 2018. The expansion of the practice of conciliation in social security matters has been gaining prominence in our juridic ornament, within the alternative means of solving the deal, with regard to a more celebrated and simplified answer regarding the judicial demands, especially with the validity of the law n.º 13.140, of June 26th of 2015 and the recent changes brought by the Civil Process Code.

KEYWORDS: access to justice; social security claims; concilements; insured; resolution of conflicts.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 ACESSO À JUSTIÇA E A CONCILIAÇÃO COMO MEIO ALTERNATIVO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NAS DEMANDAS PREVIDENCIÁRIAS. 2.1 A CRISE DO JUDICIÁRIO COMO ÓBICE AO ACESSO À JUSTIÇA E A VALORIZAÇÃO DO MEIOS ALTERNATIVOS DE CONFLITOS PREVIDENCIÁRIOS. 3 CARACTERÍSTICAS DOS CONFLITOS PREVIDENCIÁRIOS, OS DESAFIOS E LIMITES NAS CONCILIAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. 4 ANÁLISE DOS PROCESSOS PREVIDENCIÁRIOS REALIZADOS EM GOVERNADOR VALADARES NO ANO DE 2018. 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS. APÊNDICE.

1 INTRODUÇÃO

O tema proposto versará sobre a Conciliação Previdenciária, tendo como delimitação Os Juizados Especiais Federais enquanto meio de acesso à justiça levando a efeito as conciliações nas demandas previdenciárias realizadas em Governador Valadares-MG no ano de 2018.

O interesse pela pesquisa, sem pretensão de esgotar o tema, tem por finalidade promover o debate que poderá constituir-se em um instrumento fomentador de inovações no enfrentamento e na resolução de conflitos.

Nesse sentido, a formulação do problema é a seguinte: até que ponto a conciliação pode ser uma aliada no tratamento de demandas judiciais previdenciárias?

Desta forma, o estudo trabalha com a hipótese que por conta das Reformas Previdenciárias, em análise no Congresso Nacional, a saber: a) PEC 287/2016, pronta para pauta no plenário da Câmara dos Deputados, que propõe alterar alguns artigos da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências, e; b) PEC 6/2019, aguarda parecer do relator na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que propõe modificar o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências, houve um aumento na demanda judicial de benefícios previdenciários, exigindo da Administração Pública e dos órgãos da Justiça esforços para corrigir falhas e aprimorar as análises desses benefícios, numa busca incessante para soluções consensuais equilibradas e consentâneas dos benefícios previdenciários de forma a conferir maior legitimidade às práticas conciliatórias.

Sendo assim, o objetivo geral deste trabalho é compreender até que ponto a conciliação pode ser uma aliada no tratamento de demandas judiciais previdenciárias.

Tem como objetivos específicos, compreender o acesso à justiça e a conciliação como meio alternativo de resolução de conflitos nas demandas previdenciárias; salientar as características dos conflitos previdenciários, os limites e desafios das conciliações previdenciárias e, analisar os processos previdenciários realizados no ano de 2018 no Juizado Especial Federal de Governador Valadares-MG.

O presente trabalho justifica-se por se apresentar como uma oportunidade para propor uma busca pela melhor gestão processual para a construção de acordos que possam impactar a forma como a solução consensual é praticada no âmbito de demandas previdenciárias. Por se tratar de um instituto que ainda urge de aperfeiçoamento nos diversos Juizados Especiais Federais, há que se refletir sobre o modo de garantir o direito de acesso à justiça, que se mostra como um direito elementar capaz de garantir a concretização dos demais direitos.

Como metodologia, utilizar-se-á de pesquisa bibliográfica. O estudo será complementado por pesquisa documental, valendo-se de relatórios estatísticos das sentenças proferidas no ano de 2018 no Juizado Especial Federal de Governador Valadares-MG, bem como os Relatórios da Justiça, produzidos pelo Conselho Nacional de Justiça nos últimos três anos.

O trabalho está dividido em cinco partes. Salieta-se no capítulo dois o acesso à justiça e a conciliação como meio alternativo de resolução de conflitos nas demandas previdenciárias. No capítulo três aborda-se sobre as características dos conflitos previdenciários, bem como os limites e desafios nas conciliações previdenciárias. Reflete-se no capítulo quatro sobre os processos previdenciários em que foi estimulada a resolução do conflito por meio da conciliação no ano de 2018 no Juizado Especial Federal de Governador Valadares-MG. No capítulo cinco são apresentadas as considerações finais.

2 ACESSO À JUSTIÇA E A CONCILIAÇÃO COMO MEIO ALTERNATIVO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NAS DEMANDAS PREVIDENCIÁRIAS

O direito cumpre na sociedade a atividade reguladora dos interesses que se revelam na vida social, de modo a sistematizar a cooperação entre as pessoas e compor os conflitos que se verificarem entre seus integrantes, a fim de possibilitar a imprescindível realização dos valores humanos com o mínimo de embaraço e perda.

Cintra, Grinover e Dinamarco (2013) apresentam o enfoque sociológico do direito, de modo a ser umas das formas mais importantes e eficazes do tempo moderno - o chamado controle social - compreendido como um conjunto de mecanismos de que a sociedade dispõe na sua tendência à imposição dos modelos culturais, dos ideais coletivos e dos valores que pretende, para a superação dos contrastes, das inquietações e das contendas que lhe são inerentes.

Porém, a existência do direito regulador da cooperação entre as pessoas não é suficiente para evitar ou eliminar os conflitos que podem surgir entre elas. Em situações de contendas, o direito, impõe, em princípio, que, seja chamado o Estado-juiz, o qual virá dizer qual a vontade do ordenamento jurídico para o caso concreto.

Pela jurisdição, como se vê, os juízes agem em substituição às partes, que são proibidas de submeter à vontade umas das outras sem a intermediação do Estado. Sendo esta função um “instrumento por meio do qual os órgãos jurisdicionais atuam para pacificar as pessoas conflitantes, eliminando os conflitos e fazendo cumprir o preceito jurídico pertinente a cada caso que lhes é apresentado em busca de solução” (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2013, p. 31).

Acrescentam Cintra, Grinover e Dinamarco (2013), que quando uma pretensão deixou de ser satisfeita por quem podia satisfazê-la, a pretensão trazida

pela parte ao processo clama por uma solução que faça justiça a ambos os participantes do conflito e do processo, ou seja, o processo deve ser manipulado de modo a propiciar às partes o acesso à justiça.

Cappelletti e Garth (1988), reconhecem que é de difícil definição a expressão *acesso à justiça*³, mas, apontam que a expressão 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 o patrocínio do Estado. Acrescentam, ainda, que, primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

Assim, o acesso à justiça, está atinente à satisfação do jurisdicionado no que se refere o resultado final do processo de resolução de conflitos, do que com o mero acesso ao Poder Judiciário. Pode-se afirmar que a Constituição de 1988 traduziu uma enorme evolução para o *acesso ao direito*⁴ de *acesso à justiça* no Brasil, precipuamente, por amparar algumas medidas e concepções que aplicam máxima efetividade ao aludido direito e por difundir a jurisdição⁵ em decorrência de práticas políticas e jurídicas.

Merecem destaque os exemplos trazidos por Bochenek (2013, p. 217), ao afirmar que, “a Constituição de 1988 é pródiga em exemplos de preceitos reveladores da intenção de favorecer o acesso de todos ao benefício da justiça”. Segue, apontando: a partir do art. 1^a, III, que estabelece a dignidade da pessoa humana; art. 3^o, I, III e V, que preveem a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicando a pobreza e a marginalização e promovendo o bem de todos; no art. 5^o contempla ainda o direito de petição em defesa de direitos (XXXIV, a), a inafastabilidade do controle jurisdicional de qualquer lesão ou ameaça de direito (XXXV), o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (LXXIV), e ainda que a todos, no âmbito

³ Damasceno (2014), no artigo “Acesso à justiça, instrumentalidade do processo e desenvolvimento: limites da aproximação” (CONPEDI), realiza uma análise histórica em torno do discurso do chamado acesso à justiça e sua influência na legislação e na doutrina brasileira.

⁴ Bochenek (2013), em sua tese de doutorado “A interação entre tribunais e democracia por meio do acesso aos direitos e à justiça”, distingue que o acesso aos direitos é mais amplo que o acesso à justiça, já que engloba também, o direito à informação, à consulta jurídica e o patrocínio jurídico.

⁵ Cintra, Grinover e Dinamarco (2013), no livro “Teoria geral do processo” conceituam que jurisdição é a capacidade que o Estado tem em decidir imperativamente e impor decisões. Esta capacidade é conferida ao Estado de forma voluntaria a fim de que seja encontrado através deste, uma solução justa para a lide. A jurisdição é ao mesmo tempo: a) **poder**, capacidade de decidir imperativamente impor decisões; b) **função**, expressa o encargo que têm os órgãos estatais de promover a pacificação de conflitos interindividuais, mediante a realização do direito justo e através do processo; c) **atividade**, onde se dá pelo complexo de atos do juiz no processo, exercendo o poder e cumprindo a função que a lei lhe comete. A jurisdição somente será válida quando praticada respeitando o princípio do devido processo legal.

judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (LXXVIII). Indicou, em tempo, que integram o rol das “garantias fundamentais” do acesso aos *direitos fundamentais*⁶ e à justiça a instituição da defensoria pública, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa dos necessitados (art. 134) e a motivação das decisões judiciais (art. 93, IX), além dos princípios constitucionais da efetivação das decisões judiciais.

Além desses direitos, Bedin e Spengler (2013), destacam a constitucionalização dos Princípios Constitucionais do Processo, a saber: o princípio do devido processo legal (art. 5^a, LIV); do contraditório e da ampla defesa (art. 5^a, LV); e do juiz natural (art. 5^a, LIII), que juntos, contribuem para garantir o pleno exercício do direito de acesso à justiça. Citam, ainda, a legislação infraconstitucional, que, igualmente, refletiu a inteligência da Constituição de 1988, haja vista que foram editadas leis que correspondiam às suas determinações e que possibilitaram o alargamento e o pleno exercício do direito de acesso à justiça, como já citados no capítulo anterior.

Ainda, nesse raciocínio, colabora Souza (2008, p. 26):

A Constituição Federal de 1988 acabou por converter todos os direitos da Declaração Universal dos Direitos Humanos em direitos legais no Brasil, tendo concebido um amplo sistema de garantias processuais capazes de promover sua efetivação por meio de decisões judiciais.

Como se nota, o acesso à justiça não se identifica, pois, com a mera admissão ao processo, ou possibilidade em juízo, é, a rigor, um importante instrumento para o exercício da democracia contemporânea, uma vez que se

⁶ Para um estudo mais aprofundado, o professor e magistrado Wesley Wadim P. F. de Souza (2008), em sua dissertação de mestrado “Os juizados especiais federais cíveis e a realização dos direitos fundamentais” elucida com diligência o conceito e classificação dos direitos fundamentais. Resta, ainda, lembrar que há que ter em mente que essa pesquisa se restringe a situar no que concerne a um termo e conceito genérico e, acima de tudo, constitucionalmente adequado, capaz de abarcar as diferentes espécies de direitos. Assim, aproveitando-se do que leciona Sarlet (2017, p. 24), pode-se alegar que “Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância, integradas, de modo expresso ou implícito, à Constituição formal e/ou material. Por restante, é preciso esclarecer que do ponto de vista de sua condição de direitos fundamentais no sentido ora sustentado, não existe diferença entre direitos e garantias, pois embora o termo garantias assumam uma feição de caráter mais instrumental e assecuratório dos direitos, como é o caso, de modo especial, das garantias processuais materiais (devido processo legal, contraditório) e das assim chamadas ações constitucionais, em verdade se trata de direitos-garantia, pois ao fim e ao cabo de direitos fundamentais”.

apresenta como um direito básico, sendo entendido como essencial à plenitude dos direitos fundamentais dos indivíduos.

Reforça essa ideia, Cappelletti e Garth (1988, p. 12), quando enfatiza que “o acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”.

2.1 A CRISE DO JUDICIÁRIO COMO ÓBICE AO ACESSO À JUSTIÇA E A VALORIZAÇÃO DO MEIOS ALTERNATIVOS DE CONFLITOS PREVIDENCIÁRIOS

A prestação jurisdicional tem sofrido limitações e não tem conseguido abarcar as demandas atuais, tampouco, atende-las em tempo favorável. Assim, é inadiável que se alcance alternativas à *crise*⁷ da jurisdição, considerando que os conhecidos procedimentos de solução de conflito não asseguram ao jurisdicionado o pleno acesso ao Judiciário.

Granjeira (2011, p. 5 *apud* BRAGA, 2016, p. 12) reflete que:

O despertar de uma nação para os seus direitos, reprimidos por décadas de autoritarismo, a promulgação de uma Constituição garantidora de direitos, a consolidação de visões consumeristas, ambientalistas, entre outras, geraram um excesso de demandas nunca visto antes no Poder Judiciário. Nesse cenário, o Poder Judiciário passou a ser exigido pelos cidadãos que buscam ansiosamente a outorga de direitos outrora negados pelos anos de repressão. De outra banda, apesar da autonomia consagrada ao Poder Judiciário na Constituição de 1988, ele não estava preparado para receber a avalanche de demandas oriundas da ideia de acesso irrestrito à jurisdição.

Integra essa reflexão, a percepção de Said Filho (2017, p.185):

Com a transição do Estado Liberal para o Social, o ente estatal reformulou sua atuação, passando de um modelo passivo para uma postura “interventiva de promoção social, garantindo um conjunto de direitos claramente voltados para a satisfação das necessidades coletivas. Passou o

⁷ Dada a limitação dessa pesquisa, não será possível abordar as crises do Estado, a saber: conceitual, estrutural, constitucional, política e funcional. Busca-se, somente, contextualizar, a crise enfrentada pelo judiciário, a fim de delinear alternativas à jurisdição, por meio de mecanismos outros de solução de conflitos, materializando-se em alternativas viáveis a desafogar o Poder Judiciário. Para quem objetiva lançar um olhar mais criterioso sobre o assunto é sugerido a leitura do artigo “A crise do poder judiciário: os mecanismos alternativos de solução de conflitos como condição de possibilidade para a garantia do acesso à justiça, do Dr. Fernando Fortes Said Filho, (2017).

Estado a operar por meio de políticas públicas que mantinham acessíveis à população a educação, a saúde, a moradia, a previdência e a assistência social, o trabalho, entre outras. O centro de concentração da atuação passava a ser o Executivo, responsável pela implementação dos meios necessários a assegurar o acesso da população aos novos direitos então surgidos. Emergiram classes até então deixadas à margem no modelo de Estado anterior, protagonistas que passaram a exigir do ente estatal os direitos prometidos.

Quem faz um estudo minucioso das dificuldades enfrentadas pelo judiciário é Bochenek (2013). Porém, apresenta entendimento diferente em relação a crise do judiciário. Para o pesquisador, desde a sua formação, o judiciário passa por períodos de turbulências, transformações e ajustes com o objetivo de se adequar às transformações e anseios da sociedade em que está inserido, e, como qualquer outra entidade ou instituição necessita de ajustes para acompanhar as transformações sociais.

Mesmo tendo opinião divergente, concorda que a estrutura social brasileira é marcada por profundas desigualdades que, ao longo do tempo, se tornaram mais acentuadas e complexas. As decisões políticas e judiciais contribuíram perversamente na cristalização, quando não na exacerbação, das desigualdades. Apesar dos avanços na área econômica e social, ainda grande parcela das pessoas não tem uma tradução concreta no seu cotidiano de todos os direitos reconhecidos pela Constituição, não se tratando de uma minoria, porque os marginalizados e excluídos são, em termos numéricos, um contingente significativo, ou seja, as minorias, no que se refere ao reconhecimento dos seus direitos e no acesso à justiça são compostas da maior parte da população. Segue o investigador que as vítimas da exclusão, quando se deparam com uma situação de violação de seus direitos, são as pessoas que mais encontram dificuldades e entraves práticos para requer a prestação jurisdicional reparadora porque, desprovidas de informação e conscientização, muitas vezes sequer se apercebem que tiveram seus direitos violados, pois desconhecem que os possuem. Mesmo quando percebem a violação de seus direitos, por vezes não possuem condições financeiras para locomoverem-se até os locais destinados ao atendimento jurídico gratuito, não aparelhado, via de regra, para atuar nos grandes bolsões de pobreza (BOCHENEK, 2013).

Sadek⁸ (2014), após coordenar inúmeras pesquisas empíricas, enfatiza que:

⁸ Maria Tereza Aina Sadek, se tornou uma das principais referências em estudos sobre acesso à justiça no país.

Pesquisas comparativas internacionais mostram que sociedades marcadas por elevados índices de desigualdade econômica e social apresentam alta probabilidade de que amplas camadas de sua população sejam caracterizadas pelo desconhecimento de direitos. Essa característica compromete a universalização do acesso à justiça, afastando da porta de entrada todos aqueles que sequer possuem informações sobre direitos (SADEK, 2014, p. 58)

Aproveitando desse raciocínio, cabe mencionar que de acordo com a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (2018), em 2016, o país tinha 25,7% da população brasileira em situação de extrema pobreza; em 2017, a proporção subiu para 26,5%. Assim, significa que em 2017, 54,8 milhões de pessoas viviam em situação de miserabilidade⁹, ou seja, abaixo da linha da pobreza.

Apesar de não existir uma definição oficial e consensual sobre as classes sociais no Brasil, há inúmeros estudos que trabalham com esse modelo. A fundação Bradesco, por exemplo, numa pesquisa de 2018, divulgada pela Revista Valor Econômico, aponta que em 2017 a classe D representava 34,7 milhões de pessoas, enquanto que a classe E correspondia 38,6 milhões. Ao somar as duas classes, o número de pessoas consideradas pobres chega a 73,3 milhões (VILLAS BÔAS, 2018).

Para se ir mais longe, ao juntar esse montante ao quantitativo de pessoas abaixo da linha de pobreza, será percebido que 128,1 milhões de pessoas não têm concretizados os seus direitos fundamentais, em sua totalidade, tal como já abordado neste estudo. Isso implica dizer que são 61,7% da população brasileira, levando em conta que em 2017 era de 207,6 milhões (IBGE, 2018).

Numa pesquisa, recentemente divulgada (abril de 2019), do Instituto Datafolha a pedido da Oxfam Brasil, para identificar as percepções dos brasileiros sobre as desigualdades, é demonstrado que 57% dos entrevistados não acreditam que a diferença entre os mais ricos e os mais pobres irá diminuir no Brasil nos próximos anos (OXFAM/BRASIL, 2019).

A mesma pesquisa apontou que a maioria dos brasileiros, 89% dos entrevistados, querem a redução de desigualdades, pois acreditam que o progresso

⁹ O estudo utilizou critérios do Banco Mundial, que considera pobres aqueles com rendimentos diários abaixo de R\$ 406 mensais (IBGE, 2018).

do país está condicionado à redução de desigualdades entre ricos e pobres (OXFAM/BRASIL, 2019). Decorridos mais de três décadas da promulgação da Carta Magna, “a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais como um dos objetivos fundamentais da República” ainda é um ideal histórico, legitimado no art. art. 3º, III, da CF/88.

Soma-se a essa estrutura desigual a parte dos cidadãos que tem a falsa percepção de que a Justiça e os próprios direitos fundamentais não foram feitos para todos, haja vista que os Poderes Constituídos parecem funcionar para manter suas próprias regalias (SOUZA, 2008).

Corroborando com esse entendimento o resultado da pesquisa divulgada pela Fundação Getúlio Vargas, com dados de 2016, que aponta que apenas 29% dos brasileiros confiam no Judiciário, ou seja, a maioria dos consultados não acreditam na Justiça (FGV, 2016).

Notório é o fracasso sofrido pelo Estado em concretizar alguns propósitos, então prometidos, para solução de conflitos e acesso à justiça. Assim, é significativo percorrer por instâncias outras favoráveis na atuação paralelamente à atividade jurisdicional, já que a estrutura convencional do Judiciário não permite a efetiva equidade de resultados. Trata-se de formas não jurisdicionais de solução de conflitos, denominados de *Equivalentes Jurisdicionais*¹⁰ por Didier Jr. (2015).

Nessa direção, ainda que não seja uma solução completa para o problema da prestação jurisdicional, a criação de meios alternativos de solução de conflitos, em especial, a conciliação, com ênfase no direito previdenciário, pode contribuir para atenuar muitos infortúnios que atingem e impossibilitam a prestação jurisdicional por meio do processo tradicional.

Na Justiça Federal, por exemplo, é crescente o caráter coletivo das demandas e as chamadas ações de massa. São inúmeros processos individuais com pedidos similares e com soluções também idênticas muitas vezes já pacificadas. Ações que, algumas vezes, terão repercussão geral pela improcedência, mas que indevidamente chegam ao Judiciário, percorrem todo o itinerário processual e sobrecarregam a Justiça. Essas questões relativas ao acesso à justiça e a forma desordenada de sua administração demonstram que o

¹⁰ São as formas não-jurisdicionais de solução de conflitos, chamados de equivalentes exatamente porque, não sendo jurisdição, funcionam como técnica de tutela dos direitos, resolvendo conflitos ou certificando situações jurídicas (Didier Jr. 2015, p. 164).

individualismo das demandas se contrapõe à cidadania coletiva, cada vez mais afrontoso (CHMATALIK, 2019).

Contudo, Souza (2008, p. 64), aponta avanços no âmbito dos Juizados Especiais, inclusive, Federais, a partir da inauguração da Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001:

[...] os Juizados Especiais têm se tornado ambiente fértil para inovações, sendo certo que a própria legislação que os criou e organizou, já trouxe em si as premissas para tal evolução, principalmente quando priorizou a oralidade, a informalidade, a simplicidade, a economia processual, e a **ênfase na conciliação ou no arbitramento como formas de solução dos litígios**. De igual forma a concepção de um procedimento onde sejam racionalizadas (e não suprimidas) as oportunidades de manifestação das partes, além de concentrados os atos judiciais, representa economia de tempo que reflete positivamente na imagem do Judiciário perante o usuário de seus serviços (SOUZA, 2008, p.64, grifo nosso).

A partir dessa ponderação, é possível perceber que os Juizados Federais estão voltados, essencialmente, para a ampla, simplificada, rápida e efetiva prestação jurisdicional, sendo informados por princípios comprometidos com esse alvo. Porém, ainda há muito a ser feito, pois o último Relatório da Justiça em Números apontou que o índice de conciliação no âmbito federal, ainda é muito reduzido (CNJ, 2018). O TRF1, por exemplo, representou, em 2017, 7,8%, ficando abaixo da média nacional, que é de 8,2%, mesmo assim, é um resultado significativo, pois só está na retaguarda do TRF5 que apresentou 16,4%, ou seja, a média nacional foi inflada pela situação do TRF5. Assim, os resultados do TRF1 não são ruins.

Falando em princípios, Donato (2010) e Guedes (2012) instruem a respeito dos princípios específicos dos Juizados Especiais Federais cíveis, arrolados no art. 2º da Lei 9.099/1995. Numa sucinta descrição, o princípio da oralidade tem como paradigma a maior celeridade e efetividade na prestação jurisdicional, porém, é fundamental ser adotado acompanhado do procedimento escrito; o princípio da simplicidade indica que o feito deve fluir sem ensejar incidentes processuais, enquanto que o da informalidade dispensa solenidades para os atos processuais, que poderão ser praticados pela própria parte, ambos objetivando, também, celeridade e efetividade; o princípio da economia processual tem por escopo obter o

máximo de resultado com o mínimo empenho de atividades processuais, no menor espaço de tempo possível; o princípio da celeridade, como amplamente debatido, é uma garantia constitucional que importa na rápida prestação jurisdicional.

Além desses, Pereira (2004, p. 38 *apud* GUEDES, 2012) aponta outros princípios, de caráter geral de acesso à justiça que informam os Juizados Especiais Federais, entre os quais o princípio da acessibilidade, que pressupõe a existência de pessoas (sujeitos de direito) capazes de estar em juízo, mas sem limitações de ordem financeira, com manejo adequado e efetivo dos instrumentos legais postos à disposição, tanto judiciais como extrajudiciais, sempre visando a efetivação de seus direitos; o princípio da operosidade, pelo qual todos os envolvidos na atividade judicial devem atuar de maneira produtiva e com máximo empenho, com a finalidade de assegurar o efetivo acesso à justiça; o princípio da utilidade pelo qual é assegurado ao vencedor tudo aquilo que o processo lhe concede, assim, como o princípio da igualdade absoluta das partes no processo.

Esses princípios deveriam, então, ser conhecidos nas demandas previdenciárias nos Juizados Especiais Federais, uma vez que detém absoluta competência para julgar as causas previdenciárias até o valor de 60 salários mínimos, conforme art. 3^a da Lei 10.259 de 2001. Ainda, por força do artigo 109, I, da Constituição Federal, ao regram “Aos juízes federais compete processar e julgar: as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, [...]” (BRASIL, 1988, p. 201). Dessa forma, em regra, as ações propostas contra o INSS são de competência da Justiça Federal, pois tem a natureza jurídica de autarquia federal.

Sendo o direito à previdência social, uma espécie dos direitos sociais e que figura, portanto, no rol dos direitos fundamentais, assegurado pela Constituição Federal de 1998, art. 6^o, há que se ressaltar que nos Juizados Especiais Federais a maior parte das demandas aborda direitos sociais que são subtraídos às esferas hipossuficientes da população, dentre eles a previdência.

Levantamentos feitos pelo Conselho Nacional de Justiça, em 2011 e 2012, revelaram, também, que o INSS lidera a listagem dos 100 maiores litigantes, sendo responsáveis por 22,3% do total de processos ativos até 31 de março de 2010 e por 4,38% dos processos ingressados entre 1^o de janeiro e 31 de outubro de 2011 (CNJ, 2011; 2012).

Noutro levantamento feito pelo CNJ e divulgado através do Relatório Justiça em Números, publicado em 2018, com dados referentes a 2017 aponta que os assuntos mais demandados nos Juizados Especiais Federais dizem respeito à benefícios previdenciários, a saber: auxílio doença previdenciário, aposentadoria por invalidez, benefício assistencial e aposentadoria por idade. A demanda é tão vultosa que chega a ganhar destaque entre os assuntos mais demandados na Justiça Federal, sendo que o benefício de aposentadoria por invalidez e auxílio-doença previdenciário, nesta ordem, ambos são recorrentes nos cinco TRFs (CNJ, 2018).

Ao comparar os dados dos anos 2016 e 2017, trazidos pelos Relatórios Justiça em Números, referente aos assuntos mais demandados nos Juizados Especiais Federais, é percebido que, em matéria previdenciária teve um considerável aumento. Em 2016 foram 559.504, incluindo nesse montante, as judicializações de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e benefícios assistenciais. Em 2017, a quantidade chegou a 773.994, representando um aumento significativo.

Como se examina, questionamentos surgem, e é exatamente o que Chmatalik (2019, p. 7), expõe, ao destacar

[...] a importância de uma reflexão sobre o acesso à justiça e até que ponto estamos preparados para conter essa litigância desenfreada e de que modo podemos fazer isso sem prejudicar a função da assistência jurídica integral, como instrumento de defesa e de garantia do exercício da cidadania de direitos.

Segue, ainda, sugerindo que nem todo conflito deve ser resolvido pelo Poder Judiciário e que devem ser estabelecidos “equivalentes jurisdicionais” como as formas alternativas de solução de conflitos, atrelados aos programas sociais desenvolvidos pela própria administração federal e suas autarquias e empresas públicas, nos moldes do programa de resolução dos conflitos no âmbito da própria administração (CHMATALIK, 2019).

Considerando, tudo que já foi estudado até aqui, sobressaindo que o Poder Judiciário, especificamente, os Juizados Especiais Federais, apresentam dificuldade em apresentar uma resposta satisfatória a dissipar a alta litigiosidade ajuizada, resultando, na prática, alijamento e desconsideração aos princípios e direitos

fundamentais, também, já exemplificados, o instituto da conciliação¹¹ levanta como meio alternativo de resolução de conflitos nas demandas previdenciárias.

A promoção dos meios consensuais, surgida no art. 3º do CPC/2015 como uma das normas fundamentais do processo civil, valoriza os meios consensuais, dentre eles, a conciliação. Parece indicar, ainda, que o emprego dos meios consensuais deve ser qualificado, não se contentando em reproduzir um acesso meramente formal aos órgãos judiciários e, na dúvida, deve-se interpretar os dispositivos do Código processual civil e todo o normativo de métodos consensuais, em defesa dos meios alternativos.

O art. 166, caput, do CPC/2015 apresenta os princípios que irão pautar a atuação dos conciliadores, descritos assim: “a conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada” (BRASIL, p. 37).

Antes disso, contudo, o CNJ, através da Resolução 125/2010, como já citado, na contextualização normativa, já valorizava a conciliação, inclusive, nesta mesma resolução são elencados os princípios e garantias norteadores da conciliação judicial, a saber:

Art. 1º São princípios fundamentais que regem a atuação de conciliadores e mediadores judiciais: confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes, empoderamento e validação.

I – Confidencialidade - dever de manter sigilo sobre todas as informações obtidas na sessão, salvo autorização expressa das partes, violação à ordem pública ou às leis vigentes, não podendo ser testemunha do caso, nem atuar como advogado dos envolvidos, em qualquer hipótese;

II – Decisão informada - dever de manter o jurisdicionado plenamente informado quanto aos seus direitos e ao contexto fático no qual está inserido;

III – Competência - dever de possuir qualificação que o habilite à atuação judicial, com capacitação na forma desta Resolução, observada a reciclagem periódica obrigatória para formação continuada;

IV – Imparcialidade - dever de agir com ausência de favoritismo, preferência ou preconceito, assegurando que valores e conceitos pessoais não interfiram no resultado do trabalho, compreendendo a realidade dos

¹¹ Vários pesquisadores e doutrinadores definem o termo conciliação. Aqui, faz-se suficiente o que o Conselho Nacional de Justiça e o Código de Processo Civil de 2015 definem. Conciliação é uma conversa/negociação que conta com a participação de uma pessoa imparcial para favorecer o diálogo e, se necessário, apresentar ideias para a solução do conflito (CNJ, 2010). O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem (CPC, 2015, art. 165, § 2º).

envolvidos no conflito e jamais aceitando qualquer espécie de favor ou presente;

V – Independência e autonomia - dever de atuar com liberdade, sem sofrer qualquer pressão interna ou externa, sendo permitido recusar, suspender ou interromper a sessão se ausentes as condições necessárias para seu bom desenvolvimento, tampouco havendo dever de redigir acordo ilegal ou inexecutável;

VI – Respeito à ordem pública e às leis vigentes - dever de velar para que eventual acordo entre os envolvidos não viole a ordem pública, nem contrarie as leis vigentes;

VII – Empoderamento - dever de estimular os interessados a aprenderem a melhor resolverem seus conflitos futuros em função da experiência de justiça vivenciada na autocomposição;

VIII – Validação - dever de estimular os interessados perceberem-se reciprocamente como serem humanos merecedores de atenção e respeito. (CNJ, p. 07, 2010).

Há que se valorizar o que Rangel (2014 *apud* BRAGA, 2016, p. 23) adverte:

Em um procedimento pautado no empoderamento dos atores envolvidos, mister faz-se que as decisões construídas sejam decorrentes da vontade das partes, estando, porém, precedidas dos esclarecimentos que sejam capazes de conscientizarem dos efeitos a serem produzidos e as implicações geradas concretamente.

No caso das demandas previdenciárias, tratando-se de um conflito que tipicamente envolve uma relação de desigualdade entre as partes, a atuação de um *conciliador previdenciário*¹² mostra-se favorável. Ao se considerar um indivíduo que mal conhece seus direitos previdenciários, é de se questionar se, ausente a possibilidade de apresentação de opções pelo conciliador, alguma outra proposta poderia ser trazida que não aquela do INSS.

3 CARACTERÍSTICAS DOS CONFLITOS PREVIDENCIÁRIOS, OS DESAFIOS E LIMITES NAS CONCILIAÇÕES PREVIDENCIÁRIOS

Em síntese, a Seguridade Social compreende três amplos ramos: a Saúde, a Previdência Social e a Assistência Social. A distinção mais visível em relação aos

¹² Para Bergamaschi e Tartuce (2017), conciliador previdenciário é aquele que facilita o processo de negociação entre os envolvidos no sentido de proporcionar à parte vulnerável (o segurado) um procedimento que atenda aos princípios da isonomia e da decisão informada. Ademais, o conciliador também é um importante provedor de informações para a melhoria tanto do programa de conciliação previdenciária em que estiver inserido quanto do próprio atendimento do órgão previdenciário.

outros é a obrigatoriedade de uma *contribuição prévia à Previdência*¹³ para que seja viável o recebimento de eventual benefício futuro em caso de ocorrência de alguns dos perigos abrigados pelo sistema, conforme disciplinados no art. 201 da Constituição Federal e reiterados na Lei nº 8.213/91. O INSS é a autarquia federal que tem a incumbência de conceder e manter os benefícios e serviços previdenciários devidos diretamente ao segurado ou ao seu dependente, uma vez ocorrido o risco social e preenchidos os requisitos exigidos pela lei.

Todavia, nem sempre a análise dos requisitos leva a uma interpretação convergente do requerente e do INSS e, nesse interim, surgem os conflitos previdenciários. Quando não resolvidos no âmbito administrativo, a contenda é levada para ser discutida em juízo, sendo possível, inclusive, acessá-lo, de maneira simplificada, mediante a *atermação*¹⁴. Isso inclui dizer que há possibilidade de postular em juízo sem a assistência profissional, estando prevista a dispensabilidade de advogados, podendo a parte atuar em nome próprio ou representada por terceiro não advogado.

A representação do INSS em juízo, atualmente, é feita por procuradores federais, integrantes da Advocacia-Geral da União, conforme a Lei Complementar nº 73, de 1993.

Posto isso, suficiente é para perceber o desequilíbrio entre as partes: o órgão previdenciário, conhecido por ser litigante habitual e o segurado, litigante ocasional. É evidente, uma vez que a desigualdade decorre não apenas da diferença no acesso à informação ou da habilidade da representação técnica, mas também dos distintos significados da demanda para cada uma das partes: para o segurado, subsistência; para o órgão previdenciário, um elemento numérico.

Outrossim, as pessoas que procuram o atendimento previdenciário, em maioria, estão fragilizadas, tanto do ponto de vista financeiro quanto laboral. Com a ocorrência de eventos como a incapacidade, a invalidez, a maternidade e a velhice, as pessoas têm no INSS uma possibilidade mínima de recuperar a finança familiar, e moderar o prejuízo à subsistência própria e de seus dependentes (MAUSS, 2016).

¹³ O estudo limita-se ao conflito relacionado ao RGPS, notadamente. Mas, ressalta-se que a contribuição é característica de outros regimes de Previdência, como os existentes para alguns servidores públicos (RPPS) e Previdência Privada.

¹⁴ É a elaboração de uma petição inicial simplificada, de forma gratuita, realizada, por exemplo, por servidor da Justiça Federal, no setor de protocolo.

Donato (2010), enfatiza que as ações de natureza previdenciária, também considerada verba alimentar, têm como característica o seu caráter de continuidade, pelo qual a matéria em litígio segue produzindo efeitos de maneira duradoura.

Há que se questionar como é possível garantir acesso à justiça ao *segurado*¹⁵ que tem sempre contra si a ameaça do tempo, que exacerba essa condição e debilita sua limitada capacidade de aguardar sem prejuízo um processo que se arraste por anos sem a solução definitiva. O que se tem visto nas salas de audiências previdenciárias é o litigante ocasional, não suportando a espera, aceitar o acordo, a partir de uma proposta de redução do valor efetivamente devido, é apenas um “calote cancelado”, pelo Poder Judiciário, como bem frisa Vaz e Takahashi (2011).

Mesmo considerando as limitações do Procurador Federal, de ser pessoalmente responsabilizado por um acordo indevidamente firmado, principalmente encontrando-se em estágio probatório e, a manifesta privação de autonomia para realizar livremente a composição com os propositores das ações, em virtude de vedações convencionadas pelo INSS e adotadas pela unidade correspondente da AGU, deve-se questionar, mesmo assim, a desproporcionalidade de ganhos para o INSS, em detrimento do litigante ocasional, mesmo nos casos em que o direito do segurado é patente. O princípio da eficiência, que impõe ao INSS a racionalidade econômica, inclusive, não pode suprimir o atendimento aos direitos fundamentais sociais previdenciários.

Aqui, a inquietação não é pela possibilidade do autor renunciar parte de seus direitos em favor da autarquia, pois deve-se levar em conta o princípio do interesse público. O que causa estranheza é a supressão dos princípios da decisão informada, do empoderamento e validação, além dos princípios constitucionais da legalidade e moralidade, ou seja, as transações nem sempre são realizadas com a informação necessária da parte sobre a realidade da totalidade do direito.

Isso se deve, em menor parte, a possibilidade de acessar o juízo sem a obrigatoriedade de acompanhamento de advogado. Neste feito, a questão não é a forma simplificada de acesso, mas nesses casos requer uma atenção cuidadosa, de modo a conferir ao jurisdicionado, uma prestação jurisdicional adequada e

¹⁵ Kertzman (2015) apresenta a definição de segurados em dois grupos: segurado obrigatório e facultativo. O primeiro é aquele exerce qualquer tipo de atividade remunerada lícita que o vincule, obrigatoriamente, ao sistema previdenciário, devendo ser maior de 16 anos, salvo os casos que se permite o início das atividades a partir dos 14 anos. O segundo é aquele que, mesmo não estando vinculado obrigatoriamente à previdência social, por não exercer atividade remunerada, opta pela sua inclusão ao sistema protetivo.

igualitária. Em maior escala, o acompanhamento ineficiente de alguns procuradores constituídos.

Mesmo reconhecendo a dureza desse argumento, não é difícil identificar, numa audiência previdenciária aquele que está devidamente acompanhado e orientado, daquele que tem um defensor, meramente formal. Neste ponto, há que se considerar o estado de desespero e angústia daqueles que precisam urgente de uma solução para o seu litígio e, de outra banda, a quantidade de defensores ansiando em consolidar uma carreira ou obter ganhos a qualquer modo, se esquecem ou não sopesam sobre os seus inúmeros deveres, dentre eles, os destacados no art. 2º e parágrafo único do Código de Ética e Disciplina, que recomenda:

Art. 2º O advogado, indispensável à administração da Justiça, é defensor do Estado Democrático de Direito, dos direitos humanos e garantias fundamentais, da cidadania, da moralidade, da Justiça e da paz social, cumprindo-lhe exercer o seu ministério em consonância com a sua elevada função pública e com os valores que lhe são inerentes.

Parágrafo único. São deveres do advogado:

I - preservar, em sua conduta, a honra, a nobreza e a dignidade da profissão, zelando pelo caráter de essencialidade e indispensabilidade da advocacia;

II - atuar com destemor, independência, honestidade, decoro, veracidade, lealdade, dignidade e boa-fé;

III - velar por sua reputação pessoal e profissional;

IV - empenhar-se, permanentemente, no aperfeiçoamento pessoal e profissional;

V - contribuir para o aprimoramento das instituições, do Direito e das leis;

VI - estimular, a qualquer tempo, a conciliação e a mediação entre os litigantes, prevenindo, sempre que possível, a instauração de litígios;

VII - desaconselhar lides temerárias, a partir de um juízo preliminar de viabilidade jurídica;

[...]. (OAB, 2015, p. 3-4, grifo nosso)

Pertinente é o ensinamento de Caxilé (2018), quando afirma que o advogado deve conduzir sua consciência como meio de mitigar as desigualdades, de maneira a alcançar soluções justas, bem como utilizar a lei como instrumento que visa garantir a igualdade de todos, expondo os fatos conforme a verdade, sem falseamentos ou simulações, conforme a probidade e boa-fé.

Com tudo o que já foi exposto até aqui, perceber esta realidade, implica dizer que há muito a ser feito para resgatar a valor da justiça. Apesar da inovação normativa que valorizou o instituto da conciliação, ainda hoje, a prática é percebida

com receio por partes, defensores e a maioria da comunidade jurídica. Isso se dá, em grande medida, pela forma como as transações são realizadas, limitando-se, de ordinário, a acordos sobre parcelas em atraso nas demandas em que o INSS já sabe, preliminarmente, ter modestas chances de êxito.

O principal desafio da conciliação nessa área é evitar que a realização de acordos seja apenas uma simples formalidade em que há renúncia mínima do INSS e aceitação passiva do segurado, que não pode suportar a demora do processo, como observam Vaz e Takahashi (2011, p. 47).

5 ANÁLISE DOS PROCESSOS PREVIDENCIÁRIOS REALIZADOS EM GOVERNADOR VALADARES NO ANO DE 2018.

A seguir será fornecido uma síntese metodológica que compôs a estratégia adotada nesta pesquisa.

Considerando a natureza da pesquisa, escolheu utilizar-se o estudo teórico-empírico, pois para o estudo e compreensão dos dados investigados, exige a contribuição do conhecimento acadêmico científico.

Quanto a abordagem da investigação, esta será quali-quantitativa, visto que o estudo é teórico-empírico e apresenta coleta de dados estatísticos e no mesmo trabalho será explorado seus resultados.

No que se refere aos procedimentos técnicos adotados, este estudo valeu-se de pesquisa bibliográfica, artigos de internet e lei federal, complementado por pesquisa documental, por meio de relatórios estatísticos das sentenças proferidas no ano de 2018 no Juizado Especial Federal de Governador Valadares-MG, com relatórios gerados em maio de 2019, e estudo de campo com *observação/ investigação participativa*¹⁶, pois alguns dados são frutos do período em que estagiei na Justiça Federal, Subseção Judiciária de Governador Valadares, no setor de protocolo, nos meses de janeiro a junho de 2018.

Enquanto estagiária não remunerada, por cinco meses, tive a oportunidade de *conversar com/e observar*¹⁷ diversos atores usuários da justiça, receber e

¹⁶ Ressalta-se que a técnica de observação participante permite ao pesquisador uma variedade de situações ou fenômenos que não são obtidas por perguntas e os fenômenos são observados diretamente na própria realidade, ou seja, em seus próprios contextos; é, portanto, uma forma de produção de dados que provém da pesquisa de campo (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

¹⁷ A observação direta de eventos e comportamentos verbais e não verbais relacionados ao objeto de estudo, bem como as conversas, informais, individuais ou em pequenos grupos de servidores, especialmente, do setor de protocolo, ocorridas no decorrer da pesquisa foi possível perceber dimensões de difícil mensurabilidade e que, por essa ponderação, requerem tratamento mais qualitativo em detrimento de abordagens mais restritivas.

distribuir petições, além de fazer a triagem das petições recebidas pelos Correios. Em algumas oportunidades, assisti diversas audiências previdenciárias e, a partir dessa rápida vivência, o problema inicial foi formulado.

Para encerrar a síntese metodológica, com base nos objetivos desta pesquisa é possível afirmar que é, predominantemente, *exploratória*¹⁸.

Na sequência, serão apresentados alguns resultados da sucinta pesquisa, com destaque a promoção do acesso à justiça através dos Juizados Especiais Federais nas demandas previdenciárias através da conciliação.

De início, a primeira recomendação que recebi, ao iniciar o estágio, foi sobre o cuidado e atenção que deveria ser adotada no atendimento aos usuários da justiça, especialmente, com aqueles chegam para buscar informações sobre os serviços jurisdicionais, entre outras coisas, realizar perícias, participar de audiências, solicitar informações processuais ou mesmo realizar o peticionamento de suas demandas por meio da atermação.

É legítimo afirmar que essa preocupação é acertada e reflete o divulgado na Pesquisa Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais:

Muitos servidores, atribuem uma importância social ao seu trabalho, enfatizando que, para realizá-lo, é preciso ter um perfil específico. Segundo essa percepção, o servidor deve ser vocacionado para atender o público do juizado, predominantemente de baixa renda, com escolaridade precária e historicamente excluído do acesso à justiça. A dedicação ao seu trabalho seria recompensada pelo reconhecimento do usuário do serviço que presta (CEJ, 2012, p. 91).

Consigo visualizar nesse trecho, o mesmo entendimento dos servidores que tive a oportunidade de conviver durante o período de estágio.

Seguindo a análise, o serviço de protocolo, por estar situado num espaço de fácil acesso, parte dos usuários, com processos já tramitando no JEF, preferem buscar informações ali mesmo; em alguns casos o atendimento é possível, em outros, são encaminhados para a secretaria da 3ª Vara, onde atua o JEF. Nesse

¹⁸ Para este tipo de pesquisa, realizada ainda na graduação, o principal intento é familiarizar o estudante pesquisador com o tema e, numa etapa posterior, a do estudo principal, possa ser delineada com maior precisão e profundidade.

período, foi comum observar que vários usuários chegam até o balcão do protocolo com o prévio requerimento administrativo feito ao INSS, com a resposta negativa.

Nesses casos, é feita uma orientação inicial ao usuário e, informado que poderá utilizar-se de um recurso denominado atermiação, onde, com o auxílio de um servidor, será possível redigir uma inicial sem a necessidade de constituir procurador. Por vezes, o usuário tem inúmeras dúvidas e dificuldade para compreender as etapas do processo, o que se faz necessário uma simplificação da linguagem e a realização registros escritos para apoiá-lo nesse percurso.

Essa percepção, também, coaduna com o expresso na pesquisa Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais:

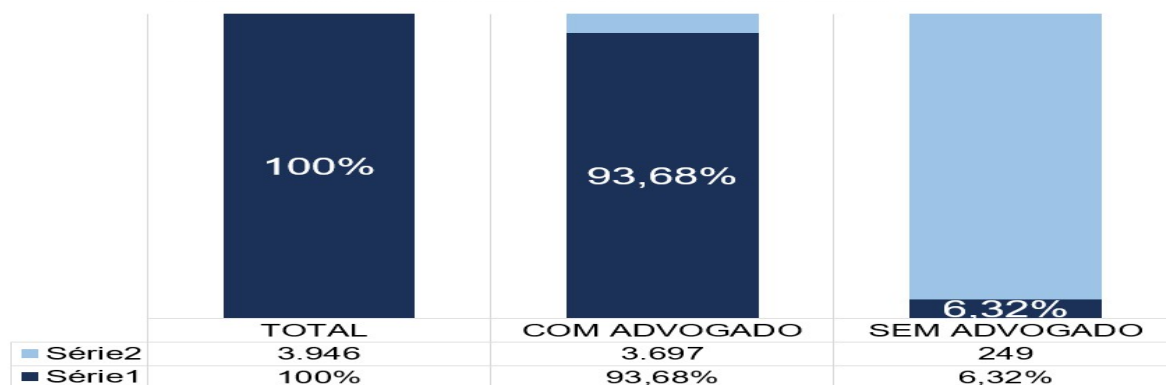
[...] de fato é generalizada entre os servidores a percepção de que realizam tarefa que é função [do INSS], e não da Justiça, [...]: “Somos um balcão de atendimento do INSS”. Assim, esses funcionários creem que o aprimoramento da gestão naquele órgão evitaria que muitos casos chegassem ao juizado. Além disso, avaliam que, de certa forma, há uma acomodação dos servidores da autarquia, evidenciada pela naturalidade com que encaminham os usuários ao juizado, transferindo ao Judiciário a resolução de problemas que poderiam ser solucionados na esfera administrativa (CEJ, 2012, p. 94).

Foi possível constatar, ainda, que o público que frequenta os Juizados Especiais Federais, são, em relevante parte, pessoas idosas e/ou doentes, por isso a importância de se dedicar um cuidado redobrado em atendê-las, pois estão fragilizadas. Mesmo com uma acolhida humanizada por parte dos servidores, precisa ser dito que adaptações arquitetônicas devem ser realizadas no prédio, levando a efeito que o prédio funciona num espaço alugado, que antes tinha finalidade distinta, não atende de maneira apropriada e, dificulta a organização do espaço e a circulação, prejudicada ainda pelas dimensões estreitas dos corredores.

Além disso, a Subseção Judiciária não tem um espaço reservado para a atermiação. Essa assistência jurídica é feita dentro do setor de protocolo, num local exposto aos demais usuários; tanto aos que estão em atendimento no balcão do protocolo, quanto aos que aguardam na fila de espera da Caixa Econômica Federal, que está situada ao lado do protocolo. Ali, a pessoa que já está fragilizada, necessita expor sua situação diante de estranhos. Então, é algo que precisa ser aperfeiçoado.

O Gráfico 1 revela que apenas 6,32% dos usuários com demandas previdenciárias acessam o Juizado sem o auxílio do defensor.

Gráfico 1 - Movimentação processual previdenciário



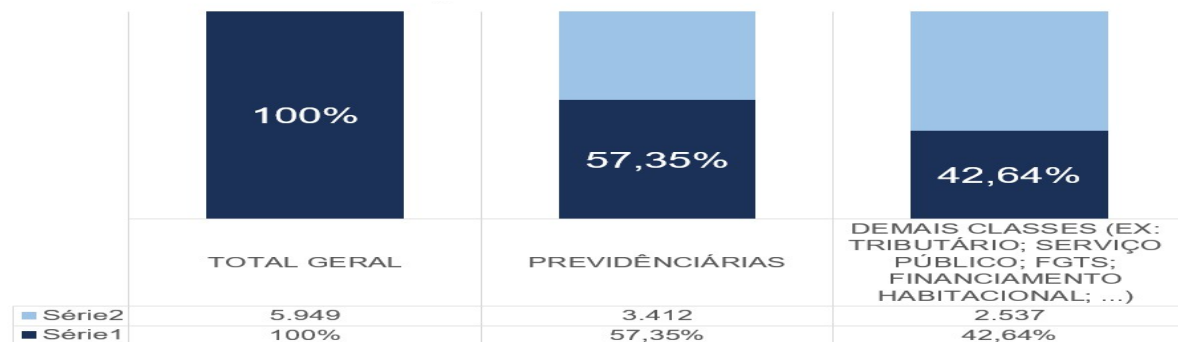
Fonte: Boletim estatístico do JEF/Governador Valadares, 2019.

Refletir sobre esses aspectos faz-se imprescindível, uma vez que por meio dos Juizados Especiais Federais são desenvolvidos meios para consolidação dos princípios básicos que ensejaram a sua criação, ou seja, a promoção de acesso à justiça.

Falando agora, da experiência em receber no balcão as petições iniciais e, após, realizar a distribuição, foi viável assimilar que a maioria das iniciais versavam sobre benefícios previdenciários, essa percepção é confirmada através do Gráfico 2, em que é possível notar que em 2018, 57,35% das resoluções foram previdenciárias, num universo de 5,949 sentenças proferidas. Recentemente, desde novembro de 2018, as ações previdenciárias passaram a tramitar no *PJe*¹⁹, pois os JEFs, também, estão fazendo a migração para esse sistema.

Gráfico 2 - Sentenças proferidas

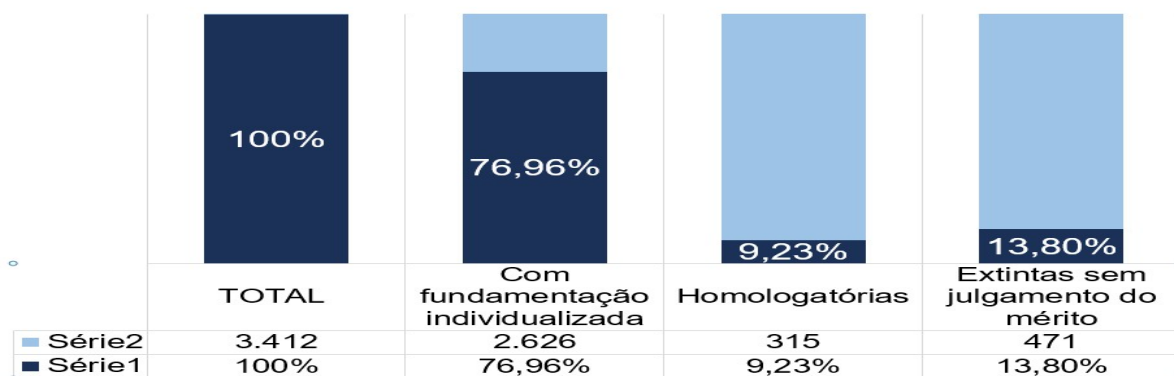
¹⁹ Desenvolvido pelo CNJ (Conselho Nacional de Justiça) em conjunto com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e tribunais, o sistema de Processo Judicial eletrônico é uma ferramenta que busca facilitar a consulta e acompanhamento dos processos judiciais



Fonte: Boletim estatístico do JEF/Governador Valadares, 2019.

Em que pese o tempo limitado para realizar uma análise mais profunda, como assunto merece, é notório no próximo dado, Gráfico 3, que as sentenças homologatórias previdenciárias são minoria, representando 9,23% em 2018, predominantemente, os processos foram extintos com fundamentação individualizada.

Gráfico 3 – Sentenças Previdenciárias



Fonte: Boletim estatístico do JEF/Governador Valadares, 2019

É possível verificar, ainda, que, em regra, as sentenças atacam o mérito da questão. Esse aspecto relativiza outro discurso comum acerca dos Juizados Especiais Federais, tal como foi alertada pelo orientador desse estudo, segundo o qual esses ocasionavam ações temerárias e com baixas condições de credibilidade. Para completar, mesmo que, muitas das decisões de improcedência possam se referir a causas desse tipo, os dados apontam em outro sentido, o que é um resultado positivo em termos de efetividade dos juizados, que pode indicar assimilação do princípio da informalidade. Deve-se conceber ainda o fato de que, ao

longo do curso das ações, vícios ocasionais são progressivamente corrigidos, levando a efeito a própria necessidade de deixá-las significativamente apta para serem decididas (CEJ, 2012).

Isso oportuna dizer que esse resultado pode ser um indicativo das dificuldades envolvidas na concretização de um projeto de prestação jurisdicional inovador. Isso indica que houveram poucos acordos homologados. Se houvessem mais acordos, se teria pago num tempo menor o que demorou muito tempo para se alcançar.

Deve-se considerar, ainda, os processos em que a parte autora não demonstra interesse em firmar um acordo com a autarquia federal, conforme previsão contida no art. 334, §4º do CPC. Nesse aspecto, Souza (2019) lança uma observação cuidadosa quando afirma que a realização de uma audiência não desejada pelas partes impõe um retardamento desnecessário à sequência do processo, contrariando a ideia de celeridade. Porém, nada impede que cientes da informalidade que impera no JEF, que a conciliação seja tentada na própria audiência de instrução e julgamento.

Não se pode deixar de citar o resultado da pesquisa de Souza (2009) em que a larga maioria dos magistrados dos JEFs de Minas Gerais afirmou apoio aos meios alternativos de solução de conflitos, contudo, os que responderam negativamente, justificaram sua convicção no fato de que, em alguns casos, as conciliações sugeridas são lesivas ao interesse do jurisdicionado que obteria êxito por inteiro na causa e, somente por isso, deixariam de homologá-las.

Nota-se, que após uma década, este resultado ainda parece tão coincidente. Mesmo tendo o incentivo legal, inclusive, com inúmeros casos consolidados na jurisprudência dos Tribunais Superiores, algumas entidades rés, como é o caso do INSS, por exemplo, continuam dificultando os acordos.

Isso é dito, pois é o que se tem percebido nas audiências previdenciárias. Convém apresentar, antes de seguir, que comumente, acontecem um número elevado de audiências por dia, com isso, as audiências duram não mais que 15 minutos. E, esse tempo pode ser usado para colher provas, objetivando esclarecer o que está sendo pleiteado e, ainda, tentar a conciliação. Com tantas audiências, consecutivas, o tempo empregado para a negociação fica comprometido e os servidores envolvidos nessa prestação jurisdicional ficam exaustos.

Nas audiências observadas, após colhida a prova oral - depoimento pessoal e testemunhal - o juiz, uma vez convencido da legitimidade da demanda e de que, se tiver que julgar a ação, o fará oportunamente ao autor, este sugere a proposição de acordo. Pois bem, às vezes, o acordo é proposto pelo Procurador Federal à parte e, este é aceito sem qualquer questionamento da parte autora, nem mesmo de seu representante. Quando não ocorre o acordo, o magistrado faz o comunicado da decisão tomada, ou, em alguns casos, informa às partes de que seguirá com a análise, em gabinete, e, em momento oportuno elas seriam comunicadas da sentença.

O surpreendente é que a pesquisa, ora usada para fundamentar alguns dados dessa análise já revelava uma realidade bem similar:

[...], na observação direta das audiências, foi possível verificar que, na realidade, não há margem para negociações e que a parte autora adere ao acordo sem questionar os seus termos. De fato, chama à atenção a falta de percepção da parte autora de que está sendo realizado um acordo sobre seus direitos, o qual requer que se abra mão de valores retroativos. Quanto à parte ré, representado em juízo pelos advogados e procuradores federais, esses alegam que não têm autonomia ou discricionariedade para, uma vez reconhecida a procedência de pedidos, questionar os valores percentuais que lhes são repassados pela AGU. Assim, apresentam propostas padrão de acordo, sem muita variação conforme os casos analisados. Existe inclusive a alegação de que seria 'injusto' oferecer proposta de acordo alta para um cidadão e baixa para outro, sendo a padronização vista como salutar pelos procuradores (CEJ, 2012, p. 137).

Os questionamentos que, ora começaram a surgir, a partir dessa percepção das audiências previdenciárias, ainda, fazem gerar inquietações. Até que ponto a conciliação pode ser uma aliada no tratamento de demandas judiciais previdenciárias? Sendo isto, a questão norteadora dessa pesquisa. Porém, outras surgem. Se a conciliação é um meio de solução consensual de litígios, incentivada, inclusive, por nosso regramento normativo, porque ainda é percebido nas *transações*²⁰ conciliatórias a ausência de equalização e diálogo em busca de estratégias mais justas? Se a parte ré também tem função relevante na estruturação

²⁰ Importa ressaltar que conciliação e transação podem parecer terminologia sinônima. Porém, a conciliação é um expediente que tem em vista as partes no propósito de prevenirem ou resolverem um litígio. Já transação se refere ao conteúdo. Assim, é possível mencionar que no processo a conciliação ocorre mediante uma transação. Lembra Guilherme (2018), que a conciliação vai além da transação e, exemplifica que os conflitantes poderiam se conciliar abrindo mão da demanda, ou ainda, renunciar a esta após o seu ingresso em juízo. Nesta ótica, o que ocorre, então, nas audiências com homologação de acordos, a conciliação se resume a uma transação.

das condições necessárias à realização das conciliações, porque seus representantes têm posturas tão desinteressadas em legar efetividade a conciliação? Se o defensor constituído tem o compromisso de representar a parte, bem como estimular, a qualquer tempo, a conciliação entre os litigantes, não deveria, este, ter participação mais efetiva nesse percurso?

No entanto, tal contexto não deve levar ao fim das conciliações com o INSS. O importante não é acabar com a prática, mas a utilizar enquanto possa ser útil para ambas as partes e desde que tomadas as devidas cautelas. Em primeiro lugar, nota-se a relevância que a comunicação interinstitucional assume nessa área. A ampliação das hipóteses de propostas e o aprimoramento no uso dos meios consensuais antes da judicialização do conflito previdenciário dependem do fortalecimento do diálogo entre INSS, AGU, MPF, DPU, Judiciário e associações que defendam o interesse dos segurados (TAKAHASHI *et al*, 2019, p. 99).

Para encerrar esse capítulo, o que pode ser dito é que na Subseção Judiciária da Justiça Federal, no Juizado Especial Federal de Governador Valadares-MG, não tem CEJUC implantado. A justificativa seria a falta de estrutura física e recursos disponíveis. Então, o que deveria acontecer antes da judicialização do pleito, vem ocorrendo em sentido inverso.

Nesse cenário, em que se percebe abundantes avanços, a partir da implantação dos Juizados Especiais Federais, principalmente, em localidades, distantes dos grandes centros urbanos, como é o caso da Subseção Judiciária de Governador Valadares, onde se destacam a promoção de acesso gratuito às populações de baixa renda mediante a combinação de a gratuidade da justiça e a dispensabilidade de representação, conforme os princípios que regem os JEFs, é significativo ponderar sobre possíveis sugestões e melhorias para valorização das políticas conciliatórias nas demandas previdenciárias, e assim, possam os JEFs aperfeiçoarem a sua estrutura organizacional de modo a assegurar uma prestação jurisdicional apropriada, com uma concepção mais dilatada de acesso à justiça, especialmente, ampliar as possibilidades de alcance de soluções mais consentâneas para determinados conflitos, numa alternativa a não permitir que os JEFs venham perder suas características essenciais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sendo a Constituição Federal o instrumento base do minissistema brasileiro de métodos consensuais, assegura que todos têm direito ao acesso à justiça e garante a atuação jurisdicional para solução do conflito, bem como meios pacíficos de resolução de litígios. Composto este conjunto harmônico, tem-se a Resolução 125/2010 que valoriza a conciliação e, elenca os princípios e garantias norteadores da conciliação judicial. Soma-se a este minibloco, a Lei dos Juizados Especiais que conferiu máximo acesso à justiça e uma melhor efetividade jurídica, além de estabelecer uma aproximação entre o Judiciário e a população, possibilitando uma solução diligente dos litígios de menor obscuridade, através da conciliação.

Como se pode notar, nas últimas décadas, os meios consensuais ganharam notoriedade e as inovações legislativas de 2015, nesse minissistema, trazidas pelo Código de Processo Civil e a Lei de Mediação, trouxeram os meios consensuais para o centro de solução de conflitos.

Isto posto, ainda há barreiras a serem superadas, principalmente, no aperfeiçoamento da prática conciliatória, uma vez que a hipótese lançada no início da pesquisa foi confirmada: houve um aumento nas demandas previdenciárias e pode ser em virtude das Reformas Previdenciárias, em análise no Congresso Nacional.

Ficou evidenciado, ainda, que a conciliação realizada no âmbito previdenciário suscita questionamentos ligados ao desnível de poder entre as partes que podem repercutir em situações desvantajosas ao litigante ocasional. A desigualdade decorre não apenas da diferença no acesso à informação ou da habilidade da representação técnica, mas também dos distintos significados da demanda para cada uma das partes: para o segurado, subsistência; para o órgão previdenciário, um elemento numérico.

Assim, os Juizados Especiais Federais devem continuar comprometidos em garantir as condições mais favoráveis para práticas inovadoras para alargar o acesso à justiça. Passos importantes foram colocados em movimento, com destaque a informalidade de acesso a esse órgão jurisdicional, que permite as condições mais favoráveis à instrução dos processos, estabelecendo comunicação frequente, por meios informais, com a parte autora e seus representantes para solicitar complementação de documentos ou informar dos encaminhamentos processuais, a gratuidade de custas judiciais, eficácia do *jus postulandi*, a prestação de assistência

jurídica gratuita, a incorporação de mecanismos informais de solução de conflitos, dentre outros.

Importa, do mesmo modo, investir na ampliação de oportunidades de conciliação entre as partes. Isso implica investir numa sala exclusiva para audiências de conciliação, estabelecer um centro judiciário de solução de conflito e cidadania, investir na capacitação para aqueles que se ocupam do atendimento ao público, seja fazendo atermiação ou prestando informação processual, contratar conciliadores ou capacitar servidores, especialmente para essa função.

É evidente que além disso, o alvo necessário deve ser zelar pela manutenção, por exemplo, dos princípios do empoderamento, da validação e da decisão informada, isto é, as transações devem ser realizadas com a informação necessária da parte sobre a realidade da totalidade do direito. E aqui, requer uma atuação e fiscalização mais abrangente por parte da Ordem dos Advogados (OAB) para coibir práticas incompatíveis daqueles defensores que depreciam os deveres de sua importante função pública.

Estas são apenas algumas sugestões que, provavelmente, podem contribuir para dar legitimidade e uma mudança de rumo no que se refere as conciliações de conflitos previdenciários. Construindo, com isso, uma justiça inovadora, dotada de inegável eficiência e efetividade, com alcance a minimizar os gastos do Estado com o judiciário brasileiro, frente ao grande número de conflitos judiciais.

Encerro este estudo com a reflexão de Vaz e Takahashi (2011), que instrui: “para que haja uma mudança de postura, a conciliação não deve ser vista meramente como mecanismo para resolver a crise numérica de processos, algo mecânico e artificial. Seu papel mais importante é a pacificação social”.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988: atualizada até a emenda constitucional n. 96, de 18-02-2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2019a.

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: 21 maio 2019b.

BRASIL . **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entreparticulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição

de conflitos no âmbito da administração pública. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 19 fev. 2019c.

BRASIL . **Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm. Acesso em: 05 maio 2018a.

BRASIL . **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 15 mar. 2019d.

BRASIL . Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**, altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: Acesso em: 05 de maio 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 05 maio 2018b.

BRASIL . Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 22, de março 1999**. Acrescenta parágrafo único ao art. 98 e altera as alíneas "l" do inciso I do art. 102 e "c" do inciso I do art. 105 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc22.htm. Acesso em: 05 maio 2018c.

BRASIL . **Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997**. Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, antes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei nº 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9469.htm. Acesso em: 15 mar. 2019e.

BRASIL . **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a arbitragem. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 05 maio 2018d.

BRASIL. **Decreto nº 359, de 26 de abril de 1890**. Portal Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-359-26-abril-1890-506287-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 mar. 2019f.

BRASIL. **Decreto nº 737, de 25 de novembro de 1850**. Portal Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-737-25-novembro-1850-560162-publicacaooriginal-82786-pe.html> Acesso em: 15 mar. 2019g.

AMADO, Frederico. **Prática previdenciária processual nos juizados especiais federais**. 2. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Jus Podivm, 2018.

BERGAMASCHI, André Luís; TARTUCE, Fernanda. Mediações e conciliações no novo CPC e seu impacto nas ações previdenciárias. *In: Os impactos do novo CPC nas ações previdenciárias*. Coordenação de José Antônio Savaris e Marco Aurélio Serau Jr. São Paulo: LTr, 2016.

BERGAMASCHI, André Luís; TARTUCE, Fernanda. Meios Consensuais na Esfera Previdenciária: Impactos da Nova Legislação. **Revista Magister de Direito Previdenciário**. n. 37. fev-mar. 2017. Disponível em: <http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2017/04/Meios-Consensuais-na-Esfera-Previdenci%C3%A1ria.pdf>. Acesso em: 05 maio 2018.

BÍBLIA. Português. **Bíblia On-line**. Nova versão internacional. Disponível em: <https://www.bibliaonline.com.br/nvi>. Acesso em: 14 mar. 2019.

BOCHENEK. Antônio César. **A interação entre tribunais e democracia por meio do acesso aos direitos e à justiça**: análise de experiências dos juizados especiais federais cíveis brasileiros. Brasília: CJF, 2013.

BRAGA, Hiorrana Diniz. **Conciliação em demandas previdenciárias**. Monografia. Universidade Federal de Juiz de Fora. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufff.br/jspui/bitstream/ufff/3883/1/hiorranadinizbraga.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BUZZI. A mudança de cultura pela composição de litígios. I Encontro Luso-Brasileiro de Direito. **Anais**. Lisboa, Portugal. 11 a 13 de fevereiro de 2013. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/Dout25anos/article/view/1123/1057>. Acesso em: 14 mar. 2019.

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

CAXILÉ, Tiago Damasceno. A advocacia em prol da ampliação do acesso à justiça. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 23, n. 5603, 3 nov. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/67691>. Acesso em: 16 maio 2019.

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS. **Acesso à Justiça Federal**: dez anos de juizados especiais / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) -- Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2012. 228 p: il. (Série pesquisas do CEJ; 14).

CHMATALIK, Cristiane Conde. Novos rumos para o acesso à justiça e a assistência jurídica integral. **Revista Consultor Jurídico**. 20 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-20/segunda-leitura-novos-rumos-acesso-justica-assistencia-juridica-integral>. Acesso em: 15 mar. 2019.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 29. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 125/2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>. Acesso em: 28 abr. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. André Gomma de Azevedo (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: 15 maio 2019a.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA . **Justiça em Números 2018**. Brasília, DF: CNJ, 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>. Acesso em: 15 maio 2019b.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA . **Justiça em Números 2017**. Brasília, DF: CNJ, 2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>. Acesso em: 15 maio 2019c.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2016**. Brasília, DF: CNJ, 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbff344931a933579915488.pdf>. Acesso em: 15 maio 2019d.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **100 maiores litigantes**. Brasília, DF: CNJ, 2012. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisasjudiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 10 fev. 2019e.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA . **100 maiores litigantes**. Brasília, março de 2011. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 10 fev. 2019f

DONATO, Erika Regina Spadotto. **Competência do juizado especial federal cível**. Tese doutorado, 2010. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp153260.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2019.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Escola de Direito de São Paulo. **Relatório ICJBrasil: 1º semestre de 2016**. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17204/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 maio 2019.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em:

<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 18 maio 2019.

GUEDES, Sérgio Wolney de Oliveira Batista. Juizados Especiais Federais cíveis, princípios e o paradigma da prestação jurisdicional ampla, simples, célere e efetiva. *In: II Jornada de planejamento e gestão*. Tribunal Federal da 1ª região. **Coleção Jornada de Estudos ESMAF**, 11. Brasília: ESMAF, 2012. p. 194-206.

GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de Almeida. **Manual de arbitragem e mediação**. Conciliação e negociação. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira:2018. IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. 151 p. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 39). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: 14 maio 2019a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais**. 05/12/2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23299-pobreza-aumenta-e-atinge-54-8-milhoes-de-pessoas-em-2017>. Acesso em: 14 maio 2019b.

INSTITUTO DE HISTÓRIA E TEORIA DAS IDEIAS DA FACULDADE DE LETRAS DE COIMBRA. Ordenações Afonsinas (fac-simile). Organização do livro por Ivone Susana Cortesão Heitor. Coimbra, Portugal, [s.d]. Disponível em: <http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/afonsinas/pagini.htm>. Acesso em: 15 maio 2019.

KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário**. São Paulo: LTr, 2015.

MAUSS, Adriano. Princípio da cooperação no novo CPC: novas perspectivas para a solução dos litígios previdenciários. *In: Os impactos do novo CPC nas ações previdenciárias*. Coordenação de José Antônio Savaris e Marco Aurélio Serau Jr. São Paulo: LTr, 2016.

MORAIS, Luis Carlos de. A origem canônica da conciliação. *In: História do direito*. Organização CONPEDI/UFS; Coordenadores: Gustavo Silveira Siqueira, Antonio Carlos Wolkmer, Zélia Luiza Pierdoná. Florianópolis: CONPEDI, 2015.

MOTTA, Kátia Sausen da. **Juiz de paz e cultura política no início do Oitocentos** (Província do Espírito Santo, 1827-1842). 2013. 195 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais, Vitória, 2013. Disponível em: http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_5468_Disserta%E7%E3o_KatiaSausen_FINAL.pdf. Acesso em: 16 maio 2019.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Resolução nº 02/2015**. Aprova o Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. Disponível em:

<https://www.oab.org.br/arquivos/resolucao-n-022015-ced-2030601765.pdf>. Acesso em: 16 maio 2019.

OXFAM/BRASIL. Nós e as desigualdades. Pesquisa Oxfam Brasil. **Datafolha**. Percepções sobre desigualdades no Brasil. Publicado em 8 de abril de 2019. Disponível em: www.oxfam.org.br. Acesso em: 15 maio 2019.

PÁGIO, Leonardo Saraiva. A mediação previdenciária. **Jus Navigandi**, Teresina, 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/46026>. Acesso em: 05 maio 2018.

SADEK. Dossiê Justiça brasileira. **Revista USP**. São Paulo, n. 101, p. 55-66, mar./abr./maio 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/download/87814/90736/>. Acesso em: 15 maio 2019.

SAID FILHO, Fernando Fortes. A crise do poder judiciário: os mecanismos alternativos de solução de conflitos como condição de possibilidade para a garantia do acesso à justiça. **Revista da AJURIS**. Porto Alegre, v. 44, n. 142, Jun., 2017. Disponível em: http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/532/Ajuris_142_DT_7.pdf. Acesso em: 15 mar. 2019.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário esquematizado**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. Conceito de direitos e garantias fundamentais. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coord.). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/67/edicao-1/conceito-de-direitos-e-garantias-fundamentais>. Acesso em: 15 mar. 2019.

SOUSA, Wesley Wadim Passos Ferreira. **Os juizados especiais federais cíveis e a realização dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: s.n., 2008 Dissertação (Mestrado em Direito e Instituições Políticas) – Universidade FUMEC, Faculdade de Ciências Humanas, Belo Horizonte: 2008.

SOUSA, Wesley Wadim Passos Ferreira. Contribuição feita na correção do artigo. Governador Valadares, 2019.

STF. II Pacto Republicano de Estado é assinado nesta segunda-feira (13) pelos chefes dos três Poderes. **Notícias STF**. Sábado, 11 de abril de 2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=106058>. Acesso em: 15 mar. 2019.

TAKAHASHI, Bruno, *at al.* **Manual de mediação e conciliação na Justiça Federal**. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, 2019. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/outras-publicacoes/manual-de-mediacao-e-conciliacao-na-jf-versao-online.pdf>. Acesso em: 27 maio 2019.

TAKAHASHI, Bruno. **O papel do terceiro facilitador na conciliação de conflitos previdenciários**. 2015. 236 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-08042016-165122/pt-br.php>. Acesso em: 28 abr. 2018.

TAVARES, Fernando Horta. **Mediação e conciliação**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

VAZ, Paulo Afonso Brum; TAKAHASHI, Bruno. Barreiras da conciliação na seguridade social e a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 46, fev. 2012. Disponível em:

VILLAS BÔAS, Bruno. Estudos apontam que até 900 mil pessoas deixaram classes A e B. **Revista Valor Econômico**. Rio de Janeiro. 10 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5515501/estudos-apontam-que-ate-900-mil-pessoas-deixaram-classes-e-b>. Acesso em: 14 maio 2019.

XAVIER, José Francisco. Origem e Evolução das Formas de Publicação de Leis no Brasil. **Edições Cátedra Iberoamericana**, Coleção Veracruz, UNIVERSITAT DE LES ILLES BALEARS, Palma de Mallorca, n. 28, ISBN: 978-84-937289-4-6, jun. de 2011. Disponível em: <https://fci.uib.es/Servicios/libros/veracruz/xavier2/Publicacoes-de-Normas-no-Brasil-Colonia.cid221840>. Acesso em: 15 mar. 2019.

APÊNDICE

APÊNDICE A - Delineamento histórico normativo da conciliação

Em tempos remotos os conflitos eram tratados e solucionados através do instituto da autotutela, que consiste no uso da força física pelas partes. Em seguida, utilizou-se do instituto da autocomposição que se utiliza das ações das próprias partes, finalmente, de maneira crescente ocorre a heterocomposição que é a atuação de um terceiro, escolhido ou não pelos envolvidos para apresentação de uma solução para a disputa.

Págio (2016) leciona que com o amadurecimento das relações jurídicas e das normas do Direito e, o aparelhamento do Estado no atendimento às demandas sociais, passou-se a aceitar em nosso ordenamento jurídico que o conflito de interesses entre as partes viesse a ser solucionada por um terceiro para dirimir a pretensão de resistência recíproca e, assim, buscar o interesse da pacificação.

Entre os métodos alternativos de resolução de conflitos os mais frequentemente empregados, são a mediação, a conciliação, a negociação, a

transação e a arbitragem. Nesta pesquisa será dada ênfase ao instituto de conciliação como meio de resolução de conflitos previdenciários.

Há quem defenda que conciliação surgiu com a própria civilização organizada, tendo existido, na antiguidade, entre os sumérios, os gregos e romanos (KEPPEN, 1997 *apud* TAVARES, 2002, p. 31). Há quem indica limitações próprias de estudos desta natureza, ante a complexidade de se precisar com acerto o momento em que este procedimento passa transitar na solução de contendas.

Para Morais (2015) a dificuldade se realça pelo fato de os registros históricos que aludem a matéria serem compostos por fragmentos de textos, manuscritos de períodos distantes e de difícil comprovação sobre sua originalidade. Porém, concorda o teórico que, “por ser algo inerente a natureza gregária da espécie humana, deve ter precedido as normas escritas e se mostrado em determinados momentos históricos como a única forma de solucionar conflitos sem o uso da barbárie em sociedades primitivas” (MORAIS, 2015, p. 138).

Há registros que apontam uma referência a conciliação já no Código de Hamurabi, com alusões que remetem a existência de meios alternativos de solução de litígios em sociedades antigas presentes há cerca de 3000.a.C (MOORE, 1998 *apud* MORAIS, 2015).

Detalha Nóbrega (2017) que no século VIII a.C., já havia relatos da conciliação como instrumento de solução de conflitos entre os gregos, sendo ilustre, em *Ilíada*, literatura de Homero, a representação do cotidiano da guerra de Troia por meio de poemas possivelmente escritos no séc. IX a.C., e onde já haveria o uso de estratégias conciliatórias para suprimir conflitos internos entre os guerreiros gregos.

Tanto Nóbrega (2017), quanto Tavares (2002) citam a Lei das XII Tábuas (450 a.C.), que constituía uma legislação ancestral que está na origem do direito romano e foi uma das precedentes em que a conciliação estava evidenciada, levando em conta a praticidade dos acordos para resolver os conflitos.

Na Bíblia, também há menções à conciliação, (70 d.C.), ilustradas em Mateus, 5:22: "Portanto, se você estiver apresentando sua oferta diante do altar e ali se lembrar de que seu irmão tem algo contra você, deixe sua oferta ali, diante do altar, e vá primeiro reconciliar-se com seu irmão; depois volte e apresente sua oferta".

Já na carta de Paulo aos Romanos, o tema conciliação é tratado de forma mais abrangente. O ato de conciliar sob a ótica cristã é compreendido como uma

obrigação de proteger um interesse supremo, no caso, o equilíbrio entre a coletividade cristã, a saber: “abençoem aqueles que os perseguem; abençoem, e não os amaldiçoem. [...] Não retribuam a ninguém mal por mal. Procurem fazer o que é correto aos olhos de todos. Façam todo o possível para viver em paz com todos (BÍBLIA SAGRADA).

Morais (2015, p. 141,) arremata que “mais de que um ato de disposição das partes, como ocorre na transação, existe uma conotação de bem maior a ser perseguido, a salvação da alma, no qual a conciliação se mostra como um elemento indispensável à sua persecução”.

No direito espanhol destacam-se os Mandamentos de Paz del Fuero Juzgo, uma obra jurídica traduzida e adaptada no reinado de Fernando III (1217-1252). Os Fueros foram documentos elaborados, inicialmente, no séc. X, para acolher às necessidades dos monarcas e dos senhores e religiosos dos reinos cristãos peninsulares para incentivar o repovoamento das regiões reconquistadas dos muçulmanos. Entre os séculos XI e XIII, foram se tornando mais específicos para a resolução dos problemas da cidade para os quais haviam sido elaborados, reunindo uma série de normas jurídicas que regularam a vida local da Península Ibérica (MARTINS, 2014).

Já no ano de 1360, a História Constitucional Inglesa, enuncia que os Juízes de Paz foram introduzidos no sistema de governo como elementos cuja atuação, voltada à solução de pendengas, objetivava a manutenção da paz social (BUZZI, 2013).

Buzzi (2013), acrescenta que em Portugal, já no Século XV, no ano de 1446, surgem os concertadores, com a incumbência singular de restabelecer a paz e a harmonia entre os adversários, podendo se valer para decidir todas as pequenas questões verbalmente, tanto dos usos e costumes.

As Ordenações de Bilbao e Burgos (país Basco - Espanha) de 1737 e 1776, respectivamente, já apontavam os preâmbulos da mediação e conciliação, de caráter voluntário e preventivo para questões comerciais.

A França, em 1791, estabeleceu na sua primeira Constituição escrita (art. 6º, do Capítulo V), o Gabinete Internacional Permanente para a Paz - Bureau de Paix, disciplinando que os tribunais ordinários não poderiam admitir nenhuma ação civil, sem que lhes fosse garantido que as partes compareceram, ou que o requerente fez

citar a parte contrária para tentar a conciliação (BUZZI, 2013). É possível conceber que a menção à conciliação neste sistema era uma condição de ação.

Ainda hoje, a conciliação na França é um dispositivo alternativo ao exercício da Jurisdição através do processo. O conciliador possui todas as garantias de imparcialidade e discricionariedade e tem como função estabelecer um acordo amigável entre os envolvidos. Além disso, é totalmente gratuita e exige a presença das partes perante o conciliador (SOUZA, 2008).

Na Itália, a conciliação se fez inicialmente presente no Código de 1865 e até hoje é admitida pelo Código de 1940.

Ainda, na Espanha, a tentativa prévia de conciliação encontrava-se exigida pelo artigo 460 da Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, muito embora essa obrigatoriedade haja sido posteriormente abolida pela Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000 (TAVARES, 2002; NÓBREGA, 2017).

Souza (2008), indica que desde 1913 o México ampliou o acesso à justiça de Paz, favorecendo a conciliação pré-processual.

Na Alemanha, a partir de 1924, a tentativa de conciliação perante o juízo precedia, obrigatoriamente, o ajuizamento da demanda, embora decorressem restrições (NÓBREGA, 2017). Aqui, também, é presumido que a menção à conciliação era uma condição de ação, que importava no interesse de agir.

No Brasil colônia, aplicava-se a ordem jurídica portuguesa que encontrava suas bases nas Ordenações do Reino, que compreendiam primeiro, as Ordenações Afonsinas (1446), depois, as Ordenações Manuelinas (1521), e quando Portugal estava sob domínio Espanhol, passou a vigorar as Ordenações Filipinas (1603). (XAVIER, 2011).

As Ordenações Afonsinas, no século XV, estimulavam a composição como mecanismos de prevenção de despesas, não sem deixar de excepcionar, porém, as causas de natureza criminal, a não comportar transação, como se depreende do previsto no Livro III²¹, Título XX, §5º.

²¹ Citação retirada do texto *fac-simile* das Ordenações Afonsinas: “E os juizes devem muito trabalhar por trazer as partes a concordia, e efto não he de neceffidade, mas de oneftidade, e virtude polos tirar de trabalho, omefios, e defpefas; pero nos feitos crimes, honde feja amoftrado o crime, devem fer punidos, e não ficarem fem pena; mas nos outros feitos, que aos juizes faõ inotos, e o direito das partes nom he a elles certo, affi como he no começo, devem trabalhar por os concordar; e conclufaõ dos Sabedores he, que nenhuu nam deve fer muito prompto a litiguar” (INSTITUTO DE HISTÓRIA E TEORIA DAS IDEIAS DA FACULDADE DE LETRAS DE COIMBRA, s.d.).

No século XVI, no período colonial brasileiro, a tendência seria mantida pelas Ordenações Filipinas que traziam previsão essencial de que os juízes tinham o dever de empenhar-se em conciliar as partes, como disposto no Livro III, Título XX, §1º, nestes termos: “E no começo da demanda dirá o juiz para ambas as partes, que antes que façam despesas, e se sigam entre eles os ódios e dissensões, se devem concordar [...]” (NASSAR, 1998 *apud* TAVARES, 2002, p. 32).

Considerando o processo desgastante e conturbado que era vivenciado no Brasil, logo após a proclamação da independência, em 1822, fez-se necessário, a formulação da primeira Constituição brasileira. Assim, foi outorgada por D. Pedro, a Carta Imperial de 1824. Nela foi criada a Justiça de Paz, que ficaria responsável principalmente pela conciliação dos litígios. Além disso, ao tratar da organização judiciária, estabeleceu a obrigatoriedade de o autor provar, em determinados conflitos, preliminarmente ao ajuizamento da ação, ter submetido o caso ao serviço de conciliação, conforme ordenava o art. 161: “Sem se fazer constar, que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará processo algum” (BRASIL, 1824, p. 22).

Nota-se que nessa Constituição, o instituto da conciliação manteve papel de destaque, permanecendo como procedimento extrajudicial prévio obrigatório para se ajuizar a demanda judicial, ou seja, a tentativa de conciliação, também foi nesse período, uma condição de ação.

Enquanto não fossem inaugurados os Juízos de Paz, a tentativa de reconciliação deveria ser promovida por todos os juízes e autoridades incumbidas, conforme constou do Decreto de 17 de novembro de 1824:

[...] antes de começar qualquer processo, se tentem os meios de reconciliação: Atendendo as repetidas queixas, que muitas pessoas pobres e miseráveis das diversas Províncias diariamente fazem subir à Minha Augusta Presença, sobre a impossibilidade de intentarem os meios ordinários dos processos, não só por incômodos, gravosos e tardios, mas até pelas grandes distancias em que muitos residem das Justiças competentes; e Desejando que todos os habitantes deste Império gozem já, quanto possível for, dos benefícios da Constituição, tendo ouvido o Meu Conselho de Estado: Hei por bem ordenar conforme a letra do artigo 161, do título 6º, capítulo único dela: Que nenhum processo possa desde já ter princípio, sem que primeiro se tenha intentado os meios de reconciliação como é também recomendado pela Ordenação do Reino, Livro 3º, título 20, Parágrafo 1º, devendo esta providencia ser geral e indefectivamente observada por todos os juízes e Autoridades a quem competir, enquanto não houverem os Juízes de Paz, decretados pelo artigo 162 da mesma

Constituição (DECRETO DE 17 DE NOVEMBRO DE 1824 *apud* MOTTA, 2013, p. 63).

A criação da Justiça de Paz só foi realizada em outubro de 1827 e foi a primeira grande reforma que sofreu o sistema judicial brasileiro. Apesar das críticas, desde a incapacidade de pessoas não-profissionais aplicarem corretamente as leis, até a impossibilidade de particulares se dedicarem à justiça sem remuneração, essa Justiça, influenciada pelos ideais liberais, visava a descentralização do poder real, bem como, a ampliação da participação política dos cidadãos, representou, então, a autonomia, a democratização e a descentralização administrativa tornando-se um símbolo da luta contra a herança colonial. (LUDWIG, 2012; MOTTA, 2010).

O Código de Processo Criminal do Império de Primeira Instância - Lei de 29 de novembro de 1832, do mesmo modo, expressa apego à conciliação, ao estabelecer a possibilidade de se recorrer ao Juiz de Paz para a solução do litígio (KEPPEN, 1997 *apud* TAVARES, 2002).

A tentativa de conciliação novamente aparece no Regulamento 737, art. 23 de 1850 e é exigida antes da propositura da causa em procedimento contencioso: “Nenhuma causa comercial será proposta em juízo contencioso, sem que previamente se tenha tentado o meio de conciliação, ou por ato judicial, ou por comparecimento voluntário das partes” (BRASIL, 1850, p. 3).

Keppen (1997 *apud* TAVARES, 2002) esclarece que mesmo após a Proclamação da República o Regulamento manteve seu prestígio sendo recepcionado inclusive pela Constituição Republicana de 24 de fevereiro de 1891, e alguns Estados o mantiveram até a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 1939, Lei Nacional, que não recepcionou o instituto da conciliação.

Tal situação, coincide com o momento em que se tem uma Federação, sendo possível a existência de conflitos entre a União e os Estados. Na mesma época acontecem situação no estrangeiro que possibilitam ao Judiciário o controle de atos administrativos (SOUZA, 2019).

A Consolidação das Leis do Processo Civil (1880), do Conselheiro Ribas, que se revestia de força de lei, preceituava, no art. 185: “Em regra nenhum processo pode começar sem que se faça constar que se tem intentado o meio de conciliação perante o Juiz de Paz” (BRASIL, 1880, p. 154 *apud* BUZZI, 2013, p. 17).

Contudo, o que deveria ser aperfeiçoado e propagado como forma de solução de litígios, tomou caminho inverso. O Decreto n. 359, de 26 de abril de 1890 e o Decreto n. 763, de 19 de setembro de 1890, fizeram romper a via conciliatória, ao alegar que a obrigatoriedade da conciliação não coadunava com a autonomia em que deviam agir os direitos e interesses individuais. Arrazoaram-se que a experiência reforçava a inutilidade da tentativa de conciliação e que, ao oposto, as despesas, prorrogações e complexidades que produziam haviam determinado sua eliminação em variados ordenamentos jurídicos estrangeiros (NASSAR, 1998 *apud* TAVARES, 2002).

Desta maneira, o diploma legal em comento, Decreto n. 359/1890 determinou:

É abolida a conciliação como formalidade preliminar ou essencial para serem intentadas ou prosseguirem as ações civis e comerciais, salvo às partes que estiverem na livre administração de seus bens, e aos seus procuradores legalmente autorizados a faculdade de porem termo à causa, em qualquer estado e instância, por desistência, confissão ou transação, nos casos em que for admissível e mediante escritura pública, termo nos autos, ou compromisso que sujeite os pontos controvertidos a juízo arbitral (BRASIL, 1890, p. 1).

Em janeiro de 1973, foi promulgada a lei n.º 5.869, que instituiu o Código de Processo Civil de 1973, em substituição ao CPC/1939 – que não recepcionou o instituto da conciliação, pois à época afirmava-se que a tentativa conciliatória representava forma de eliminar o processo, como já citado por Nassar (1998, *apud* TAVARES, 2002), o qual iniciou o resgate receoso da conciliação no ordenamento jurídico ao prever, expressamente, a obrigação do magistrado de tentar promover a conciliação entre as partes, e a concessão de força executiva às conciliações celebradas perante o Juízo, além de determinar as audiências de conciliação, segundo a qual deveriam as partes tentar se conciliar antes do início da fase de produção de provas.

Souza (2008), indica a inovadora iniciativa da Justiça Estadual gaúcha ao criar os Conselhos de Conciliação e Arbitragem, em 1982. Acrescenta o autor que o êxito da atividade gerou a instalação de diversos outros Juizados no estado do Rio Grande do Sul, com impactos em outros estados que, também, adotaram a

iniciativa. Além disso, setores ligados ao tema e a opinião pública se manifestaram, motivando, assim, um anteprojeto de Juizados, que resultou na edição da Lei n. 7.244/1984, a qual dispôs sobre a criação e funcionamento dos Juizados de Pequenas Causas.

Após um período de limitações de direitos e restrições quanto ao acesso à justiça, impostas por ditaduras civil-militar e, iniciativas que tentavam levar adiante a defesa das garantias individuais e de justiça universal, a promulgação da Constituição Federal de 1988, inaugura uma nova fase na história do país, ao trazer superior efetividade ao direito de acesso à justiça e, enfatiza a solução pacífica de conflitos, a começar do seu preâmbulo que diz:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a **solução pacífica das controvérsias**, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988, p.1, grifo nosso)

Além disso, a Carta Magna determinou, no art. 98, a criação de Juizados Especiais e ao instituir a figura dos juízes leigos, atribui-lhes funções de conciliação e auxílio no julgamento de causas de menor complexidade, bem como a justiça de paz, composta de cidadãos eleitos com competência para exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional.

Em 1991 é inaugurada a Lei 8213/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e, em consonância com o que aduz a Constituição Federal de 1988, prevê no art. 132:

A formalização de desistência ou transigência judiciais, por parte de procurador da Previdência Social, será sempre precedida da anuência, por escrito, do Procurador-Geral do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS ou do presidente desse órgão, quando os valores em litígio ultrapassarem os limites definidos pelo Conselho Nacional da Previdência Social – CNPS. (BRASIL, 1991, p. 99)

Em setembro 1995 é publicada a Lei n. 9.099 (Lei dos Juizados Especiais), com a previsão do art. 98 da Constituição Federal, se tornando um passo relevante “rumo à ampliação do acesso ao Judiciário [...]” (SOUZA, 2008, p. 102). Sendo estes, destinados ao processo e julgamento de causas de menor complexidade e de crimes de menor potencial ofensivo. O objetivo basilar nesta iniciativa é garantir máximo acesso à justiça e uma melhor efetividade jurídica, além de estabelecer uma aproximação entre o Judiciário e a população, possibilitando uma solução diligente dos litígios de menor obscuridade, através da conciliação.

A Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, que dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, antes da administração indireta e regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária, também, dá um passo importante ao estabelecer:

Art. 1º O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais (BRASIL, 1997, p. 1).

Em junho de 2001 ocorre mais um avanço voltado “ao atendimento das demandas oriundas das classes menos favorecidas, proporcionando um verdadeiro resgate da cidadania perdida nos rincões do país” (SOUZA, 2008, p.102): a criação dos Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal, o que veio a se concretizar com a Lei n. 10.259/2001, em cumprimento da Emenda Constitucional nº 22, de março 1999.

Com foco nas causas de baixa relevância econômica e menor potencial ofensivo, os juizados especiais federais vieram exercer dois objetivos preponderantes: ampliar o propósito de atuação da Justiça Federal, aproximando-a da sociedade e, ao mesmo tempo, tornar o processo judicial mais célere, garantindo efetividade à prestação jurisdicional (CEJ, 2012).

Um verdadeiro marco histórico foi a criação do Conselho Nacional de Justiça, CNJ, em 2004, instituído através da Emenda Constitucional nº 45,

conhecida como Reforma do Judiciário, nesse sentido ocorreu um considerável aperfeiçoamento na institucionalização da conciliação no âmbito do Poder Judiciário.

Noticiou o Supremo Tribunal Federal - STF, em 2009 a consolidação do Pacto Republicano de Estado I e II (2004 e 2009), respectivamente. O I Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo, assinado em 2004, teve um bom resultado no Legislativo. O II Pacto Republicano foi assinado no dia 13 de abril de 2009 pelos chefes dos três poderes. O acordo pauta-se em três eixos: proteção dos direitos humanos e fundamentais, agilidade e efetividade da prestação jurisdicional e acesso universal à Justiça (STF, 2009).

Ainda de acordo com o STF (2009), o pacto tem por objetivos o incremento do acesso universal à Justiça, especialmente dos mais necessitados; o aprimoramento da prestação jurisdicional, sobretudo mediante a efetividade do princípio constitucional da razoável duração do processo e a prevenção de conflitos; e o aperfeiçoamento e fortalecimento das instituições de Estado para uma maior efetividade do sistema penal no combate à violência e criminalidade, por meio de políticas de segurança pública combinadas com ações sociais e proteção à dignidade da pessoa humana.

Além disso, destaca-se entre os compromissos assumidos, “fortalecer a mediação e a conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados à maior pacificação social e menor judicialização” e “ampliar a edição de súmulas administrativas e a constituição de Câmaras de Conciliação (STF, 2009, p. 3).

Visando a padronização da política pública no Poder Judiciário, a Resolução n.º 125/2010 veio para estabelecer os princípios da mediação e da conciliação no âmbito judicial, um Código de Ética para mediadores e conciliadores judiciais, bem como o conteúdo detalhado de um programa pedagógico de cursos de formação específica de mediadores e conciliadores judiciais. Ainda, estabelece que os tribunais deverão criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania.

Pactuando com esse período de importantes avanços em matéria conciliatória, há que se concordar que novo Código de Processo Civil, aprovado pela Lei n.º 13.105/2015, fundou alterações consideráveis nos dispositivos processuais anteriormente efetivados. Uma das principais inovações foi o estabelecimento de regras que favorecem a solução alternativa de litígios, tanto que dedica um capítulo inteiro à mediação e à conciliação (art. 165 ao art. 175); permite a reestruturação do

procedimento a fim de colocar a tentativa de autocomposição antes do oferecimento da defesa pelo réu (art. 334 ao art. 695); permite a homologação do acordo extrajudicial de qualquer natureza (art. 515, III e art. 725, VIII); permite que no acordo judicial seja incluída matéria estranha (art. 515, §2º); permite acordo processuais atípicos (art. 190) (BRASIL, 2015).

Além disso, criou a possibilidade de interação entre as partes, já com o processo em andamento, a fim de que elas cooperem entre si e com o juízo, para que a solução da controvérsia seja a mais segura, rápida e justa possível (SAVARIS; SERAU JR., 2014 *apud* BERGAMASCHI; TARTUCE, 2016).

“Mais que um Código, temos, para os próximos anos, para as próximas décadas, o desafio de construir uma nova estrutura para a solução dos problemas do “nosso tempo”. É assim que Ferreira (2016, p. 7) prefacia o livro Os impactos do novo CPC nas ações previdenciárias, sob coordenação de Savaris e Sarau Jr. (2016).

Dito isso, o CPC/2015 pode ser um divisor de águas no sentido de preconizar uma nova praxe de resolução de conflitos. Se no passado, os meios consensuais eram concebidos como vias opcionais e complementares, atualmente, pode-se dizer eles passaram a exercer um papel de destaque na solução de conflitos, tendo, inclusive, uma lei específica para disciplinar o procedimento.

Requer esclarecer que a Lei 13.140/2015 - Lei de Mediação exclui, a princípio, a conciliação, e regulamenta a mediação nos âmbitos judicial e extrajudicial. No entanto, a Lei de Mediação é, em inúmeros itens mais específica e detalhada que o CPC/2015. Assim, “ela deve ser lida também com o intuito de identificar regras que, por analogia, sejam aplicadas à conciliação judicial” (BERGAMASCHI; TARTUCE, 2016, p. 103).

Numa conduta de comprometimento com essa concepção de resolução de conflitos, o CNJ (2016), ofereceu para download, em seu sítio eletrônico, a 6ª edição²² do Manual de Mediação Judicial. A publicação sintetiza informações sobre o processo de resolução de conflitos dentro do processo judicial e esforça-se para apresentar de maneira simplificada a teoria autocompositiva²³ relativa à mediação, aplicada por mediadores judiciais e conciliadores em várias iniciativas no Brasil.

²² Há uma versão mais recente, de 2018, porém, não está disponível para download.

²³ Para uma leitura mais detalhada sobre fases, técnicas e abordagens possíveis da conciliação, recomenda-se o Manual de Mediação e Conciliação da Justiça Federal (TAKAHASHI, *et al.*, 2019).

Por último, enfatiza-se o Manual de Mediação e Conciliação da Justiça Federal, idealizado por Takahashi [*et al.*] e publicado pelo CEJ (2019). Esta obra reflete as aprofundadas e constantes reflexões sobre o tema ligado à conciliação e apresenta enunciados e recomendações sobre este instituto no âmbito da Justiça Federal.