



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**O ARRANJO DE GOVERNANÇA NA POLÍTICA JUDICIÁRIA
DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E A INCLUSÃO DO OFICIAL
DE JUSTIÇA COMO ATOR INTERNO NO ÂMBITO
CONCILIATÓRIO**

EMERSON MACHADO XAVIER

GT 10 ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA E DESAFIOS DE GESTÃO NO PODER JUDICIÁRIO

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

O arranjo de governança na Política Judiciária de Solução de Conflitos e a inclusão do Oficial de Justiça como ator interno no âmbito conciliatório

Resumo: Face o excesso de judicialização e o alto custo da máquina judiciária, faz-se necessário empreender esforços para aplicar os Métodos Alternativos de Solução de Conflitos. Este ensaio fará uma breve análise do arranjo de governança na Política Pública Judiciária de Solução de Conflitos, seus principais atores internos e externos, instrumentos e os mecanismos de coordenação. Com base no trinômio “comprometimento, coordenação e cooperação”, fundamentais em toda política pública, buscamos conjugá-lo com o Sistema de Justiça Multiportas brasileiro. É verificada algumas implicações do modelo estatista adotado pelo Estado na seara da resolução de controvérsias. Por fim, será analisada a importância de inserir o oficial de justiça, qual burocrata de nível de rua, como ator interno de atuação externa no contexto conciliatório.

Palavras-Chaves: Governança na Política Judiciária. Solução de Conflitos. Oficial de Justiça.

1. Introdução

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu por meio da Resolução n.º 125/2010 a Política Judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses, cujo objetivo é “consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios” (BRASIL, 2010). Os chamados Métodos Alternativos de Solução de Conflitos (MASC)¹, além de promoverem uma rápida prestação jurisdicional aos litigantes, contribuem para reduzir “a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças” (BRASIL, 2010).

É realmente necessário reduzir os crescentes gastos com a máquina judiciária, conforme se depreende do Relatório Justiça em Números 2020 publicado pelo CNJ:

Em 2019, as despesas totais do Poder Judiciário somaram R\$ 100,2 bilhões, aumento de 2,6% em relação a 2018. As despesas referentes aos anos anteriores foram corrigidas conforme o índice de inflação IPCA, o que elimina o efeito da inflação. Esse crescimento foi ocasionado, especialmente, em razão da variação na rubrica das despesas com recursos humanos, que cresceram em 2,2%, e das outras despesas correntes, que cresceram em 7,4%.

É importante destacar que, nos últimos 8 anos (2011-2019), o volume processual cresceu em proporção às despesas, com elevação média anual de 4,7% ao ano na quantidade de processos baixados e de 2,5% no volume do acervo, acompanhando a variação de 3,4% das despesas.

As despesas totais do Poder Judiciário correspondem a 1,5% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, ou a 2,7% dos gastos totais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Em 2019, o custo pelo serviço de Justiça foi de R\$ 479,16 por habitante, R\$ 10,7 a mais, por pessoa, do que no ano de 2018 [...] (BRASIL, 2020, p. 74, grifo nosso).

Definir Governança Pública é complexo, pois há uma profusão de conceitos e sentidos, especialmente a partir de 1980 quando a expressão ganha destaque nos debates políticos e acadêmicos (Cavalcante e Pires, 2018). No presente ensaio, entende-se governança pública como os arranjos institucionais organizadores das relações entre diversos atores (públicos e

¹ Utiliza-se no texto a sigla MASC (Métodos Alternativos de Solução de Conflitos) em referência à Política Pública Judiciária de Solução de Conflitos instituída pelo CNJ.

privados) com o objetivo de produzir as capacidades necessárias de suporte à implementação de políticas públicas (Cavalcante e Pires, 2018).

2. Do arranjo de governança e coordenação do MASC

Importante destacar que “o processo de governança envolve múltiplas categorias de atores, instituições, inter-relações e temas, cada um dos quais suscetível a expressar arranjos específicos entre interesses em jogo e possibilidade de negociação” (McFarland, 2007 *apud* CAVALCANTE e PIRES, 2018, p. 43). Por isso a necessidade do arranjo de governança, definido como “o conjunto de regras e processos, formais e informais, que definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (Gomide e Pires, 2014 *apud* CAVALCANTE e PIRES, 2018, p. 29).

O CNJ funciona como principal ator, pois é o responsável pela formulação da Política Judiciária do MASC em âmbito nacional junto aos órgãos judiciários e atores externos. Em seguida, como atores internos, há os Tribunais de Justiça federais e estaduais, os juízes, os mediadores e conciliadores (ambos podem ser servidores ou particulares). Ainda nos tribunais, estão instituídos os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs) e os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs).

Como atores externos alista-se o Ministério Público, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Defensoria Pública, nas esferas federais e estaduais, por meio dos procuradores e promotores de justiça, advogados e defensores públicos. Podem ser citados outros atores como o Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem (CONIMA), o Instituto de Conciliação, Mediação e Arbitragem (ICONCILIA), as Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação, as Universidades/Faculdades (públicas e privadas) por meio dos seus núcleos de práticas jurídicas etc.

Destacam-se, dentre os atores externos, os advogados, sejam públicos ou particulares, pois, predominantemente, são os primeiros a serem procurados pelo possível litigante em busca da solução de seu conflito. O Código de Ética da Advocacia elenca como um dos deveres do advogado “estimular, a qualquer tempo, a conciliação e a mediação entre os litigantes, prevenindo, sempre que possível, a instauração de litígios” (OAB, 2015).

Há, portanto, diversos atores presentes no MASC, sendo necessário identificar os instrumentos de coordenação da política pública em tela. Ao recorrerem a diversos autores, Cavalcante, Gomide e Barbosa (2019) explicam que a coordenação de políticas públicas é o esforço conjunto proposital de unidades governamentais e/ou intragovernamentais com o

objetivo de oferecer bens ou serviços públicos. É um conceito mágico porque é sempre almejada, mas dificilmente alcançada; porém, é necessário empreender a coordenação em virtude da multiplicidade de atores e organizações com os quais se buscam ações coerentes para reduzir redundâncias, lacunas e contradições (Cavalcante, Gomide e Barbosa, 2019).

No caso do MASC, no âmbito do poder judiciário, servem como instrumentos de coordenação os Fóruns de Coordenadores de Núcleos, as presidências e corregedorias dos respectivos tribunais e os diretores do foro nas comarcas. Os atores externos precisam se adequar aos procedimentos de coordenação estabelecidos pelo CNJ e tribunais, pois decorrem de legislação e atos normativos, próprios da hierarquia presente no judiciário.

3. Principais instrumentos do MASC e mecanismos (matrizes) de coordenação

Koga *et al* (2020) discorrem que instrumentos de políticas públicas são as técnicas e mecanismos utilizados para a materialização das ações governamentais e podem ser de natureza substantiva ou procedimental. A primeira é direcionada para efetivar a entrega de políticas públicas sociais, informacionais e de acesso a direitos. Quanto à segunda, seu cerne está na alteração e organização de processos para implementação da política pública, tais como instrumentos de planejamento, conselhos, comitês, redes etc. (Koga *et al*, 2020).

Por ser o MASC o instrumento definidor e norteador da solução de conflitos bem como por elencar os procedimentos necessários para efetivação, entende-se esta política pública como possuidora de finalidade tanto substantiva como procedimental.

O poder público disponibiliza os seguintes instrumentos para execução do MASC: *i*) O Código de Processo Civil de 2015; *ii*) A Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/96) *iii*) A Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei n.º 9.099/95); *iv*) A Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito do Justiça Federal (Lei n.º 10.259/01); *v*) A Lei dos Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios (Lei 12.153/09); *vi*) A Lei da Mediação entre Particulares e Autocomposição de Conflitos no âmbito da Administração Pública (Lei 13.140/15) dentre outros.

Numa política pública, de modo geral, não há apenas o setor público envolvido. Segundo Pires e Gomide (2018), existe uma relação entre os conceitos de capacidade estatal e governança devido ao envolvimento de organizações do poder público e da iniciativa privada, bem como da sociedade civil para haver uma efetividade da implementação das políticas públicas. Os autores informam a existência de três matrizes gerais na relação entre governo, setor privado e organizações civis, quais sejam: hierarquia, mercado e rede.

Pires e Gomide (2018) ensinam que a hierarquia é a ocorrência de uma imposição da autoridade, lei e estrutura organizacional, sendo a coordenação altamente formal e pouco flexível; a matriz de mercado se funda na troca de interesses por meio de relação contratual onde há incentivos pecuniários e com isso a maior flexibilidade e competição entre os atores; por fim, a matriz de rede, onde a relação entre esses atores é marcada pelo senso de interdependência, confiança e reciprocidade resultando em elevada flexibilidade, mas baixa sustentabilidade.

Embora o MASC esteja estabelecido legal e normativamente, não é uma imposição ao jurisdicionado, pois lhe é facultado ingressar judicialmente a lide sem tentar qualquer meio alternativo para solução do embate, inclusive, pode dispensar a audiência de conciliação; portanto, não se observa o mecanismo de hierarquia.

Por outro lado, entendemos predominante a matriz de mercado decorrente de diversos fatores: *i)* é um meio rápido de solução enquanto um processo judicial leva anos ou décadas; *ii)* as partes não dispõem recursos para pagamento das taxas judiciais; *iii)* exceto se for usada a arbitragem, a decisão não será tomada por um terceiro (juiz) a qual possivelmente desagradaria os litigantes, mesmo para o “vencedor” da ação; *iv)* concede mais efetividade por haver um acordo passível de cumprimento concreto, enquanto numa ação judicial há uma alta possibilidade de restar infrutífero o cumprimento da sentença; *v)* desafoga o poder judiciário contribuindo com a redução dos elevados custos da máquina judiciária e, por consequência, melhor uso dos recursos públicos; *vi)* honorários advocatícios mais acessíveis; *vii)* apresenta-se aos atores externos, particulares, de conciliação/mediação um ramo promissor e atual cada vez mais demandado.

A matriz de rede é identificada porque há interdependência entre os atores internos e externos. O MASC somente é alcançado pela atuação coordenada dos juízes, advogados, conciliadores e mediadores junto às partes conflitantes, alicerçada na confiança entre os atores e os interessados, aliás, o MASC é instalado apenas após a concordância expressa dos conflitantes.

4. Necessidade de aprimoramento do MASC: Sistema de Justiça Multiportas

Nenhuma política pública “nasce” pronta, é fundamental empreender esforços para sua implementação bem como constante aprimoramento. Oportuno trazer à baila os três apontamentos do Banco Mundial para haver alguma eficácia nas políticas públicas:

- (i) Comprometimento. Políticas efetivas possuem dispositivos que garantem um comprometimento crível ao longo do tempo. [...] Resolver problemas de comprometimento consiste em fazer com que as políticas perdurem ao longo do tempo, mesmo diante de circunstâncias e incentivos que mudam constantemente.
- (ii) Coordenação. Políticas eficazes – com frequência mediante a aplicação de regras, normas e regulamentos – ajudam a coordenar as ações dos atores com base expectativas compartilhadas.
- (iii) Cooperação. Políticas eficazes ajudam a promover a cooperação limitando o comportamento oportunista, com frequência mediante mecanismos confiáveis de recompensas ou penalidades. [...] Resolver problemas de cooperação consiste em assegurar que todos os atores, inclusive prestadores de serviços públicos, cumpram sua parte do acordo (WORLD BANK, 2018, p. 2, grifo nosso)

Com base no trinômio “comprometimento, coordenação e cooperação” identificamos a necessidade de aprimoramento do MASC, consistente no que é chamado Sistema de Justiça Multiportas. Um sistema deve ser harmônico, coerente, regular, estruturado, completo, seus elementos conjugados e interligados para manter a continuidade (Muniz e Moura, 2018).

Muniz e Moura (2018) apontam que os mecanismos de solução de conflitos precisam estar coordenados pelo ordenamento jurídico bem como direcionados para entrega efetiva da pacificação do conflito, assim como a necessidade de comprometimento de todos os atores, litigantes e sociedade para construção dos meios alternativos de resolução de conflitos, além de uma política pública de conscientização, organicidade, controle e alocação de recursos para sustentação do sistema, inclusive com formação adequada de mediadores e conciliadores.

No sistema brasileiro de Sistema de Justiça Multiportas há muito a ser feito, pois hoje tudo está “muito solto” nos vários setores do judiciário nacional, e em diversas áreas da sociedade brasileira (escolas, entidades de classe, instituições privadas, empresas etc.); as boas experiências estão aí e colhem resultados, mas existe, de um lado, um grande risco, consistente na falta de uniformidade na prática dos meios consensuais de solução de conflitos (MUNIZ e MOURA, 2018, p. 303).

Vale consignar a crítica de Salles (2018) ao modelo brasileiro “estatista” de implantação dos MASCs. O autor entende como injustificada a opção do Estado em albergar para si a solução adequada dos conflitos ao deixar para o Poder Judiciário “o encargo de promover conciliação e mediação prévias em todos os processos entrados, inviabilizando na prática, em grande parte dos órgãos jurisdicionais, a utilização desses mecanismos de consenso” (SALLES, 2018, p. 3). Salles (2018) elenca pelos menos duas implicações decorrentes deste estatismo na política judiciária de solução de conflitos:

A primeira, subestima os custos advindos na implementação dos MASCs, tais como os de formação de conciliadores e/ou mediadores e uma justa remuneração pelo serviço prestado (Salles, 2018). Inclusive Muniz e Moura (2018) apontam a fragilidade do quesito formação de pessoal qualificado para trabalho no sistema multiportas, diante da inexistência de uniformidade das práticas pacificadoras e diferenças na remuneração dos servidores ou particulares na prestação do serviço, em alguns casos até inexistente quando feito por voluntários.

A segunda implicação, segundo Salles (2018), é a superestimação da capacidade do Poder Judiciário arcar sozinho com os mecanismos solucionadores de controvérsias entre as partes pois, além de resolver as disputas pela adjudicação (sentenças judiciais), é fornecedor dos serviços de pacificação entre os litigantes, ou seja, há uma ampliação da prestação de serviços pelo Estado, sem, contudo, haver uma contrapartida de recursos necessários para sua existência. Muniz e Moura (2018) apontam pela necessidade de aportes de recursos para a sustentabilidade da política judiciária de solução de controvérsias tal como é o sistema multiportas.

Assim, é oportuna a indagação: “Não seria possível e viável remeter as partes a entendimentos ‘fora’ do Judiciário e aceitar os resultados, limitações e sucessos, que elas lograssem obter no exercício de suas autonomias de vontade? (SALLES, 2018, p. 3)”

Como forma de aperfeiçoamento da política judiciária de solução de conflitos, propomos a seguir o ingresso do oficial de justiça como ator interno de atuação externa dessa política pública.

5. Inclusão do oficial de justiça, burocrata de nível de rua, na política judiciária de solução de conflitos

Lipsky (2019) denomina burocrata de nível de rua os servidores públicos que na execução de seu trabalho interagem diretamente com o cidadão. No judiciário, o autor lista como burocratas de nível de rua os juízes, os defensores públicos e os oficiais de tribunais.

Por ser o oficial de justiça o poder judiciário nas ruas, possui uma vantagem sobre os demais atores conciliatórios: é conhecedor da realidade narrada pelas páginas do processo. O juiz, o promotor, o advogado e o mediador/conciliador conhecem a realidade nas páginas do processo; o oficial de justiça a realidade *in loco*, face a face com o jurisdicionado, seja em seu local de trabalho, em sua casa, ou até mesmo no local de lazer, ele é o primeiro contato do litigado com a justiça.

O Código de Processo Civil de 2015, um dos principais de instrumentos do MASC, acrescenta uma nova atribuição ao oficial de justiça no art. 154, inciso VI: “certificar, em mandado, proposta de autocomposição apresentada por qualquer das partes, na ocasião de realização de ato de comunicação que lhe couber” (BRASIL, 2015).

Apesar dessa nova atribuição do oficial de justiça, ele não é incluído no rol dos atores internos do MASC. Por exemplo, o Manual de Mediação e Conciliação na Justiça Federal², de 182 páginas, sequer faz menção do oficial de justiça no contexto conciliatório. De fato, a gestão judiciária brasileira não enxerga no oficial de justiça seu potencial na conciliação e mediação.

Segundo Pires, Lotta e Oliveira (2018), os burocratas de nível de rua são fundamentais ao ensinar o cidadão os procedimentos, comportamentos, possíveis penalidades, informações e serviços públicos disponíveis, gerando impacto importante ao acesso desse cidadão como usuário do serviço público.

Embora o oficial de justiça não irá atuar como conciliador ou mediador (e de fato, a legislação não lhe atribui – pelo menos até agora - essas funções)³, caberá a ele informar o jurisdicionado, no ato do cumprimento da ordem judicial, sobre a autocomposição e suas vantagens, e em sendo apresentada pela parte, certificar a autocomposição que será levada ao juízo, contribuindo assim para o incremento da política pública de solução de conflitos.

Salvo uma pessoa do ramo jurídico, o jurisdicionado não tem conhecimento das normas processuais e desconhece que ele pode apresentar uma proposta de acordo ao oficial de justiça. Não há como certificar algo que a parte ignora, necessário se faz informá-la sobre essa possibilidade e as vantagens da conciliação. É nesse contexto que se pretende inserir o oficial de justiça na política judiciária de solução de conflitos.

Para tanto, far-se-á necessário o CNJ e os tribunais expedirem normativos que regulamentem a atuação do oficial de justiça no MASC, bem como promovam o treinamento adequado a estes servidores.

Por fim, há outros fatores a serem aprimorados no MASC não abrangidos devido à limitação do escopo desse ensaio, contudo, entendemos a inclusão do oficial de justiça uma das demandas prioritárias a ser encampada pela administração judiciária.

6. Considerações finais

O excesso de judicialização de demandas faz crescer as despesas com a máquina judiciária, consumindo por ano 1,5% do PIB nacional, motivo este a necessidade de se efetivar

² 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>

³ Encontra-se em trâmite na Câmara dos Deputados o PL 9609/2018 de autoria do Dep. Efrain Filho que pretende alterar do CPC/15 para acrescentar ao rol de atribuições do oficial de justiça a competência de realizar conciliação e mediação.

e aprimorar a Política Pública Judiciária de Solução de Conflitos instituída pelo CNJ. O arranjo de governança dessa política pública envolve diversos atores internos e externos, sendo o CNJ o principal pois é o responsável pela formulação da Política Judiciária do MASC em âmbito nacional junto aos órgãos judiciários e atores externos.

Enquanto prevalecer o modelo estatista brasileiro de solução de conflitos, é necessária a existência de uma política pública de aprimoramentos constantes e o MASC tem campos para melhorias, como a inclusão do oficialato judicial no cenário conciliatório. O oficial de justiça, burocrata de nível de rua, pode ser um agente externo na solução de conflitos e esse será o tema da dissertação de mestrado do autor desse ensaio. Estamos certos de que não só esse, mas outros fatores de aprimoramento do MASC são merecedores de estudos aprofundados.

7. Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. cnj.jus.br, 2010. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/compilado160204202007225f1862fcc81a3.pdf>>. Acesso em: 15 fevereiro 2021.

BRASIL. Código de Processo Civil. Brasília - DF. 2015.

BRASIL. Justiça em Números 2020: ano-base 2019. Conselho Nacional de Justiça. Brasília. 2020.

CAPELLA, A. C. N. Formulação de Políticas Públicas. Brasília-DF: ENAP, 2018.

CAVALCANTE, P. L. C.; GOMIDE, A. D. Á. O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo. Brasília-DF: IPEA, 2018.

CAVALCANTE, P. L. C.; PIRES, R. R. C. Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. IPEA Boletim de Análise Político-Institucional nº 19, Brasília-DF, Dezembro 2018.

CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A.; BARBOSA, S. A Coordenação de Programas Prioritários sob a Perspectiva do Núcleo do Governo Federal. 2440 - Texto Para Discussão - IPEA, Brasília-DF, Janeiro 2019.

KOGA, N. M. et al. Os Instrumentos de Políticas Públicas para o Enfrentamento do Vírus da Covid-19: uma análise dos normativos produzidos pelo Executivo Federal. IPEA Boletim de Análise Político-Institucional n. 22, Brasília-DF, Abril 2020. 25-36.

LIPSKY, M. Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília, DF: Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

MUNIZ, T. L.; MOURA, I. C. D. O modelo de tribunal multiportas americano e o sistema brasileiro de solução de conflitos. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, RS, dezembro 2018. 288-311.

OAB. Resolução n. 02/2015. Ordem dos Advogados do Brasil. Brasília DF. 2015.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Governança e Capacidades Estatais a Partir da Abordagem dos Arranjos e Instrumentos de Políticas Públicas. IPEA - Boletim de Análise Político-Institucional, Brasília-DF, 2018. 9-15.

PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. D. Burocracia e políticas públicas no Brasil. Brasília, DF: Ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

SALLES, C. A. D. Nos braços do Leviatã: os caminhos da consensualidade e o Judiciário brasileiro. Mediação e arbitragem no âmbito público e privado: perspectivas e limitações, 2018.

WORLD BANK. Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017. worlbank.org, 2018. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25880/210950mmPT.pdf>>. Acesso em: 20 fevereiro 2021.