

O Direito à Ordem Jurídica Justa no Âmbito do CEJUSC Pré-processual do Recife, Pernambuco

The Right to a Fair Legal Order Within the Scope of CEJUSC Pre-procedural of Recife, Pernambuco

Jacqueline Augusta de Lucena Caldas¹

Resumo: O acesso à justiça é um direito fundamental e humano que enfrenta dificuldades para sua concretização ao longo da história. As últimas reformas judiciais colocam em destaque os mecanismos de mediação e conciliação na resolução adequada de conflitos, cuja fase pré-processual enfatiza o papel do Estado no direito à ordem jurídica justa. Este trabalho tem como objetivo principal analisar a historicidade e o paradigma do acesso à ordem jurídica justa a partir da realidade do CEJUSC Pré- Processual do Recife, capital pernambucana, em especial no que toca a emergência do papel do Estado cooperativo no âmbito da sociedade participativa. Para tanto, a proposta metodológica deste artigo parte de um levantamento bibliográfico para colocar o objeto na realidade política e social brasileira no contexto recente. Esta pesquisa é uma tentativa de contribuir com o debate acerca de uma concepção material de acesso à justiça, seus desafios, limites e possibilidades hoje.

Palavras-chave: acesso à justiça; ordem jurídica justa; CEJUSC.

Abstract: Access to justice is a fundamental and human right that has faced difficulties in achieving it throughout history. The latest judicial reforms highlight mediation and conciliation mechanisms in the adequate resolution of conflicts, whose pre-procedural phase emphasizes the role of the State in the right to a fair legal order. This work's main objective is to analyze the historicity and paradigm of access to the fair legal order based on the reality of the CEJUSC Pre-Procedural of Recife, the capital of Pernambuco, especially with regard to the emergence of the role of the cooperative State within the scope of participatory society. To this end, the methodological proposal of this article is based on a bibliographical survey to place the object in the Brazilian political and social reality in the recent context. This research is an attempt to contribute to the debate about a material conception of access to justice, its challenges, limits and possibilities today.

Keywords: access to justice; fair legal order; CEJUSC.

¹ Mestra em Direitos Fundamentais (DAMAS), instrutora de mediação judicial pelo CNJ, certificada pela ICFML, servidora do TJ/PE e gestora do CEJUSC, Recife. Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-9711-6331>. Email: jacqueline.lucena.caldas@tjpe.jus.br

Recebido em: 04/09/2024

Aprovado em: 07/12/2024

Sistema de Avaliação: *Double Blind Review*



1 Introdução

O acesso à justiça tem sido compreendido, tradicionalmente e sobretudo, como princípio constitucional que fundamenta o direito de acesso aos tribunais e o direito de recorrer da violação de direito subjetivo. Essa compreensão, contudo, foi ampliada nas últimas décadas. A história do princípio do acesso à justiça se relaciona, como não poderia deixar de ser, já que está inscrito no catálogo dos direitos fundamentais, com as próprias modificações dos direitos humanos. Dessa forma, torna-se imprescindível o entendimento do alcance histórico do acesso à justiça, considerando os paradigmas de resolução de conflitos na contemporaneidade.

Nesse contexto, o objeto de pesquisa deste artigo está inscrito em torno do estudo da historicidade do acesso à justiça, tendo como lente privilegiada o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) Pré-processual. Em outros termos, o objetivo é compreender a experiência de implementação do paradigma do tratamento adequado dos conflitos, tendo em vista as possibilidades e desafios, em especial no que toca a emergência do papel do Estado cooperativo no âmbito da sociedade participativa no Tribunal de Justiça de Pernambuco, na comarca da Capital.

Com a inserção da conciliação e mediação judicial no Poder Judiciário brasileiro, por meio do novo Código de Processo Civil, vieram novos desafios para implementação e manutenção do instituto no âmbito judicial, face à grande demanda gerada pela criação CEJUSCs em todo o Brasil, em 2010. A ideia da conciliação e mediação de conflitos realizados nos Centros Judiciários não tem o intuito apenas de desafogar o Poder Judiciário, mas também de promover a paz social e o bom relacionamento entre indivíduos.

Pensando nisso, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) dispensa especial atenção à necessidade da prática da conciliação e mediação na fase pré-processual, sustentando que a melhor forma de se fazer justiça é oportunizando às partes resolverem as suas contendas entre si, sem uma interferência direta do Poder Judiciário. Esta pesquisa trata, então, da conciliação e mediação de conflitos exatamente na fase pré-consensual, um mecanismo alternativo de solução dos conflitos de interesses.

Assim, a pesquisa se desenvolverá em torno da seguinte pergunta: Como se dá o desenvolvimento do direito fundamental à ordem jurídica justa no âmbito do CEJUSC Pré-Processual do Recife? Esse questionamento central que orienta o trabalho desdobra-se em outras questões. Quais os aspectos históricos na ênfase dos mecanismos consensuais de resoluções de conflitos, considerando o destaque para a fase pré-processual? Quais os esforços

no sentido de tornar a fase pré-processual de conciliação e mediação de conflitos uma política pública? Finalmente, como tem se dado a experiência de Recife no CEJUSC pré-processual?

A abordagem metodológica seguida por este estudo utiliza-se do método dedutivo, método de abordagem que parte de premissas gerais para obter conclusões específicas. Na tentativa de refletir sobre o problema proposto, o estudo parte de um levantamento doutrinário, composto por uma pesquisa bibliográfica, desenvolvida a partir de material já elaborado e disponível na forma de livros, artigos científicos e periódicos. Também serão levantados pontos relevantes na legislação brasileira quanto às formas de resolução de conflitos de interesses. Por último, uma pesquisa de dados procura analisar o funcionamento do processo de mediação e conciliação no CEJUSC Pré- Processual do Recife.

Com efeito, o acesso à justiça é um direito fundamental e humano que enfrenta obstáculos para sua concretização ao longo da história. Tratam-se de limites econômicos, sociais e/ou culturais. A superação dessas dificuldades requer ampliação não apenas dos caminhos de acesso, mas do próprio conceito de acesso à justiça.

2 A releitura contextualizada do acesso à justiça e os sentidos de um direito ao acesso efetivo à solução de conflitos

A ampliação do significado do direito de acesso à justiça para além do acesso aos tribunais foi teorizada na segunda metade do século XX. A publicação do relatório *Acesso à justiça*, de Bryan Garth e Mauro Cappelletti (1988) marca os estudos no tema por propor a superação da premissa de que o acesso à justiça não pode se limitar à simples ideia de postular em juízo; não se trata, pois, de mero “acesso ao juiz”, como era a tônica nos estados liberais burgueses dos séculos XVIII e XIX (Cappelletti; Garth, 1988).

O conceito se torna complexo materialmente, na medida em que os autores consideram o acesso à justiça como um direito humano e, mais do que isso, “[...] o mais básico dos direitos humanos” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 67). Hodiernamente, a noção de justiça está atrelada a “[...] valor, virtude, fundamento ético de equidade e igualdade a ser perseguido judicial ou extrajudicialmente, pouco importando a via utilizada para efeito de realização de direitos e interesses violados ou ameaçados de lesão” (Goretti, 2016, p. 67).

Não é de hoje que a doutrina procura diferenciar o direito fundamental ao acesso à justiça do mero acesso ao Poder Judiciário. Isso porque “[...] a garantia da inafastabilidade da prestação jurisdicional, importante conquista do Estado de Direito, não afasta a proposta de pensar em formas produtivas de compor as partes em conflito” (Tartuce, 2018, p. 2). De acordo

com Rodolfo de Camargo Mancuso (2009, p. 62), é preciso “[...] dessacralizar o acesso à justiça”, entendendo que nem todo conflito deve ser resolvido pelo Poder Judiciário e que devem ser estabelecidos “equivalentes jurisdicionais” como as formas adequadas de solução de conflitos.

No intuito de vislumbrar maneiras de implementação dessa forma de justiça, Cappelletti (1988) traz a ideia de *justiça coexistencial*, que tem como objetivo principal a preservação da “convivência pacífica”, uma aposta na constituição de novas esferas da justiça. É preciso enfatizar que essas novas esferas não devem substituir o Judiciário naqueles casos em que essa instituição deve ser considerada, como exemplo extremo: questões relativas aos direitos indisponíveis. Mas o que devem fazer tais novas esferas é realizar uma atuação acompanhada pelo próprio Estado e pela sociedade civil, com presença atuante e propositiva a fim de oferecer material e insumo para reflexão e ação de todos os envolvidos nesse processo.

Sob a lógica desse novo modelo de Estado, a pacificação de conflitos deixa de ser um encargo estritamente jurisdicional (e, portanto, formal), exercido diretamente pelo Estado-Juiz (por meio do processo). Consequentemente, os métodos formais e informais de administração de conflitos perdem o *status* de polos autoexcludentes e passam a coexistir, abandonando a condição de duplo polo antagônico em oposição e oscilação (Goretti, 2016, p. 80).

A propósito, destaca-se também a colaboração de Ingo Wolfgang Sarlet (2009) enquanto referencial teórico desta pesquisa, o qual parte da premissa de que os deveres fundamentais guardam íntima (embora não exclusiva) vinculação com a assim designada dimensão objetiva dos direitos fundamentais. O fortalecimento da noção de deveres fundamentais traz em si o direito à igual repartição dos encargos comunitários demandados pela existência e pelo funcionamento da comunidade estatal. Assim, a categoria dos deveres fundamentais não se limita apenas em relação a direitos individuais (no sentido de direitos de liberdade), mas alcança também deveres de natureza política, bem como deveres sociais, econômicos, culturais e ambientais.

Não menos importante é o destaque das contribuições de Boaventura de Sousa Santos (2011) em sua obra *Para uma revolução democrática da justiça*. O autor aborda a questão do acesso à justiça não apenas do ponto de vista da justiça estatal. Sugere uma nova maneira de ensinar, de aplicar e de pensar o direito, que, consequentemente, reflete na maneira como se comportarão suas instituições e seus operadores, além da própria sociedade em relação aos direitos de que é detentora (Santos, 2011, p. 69).

É no esteio das ideias do novo enfoque de justiça e das ideias de democratização do Estado que se percebe a fratura do dogma do acesso ao Judiciário como única forma de acesso à justiça. Surge, então, o paradigma de jurisdição compartilhada, com novos mecanismos judiciais e extrajudiciais, com a participação de outros atores no cenário jurídico, com procedimentos menos engessados, redesenhando o acesso à justiça. Agora, significando o acesso a uma ordem jurídica justa, célere, tempestiva e democrática.

De acordo com as reflexões de Kazuo Watanabe (2019), a partir da contextualização do acesso à justiça no Brasil, “não se organiza uma Justiça para uma sociedade abstrata, e sim para um país de determinadas características sociais, políticas, econômicas e culturais” (Watanabe, 2019, p. 4). Desta feita, os significados de acesso à justiça no Brasil estão profundamente relacionados a ambivalências e contradições de sua realidade concreta. O acesso à justiça no Brasil, fundamentalmente entendido como direito de acesso à ordem jurídica justa, aponta para alguns elementos, tal como destaca Watanabe: direito à informação e perfeito conhecimento do direito substancial e à organização de pesquisa permanente a cargo de especialistas e orientada à aferição constante da adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do País; (2) direito de acesso à justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa; (3) direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela de direitos; (4) direito à remoção de todos os obstáculos que se anteponham ao acesso efetivo à Justiça com tais características (Watanabe, 2019, p. 10).

Pensando a realidade brasileira, Watanabe (2019, p. 82) parte da grave crise que afeta a justiça nacional, principalmente em termos de morosidade, efetividade e adequação de suas soluções, para apontar a principal incongruência do paradigma do método adjudicatório para resolução dos conflitos. Sobretudo no que toca aos conflitos em que as partes terão uma continuidade da relação, os meios consensuais revelam-se bastante pertinentes, já que ninguém melhor que as próprias partes para entender suas peculiaridades e necessidades. Por isso, o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional precisa assegurar um “acesso qualificado à justiça que propicie ao jurisdicionado a obtenção da tutela jurisdicional efetiva, tempestiva e adequada” (Watanabe, 2019, p. 82).

Em suma, para que os meios alternativos de solução de conflitos, em especial dos meios consensuais, sejam corretamente utilizados e constituam efetivamente um modo de assegurar aos jurisdicionados um verdadeiro e adequado acesso à justiça e à ordem jurídica justa, é necessário estabelecer uma *política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses*,

que dê um mínimo de organicidade e controle à sua prática, com fixação de critérios e condições para o seu exercício, estabelecimento de carga horária e métodos para a capacitação e treinamento dos mediadores/conciliadores, e controle por órgão competente, em nível nacional [...]. Com essas providências e cautelas, teremos certamente um verdadeiro acesso à justiça, com a substituição da atual ‘cultura da sentença’ pela ‘cultura da pacificação’” (Watanabe, 2019, p. 86).

Finalmente, se a justiça é uma obra coletiva, deve haver a participação das próprias partes, da sociedade e das instituições e pessoas responsáveis pela solução dos conflitos de interesse na busca de acesso à justiça. Essa mentalidade e essa prática estão nos esforços da política judiciária nacional. A elaboração de uma atuação institucional plural solicita que seja levada em conta a constituição de novas esferas da justiça e será parte integrante do projeto de reforma do Judiciário.

3 O Estado cooperativo, o direito à ordem jurídica justa e o novo paradigma de acesso à justiça no contexto das reformas judiciais no Brasil

São três os marcos regulatórios que regem os métodos consensuais no Brasil: a) a Resolução nº 125/2010 do CNJ; b) os novos dispositivos do CPC; e c) as normas sucessivamente promulgadas com a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015). Dessa forma, pode-se falar hoje em um microsistema brasileiro de métodos consensuais de solução de conflitos.

Com efeito, as atribuições do CNJ estão previstas no artigo 103-B, § 4º, da Constituição Federal (Brasil, 1988). Entre elas, destaca-se a implementação de políticas públicas judiciárias, a fim de concretizar efetivamente o acesso à ordem jurídica justa. Decorre daí a premissa de que cabe ao Poder Judiciário, por meio do CNJ, institucionalizar, em caráter permanente, além dos meios contenciosos, formas efetivas de composição de controvérsias, como a utilização dos meios autocompositivos de resolução de conflitos.

Nesse contexto, o CNJ criou a Política Pública Nacional de Conciliação no Judiciário, por meio da Resolução nº 125/2010, sedimentando uma busca pela implementação de uma política nacional pautada no tratamento dos conflitos por meios consensuais. Tal política tem como escopo incentivar e efetivar a prática de métodos autocompositivos de resolução de conflitos, mediante desenvolvimento e criação de núcleos e centros de conciliação em todo o país. Esses métodos têm em si a promessa de serem instrumentos pacificadores, visto que a conflituosidade do modelo tradicional de jurisdição é substituída pelo consenso entre os

interessados, por meio de concessões recíprocas, permitindo a preservação e o aprimoramento das relações sociais.

Inaugurou-se, assim, um movimento tendente a prestigiar a utilização dos meios não adversariais de resolução de conflitos na seara judicial e extrajudicial, como mecanismos efetivos de pacificação social. A política pública conciliatória em comento incita e norteia não apenas os órgãos judiciários neste caminho, mas também influencia as autoridades públicas e a comunidade jurídica em geral para a necessidade de revisão de paradigmas. A busca da conciliação passa a ser um norte de observância dentro do Judiciário brasileiro, não mais uma mera opção.

Cria-se, então, a indispensabilidade de tribunais e magistrados enfrentarem questões como solucionadores de problemas ou como efetivos pacificadores. Segundo André Azevedo (2016, p. 23), a pergunta é recolocada nos seguintes termos: deixa de ser “como deve sentenciar em tempo hábil” e passa a ser “como devo abordar essa questão para que os interesses que estão sendo pleiteados sejam realizados de modo mais eficiente e no menor prazo”. Nesse ambiente reformador e de reposicionamento de paradigmas, os meios autocompositivos são complementares à atuação estatal, mas não menos valiosos que esta. O programa lançado pelo CNJ se vale da conciliação, da mediação, da negociação e de outros recursos postos à sua disposição, perquirindo a composição das contendas mais comuns, típicas da convivência em sociedade.

4 A busca pela democratização do acesso à justiça no CEJUSC Pré-Processual do Recife

Dentro da perspectiva da historicidade da legalização de novos paradigmas como meio para a solução de conflitos e pacificação social, emerge a importância da Resolução nº 125/2010, aqui já mencionada, para implementar o acesso à prestação jurisdicional através dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs). Além disso, nos termos do art. 334 do Código de Processo Civil de 2015, combinado com o art. 27 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação), houve a necessidade de todos tribunais adequarem toda sua estrutura organizacional e física para oferecerem “antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão” (Brasil, 2020).

Assim, configura-se a ampliação das determinações que a Resolução nº 125/2010 impõe aos Tribunais para a implementação da Política Pública de Resoluções Adequadas de Conflitos,

que vai desde a obrigação de criar Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs), Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), cursos de capacitação, treinamento e aperfeiçoamento de mediadores e conciliadores, com a observância do conteúdo programático e carga horária mínimos estabelecidos pelo CNJ, banco de dados para a avaliação permanente do desempenho de cada Centro, além de cadastro dos mediadores e conciliadores que atuam nesses serviços.

Entre as diretrizes elaboradas na Resolução nº 125/2010, Watanabe (2011, p. 4) reforça a importância delas para a efetiva consecução de uma política pública conciliativa: a) obrigatoriedade de implementação da mediação e da conciliação por todos os tribunais do país; b) disciplina mínima para a atividade dos mediadores/conciliadores, como critérios de capacitação e treinamento; c) confidencialidade, imparcialidade e princípios éticos no exercício da função dos mediadores/conciliadores d) remuneração do trabalho dos mediadores/conciliadores; e) estratégias para geração da nova mentalidade e da cultura da pacificação, inclusive com criação pelas faculdades de direito de disciplinas específicas para capacitação dos futuros profissionais de direito em meios alternativos de resolução de conflitos, em especial a mediação e a conciliação; f) controle Judiciário, ainda que indireto e a distância, dos serviços extrajudiciais de mediação/conciliação.

Desde 2006, são realizadas anualmente campanhas e movimentos em prol da conciliação, envolvendo os Tribunais de Justiça, Tribunais do Trabalho e Tribunais Federais, que selecionam processos que tenham possibilidade de acordo e intimam as partes envolvidas para solucionarem o conflito. A última campanha, realizada em 2020, trouxe o conceito *Conciliação: menos conflito, mais resultado*. As ações demonstram como o método de solução de conflitos pode gerar acordos que priorizam as condições das partes, sem que elas passem por – ou reduzam – eventuais desgastes e custos de um processo judicial (Brasil, 2020).

O novo CPC, por sua vez, também se dedica bastante aos métodos consensuais de solução de conflitos (conciliação e mediação), que utilizam um terceiro o qual contribui para que as próprias partes cheguem à solução do conflito e à pacificação. Essa afirmação pode ser atestada quando se percebe que o novo CPC coloca as práticas consensuais em um amplo quadro de política judiciária, logo nos parágrafos do art. 3º, ao estabelecer como dever do Estado promover, desde que possível, a solução consensual dos conflitos, a ser incentivada por todas as instituições ligadas à justiça, antes ou durante o processo (BRASIL, 2015, *online*).

Destarte, como prevê o art. 1º, parágrafo único, da Resolução nº 125/2010, cabe “antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de

controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão” (Brasil, 2010).

Para complementar a formação do microsistema sobre os meios consensuais de resolução de conflitos, como cita Ada Pellegrini Grinover, acrescente-se a Lei nº 13.140/2015, que, em seu art. 1º e parágrafo único, dispõe:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Parágrafo único. Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia (Brasil, 2015.).

A propósito, existe o Enunciado 14 do Conselho da Justiça Federal, que prevê que a mediação é um método que deve ser incentivado pelo Estado, com a “participação da sociedade” (Brasil, 2016). Assim, o sistema normativo está estruturado para a disseminação da cultura de paz.

Observa-se, assim, que a cultura de paz é a mola propulsora desse microsistema, porque dela resulta a mudança de paradigmas para solução de conflitos de forma adequada, em que os protagonistas são as partes. O Estado-Juiz promove os meios necessários para elas chegarem a um consenso no sistema onde todos saem ganhando, porque compuseram a solução para suas demandas, com a liberdade de escolhas e a facilitação do diálogo através dos mediadores e conciliadores judiciais capacitados para tal atividade.

Nesse mesmo ponto de vista, observa-se que os NUPEMECs, como prevê os incisos I e II, do art. 7º da Resolução nº 125, são criados dentro dos Tribunais para “implementar, no âmbito de sua competência, a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, em conformidade com diretrizes estabelecidas nesta Resolução” (Brasil, 2010), além de “planejar, implementar, manter e aperfeiçoar as ações voltadas ao cumprimento da política e suas metas” (Brasil, 2010), dentre outras atribuições de gestão.

Do mesmo modo, a Resolução nº 125 define, em seu art. 8º, os CEJUSCs, que, além de realizarem as audiências previstas no art. 334 do CPC nos processos distribuídos para as Varas, também realizam efetivamente a prestação jurisdicional, quando o cidadão ou cidadã solicita um pedido de mediação diretamente no setor Pré-processual, logra êxito na composição de seu conflito e tem seu acordo homologado pelo Juiz/Juíza coordenador(a) do CEJUSC competente.

Por isso, observa-se termos específicos nos instrumentos normativos, citando ora audiências, ora sessões, pois são distinções próprias desses dois setores dos CEJUSCs, um processual e outro pré-processual, vejamos:

Art. 8º Os tribunais deverão criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs), unidades do Poder Judiciário, preferencialmente, responsáveis pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão (Brasil, 2010, *online*).

§ 1º As sessões de conciliação e mediação pré-processuais deverão ser realizadas nos Centros, podendo as sessões de conciliação e mediação judiciais, excepcionalmente, serem realizadas nos próprios juízos, juizados ou varas designadas, desde que o sejam por conciliadores e mediadores cadastrados pelo Tribunal (inciso VII do art. 7º) e supervisionados pelo juiz coordenador do Centro (art. 9º) (Brasil, 2010, *online*).

Nesse contexto, fundamental acrescentar que a Resolução nº 219, de 26 de abril de 2016, que “dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo grau e dá outras providências” (BRASIL, 2016, *online*), teve seu art. 2º alterado pela Resolução nº 282, de 29 de março de 2019, elevando o *status* dos CEJUSCs de área de apoio judicante para unidade judiciária:

Art. 2º Para fins desta Resolução, consideram-se:

II – Unidades judiciárias de primeiro grau: varas, juizados, turmas recursais, zonas eleitorais e Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs), compostos por seus gabinetes, secretarias e postos avançados, quando houver (Brasil, 2019).

Decerto, os CEJUSCs, como as Varas, passaram à condição de Unidades Judiciárias para terem suas próprias estruturas físicas e corpo funcional, com lotação de servidores e juízes coordenadores com conhecimentos específicos na área de resolução adequada de conflitos, para atuar nos processos próprios dessas unidades.

Acrescente-se a essa estrutura a designação de membros dos tribunais para fazer parte de fóruns estaduais e federais com o objetivo de criar e implementar ações para o desenvolvimento da política pública prevista pela Resolução nº 125 do CNJ, para este trabalho será pertinente à análise prevista no art. 1º do Estatuto do Fórum Nacional da Mediação e Conciliação (FONAMEC), que trata do fórum composto pelos núcleos existentes nos Tribunais Estaduais e Distrito Federal, confirme-se:

Art. 1º O Fórum Nacional da Mediação e Conciliação, de âmbito nacional, é composto pelos magistrados Presidentes e Coordenadores dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) dos Estados e do Distrito Federal e pelos magistrados coordenadores dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSC (Brasil, 2015, *online*).

Dessas reuniões ordinárias do FONAMEC são editados Enunciados que estabelecem parâmetros de atuação dos NUPEMECs e dos CEJUSCs. Por conseguinte, registre-se que o FONAMEC foi criado em 12 de dezembro de 2014, durante o Encontro Nacional de Núcleos de Conciliação, promovido pelo CNJ, e sua finalidade está expressa no artigo 2º do seu Estatuto, *in verbis*:

Art. 2º O FONAMEC tem por finalidade o implemento da Mediação e Conciliação nos Estados e Distrito Federal buscando fomentar a cultura da paz, com a apresentação e discussão de propostas para:

I – Criação e alteração de leis, regulamentos e procedimentos;

II – Desenvolvimento de sistemas de informação, portais e canais de comunicação;

III – Congregação de magistrados e servidores que atuem com mediação e conciliação aperfeiçoando e uniformizando os métodos consensuais de resolução de conflitos por meio de intercâmbio de experiências;

IV – Melhorar a articulação e integração com: o Conselho Nacional de Justiça, órgãos de Governo e demais entidades de apoio e representação que atuem diretamente no segmento; [...] (Brasil, 2015).

A relevância que possui este Fórum foi ressaltada com a alteração introduzida pela Emenda nº 2 à Resolução nº 125, quando salienta que consiste na valorização dos Fóruns de Coordenadores de NUPEMECs. A partir da nova redação, tanto o Fórum Nacional de Mediação e Conciliação (FONAMEC) – da Justiça Estadual – como o Fórum Nacional de Conciliação e Mediação da Justiça (FONACOM) - da Justiça Federal poderão firmar enunciados, de aplicabilidade restrita ao respectivo segmento da Justiça, que, se aprovados pela Comissão Permanente de Acesso à Justiça e Cidadania, terão força normativa como se integrassem a Res. 125/10 (Azevedo, 2016, p. 43).

Atualmente existem 56 enunciados que foram apreciados pela Comissão de Acesso à Justiça e Cidadania do CNJ, nos termos do art. 12-A e §§ da Resolução nº 125, desses foram rejeitados cinco, retificados seis e um teve sua apreciação sobrestada.

Nesse contexto do cenário nacional, o Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) encaminhou à Assembleia Legislativa o projeto que resultou na Lei Complementar que alterou o Código de Organização Judiciária do Estado de Pernambuco, através da Lei Complementar nº 353, de 23 de março de 2017, acrescentando artigos que tratam dos órgãos do sistema de resolução consensual do Tribunal, como expresso no art. 2º:

Art. 2º Sob o título “Subseção Única - Do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos - NUPEMEC”, ficam acrescidos os arts. 75-A, 75-B e 75-C à Lei Complementar nº 100, de 21 de novembro de 2007 - Código de Organização Judiciária do Estado de Pernambuco, com a seguinte redação: [...] (Pernambuco, 2017).

Essas alterações foram fundamentais para adequar os órgãos do sistema de resolução consensual, que já existiam desde 2007, aos padrões descritos pela Resolução nº 125, conforme

o art. 2º da Lei Complementar nº 353/2017, que acrescentou o art. 75-A ao Código de Organização Judiciária e especificou o NUPEMEC e sua composição e o criou no art. 3º da mesma LC nº 353, no âmbito do TJPE:

Art. 75-A. O Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos é integrado por órgãos de gestão, unidades jurisdicionais e unidades conveniadas, públicas ou privadas, assim definidas:

I - Fórum Estadual de Coordenadores de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania - FOCEJUS;

II - Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSC;

III - Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação - CPCM;

IV - Casas de Justiça e Cidadania.

[...] (Pernambuco, 2007).

Art. 3º Ficam criados, no âmbito da Organização Judiciária do Estado de Pernambuco:

I - o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos - NUPEMEC; [...] (Pernambuco, 2017).

Dentre os órgão existentes no sistema de resolução adequadas de conflitos do TJPE que foram adaptados estavam as Centrais de Conciliação, Mediação e Arbitragem, que foram transformadas em CEJUSCs, além da criação das Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação (CPCMs), através da citada Lei Complementar nº 353/2017, *in verbis*:

Art. 4º As Centrais de Conciliação, Mediação e Arbitragem das Comarcas do Cabo de Santo Agostinho, Caruaru, Garanhuns, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Pesqueira, Petrolina, Recife e Santa Cruz do Capibaribe ficam transformadas em Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSC (Pernambuco, 2017).

Acrescente-se que o Código de Organização Judiciária define os CEJUSCs no art. 475-A, § 3º, acrescido pela citada LC nº 353/2017:

§ 3º Os CEJUSCs são unidades jurisdicionais auxiliares vinculadas a todas as varas ou juizados especiais de uma mesma jurisdição, com atribuições para:

I - atender e orientar os cidadãos sobre os seus direitos, deveres e garantias, a fim de facilitar o acesso à Justiça e à solução pacífica dos conflitos;

II - promover, mediante a adoção de técnica apropriada, a solução consensual de conflitos de natureza cível, fazendária, previdenciária, familiar e outras em que a lei admita acordo ou transação;

III - participar de outras atividades de desenvolvimento da cidadania, da justiça e da cultura de pacificação social, a critério do Tribunal de Justiça (Pernambuco, 2007).

Igualmente foram criadas as CPCMs, conforme a previsão do § 5º do art. 475-A, que são unidades instituídas e mantidas, mediante convênio, por entidades públicas ou privadas, com as atribuições previstas no § 3º do citado artigo e vinculadas ao CEJUSC da Comarca, onde houver, ou a um juiz coordenador com as competências definidas no § 4º (Pernambuco, 2007).

Dessa maneira, constata-se que o CEJUSC Pré-processual Recife teve a continuidade na prestação jurisdicional desde 2007, através das chamadas Centrais de Conciliação, Mediação

e Arbitragem, sendo sua atuação mais difundida após a entrada em vigor do CPC de 2015 e da Lei de Mediação, juntamente com a edição da Lei Complementar nº 353 do TJPE.

Diante disso, o acesso à justiça sem a judicialização, através do CEJUSC Pré-processual, é realizado de maneira efetiva e direta para todos os cidadãos e cidadãs que recorrem aos serviços ali prestados, exatamente como determinam os Enunciados nº 05 e 06 do FONAMEC:

ENUNCIADO nº 05 - O setor de solução de conflitos pré-processual dos CEJUSCs poderá atender as partes em disputas de qualquer natureza, exceto aquelas que tratem de direitos indisponíveis não transacionáveis, nos termos do art. 3º da Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), colhendo, sempre que necessária, nos termos da lei, a manifestação do Ministério Público, antes da homologação pelo Juiz Coordenador (Brasil, 2016).

ENUNCIADO nº 06 - Sempre que possível, deverá ser buscado o tratamento pré-processual do conflito, evitando-se a judicialização (Brasil, 2016).

Registre-se que não houve cessação da prestação jurisdicional do CEJUSC Pré-processual no período pandêmico, conforme a produtividade extraída dos sistemas JUDWIN e PJE. No ano de 2019, foram prolatadas 3.664 sentenças homologatórias de acordo; nos anos de 2020 e 2021, foram 3.616.

Respaldando a continuidade das atividades dos Centros, nesse período da pandemia houve a edição das Instruções Normativas Conjuntas nº 05 e 06/2020 pelo TJPE para adequação das sessões de mediações e conciliações realizadas pelos CEJUSCs, o que resultou em mais uma forma do acesso à resolução de conflitos pela forma virtual, *in verbis*:

Instrução Normativa Conjunta 06/2020 - Autoriza os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania - Cejuscs e demais unidades vinculadas ao Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução De Conflitos - Nupemec, do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, a realizar audiências de conciliação e mediação por meio da Plataforma Emergencial de Videoconferência disponibilizada pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ, no período de isolamento social decorrente da Pandemia da Covid-19 (Pernambuco, 2020).

Instrução Normativa Conjunta 05/2020 - Disciplina o uso do aplicativo WhatsApp como meio de comunicação institucional nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSC’s, no âmbito do Poder Judiciário do Estado Pernambuco, durante o período de regime de plantão extraordinário instituído por meio da Resolução nº 313, de 19 de março de 2020, do Conselho Nacional de Justiça (Pernambuco, 2020).

Nesse contexto, constata-se o cumprimento das determinações previstas pela Resolução nº 125 do CNJ, com o consequente acesso à justiça de forma ampla e eficaz através do CEJUSC Pré-processual Recife.

O CNJ determinou, no art. 5º da Resolução nº 125, para a implementação da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, a participação de rede constituída pelos órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas, inclusive universidades e instituições de ensino.

Nessa perspectiva, faz-se importante ter a visão da diversidade, ou seja, ao sistema multiportas de solução de conflitos, para além do acesso à justiça como sinônimo da forma processualística tradicional ao Poder Judiciário. Sobre o assunto, Paula Filho (2020, p. 28) assevera: “Hoje, diante da valorização que tem se dado ao modelo multiportas de gestão de conflitos, a ideia de Acesso à Justiça como acesso ao juiz ou ao Judiciário parece definitivamente superada”. Isto acontece porque a ideia de justiça, contemporaneamente, está mais associada à ética e ao que é perseguido judicial ou extrajudicialmente (GORETTI, 2016, p. 67).

Tartuce (2018, p. 2), também neste sentido, afirma:

O acesso à justiça merece atenção especialmente considerando que não necessariamente coincide com o acesso ao Poder Judiciário; a garantia da inafastabilidade da prestação jurisdicional, importante conquista do Estado de Direito, não afasta a proposta de pensar em formas produtivas de compor as partes em conflito.

Compreende-se, então, que o acesso à justiça deve ir além da garantia de inafastabilidade da jurisdição, “[...] não sendo adequado, numa ótica multiportas, enquadrá-los como sinônimos” (Paula Filho, 2020, p. 29). Isto porque, ao determinar que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV, CF/88), tal previsão garante a todos acesso aos Tribunais, porém sem definir que esta seria a única forma de realização da justiça.

Por conseguinte, não há que se imaginar que o acesso à justiça é somente a inafastabilidade da jurisdição; vai além e torna-se fundamental a escolha pelo sistema multiportas de composição de conflitos para realização das soluções, além dos limites do Poder Judiciário.

A Resolução nº 125, no art. 6º, incisos V e VI, foi expressa em reafirmar a necessidade da participação de órgãos para a implementação da política pública judiciária, como podemos observar:

6º Para o desenvolvimento da rede referida no art. 5º desta Resolução, caberá ao Conselho Nacional de Justiça: (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)
[...]

V – buscar a cooperação dos órgãos públicos competentes e das instituições públicas e privadas da área de ensino, para a criação de disciplinas que propiciem o surgimento da cultura da solução pacífica dos conflitos, bem como que, nas Escolas de Magistratura, haja módulo voltado aos métodos consensuais de solução de conflitos, no curso de iniciação funcional e no curso de aperfeiçoamento;

VI – estabelecer interlocução com a Ordem dos Advogados do Brasil, Defensorias Públicas, Procuradorias e Ministério Público, estimulando sua participação nos

Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania e valorizando a atuação na prevenção dos litígios; [...] (Brasil, 2010).

Assim, coube aos Tribunais formarem suas redes e o TJPE, através do art. 75-A, § 5º, da Lei Complementar Estadual nº 353/2017 (Código de Organização Judiciária do Estado de Pernambuco) e nos artigos 19 e 26 da Resolução TJPE nº 410/2018, instituiu as CPCMs para que fossem realizados convênios com as entidades públicas e privadas.

5 Considerações finais

Na presente pesquisa, buscou-se analisar a historicidade e o paradigma do acesso à ordem jurídica justa a partir da realidade do CEJUSC Pré-processual do Recife, capital pernambucana. Para tanto, promoveu-se um levantamento doutrinário a partir de uma pesquisa bibliográfica que historiciza pontos de desenvolvimento teórico acerca do conceito de acesso à justiça, avança para a legislação brasileira sobre o assunto, levanta as políticas públicas no setor e, por último, acrescenta dados sobre o funcionamento do processo de mediação e conciliação pré-processual no CEJUSC Recife.

Ademais, foi feita uma extensa análise sobre a doutrina que norteia o acesso à justiça e os novos dispositivos que foram apresentados para a escolha do sistema multiportas, como também o desenvolvimento da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, a qual está satisfatoriamente sendo cumprida pelo TJPE através do CEJUSC Pré-processual Recife, proporcionando o acesso à justiça de forma satisfatória.

Referências

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao_125_29112010_23042014190818.pdf. Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 05 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 05 abr. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Fórum Nacional da Mediação e Conciliação. **Estatuto do Fórum Nacional da Mediação e Conciliação.** 2015. Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/documents/88944/1033687/ESTATUTO+DO+FONAMEC.PDF/ec003d94-2a29-42c3-9752-072251bf177a>. Acesso em: 07 jun. 2022.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios. **Enunciado 14.** 2016. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/887>. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 219, de 26 de abril de 2016.** Dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo grau e dá outras providências. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_219_26042016_05062019132733.pdf. Acesso em: 06 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 282, de 29 de março de 2019.** Altera a Resolução CNJ nº 219, de 26 de abril de 2016, que dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo grau e dá outras providências. Disponível em: https://www.stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/Res_282_2019_CNJ.pdf. Acesso em: 06 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 326, de 26 de junho de 2020.** Dispõe sobre alterações formais nos textos das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado095501202007065f02f4f596cd5.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça.** Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

GORETTI, Ricardo. **Mediação e acesso à justiça.** Salvador: Juspodivm, 2016.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

PAULA FILHO, Alexandre Moura Alves de. **Reforma processual e argumentação contra legem:** quais fatores influenciam os Juízos das Varas Cíveis de Recife/PE a não designarem a

audiência prevista no art. 334 do CPC? 2020. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2020.

PERNAMBUCO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. **Lei Complementar nº 100, de 21 de novembro de 2007**. Dispõe sobre o Código de Organização Judiciária do Estado de Pernambuco, e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pe/lei-complementar-n-100-2007-pernambuco-dispoe-sobre-o-codigo-de-organizacao-judiciaria-do-estado-de-pernambuco-e-da-outras-providencias-2019-07-03-versao-compilada>. Acesso em: 08 jun. 2022.

PERNAMBUCO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. **Lei Complementar nº 353, de 23 de março de 2017**. Altera a Lei Complementar nº 100, de 21 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Código de Organização Judiciária do Estado de Pernambuco e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pe/lei-complementar-n-353-2017-pernambuco-altera-a-lei-complementar-no-100-de-21-de-novembro-de-2007-que-dispoe-sobre-o-codigo-de-organizacao-judiciaria-do-estado-de-pernambuco-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 08 jun. 2022.

PERNAMBUCO (Estado). Tribunal de Justiça de Pernambuco. **Instruções Normativas Conjuntas nº 05 e 06/2020**. Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/documents/10180/149195/PORTARIA+CONJUNTA+5.2020.pdf/5a3b1ef4-47f2-0be4-f385-c88975a86439>. Acesso em: 09 jun. 2022.

PERNAMBUCO (Estado). Tribunal de Justiça de Pernambuco. **Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação - CPCMs**. Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/web/resolucao-de-conflitos/cejuscs-camaras/camaras>. Acesso em: 09 jun. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. Coimbra: Almedina, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2009.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

WATANABE, Kazuo. **O acesso à ordem jurídica justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.