



Escola Nacional  
de Formação  
e Aperfeiçoamento  
de Magistrados



Programa de Pós-Graduação  
Profissional em Direito da Enfam

**ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE  
MAGISTRADOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM DIREITO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO E PODER JUDICIÁRIO  
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL**

**ADRIANA CARNEIRO DA CUNHA MONTEIRO NÓBREGA**

**ABRINDO PORTAS: AS RECLAMAÇÕES PRÉ-PROCESSUAIS E O  
PAPEL INTERINSTITUCIONAL DOS NÚCLEOS E CENTROS DE  
CONCILIAÇÃO NO TRATAMENTO ADEQUADO DA LITIGIOSIDADE  
RECORRENTE**

Brasília – DF

2022

ADRIANA CARNEIRO DA CUNHA MONTEIRO NÓBREGA

ABRINDO PORTAS: AS RECLAMAÇÕES PRÉ-PROCESSUAIS E O PAPEL  
INTERINSTITUCIONAL DOS NÚCLEOS E CENTROS DE CONCILIAÇÃO NO  
TRATAMENTO ADEQUADO DA LITIGIOSIDADE RECORRENTE

Trabalho de conclusão de curso, na modalidade de dissertação, apresentado ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Direito.  
Área de concentração: Direito e Poder Judiciário

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Ma. Priscilla Pereira Costa Correa

Brasília – DF

2022

N754a Nóbrega, Adriana Carneiro da Cunha Monteiro

Abrindo portas: as reclamações pré-processuais e o papel interinstitucional dos Núcleos e Centros de Conciliação no tratamento adequado da litigiosidade recorrente/ Adriana Carneiro da Cunha Monteiro Nóbrega. – Brasília/DF, 2022. 163f.

Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM, 2022.

Orientadora: Profª Ma. Priscilla Pereira Costa Correa.

1. Sistema Judicial Multiportas 2. Conciliação 3. Categorização 4. Diálogo Interinstitucional. 5. Auxílio Emergencial – Lei n. 13.982/2020. II. Título.

CDU – 347.91(83)

ADRIANA CARNEIRO DA CUNHA MONTEIRO NÓBREGA

ABRINDO PORTAS: AS RECLAMAÇÕES PRÉ-PROCESSUAIS E O PAPEL  
INTERINSTITUCIONAL DOS NÚCLEOS E CENTROS DE CONCILIAÇÃO NO  
TRATAMENTO ADEQUADO DA LITIGIOSIDADE RECORRENTE

Trabalho de conclusão de curso, na modalidade de dissertação, apresentado ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre(a) em Direito. Área de concentração: Direito e Poder Judiciário

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Ma. Priscilla Pereira Costa Correa

Aprovado com louvor em: 19/08/2022

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup> Ma. Priscilla Pereira Costa Correa (Orientadora)

Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM

---

Prof. Dr. José Marcos Lunardelli

Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM

---

Prof. Me. Roberto Portugal Bacellar

Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM

---

Prof. Dr. Paulo Eduardo Alves da Silva

Universidade de São Paulo – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto

Dedico este trabalho ao meu marido Humberto, às minhas filhas, Helena e Sofia, e aos meus pais, Tereza e Paulo (saudades eternas, pai amado!).

A Deus, sempre.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha orientadora, querida Professora Priscilla, pela condução sensata e humana; a toda a equipe do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, em particular, à Dra. Aline Alves de Melo Miranda Araújo e à Dra. Danielle Cruz Freire de Carvalho, pela valiosa e simpática colaboração ao longo dos meses de evolução desta pesquisa; a todos(as) os(as) entrevistados(as), representantes do Tribunal e da Procuradoria Regional da União da 2ª Região, pelas ricas contribuições; à Dulce, da Biblioteca da Seção Judiciária Federal da Paraíba, pelos bons préstimos na busca bibliográfica; aos(às) meus(minhas) professores(as) e colegas, verdadeiros(as) amigos e amigas que encontrei na trajetória, por me ajudarem a desenvolver este trabalho. Às “meninas do mestrado”, alegres companheiras de jornada, e, em especial, à amável amiga Audrey, pela parceria e ajuda constante. Como em todos os dias, às minhas filhas, Helena e Sofia, pelo carinho de sempre, e ao meu marido, Humberto, amor e presença permanente em minha vida, pelo apoio, cumplicidade, compreensão e incentivo.

*"Mesmo quando tudo parece desabar, cabe a mim decidir entre rir ou chorar, ir ou ficar, desistir ou lutar; porque descobri, no caminho incerto da vida, que o mais importante é o decidir." (Cora Coralina)*

## RESUMO

Esta dissertação é baseada em pesquisa e avaliação da utilização das reclamações pré-processuais (RPPs), conduzidas pelos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e Centros de Conciliação, no tratamento adequado da litigiosidade recorrente de direito público. Será considerada como estudo de caso a abordagem dos litígios envolvendo o Auxílio Emergencial (benefício assistencial instituído pela Lei de nº 13.982/2020 como enfrentamento à crise desencadeada pela pandemia do Coronavírus), desenvolvida pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Será dado enfoque aos efeitos da categorização de demandas e do diálogo interinstitucional na construção de soluções inovadoras de gestão processual. O trabalho apresentará como referenciais teóricos o sistema judicial multiportas, o *design* de sistemas de disputas e a legitimação pelo procedimento, com vistas à remodelação de condutas voltadas à gestão judiciária, ao desenvolvimento dos métodos de comunicação interinstitucional e ao fortalecimento e legitimação da cultura de pacificação e aprimoramento da atuação do Poder Judiciário.

**Palavras-chave:** Sistema Judicial Multiportas; conciliação; categorização; diálogo interinstitucional.

## ABSTRACT

This dissertation is based on the research and evaluation of the use of pre-procedural complaints (RPPs), conducted by the Permanent Nucleus of Consensual Methods of Conflicts Resolution and Conciliation Centers, in the adequate treatment of recurrent litigation under public law. It will be considered as a case study the approach to litigation involving Emergency Assistance (assistance benefit established by Law n. 13.982/2020 as a response to the crisis triggered by the Coronavirus pandemic), developed by the Permanent Nucleus of Consensual Methods of Conflicts Resolution of the Federal Regional Court of 2nd Region. Focus will be given to the effects of categorization of demands and interinstitutional dialogue in the construction of innovative procedural management solutions. The work will present as theoretical references the multi-door judicial system, the design of dispute systems and the legitimation through the procedure, with a view to remodeling conducts aimed at judicial management, the development of interinstitutional communication methods and the strengthening and legitimization of the culture of pacification and improving the performance of the Judiciary.

**Keywords:** Multiport Judicial System; conciliation; categorization; interinstitutional dialogue.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxograma simplificado da reclamação pré-processual .....	70
Figura 2 – Quantitativo de ações distribuídas relacionadas à COVID-19 .....	81
Figura 3 – Quantitativo de ações distribuídas relacionadas ao Auxílio Emergencial .....	82
Figura 4 – Formulário padrão para protocolo da reclamação pré-processual no TRF2 .....	99
Figura 5 – Sistema de Suporte Processual específico do 1º Atendimento das Seções que compõem o TRF2 .....	124

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resultados do Auxílio Emergencial na JF da 2ª Região .....	100
Tabela 2 – Quantidade de reclamações pré-processuais de auxílio emergencial recebidas no NPSC do TRF2 .....	102
Tabela 3 – Benefícios implantados x Sem propostas – NPSC2 .....	104
Tabela 4 – Audiências on-line de Auxílio Emergencial .....	104
Tabela 5 – Estatística mensal dos percentuais de acordo, com destaque no período de categorização .....	115

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Categorização de demandas conforme os períodos definidos pelas Portarias NPSC TRF2 .....	113
Quadro 2 – Dados dos entrevistados .....	121

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Quadro geral das demandas de Auxílio Emergencial no TRF2 .....	100
Gráfico 2 –	Tempo médio de tramitação .....	101
Gráfico 3 –	Tempo médio de tramitação em dias (outros processos) .....	102
Gráfico 4 –	Reclamações pré-processuais de auxílio emergencial recebidas no NPSC do TRF2 .....	103
Gráfico 5 –	Reclamações pré-processuais de auxílio emergencial recebidas no NPSC do TRF2 por mês .....	103
Gráfico 6 –	Índice ajustado de acordos .....	104
Gráfico 7 –	Resultado das audiências virtuais de auxílio emergencial realizadas pelo NPSC2 (Audiências on-line de Auxílio Emergencial) .....	105
Gráfico 8 –	Resultado das audiências virtuais de auxílio emergencial realizadas pelo NPSC2 (audiências de conciliação que resultaram em acordo) .....	105
Gráfico 9 –	Pesquisa de satisfação – Acesso .....	106
Gráfico 10 –	Pesquisa de satisfação – Público – Gênero .....	107
Gráfico 11 –	Pesquisa de satisfação – Público – Faixa etária .....	107
Gráfico 12 –	Pesquisa de satisfação – Canal de atendimento .....	108
Gráfico 13 –	Pesquisa de satisfação – Valor da parcela .....	108
Gráfico 14 –	Pesquisa de satisfação – Participação em audiência de conciliação .....	109
Gráfico 15 –	Pesquisa de satisfação – Índice de implantação do benefício .....	109
Gráfico 16 –	Pesquisa de satisfação – Experiência do usuário .....	110
Gráfico 17 –	Pesquisa de satisfação – Recomendação do serviço .....	110
Gráfico 18 –	Flutuação do índice de acordos conforme categorização mensal .....	116

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADR	<i>Alternative Dispute Resolution</i>
AGU	Advocacia Geral da União
CEBEPEJ	Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais
CEF	Caixa Econômica Federal
CEJUSC	Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania
CESCON/ES	Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos do Espírito Santo
CESOL/RJ	Centro Judiciário de Solução de Conflitos do Rio de Janeiro
CF	Constituição Federal
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
CRN	Coordenação Regional de Negociação
C100%	Centro 100% Digital
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência
DPP	Direito e Políticas Públicas
DPU	Defensoria Pública da União
DSD	Desenho de Solução de Disputas
EMAG/TRF3	Escola de Magistrados da Justiça Federal da 3ª Região
ENFAM	Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados
E-PROC	Sistema de peticionamento e transmissão eletrônica de atos processuais
FGV	Fundação Getúlio Vargas
GABCON	Gabinete de Conciliação
GERID	Consulta Gerencial Detalhada
JEFS	Juizados Especiais Federais
LIODS	Laboratórios de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
MASC	Meio Alternativo de Solução de Conflitos

NPSC2 TRF2	Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal Regional Federal da 2ª Região
NUPEMEC	Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos
ONU	Organização das Nações Unidas
PGU	Procuradoria Geral da União
PNN	Plano Nacional de Negociação
PRODIRH RUA	Programa de Direitos Humanos às Pessoas em Situação de Rua
PRU	Procuradoria Regional da União
RG	Registro Geral de Identificação Civil
RPP(s)	Reclamação(ões) pré-processual(ais)
SAJ	Subsecretaria de atividade judiciária
SUPROC-SJRJ	Sistema de suporte e atendimento processual informatizado do setor de primeiro atendimento da Seção Judiciária do Rio de Janeiro
SistCon	Sistema de Conciliação da Justiça Federal da 1ª Região
SJES	Seção Judiciária do Espírito Santo
SJPB	Seção Judiciária da Paraíba
SJRJ	Seção Judiciária do Rio de Janeiro
TPU	Tabela Processual Unificada
TRF	Tribunal Regional Federal

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b>	17
2	<b>METODOLOGIA</b>	27
3	<b>CONTEXTUALIZAÇÃO DA TEMÁTICA</b>	34
3.1	<b>Acesso à justiça e sistema judicial multiportas</b>	34
3.2	<b><i>Design</i> de sistemas de disputas</b>	40
3.3	<b>Legitimação pelo procedimento</b>	43
4	<b>TRATAMENTO ADEQUADO DA LITIGIOSIDADE RECORRENTE</b>	46
4.1	<b>Adequação do tratamento de conflitos</b>	46
4.2	<b>Litigiosidade recorrente de direito público: conceito e diferenciações em relação a outras caracterizações da litigância</b>	48
4.3	<b>Particularidades da litigância repetitiva e da aplicação dos meios consensuais conforme a competência da Justiça Federal</b>	51
5	<b>NÚCLEOS PERMANENTES DE MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CENTROS JUDICIÁRIOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA</b>	55
5.1	<b>Política judiciária nacional de tratamento adequado de conflitos</b>	55
5.2	<b>Estrutura, atribuições e funcionamento</b>	58
5.2.1	<b><i>Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos</i></b>	58
5.2.2	<b><i>Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania</i></b>	60
5.3	<b>Diálogo e papel interinstitucional: reflexos na construção de soluções envolvendo o Poder Judiciário</b>	63
6	<b>RECLAMAÇÕES PRÉ-PROCESSUAIS</b>	67
6.1	<b>Conciliação pré-processual</b>	67
6.2	<b>Conceito e características das reclamações pré-processuais</b>	69
6.3	<b>As reclamações pré-processuais, a categorização de critérios e a proceduralização da isonomia nas demandas repetitivas de direito público</b>	70
7	<b>ESTUDO DE CASO: UTILIZAÇÃO DAS RECLAMAÇÕES PRÉ-PROCESSUAIS PARA TRATAMENTO DA DEMANDA DE</b>	74

<b>AUXÍLIO EMERGENCIAL NO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO</b> .....	
7.1 <b>Auxílio emergencial: contextualização</b> .....	74
7.1.1 <i>Desafios e principais problemas verificados</i> .....	79
7.1.2 <i>Propostas e estratégias de enfrentamento</i> .....	80
7.1.2.1 Prevenção de litígios .....	80
7.1.2.2 Atuação pré-processual .....	83
7.1.2.3 Fluxos processuais diferenciados .....	84
7.1.3 <i>Principais iniciativas</i> .....	85
7.1.3.1 Tribunal Regional Federal da 1ª Região .....	86
7.1.3.2 Tribunal Regional Federal da 2ª Região .....	87
7.1.3.3 Tribunal Regional Federal da 3ª Região .....	88
7.1.3.4 Tribunal Regional Federal da 4ª Região .....	89
7.1.3.5 Tribunal Regional Federal da 5ª Região .....	90
7.1.3.6 Pontos em comum entre as iniciativas .....	91
7.2 <b>Justificativa do caso escolhido: Tribunal Regional Federal da 2ª Região</b> .....	92
7.3 <b>Coleta dos dados</b> .....	93
7.4 <b>Análise das informações</b> .....	95
7.5 <b>Entrevistas</b> .....	117
7.5.1 <i>Contatos e dados iniciais</i> .....	117
7.5.2 <i>Análise das informações obtidas</i> .....	121
7.5.2.1 Representantes do Tribunal Regional Federal da 2ª Região .....	122
7.5.2.2 Representantes da Procuradoria Regional da União na 2ª Região (AGU) .....	130
7.6 <b>Exame da efetividade da reclamação pré-processual na abordagem da demanda repetitiva e impacto do estabelecimento de critérios de categorização</b> .....	138
7.7 <b>(Re)pensando a porta: algumas proposições para o futuro</b> .....	142
8 <b>CONCLUSÃO</b> .....	148
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	155

## 1 INTRODUÇÃO

De acordo com os dados extraídos do Relatório Justiça em Números 2021 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>1</sup>, o índice geral de conciliação, considerado o ano-base 2020, sofreu novo decréscimo para 9,9%. O indicador é obtido a partir do percentual de sentenças homologatórias de acordo, em comparação ao montante global de sentenças e decisões terminativas prolatadas no ano anterior.

A série histórica do referido percentual aponta tratar-se do quarto ano consecutivo de queda, após o aumento verificado em 2016<sup>2</sup>, com o advento do novo Código de Processo Civil (CPC), que entrou em vigor em março daquele ano e tornou obrigatória a audiência de conciliação e mediação, nos termos de seu art. 334.<sup>3</sup>

O mesmo Relatório enfatiza que, incluídos os procedimentos pré-processuais e as classes processuais não contabilizadas no dado inicial (reclamações pré-processuais, inquéritos, termos circunstanciados, cartas precatórias, precatórios, requisições de pequeno valor, entre outras classes), o percentual de conciliação baixou de 9,9% para 7,3%, sendo de 6,1% na Justiça Estadual e de 8,4% na Justiça Federal.<sup>4</sup>

Os números permitem reflexões acerca da efetividade da conciliação como promessa de um novo paradigma de Justiça<sup>5</sup>, e de como deve ser adequadamente implementada com vistas à sua própria legitimação no cenário das práticas consensuais de resolução de conflitos no Poder Judiciário, conforme a natureza da demanda, o perfil dos litigantes e os objetivos que se buscam alcançar.

---

<sup>1</sup> BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021. p. 191-198.

<sup>2</sup> Conforme dados do Relatório Justiça em Números 2021, do CNJ: 2015: 11,1%, 2016: 13,6%, 2017: 13,5%, 2018: 12,7%, 2019: 12,5%, 2020: 9,9%.

<sup>3</sup> CPC, art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência. (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334). Acesso em: 15 jan. 2022.)

<sup>4</sup> BRASIL. *op. cit.*, p. 191-198.

<sup>5</sup> MOREIRA, Rafaela Selem; FRAGALE FILHO, Roberto da Silva. Administração de conflitos e democracia: uma análise da página eletrônica do Conselho Nacional de Justiça. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 185-203, mai./ago. 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/49888>. Acesso em: 15 jan. 2022.

Rafaela Selem Moreira e Roberto Fragale Filho, nesta linha de pensamento, trouxeram a discussão acerca do lugar político do Poder Judiciário na promoção da democracia a partir de técnicas de resolução consensual de conflitos, lembrando o papel do Banco Mundial na publicação de relatório, em 1996, voltado ao melhor funcionamento desse Poder, com indicação de reforma que privilegiasse a adoção dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos como opções diferenciadas ao sistema formal e métodos para minoração dos obstáculos de acesso à justiça<sup>6</sup>. Segundo os autores, no Brasil, no entanto, incorporadas ao sistema formal de justiça e uma vez institucionalizadas, as referidas práticas correriam o risco de serem reduzidas a ferramentas de diminuição de taxas de congestionamento de demandas, descaracterizando-se como possibilidades emancipatórias e de exercício de cidadania ativa.<sup>7</sup>

Marc Galanter, aliás, alertava sobre a necessidade de realizar escolhas de cunho político no racionamento e na distribuição da justiça, acrescentando que:

Os MASCS podem ser promovidos de modo a perseguir uma maior qualidade do processo ou dos resultados – aumento da mútua satisfação, obtenção de soluções ganha-ganha, cicatrização de relações rompidas, e assim por diante. Essas características são frequentemente aduzidas na defesa dos Meios Alternativos e podem ocorrer em alguns programas, particularmente na resolução de disputas empresariais de alto nível. Todavia, a maioria dos programas são implementados e justificados em razão de fatores de custo e controle. Seja fundada na sua qualidade ou na sua produtividade, a justificativa de defesa dos MASCS deve ter como parâmetro a ser igualado ou superado a noção de justiça advinda das medidas geralmente prescritas (mas frequentemente não entregues) pelas instituições legais.<sup>8</sup>

Owen Fiss, por sua vez, critica o movimento favorável ao acordo, imputando basear-se em premissas questionáveis, como na crença de que, como prática genérica, seria preferível ao julgamento ou devesse ser institucionalizado de forma extensa e ilimitada. Afirma que, assim entendida, a avença estamparia o desequilíbrio de poder entre as partes litigantes (muitas vezes decorrente da

---

<sup>6</sup> MOREIRA; FRAGALE FILHO, 2015.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. **Revista Brasileira De Sociologia Do Direito**, Recife, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jul. 2015. Disponível em: <https://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2021/04/Marc-Galanter.pdf>. Acesso em: 15. Jan. 2022. p. 42-43.

disparidade de recursos), bem como poderia mascarar a ausência de consentimento legítimo. Desenvolve, ainda, a ideia de que o acordo não poderia ser visto como um substituto perfeito para o julgamento, porque acabaria por banalizar a extensão e escopo da ação judicial, como medida adequada para a solução da questão; ademais, em sua visão, também, reduziria “[...] a função social do processo judicial à solução privada de controvérsias”.<sup>9</sup>

O mesmo autor, no entanto, ao assumir uma postura crítica, reforça a perspectiva que considera mais adequada: a de que “[...] o movimento favorável ao acordo deve introduzir uma perspectiva qualitativa” e “demonstrar aptidão” para a solução dos casos; “[...] caso contrário, em breve será considerado irrelevante [...], em vez de responder às verdadeiras questões que lhe conferem sua grande influência e relevância”.<sup>10</sup>

Com base nesse raciocínio, o debate perpassa a análise da adequação e do direcionamento vocacionado dos conflitos, enfocando o referido autor que grande parte dos adeptos aos métodos alternativos de solução de disputas “[...] não se esforça para distinguir os diferentes tipos de casos ou para sugerir que ‘as práticas amigáveis da conciliação e do acordo’ podem ser particularmente apropriadas para determinados tipos de casos”.<sup>11</sup>

Conquanto a questão não seja puramente quantitativa, quanto ao índice geral de acordos (conforme números expostos supra), mas igualmente qualitativa (adequação), os baixos números de conciliação, nada obstante dependentes de outras variáveis, poderiam sugerir, a princípio, impropriedade dos meios utilizados, dos indicadores ou da respectiva operacionalização dos métodos consensuais de solução de conflitos, a depender da natureza da controvérsia. Entretanto, conforme diria Joaquim Falcão, “[...] o prognóstico precisa de diagnóstico. Este, sem aquele, é paralisação e farsa. Aquele, sem este, é ideologia e assombração”<sup>12</sup>. Como juíza coordenadora do Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania

---

<sup>9</sup> FISS, Owen. **Um novo Processo Civil: estudos norte-americanos sobre Jurisdição, Constituição e sociedade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 139.

<sup>10</sup> Ibidem, p. 143.

<sup>11</sup> Ibidem, p. 144.

<sup>12</sup> FALCÃO, Joaquim. O futuro é plural: administração de justiça no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 74, p. 22-35, jun./ago. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i74p22-35>. Acesso em: 15 jan. 2022. p. 24.

da Seção Judiciária Federal da Paraíba (CEJUSC-SJPB), tais pontos sempre foram fonte de inquietação.

No que toca à operacionalização dos métodos consensuais, conforme adequação a cada tipo de controvérsia, chama a atenção a quantidade de processos enviados à conciliação sem qualquer perspectiva de solução amigável. Faz-se referência, particularmente, a determinadas demandas de direito público, notadamente de massa (repetitivas/recorrentes, as quais, em geral, têm origem em política pública comum e reproduzem a mesma questão de direito, embora com diferenciações de ordem fática), que encontram na Justiça Federal (ramo de atuação desta pesquisadora) terreno fértil, por razões de delimitação da competência constitucional<sup>13</sup> (art. 109 da Constituição Federal<sup>14</sup>).

Com efeito, ainda de acordo com o Relatório Justiça em Números 2021<sup>15</sup>, do CNJ, destacou-se, na Justiça Federal, no ano-base 2020, grande montante de processos de Direito Previdenciário, sendo, nesta sequência, o auxílio-doença previdenciário (4,77% do total de feitos) e a aposentadoria por invalidez (3,28%) os mais incidentes. Figura, ainda, na lista dos cinco maiores do Juizado Especial Federal, o auxílio emergencial<sup>16</sup> (2,46% das demandas, considerados todos os assuntos da Tabela Processual Unificada [TPU] vinculados aos juizados especiais federais), benefício assistencial instituído pela Lei nº 13.982/2020, com o fim de proporcionar proteção social temporária e emergencial no período de enfrentamento à crise desencadeada pela pandemia do Coronavírus.<sup>17</sup>

Em relatório final de pesquisa (Edital de Seleção nº 01/2009 do CNJ) acerca do diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais,

---

<sup>13</sup> A matéria será melhor tratada no item 4.3, intitulado Particularidades da litigância repetitiva e da aplicação dos meios consensuais conforme a competência da Justiça Federal.

<sup>14</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>15</sup> BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021. p. 272.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 15 jan. 2022.

processuais e gerenciais à morosidade da Justiça, Daniela Monteiro Gabbay e Luciana Gross Cunha trouxeram novos realces à discussão sobre a litigância recorrente.<sup>18</sup>

Ao diagramarem um estudo de caso previdenciário, as autoras sustentaram a ausência de antagonismo entre as ideias de “filtro de litigância” e “acesso à justiça”, a partir da hipótese de que essa interpretação estaria “enviesada pela perspectiva que considera ‘filtro’ como contenção/restrrição e ‘acesso’ como ampliação”, concluindo que:

Uma análise possível a partir dos dados coletados indica que a sensação de acesso à justiça não é simplesmente quantitativa (não se mede simplesmente pelo ingresso em uma instância judicial), nem é condicionada a um processo pleno de garantias que culmina em uma decisão judicial. A sensação de acesso à justiça é também substancial: benefício material do direito alegado, seja por via judicial ou, antes disso, pela via administrativa, ou mesmo por resolução extrajudicial entre as próprias partes.<sup>19</sup>

A própria concepção do Sistema Judicial Multiportas está fulcrada na premissa de implementação de um mecanismo que impulse essa mudança de mentalidade, permitindo a adaptação do procedimento à natureza da controvérsia e a resolução das disputas por métodos adequados às suas particularidades, de modo a fomentar o rearranjo necessário ao tratamento das lides de maneira congruente e produtiva, contribuindo para uma potencial melhoria<sup>20</sup> e eficiência da máquina judicial.

Desta maneira, a atual realidade do Poder Judiciário, evidenciada pela necessidade de tratamento adequado da litigiosidade recorrente (particularmente de direito público, objeto da presente pesquisa) e reafirmação da própria legitimidade, exige a adoção de soluções adequadas de acesso democrático à Justiça, que reforcem a delimitação do paradigma processual contemporâneo, baseado na instrumentalidade, flexibilidade e adaptabilidade.

---

<sup>18</sup> GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça. **Relatório final de pesquisa**. Edital de Seleção nº 01/2009 do CNJ. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – Direito GV, 2010.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 161.

<sup>20</sup> NÓBREGA, Adriana Carneiro da Cunha Monteiro; SOUTO, Márcio Flávio Lins de Albuquerque e. Auxílio emergencial como estudo de caso: formas de enfrentamento à litigância repetitiva de direito público. **Revista Eletrônica do CNJ**, Brasília, DF, v. 5, n. 2, p. 12-23, jul./dez. 2021.

Assim, propõe-se esta dissertação, baseada em pesquisa bibliográfica do tema e avaliação da utilização das reclamações pré-processuais (RPPs), conduzidas pelos Núcleos e Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), no tratamento adequado da litigiosidade recorrente, tomando-se como estudo de caso o tratamento dos litígios que envolvem o já mencionado auxílio emergencial.

Busca-se igualmente examinar o papel do CEJUSC, firmado, pela Resolução CNJ nº 282/2019<sup>21</sup> combinada com a Resolução CNJ nº 219/2016<sup>22</sup>, como unidade judiciária (atividade-fim), bem como do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos dos Tribunais (NUPEMEC) como facilitadores dessa política judiciária de tratamento adequado de conflitos (Resolução CNJ nº 125/2010<sup>23</sup>), com reforço regulatório do Código de Processo Civil (art. 3º, §§ 2º e 3º e art. 165<sup>24</sup>) e da Lei da Mediação (Lei nº 13.140/2015<sup>25</sup>, art. 24).

Uma das ferramentas possíveis para efetivação da referida política, conforme a hipótese em que se baseia o presente trabalho, seria a reclamação pré-processual (RPP), instrumento anterior à distribuição dos feitos e voltado à tentativa prévia de conciliação, e que materializaria o oferecimento, na estrutura do sistema de Justiça, de lugar para diálogo das partes quanto à sua própria habilidade de resolução de disputas.

Tais foram, portanto, as problematizações que incentivaram a presente pesquisa: a reclamação pré-processual constitui instrumento adequado para a

---

<sup>21</sup> 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. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2912>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>22</sup> 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. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2274>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>23</sup> BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, 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. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>24</sup> BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334). Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>25</sup> 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 [...]. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm). Acesso em: 15 jan. 2022.

abordagem da demanda repetitiva de direito público? Se afirmativa a resposta, essa utilização seria feita de forma indiscriminada ou haveria condições e parâmetros objetivos a serem analisados? Nesse contexto, a categorização de demandas pode ser considerada parâmetro objetivo para que a reclamação pré-processual se mostre como instrumento adequado, em qualidade e produtividade, para a abordagem da litigiosidade recorrente de direito público?

Dadas as questões acima traçadas, formulou-se a hipótese, certamente sujeita à avaliação, de que as reclamações pré-processuais poderiam ser utilizadas para o tratamento adequado da litigância repetitiva dessa natureza, a partir da fixação de critérios prévios de customização, voltados à solução consensual, e, ainda, que essa sistemática poderia ser facilitada em decorrência do diálogo interinstitucional preliminar entre as instituições envolvidas na trajetória do conflito, com vistas a otimizar o uso do referido instrumento.

Para tanto, conforme metodologia que será delineada na seção seguinte, inclusive com a indicação dos motivos que levaram à escolha da abordagem para a pesquisa empírica, optou-se por estudo de caso referente ao tratamento dos litígios de auxílio emergencial, junto ao Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2) – vinculado ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2), única Corte Federal no país que apresentou, relativamente à referida demanda extraordinária, política institucionalizada e uniforme, para suas respectivas Seções, de manejo via reclamações pré-processuais.

O objetivo geral deste trabalho é, portanto, considerando o estudo de caso acima referenciado, avaliar a importância do desenvolvimento da cultura dos métodos consensuais de solução de conflitos, com repercussão social na prevenção das lides, notadamente no tratamento da litigiosidade recorrente de direito público, pela utilização da reclamação pré-processual (RPP), como instrumento prévio ao ajuizamento e mediante estabelecimento preliminar de critérios interinstitucionais de viabilidade para processamento.

Os objetivos específicos estão sintetizados nas seguintes propostas:

a) examinar as contribuições do estudo de caso e as conclusões que influenciam a análise do papel interinstitucional dos Núcleos e Centros de Conciliação como unidades facilitadoras da política judiciária de tratamento adequado de litígios,

bem como os reflexos nas searas da prevenção do conflito e da eficiência do sistema de justiça;

b) avaliar a prestação de Justiça a partir do diálogo interinstitucional e do uso de iniciativas inovadoras de gestão de processos e demandas repetitivas, com vistas ao potencial aperfeiçoamento da prática jurisdicional vinculada ao instituto estudado;

c) aferir, considerando os pressupostos do Sistema Judicial Multiportas e da teoria da legitimação pelo procedimento, a utilização das reclamações pré-processuais no tratamento da litigiosidade recorrente, de forma a permitir, a partir da racionalização do encaminhamento das controvérsias, bem como do Desenho de Solução de Disputas em perspectiva macro, o acesso democrático à justiça pacificadora, mediante o estabelecimento de critérios de categorização, voltados à submissão prévia dos feitos ao método de solução consensual mais adequado a cada tipo de disputa.

Sendo assim, após a apresentação das linhas gerais da pesquisa, incluindo tema problematizado, justificativa e objetivos, constantes nesta seção introdutória, bem como da apresentação da metodologia – seção 2 –, serão desenvolvidos os fundamentos teóricos pertinentes.

Na seção 3, discute-se a concepção do Sistema Judicial Multiportas e sua relação com o acesso à justiça, com fulcro na premissa de adaptação do procedimento à natureza da controvérsia e na ideia de resolução das disputas por métodos adequados às suas particularidades. Com foco na pertinência da aplicação da consensualidade como via adequada ao manejo das lides, particularmente as de cunho recorrente de direito público, investiga-se o contexto da criação de mecanismos efetivos de implementação, que funcionem, em sequência, como facilitadores de portas de entrada, processamento adequado conforme as características da lide, na forma de *Design* de Sistemas de Disputas<sup>26</sup> em perspectiva macro e, por fim, vias de saída verdadeiramente apaziguadoras da crise subjacente. São traçados, ainda, no que se refere aos limites da pesquisa, os contornos da teoria da legitimação pelo procedimento, de Niklas Luhmann<sup>27</sup>, que visualiza o procedimento como forma de

---

<sup>26</sup> FALECK, Diego. **Manual de Design de Sistemas de Disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

<sup>27</sup> LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. (Coleção Pensamento Político)

alcance da isonomia material, de cunho sociológico, e de que maneira essa teoria se relaciona com o objeto deste estudo.

Na seção 4, serão trabalhados os conceitos necessários ao enfoque do problema de pesquisa, com a delimitação dos sentidos em que são tomados os termos utilizados na dissertação. Dessa maneira, indica-se o significado em que o termo “adequação” é utilizado (produção/qualidade), no contexto da sistemática do desenho de solução de disputas. Ainda, o conceito de litigiosidade recorrente/repetitiva de direito público recebe atenção especial, procedendo-se ao exame da respectiva diferenciação em relação a outras caracterizações da litigância. Serão igualmente avaliadas as particularidades da litigância repetitiva e da aplicação dos meios consensuais conforme a competência da Justiça Federal, ramo objeto do estudo de caso em que se baseia a presente investigação.

A seção 5 evidencia a estrutura, atribuições e funcionamento dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, no contexto da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de litígios, instituída pela Resolução nº 125/2010, do CNJ<sup>28</sup>. São relacionados os contornos basilares da mencionada política, bem como é dada ênfase ao papel interinstitucional dos Núcleos Permanentes e Centros de Conciliação na construção do diálogo facilitador da respectiva operacionalização. Ainda, examinam-se os reflexos do diálogo/interlocução interinstitucional na construção de soluções para o tratamento das demandas repetitivas de direito público, indicando de que maneira essa modalidade de atuação a partir da formação de parcerias e do uso de iniciativas inovadoras de gestão de processos e demandas recorrentes pode contribuir para a prevenção do conflito e para a eficiência do sistema de justiça.

A seção 6 se volta ao exame da utilização das reclamações pré-processuais no tratamento da litigiosidade recorrente, como instrumento de gestão processual e método de avaliação de alternativas. Inicialmente, são trabalhados conceitos da conciliação pré-processual e delimitadas as características e normatizações relativas ao instituto da reclamação pré-processual. Ainda, avalia-se a

---

<sup>28</sup> BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, 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. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 15 jan. 2022.

potencialidade da utilização da reclamação pré-processual como instrumento de incentivo à solução prévia consensual em demandas repetitivas de direito público, bem como o impacto da parametrização de critérios voltados à garantia da isonomia em sua operacionalização. Será, ainda, delineado o princípio da procedimentalização da isonomia aplicado à lógica das demandas repetitivas de direito público, no sentido de proporcionar a formação de uma linha de atuação baseada em critérios de padronização, cuja legitimidade estaria assentada na aceitação de um procedimento voltado ao tratamento isonômico das demandas.

A seção 7 apresenta a abordagem dos resultados do exame de estudo de caso relativo à utilização das reclamações pré-processuais para tratamento da demanda de auxílio emergencial no Tribunal Regional Federal da 2ª Região, política institucionalizada na referida Corte. Indicam-se os motivos que levaram à escolha do mencionado caso, bem como delinea-se o caminho metodológico específico da pesquisa empírica apontada. Os dados são analisados conforme informações obtidas junto ao Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2), do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF 2), incluindo a pesquisa de satisfação, bem como a partir da interpretação das percepções dos agentes envolvidos na implementação do projeto cerne da pesquisa empírica de que se cuida, com base em entrevistas realizadas com representantes do Tribunal referenciado e da Procuradoria Regional da União na 2ª Região, vinculada a AGU (Advocacia Geral da União).

Por fim, além das reflexões propositivas, apresenta-se a análise da efetividade da reclamação pré-processual na abordagem da demanda repetitiva e dos efeitos, na operacionalização da sistemática, do estabelecimento da categorização prévia de lides, a partir de parâmetros firmados interinstitucionalmente, por meio do exame das Portarias que institucionalizaram o projeto, estatísticas do Tribunal, resultados da pesquisa de satisfação e impressões dos atores entrevistados.

## 2 METODOLOGIA

Procurou-se construir a pesquisa objeto deste trabalho com rigor científico, obedecendo a uma série de etapas que visassem aferir as hipóteses enunciadas.

Conforme visto na seção introdutória, aqui retomado de forma resumida, o objetivo geral da pesquisa consiste em avaliar a importância do desenvolvimento da cultura dos métodos consensuais de solução de conflitos, com repercussão social no tratamento adequado da litigiosidade recorrente, em especial, de direito público, considerando estudo de caso (auxílio emergencial), em que foi utilizada a via da reclamação pré-processual (RPP), como instrumento prévio ao ajuizamento das demandas, mediante estabelecimento preliminar de critérios interinstitucionais de viabilidade para processamento. Almeja-se, ainda, especificamente, examinar o impacto do diálogo interinstitucional e do uso de iniciativas inovadoras de gestão de processos e demandas repetitivas para o aperfeiçoamento da prática jurisdicional e da finalidade social das instituições, com vistas ao estabelecimento de um processo legitimador da jurisdição.

Diante desse contexto, o percurso da elaboração teórica deu-se, inicialmente, pelo método de abordagem dedutivo, segundo o qual são aplicadas proposições genéricas sugeridas, de modo a adequá-las a situações concretas, para chegar à conclusão que se pretende demonstrar, considerando as especificidades práticas na observação do problema. Por sua vez, a parte da pesquisa de cunho bibliográfico foi desenvolvida de forma doutrinária, por intermédio das produções científicas sobre o assunto, bem como por meio da interpretação dos atos normativos correlatos.

O presente trabalho, além do estudo teórico sobre o tema, também tem como foco a observação e a interpretação de estudo de caso (utilização das reclamações pré-processuais nas demandas de auxílio emergencial como política institucionalizada pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal Regional Federal da 2ª Região – NPSC do TRF 2).

Optou-se pela pesquisa empírica baseada no estudo de caso em razão de este propiciar, no âmbito da capacitação profissional, “[...] a abordagem integrada de aspectos estratégicos e jurídicos, assim como a discussão de questões dogmáticas

devidamente contextualizadas (e não apenas no plano teórico-abstrato)<sup>29</sup>. Ainda, a circunstância de possibilitar o exame qualitativo do fenômeno sociojurídico em seu próprio contexto, podendo ser conjugado igualmente com métodos quantitativos<sup>30</sup>, de modo a permitir aferição mais integral, foi outro fator determinante para a escolha.

Para se verificar, empiricamente, a ocorrência das hipóteses elencadas, o primeiro passo consistiu em estabelecer contato com a instituição cuja prática tomava-se como objeto de estudo (TRF2).

Cabe aqui uma explicação: conforme previsto no projeto original, a pesquisa envolveria, inicialmente, apreciação do estudo de caso junto ao Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania da Seção Judiciária Federal da Paraíba – CEJUSC-PB, vinculado ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em que foi igualmente desenvolvido projeto relativo às reclamações pré-processuais em auxílio emergencial, e que, a princípio, motivou a presente investigação, visto que esta pesquisadora atua na coordenação do referido centro. Ocorre que, muito embora, neste último caso, a obtenção dos dados estaria mais facilitada, em decorrência do acesso direto às informações, o desenvolvimento dos trabalhos revelou certa dificuldade prática de separação das atividades entre pesquisadora e magistrada coordenadora do CEJUSC referenciado, impasse resolvido, por questões metodológicas e após acerto com a professora orientadora, pela alteração do caso a ser estudado, sem prejuízo para o exame do instituto pretendido (reclamação pré-processual).

Aprofundando as pesquisas quanto ao objeto de estudo, foi possível verificar que o Tribunal Regional Federal da 2ª Região havia desenvolvido o projeto **Design Emergencial**, por meio de seu Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2), institucionalizado pela Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020<sup>31</sup>, como política de tratamento do conflito relativo às demandas de auxílio emergencial.

---

<sup>29</sup> PINTO JUNIOR, Mario Engler. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 27-48, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rdgv/v14n1/1808-2432-rdgv-14-01-0027.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022. p. 42.

<sup>30</sup> IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 11-37.

<sup>31</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020**. Dispõe sobre a realização de Mutirão de Conciliação das demandas que versam

Sendo assim, tendo em vista que a abordagem do tratamento desta demanda extraordinária via reclamação pré-processual foi tomada como política institucionalizada pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, oportunizando a investigação da pesquisa quanto aos aspectos dos princípios norteadores do Sistema Judicial Multiportas e *Design* de Sistemas de Disputas, bem como na função do diálogo interinstitucional como hipótese viabilizadora, foi feita a opção pelo estudo de caso do projeto titularizado pelo referido Tribunal.

Para tanto, após contatos prévios, foi realizado encontro inicial com a juíza federal Cristiane Conde, que, à época, atuava em substituição à juíza federal auxiliar do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2) do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF 2), Aline Alves de Melo Miranda Araújo, bem como com a servidora coordenadora Danielle Cruz Freire de Carvalho, também vinculada ao mesmo Núcleo, com o objetivo de explicar a pesquisa e obter autorização para acesso aos dados necessários à investigação.

Obtida a autorização, foram disponibilizadas, pelo NPSC2, as Portarias do Tribunal que institucionalizaram a política do tratamento da demanda extraordinária de auxílio emergencial via reclamações pré-processuais (Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020<sup>32</sup>; Portaria nº TRF2-PNC-2020/00005, de 4 de agosto de 2020<sup>33</sup>; Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020<sup>34</sup>; Portaria nº TRF2-PNC-2020/00007, de 4 de setembro de 2020<sup>35</sup>; Portaria nº TRF2-

---

sobre Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/07/trf2pnc20200004a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>32</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020.** Dispõe sobre a realização de Mutirão de Conciliação das demandas que versam sobre Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/07/trf2pnc20200004a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>33</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00005, de 4 de agosto de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: [https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogacao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial\\_trf2pnc20200005-1.pdf](https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogacao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial_trf2pnc20200005-1.pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>34</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: [https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogacao-do-mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial\\_trf2-pnc-20200006.pdf](https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogacao-do-mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial_trf2-pnc-20200006.pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>35</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00007, de 4 de setembro de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-

PNC-2020/00008, de 14 de outubro de 2020<sup>36</sup>; Portaria nº TRF2-PNC-2020/00009, de 16 de novembro de 2020<sup>37</sup>; Portaria nº TRF2-PNC-2020/00011, de 9 de dezembro de 2020<sup>38</sup>; Portaria nº TRF2-PNC-2021/00001, de 29 de janeiro de 2021<sup>39</sup>; Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021<sup>40</sup>; Portaria nº TRF2-PNC-2021/00005, de 5 de abril de 2021<sup>41</sup>; Portaria nº TRF2-PNC-2021/00006, de 7 de junho de 2021<sup>42</sup>).

A partir daí, procurou-se fazer um mapeamento das orientações contidas nos referidos atos normativos, com o fim de individualizar os procedimentos e identificar as categorizações existentes, conforme tipo de indeferimento administrativo.

---

Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/conciliacao/wp-content/uploads/sites/16/2013/06/trf2-pnc-2020-00009.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

- <sup>36</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00008, de 14 de outubro de 2020.** Dispõe sobre a realização do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: [https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/10/trf2-pnc-2020-00008\\_mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial.pdf](https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/10/trf2-pnc-2020-00008_mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial.pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.
- <sup>37</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00009, de 16 de novembro de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/conciliacao/wp-content/uploads/sites/16/2013/06/trf2-pnc-2020-00009.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.
- <sup>38</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00011, de 9 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://dje.trf2.jus.br/DJE/Paginas/VisualizaDocumento.aspx?ID=17328185>. Acesso em: 15 jan. 2022.
- <sup>39</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00001, de 29 de janeiro de 2021.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: <https://dje.trf2.jus.br/DJE/Paginas/VisualizaDocumento.aspx?ID=16909328>. Acesso em: 15 jan. 2022.
- <sup>40</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: [https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2021/03/trf2-pnc-202100002\\_-portaria-prorrogacao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial-de-01-03-a-31-03-2021.pdf](https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2021/03/trf2-pnc-202100002_-portaria-prorrogacao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial-de-01-03-a-31-03-2021.pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.
- <sup>41</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00005, de 5 de abril de 2021.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: <https://dje.trf2.jus.br/DJE/Paginas/VisualizaDocumento.aspx?ID=17178786>. Acesso em: 15 jan. 2022.
- <sup>42</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00006, de 7 de junho de 2021.** Dispõe sobre a autorização do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial na SJES e prorrogação na SJRJ. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2021/06/trf2pnc202100006a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

Paralelamente, foram disponibilizadas pelo Núcleo as planilhas com as estatísticas das demandas de auxílio emergencial na jurisdição da Justiça Federal da 2ª Região (Seções Judiciárias do Rio de Janeiro e do Espírito Santo), bem como o modelo de formulário por meio do qual os usuários do serviço realizavam os requerimentos.

Sendo assim, posteriormente à coleta inicial de dados, necessária à familiarização com o objeto da pesquisa, foram fixados os critérios espacial (jurisdição da Justiça Federal na 2ª Região) e temporal (do início da política específica de tratamento via reclamação pré-processual para as demandas de auxílio emergencial naquela Corte, conforme Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020<sup>43</sup>, até 13 de dezembro de 2021, data em que estava prevista a última atualização, do ano de 2021, das planilhas fornecidas pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2) do mencionado Tribunal, que aqui se toma como marco final da pesquisa, por resultar em período significativo de coleta de dados quanto à observação do funcionamento do instituto estudado, ou seja, cerca de um ano e meio).

Com o acesso às estatísticas disponibilizadas pelo Tribunal, foi possível analisar as seguintes informações, concernentes aos resultados das demandas de auxílio emergencial na Justiça Federal da 2ª Região: acervo total de feitos e quantitativo específico de reclamações pré-processuais viabilizadas pelo NPSC2, também com indicação mensal; percentual de benefícios implantados; tempo médio de tramitação; resultado das audiências *on-line*, entre outras informações de pertinência para a pesquisa, conforme indicadores fornecidos pelo setor de estatística do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2) do Tribunal.

Com vistas à verificação da hipótese objeto do presente trabalho, referente à circunstância de que as reclamações pré-processuais poderiam ser adequadamente utilizadas para a abordagem da litigância repetitiva, a partir de critérios prévios de categorização de demandas, procedeu-se à análise das sucessivas Portarias editadas pela Coordenação do NPSC2, o que tornou possível observar modulação quanto às

---

<sup>43</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020**. Dispõe sobre a realização de Mutirão de Conciliação das demandas que versam sobre Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/07/trf2pnc202000004a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

reclamações pré-processuais que seriam submetidas aos mutirões autorizados pelo Núcleo Permanente, tendo como critério o motivo do indeferimento administrativo.

Nesse sentido, entre a Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020<sup>44</sup> e a Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021<sup>45</sup>, foi observado que o Tribunal procedeu à categorização de demandas, excluindo dos mutirões as demandas quando a razão do indeferimento administrativo tivesse um dos seguintes itens como fundamento: 1- Familiar pertencente ao Cadastro Único já possui Auxílio Emergencial; 2 - Requerente está no Cadastro Único, porém não atendeu todas as condições para receber o Auxílio Emergencial; 3 - Cidadão pertence à família em que dois membros já recebem o Auxílio Emergencial; 4 - Requerente ou membro da família com Auxílio Emergencial pelo Cadastro Único e não pertencente ao Bolsa Família; 5 - Cidadão ou membros da família já receberam o auxílio emergencial; 6 - Cidadão ou membro familiar recebe Bolsa Família ou está em família já contemplada com Auxílio Emergencial.

Identificada essa peculiaridade, procurou-se obter, junto ao setor responsável, estatísticas específicas quanto à flutuação do índice de acordos no período em que mantida a categorização. A hipótese que se pretendia avaliar era a de que, nos casos de padronização do procedimento pelo estabelecimento de critérios de categorização/customização, os percentuais de acordo sofreriam variação para maior, dadas as características das demandas repetitivas de direito público objeto de exame.

Além disso, foram também alvos de análise os resultados obtidos a partir do acesso à pesquisa de satisfação junto aos usuários (abrangendo: forma pela qual o destinatário teve conhecimento do serviço ofertado; gênero e idade dos usuários; modalidade sob a qual foi realizado o pedido de conciliação; valor da parcela a que teria direito; participação em audiência de conciliação; índice de implantação do

---

<sup>44</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: [https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogaao-do-mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial\\_trf2-pnc-202000006.pdf](https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogaao-do-mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial_trf2-pnc-202000006.pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>45</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: [https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2021/03/trf2-pnc-202100002\\_-portaria-prorrogaao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial-de-01-03-a-31-03-2021.pdf](https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2021/03/trf2-pnc-202100002_-portaria-prorrogaao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial-de-01-03-a-31-03-2021.pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.

benefício entre os usuários respondentes; nível de satisfação com o atendimento; recomendação ou não do serviço), inclusive com as especificações individualizadas referentes aos elogios, críticas e sugestões (avaliação subjetiva a partir das respostas abertas dadas pelos usuários do serviço).

Ainda, com vistas a ilustrar as tratativas referentes à construção do diálogo interinstitucional que serviu de alicerce à formulação do projeto de tratamento da demanda de auxílio emergencial via reclamação pré-processual, procedeu-se à realização de entrevistas com representantes do Tribunal Regional Federal da 2ª Região e da Procuradoria Regional da União na 2ª Região, em número paritário.

Buscou-se a pluralidade metodológica como orientação ao desenvolvimento do trabalho para cada um dos objetivos a que se propôs. Além disso, como método quantitativo complementar, utilizou-se a estatística na busca de coleta de dados e evidências empíricas, destacando-se o apoio, no envio das informações, do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2) do Tribunal estudado.

### 3 CONTEXTUALIZAÇÃO DA TEMÁTICA

Na presente seção, serão delineadas as bases teóricas da pesquisa, e em que sentido se relacionam aos objetivos do trabalho apresentado.

#### 3.1 Acesso à justiça e sistema judicial multiportas

A concepção do sistema judicial multiportas ou Tribunal Multiportas foi desenvolvida pelo pesquisador e professor da Faculdade de Direito da Universidade de Harvard, Frank Sander, materializando-se na ideia de que, na própria estrutura do sistema de justiça, deve ser disponibilizado, após triagem conforme o tipo de controvérsia, o método adequado para o atingimento dos efeitos mais exitosos, bem como os instrumentos de operacionalização respectivos.

Em texto intitulado **Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas**, o próprio Sander esclarece que “[...] tinha dado um nome bem mais acadêmico: ‘centro abrangente de justiça’, mas muitas vezes o rótulo que se dá a uma ideia depende mais da divulgação e da popularidade dessa ideia”, ao creditar à ABA (*American Bar Association* - Ordem dos Advogados dos Estados Unidos) o batismo com nomenclatura de mais fácil apropriação (Tribunal Multiportas).<sup>46</sup>

Sander pondera que procurou “[...] observar cada um dos diferentes processos, para ver se poderíamos encontrar algum tipo de taxonomia para aplicar aos conflitos, e que portas seriam adequadas a quais conflitos”, para concluir que “[...] na verdade o Tribunal Multiportas é uma simples ideia, cuja execução não é simples, porque decidir que casos devem ir para qual porta não é uma tarefa simples”.<sup>47</sup>

Nada obstante reconheçam que a opção pelo método adequado pode se revelar mais como uma arte do que como uma ciência, Sander e Lukasz Rozdeiczer acreditam que há bases tanto teóricas quanto práticas para guiar esse processo de escolha, ao afirmarem que o processo mais adequado pode também ser definido

---

<sup>46</sup> ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas. *In*: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (org.). **Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 25-37. p. 32.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

como o que melhor satisfaz os interesses de ambas as partes ou os objetivos de uma Corte, da sociedade ou do próprio Estado. Os autores acrescentam que a seleção inicial de métodos pode ser apenas o primeiro passo do processo de escolha, após o qual as partes podem modificar, de forma ainda mais específica, o procedimento para adequá-lo às necessidades particulares daquela disputa.<sup>48</sup>

O sistema teria como alicerces: (a) institucionalização dos meios consensuais de solução de conflitos; (b) opção pelo método adequado após triagem dos feitos; (c) adequada formação dos profissionais que irão manejar o conflito a partir destes métodos, incluindo advogados e mediadores/conciliadores; (d) existência de uma política pública de conscientização sobre os benefícios de adotar os meios alternativos, além da adequação da destinação de recursos, bem como sobre a economia a ser gerada no sistema judiciário com o incentivo à utilização dos Meios Alternativos de Solução de Conflitos (MASCs).<sup>49</sup>

A propósito do tema, Tânia Lobo Muniz e Marcos Claro da Silva elucidam que:

A concepção parte do pressuposto de que é necessário avaliar, a partir das características do conflito, a adequação dos variados meios para solução de controvérsias, tais como mediação, conciliação, arbitragem e negociação. Feita a análise de cada um dos métodos aptos à solução de conflitos, sempre à vista da relação conflituosa, prossegue-se à verificação de seus procedimentos a fim de buscar quais portas – meios - seriam adequadas a cada um dos conflitos que nasçam das relações sociais.

[...] Essa otimização da garantia de acesso à justiça envolve a necessidade de que a disputa em debate seja inclinada para o fórum mais adequado àquela controvérsia. Surge daí o conceito de fórum multiportas ou de um sistema multiportas de solução de controvérsias, uma noção mais democrática de justiça, pois leva em conta o destinatário do serviço judiciário, permitindo a participação efetiva das partes em conflito na escolha do método mais adequado aos seus problemas, o que requer, em certa medida, a institucionalização deste modelo. Nesse contexto, as partes envolvidas em um conflito disporiam não só dos mecanismos habituais para a solução de seus conflitos, notadamente os tribunais, mas também, nestas mesmas instituições, poderiam se valer de métodos alternativos à solução de

---

<sup>48</sup> SANDER, Frank E. A.; ROZDEICZER, Lukasz. Matching Cases and Dispute Resolution Procedures: Detailed Analysis Leading to a Mediation-Centered Approach. **Harvard Negotiation Law Review**, v. 11, p. 1-42, 2006.

<sup>49</sup> MUNIZ, Tânia Lobo; SILVA, Marcos Claro da. O Modelo de Tribunal Multiportas Americano e o Sistema Brasileiro de Solução de Conflitos. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, vol. esp., n. 39, p. 288-311, dez. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/77524>. Acesso em: 15 jan. 2022.

disputas, que seriam definidos a partir da divergência apresentada, ideia que tem a capacidade de auxiliar na consolidação da garantia fundamental de acesso à justiça.<sup>50</sup>

Não se trata, aqui, de abandonar o método adversarial, mas de racionalizar a forma de direcionamento dos conflitos, para otimização de resultados, permitindo que, a depender do tipo de litígio, possa se optar, dentro da própria estrutura do Poder Judiciário, por métodos consensuais prévios à distribuição processual da demanda, institucionalizando a metodologia mais adequada na estrutura do sistema de Justiça e naturalizando essa conduta no próprio fluxo de tramitação de feitos.<sup>51</sup>

Estudando criticamente a desjudicialização da solução dos conflitos no Brasil, a partir da evolução do conceito de acesso à justiça, não mais compreendido como acesso ao Poder Judiciário, na esteira do que já ensinava Kazuo Watanabe (acesso à ordem jurídica justa)<sup>52</sup>, Flávia Pereira Hill destaca a necessidade de salvaguardar as garantias fundamentais do processo, elencando, para tanto, a noção de devido processo legal extrajudicial, que seria composto pelos seguintes elementos mínimos: imparcialidade e independência; controle externo; publicidade; previsibilidade do procedimento e contraditório.<sup>53</sup>

Nessa ordem de ideias, o desenvolvimento e a adequação dos métodos autocompositivos à realidade brasileira demandam a construção coletiva em torno da remodelação do próprio sistema de justiça, de maneira a favorecer que “[...] logremos oferecer ao jurisdicionado novos mecanismos aptos a solucionar, com efetividade, o crescente e multifacetado contingente de litígios que eclodem no seio da sociedade contemporânea”.<sup>54</sup>

Paulo Eduardo Alves da Silva, ao cuidar do tema da solução consensual no cenário do acesso à justiça no país, enfatiza:

---

<sup>50</sup> MUNIZ; SILVA, 2018, p. 296-297.

<sup>51</sup> NÓBREGA, Adriana Carneiro da Cunha Monteiro; SOUTO, Márcio Flávio Lins de Albuquerque e. Auxílio emergencial como estudo de caso: formas de enfrentamento à litigância repetitiva de direito público. **Revista Eletrônica do CNJ**, Brasília, DF, v. 5, n. 2, p. 12-23, jul./dez. 2021.

<sup>52</sup> WATANABE, Kazuo. **Acesso à Justiça e Tratamento Adequado dos Conflitos** – Resolução CNJ 125/2010. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2020. p. 8.

<sup>53</sup> HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e Acesso à Justiça além dos Tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, p. 379-408, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701/36324>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>54</sup> Ibidem, p. 405.

Em paralelo à justiça perseguida pela dialética do conflito, propõe-se a chamada “justiça coexistencial”, fruto da harmonia entre os litigantes. Em substituição ao debate que caracteriza o contraditório, estimula-se a negociação em busca de interesses convergentes. Em complemento à justiça que declara direitos e impõe obrigações, busca-se soluções que produzam pacificação social. Há muitas questões envolvidas nessa política, com efeitos sobre os resultados substanciais de justiça providos à sociedade.<sup>55</sup>

Na seara do sistema judicial multiportas e relacionamento com os meios consensuais, Priscilla Pereira Costa Correa, ao tratar do acesso à justiça e prevenção e equacionamento de conflitos, disserta:

Ao incorporar conciliação e mediação como etapas obrigatórias do processo civil, o legislador brasileiro promoveu uma aproximação do nominado ‘Tribunal multiportas’, que se caracteriza como instituição capaz de redirecionar os casos conflituosos para o método de resolução mais apropriado, ao invés de tomar o processo judicial como meio mais adequado para todas as controvérsias.

O conceito de ‘Tribunal Multiportas’, cunhado por Frank Ernest Arnold Sander, professor emérito da Universidade de Harvard, consiste na ideia de uma organização judiciária multifacetária, capaz de acolher, em um mesmo local, diversas modalidades de resolução de litígio (heterocompositivas, autocompositivas e híbridas; judiciais e não judiciais), com vistas a direcionar o conflito ao melhor método para a sua resolução. A metáfora das portas revela a ideia de que todos os meios, tradicionais e alternativos, estejam disponíveis no mesmo lugar antes de verificar se o processo judicial é mesmo a única via adequada para a solução de determinado conflito.<sup>56</sup>

A esse respeito, em paralelo com o sistema judicial multiportas, o exercício da cidadania ativa na busca por soluções consensuais e a prevenção de litígios repetitivos, pontua a mesma autora:

Na mesma esteira, o sistema multiportas acena para o Poder Judiciário como uma forma de criar novos caminhos que permitam aos membros da sociedade o exercício de uma cidadania ativa, direcionando-os para a busca de soluções consensuais.

O potencial descongestionador dos meios consensuais de solução de conflitos é significativo e precisa ser fomentado e bem explorado pelo Judiciário, como forma de combater o excesso de litigância e a demora exacerbada na pacificação social das demandas repetitivas de direito público. Para tanto, o diálogo interinstitucional necessário à

---

<sup>55</sup> SILVA, Paulo Eduardo Alves da. **Acesso à justiça, litigiosidade e o modelo processual civil brasileiro**. 290 f. Tese (Livre-docência). Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Departamento de Direito Privado e Processo Civil. Universidade de São Paulo, 2018. p. 221-222.

<sup>56</sup> CORREA, Priscilla Pereira Costa. Meios Consensuais de Solução de Conflitos e Demandas Repetitivas de direito público: um desafio a ser enfrentado. *In*: MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro. Brasília: ENFAM, 2016. p. 21-31.

operacionalização do sistema multiportas é fundamental para que os institutos recém-incorporados não tenham o seu potencial descongestionador nulificado [...]. Assim, seja pela criação de ‘Centros de Inteligência e Monitoramento de Demandas Repetitivas’, seja pela expansão da área de atuação dos ‘Centros de Conciliação’, para que cuidem também da análise e da prevenção de litígios repetitivos, o importante é que o fenômeno da judicialização e as possibilidades oferecidas pelo sistema multiportas não continuem alheios à administração da justiça’.<sup>57</sup>

Como revela o aprofundamento do estudo, a vinculação entre acesso à justiça e meios consensuais não apresenta correspondência direta tão pacífica, o que acende o debate sobre a configuração da legitimidade desses mesmos mecanismos.

Questionando se a Justiça Multiportas no Brasil é “uma realidade ou apenas uma miragem”, Flávia Hill pondera:

Tornar a Justiça Multiportas uma realidade implica construir concreta e laboriosamente novas portas de acesso ao sistema de justiça como um todo, que se coloquem ao lado da porta de acesso ao Poder Judiciário, dentro da concepção de pluralismo decisório ou jurisdição compartilhada, expressões sabiamente cunhadas por Mancuso. Sem esse esforço concreto, nos contentaremos com a Justiça Multiportas enquanto miragem, que muito se anuncia, mas que, ao se aproximar dela, o jurisdicionado descobre ser, na verdade, uma doce ilusão, tão envolvente quanto utópica. Tornar a Justiça Multiportas uma realidade não consiste em tarefa simples nem tampouco simplória.<sup>58</sup>

A propósito, Marc Galanter, citando a discussão sobre legitimidade, o impacto da arbitragem predatória e o receio sobre as mediações impostas pelo Judiciário, alerta que “[...] os meios alternativos não desfrutam mais da presunção de que facilitam o Acesso à Justiça. Ao invés, tornaram-se objeto de suspeita e, em alguns casos, rivais diretos de programas de Acesso à Justiça”.<sup>59</sup>

Galanter suscita a ideia de que o acesso à justiça integra um “[...] conjunto de trigêmeos intelectuais que apareceram nos anos 1970; seus irmãos eram a perspectiva da disputa nos estudos jurídicos e o movimento de ‘Meios Alternativos de

---

<sup>57</sup> CORREA, 2016, p. 21-31.

<sup>58</sup> HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e Acesso à Justiça além dos Tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, p. 379-408, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701/36324>. Acesso em: 15 jan. 2022. p. 382.

<sup>59</sup> GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. **Revista Brasileira De Sociologia Do Direito**, Recife, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jul. 2015. Disponível em: <https://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2021/04/Marc-Galanter.pdf>. Acesso em: 15. Jan. 2022. p. 42.

Solução de Conflitos' (ADR)<sup>60</sup>. Acrescenta que a adoção dos referidos métodos aos foros judiciais acabou se dando, diferentemente da intenção teórica inicial, como instrumentos de redução do quantitativo de processos e redirecionamento de casos que, em tese, não seriam “merecedores” da atenção do Judiciário<sup>61</sup>, concluindo que:

Adicionalmente, o Judiciário tem sido amplamente favorável às iniciativas das partes privadas de enclausurar causas a fóruns alternativos de resolução de controvérsias, alguns independentes, outros não. Uma firme dieta anabólica de apoio governamental e empresarial tornou os Meios Alternativos de Solução de Conflitos não apenas amplamente maior que seus irmãos, mas cada vez mais distante deles.<sup>62</sup>

Paulo Eduardo Alves da Silva, investigando o perfil da litigância nos juizados especiais cíveis, à luz da concepção de acesso qualitativo à justiça, conclui que, independentemente do volume de feitos e provimentos, “[...] é preciso identificar a natureza das disputas e o perfil dos litigantes que acessam o Judiciário. Antes dos tempos e percentuais de acordos, há que se compreender os comportamentos dos diferentes tipos de litigantes em juízo”.<sup>63</sup>

O mesmo autor desenvolve o sentido do “acesso à justiça que antecede a judicialização”, ao defender que “[...] a ideia de justiça passa a ser definida em função das inúmeras experiências das pessoas envolvidas, e o problema do acesso à justiça passa a ser analisado a partir dos processos internos das sociedades”<sup>64</sup>, acrescentando ao raciocínio que:

O acesso à justiça não acontece apenas pelas instituições formais do sistema, os órgãos judiciais e procedimentos legais, mas pela ótica e experiência do jurisdicionado. A sua experiência pode ser muito mais significativa e determinante de um nível desejado de justiça do que o mais apurado, técnico e perfeito desenho de lei ou procedimento judicial.<sup>65</sup>

---

<sup>60</sup> GALANTER, 2022, p. 37.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Ibidem, p. 42.

<sup>63</sup> SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Por um acesso qualitativo à Justiça – O perfil da litigância nos Juizados Especiais Cíveis. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 75, p. 443-466, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/2037/1902>. Acesso em: 15 jan. 2021. p. 443.

<sup>64</sup> Idem. **Acesso à justiça, litigiosidade e o modelo processual civil brasileiro**. 290 f. Tese (Livre-docência). Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Departamento de Direito Privado e Processo Civil. Universidade de São Paulo, 2018. p. 71.

<sup>65</sup> Ibidem.

Dentro dessa lógica igualmente qualitativa, além de se propor a avaliar a interinstitucionalidade, por meio da percepção dos agentes envolvidos (entrevistados acerca do projeto tomado como estudo de caso), esta dissertação também se volta a colher a avaliação subjetiva do jurisdicionado a respeito do serviço efetivamente prestado (experiência do usuário), conforme dados da pesquisa de satisfação que serão expostos em item próprio (7.4 Análise das informações).

A questão que aqui se põe, portanto, e que é objeto do presente trabalho, é como assegurar a legitimidade dos métodos consensuais (particularmente, da conciliação em lides repetitivas de direito público), conforme limites da pesquisa, para que sirva aos fins para os quais foram originalmente concebidos.

### 3.2 *Design* de sistemas de disputas

Adota-se, aqui, a conceituação da técnica de desenho de sistemas de resolução de disputas preconizada por Diego Faleck, entendida como a organização “[...] deliberada e intencional de procedimentos ou mecanismos processuais, que interagem entre si, e, quando aplicáveis, de recursos materiais e humanos, para a construção de sistemas de prevenção, gerenciamento e resolução de disputas”.<sup>66</sup>

Ainda de acordo com o referido autor:

O importante aqui é destacar que os diferentes mecanismos processuais, com suas características e funcionalidades distintas, podem ser combinados, organizados, sequenciados, e até fundidos em figuras híbridas, que deem vida a novos mecanismos processuais ou arranjos procedimentais complexos. Essas formas não brotam espontaneamente. São frutos do trabalho de processualistas inovadores, designers de processos ou sistemas, em linha com a proposição da instrumentalidade metodológica do processo e da figura do processualista como o construtor de arranjos consensuais adequados.

Entendemos que tais reflexões dizem respeito aos aspectos endossistêmicos de um arranjo procedimental, já que cada arranjo corresponde em si a um sistema, que estabelece uma nova organização com a qual mecanismos processuais são selecionados, combinados, sequenciados e interagem entre si.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> FALECK, Diego. **Manual de Design de Sistemas de Disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 8.

<sup>67</sup> Ibidem, p. 35-36.

Maria Cecília de Araújo Asperti traz relevante contribuição acerca da customização de sistemas para lidar com gestão e solução de conflitos em contextos específicos, ponderando que:

Programas judiciais de solução de disputas, sejam os que adotam uma sistemática de multiportas (triagem e encaminhamento de disputas para determinados mecanismos), sejam aqueles desenhados e estruturados a partir de conflitos específicos, não deixam de ser sistemas de solução de disputas inseridos em um contexto específico (o foro judicial), razão pela qual a análise estruturada de seu desenho é fundamental para compreensão de sua lógica de funcionamento.

[...]

O procedimento para construção desses sistemas inicia-se com um diagnóstico dos meios de resolução de disputas existentes: quais são as disputas que surgem no contexto do sistema, como elas são dirimidas (e com que custo) e por que determinados procedimentos são utilizados. Com base nesse mapeamento, um novo sistema — ou aprimoramentos no sistema atual — pode ser delineado, de modo a reduzir os custos e aumentar os ganhos para os envolvidos.<sup>68</sup>

É também a pesquisadora que apresenta, de maneira didática, os princípios básicos a serem observados no desenho de um sistema de solução de disputas:

(i) o foco deve estar nos interesses; (ii) é necessário que haja mecanismos pelos quais as partes possam voltar a negociar caso entrem em uma disputa de direitos ou de poder; (iii) deve haver procedimentos subsidiários de solução de disputas baseados em direitos e em poder; (iv) deve-se estabelecer meios de consultar os envolvidos antes e após o conflito; e (v) deve-se organizar os procedimentos em uma sequência que vai do menos para o mais custoso.<sup>69</sup>

Daniela Monteiro Gabbay e Luciana Gross Cunha, coordenando trabalho junto à Fundação Getúlio Vargas (FGV), debruçaram-se sobre a temática do desenho de sistemas de resolução de disputas para conflitos de interesse público, os quais conceituaram como sendo aqueles que apresentam a Administração Pública como parte (elemento subjetivo), tenham por objeto um interesse público, social ou coletivo

---

<sup>68</sup> ASPERTI, Maria Cecília de Araújo. **Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do Judiciário**. Orientador: Carlos Alberto de Salles. 2014. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 78-79.

<sup>69</sup> Ibidem, p. 79.

(elemento objetivo), e que, uma vez submetidos ao crivo judicial, almejem a concessão de tutela jurisdicional coletiva (direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos).<sup>70</sup>

Trata-se de importante trabalho que procurou mapear, a partir de pesquisa empírica, casos e conflitos de interesse público, identificando os respectivos agentes, os benefícios e os ônus de implementação do desenho de solução de disputas, as deficiências do sistema empregado e, com base nessas verificações, “[...] sugerir campos férteis para se pensar no desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas para conflitos de interesse público”.<sup>71</sup>

Sobre as especificidades da construção desse desenho envolvendo demandas de direito público, as autoras desenvolvem o raciocínio no sentido de que o referido *design* pode ser construído sob medida para diferentes contextos, agentes envolvidos e tipos de controvérsias, destacando que, quando a Administração figura como parte, “[...] as características do desenho, o papel dos atores envolvidos, o nível de institucionalização, os desafios e dificuldades para sua resolução extrajudicial assumem contornos próprios”<sup>72</sup>, em moldes diversos do que normalmente acontece quando o caso abrange apenas particulares, indicando que:

A responsabilidade objetiva do Estado, as restrições à autocomposição e os limites à negociação pela Administração, o pagamento de dívidas através de precatórios, as restrições orçamentárias, a responsabilidade do gestor público (sob o efeito das leis de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa), a indisponibilidade do bem público, a inafastabilidade da jurisdição e a posição restritiva do Tribunal de Contas quanto aos meios alternativos de solução de conflitos foram alguns fatores apresentados pelos entrevistados nesta pesquisa como dificuldades e desincentivos à resolução extrajudicial de conflitos de interesse público.

Essas dificuldades, por outro lado, não foram consideradas como barreiras intransponíveis, e o objetivo da pesquisa foi refletir acerca das possibilidades e potencialidades de haver um desenho extrajudicial de solução de conflitos envolvendo a Administração Pública por meio de um diagnóstico da situação atual, com base no estudo de casos e nas percepções dos atores entrevistados.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. **O desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas para conflitos de interesse público**. Convocação nº 01/2010. Projeto Pensando o Direito. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – Direito GV, 2010.

<sup>71</sup> Ibidem, p. 14.

<sup>72</sup> Ibidem, p. 14.

<sup>73</sup> Ibidem, p. 14.

As autoras finalizam observando que, dentro desse cenário, “[...] experiências bem sucedidas em DSD têm um papel muito importante para a transposição dessas barreiras, revelando, além do ‘como fazer’, os possíveis resultados que podem ser alcançados”.<sup>74</sup>

O presente esforço de pesquisa objetiva analisar uma dessas iniciativas em desenho de solução de disputas, referente ao tratamento das demandas no caso do auxílio emergencial, via reclamação pré-processual, enfocando a perspectiva macro dessa sistematização.

### 3.3 Legitimação pelo procedimento

A teoria da legitimação pelo procedimento, conforme preconizada por Niklas Luhmann, apresenta-se igualmente como substrato teórico do presente estudo.

Na visão de Luhmann, o direito, enquanto delimitador das interações sociais, atua na estabilização das expectativas, o que favorece a aplicação de um procedimento previamente estabelecido como forma de legitimação, sendo os procedimentos entendidos como:

Sistemas sociais que desempenham uma função específica, designadamente a de aprofundar uma única decisão obrigatória e que, por esse motivo, são de antemão limitados na sua duração [...]. Assim o procedimento decorre como uma história da decisão, em que cada decisão parcial dum só participante se torna um fato, para que estabeleça premissas de decisão para os outros participantes e assim estruture a situação geral, que não aciona mecanicamente.<sup>75</sup>

Luhmann desenvolve a ideia de que “[...] procedimentos legalmente organizados podem contribuir ou mesmo levar à legitimação de opções obrigatórias do ponto de vista jurídico”, de modo que a “estrutura de comunicações pode integrar-se em sistemas de processo legal que devem estar em situação de garantir a aceitação de decisões, independentemente da exatidão objetiva dos argumentos”.<sup>76</sup>

Trazendo o debate da legitimação para o centro da teoria do procedimento, Luhmann inaugura uma vertente sociológica que rompe com a concepção clássica

---

<sup>74</sup> GABBAY; CUNHA, 2010, p. 15.

<sup>75</sup> LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. (Coleção Pensamento Político). p. 40.

<sup>76</sup> Ibidem, p. 7.

vinculada à verdade como objetivo, passando a focar empiricamente o fenômeno jurídico e situando o problema da legitimidade no campo eminentemente fático. O procedimento, em última análise, é visto como forma de alcance da isonomia material, de cunho sociológico.

Otávio Henrique Martins Port, avaliando a questão da decisão judicial em lides repetitivas à luz do pensamento sistêmico de Luhmann, observa que:

Dessa forma, vê-se que a autonomia do processo jurídico, como procedimento apto a reduzir as complexidades de um conflito, pressupõe, dentre outras coisas, a participação efetiva de todos os agentes envolvidos. Essa participação, também intitulada de representação de papéis, leva a uma sequência lógica que seleciona os comandos e decisões subsequentes, trazendo assim legitimidade a todo o procedimento.

Transpondo esses conceitos aos processos judiciais, temos que a participação de todos os integrantes do processo judicial, principalmente aqueles que querem fazer valer a sua argumentação jurídica, é essencial para a legitimação do processo judicial como um veículo hábil à solução das controvérsias. A comunicação efetiva dos argumentos de cada parte envolvida, principalmente do autor e do réu da demanda, numa forma contraditória e dialética, bem como sua efetiva apreciação e consideração pelo órgão julgador, constituem elementos determinantes para se atribuir legitimidade ao processo judicial como meio hábil à solução dos conflitos e à redução das complexidades inerentes à sociedade atual.

[...]. A pacificação social, escopo principal do processo judicial, na visão de Luhmann, tem como premissa a oferta de oportunidade às partes envolvidas para que comuniquem suas razões, trazendo à baila sua argumentação, e que esses pontos de vista divergentes sejam considerados na busca cooperante da melhor decisão judicial possível, que propicie uma redução do conflito existente no caso concreto.<sup>77</sup>

Como teoria sistêmica, o pensamento de Luhmann confere função de destaque à institucionalização, considerada como a implantação de mecanismos sociais que imputam a terceiros determinado consenso, gerador de expectativa normativa, e indica ser a principal finalidade de sua teoria apresentar a noção da “[...] interdependência de diversos conjuntos de problemas em que se envolve uma

---

<sup>77</sup> PORT, Otávio Henrique Martins. A decisão judicial nas demandas repetitivas e a legitimação pelo procedimento segundo Niklas Luhmann. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 164-179, 2015. Disponível em: <https://fadisp.com.br/revista/ojs/index.php/pensamentojuridico/article/view/11>. Acesso em: 15 jan. 2022. p. 170.

sociedade que já não mais legitima o seu direito por meio de verdades invariáveis existentes, mas [...] por meio da participação em procedimentos”.<sup>78</sup>

É o próprio Luhmann, no entanto, que alerta para a circunstância de que o procedimento não pode ser considerado como “uma sequência fixa de ações determinadas”, ao concluir que:

[...] não são a forma concreta já definida, ou o gesto, ou a palavra exata, que impelem o procedimento para diante, mas sim as decisões seletivas dos participantes, que eliminam as alternativas, reduzem a complexidade, absorvem a incerteza ou transformam a complexidade indeterminada de todas as possibilidades numa problemática determinável e compreensível. É-lhes atribuída a seletividade duma comunicação.<sup>79</sup>

Por meio de um processo eminentemente sistêmico e comunicativo, os agentes envolvidos cooperam entre si, estabelecendo, por consenso, um rito comum, cuja legitimação, no entanto, não se confunde com o direito processual, cuidando-se, na verdade, da “[...] transformação estrutural da expectativa, através do processo efetivo de comunicação, que decorre em conformidade com os regulamentos jurídicos; trata-se, portanto, do acontecimento real e não duma relação mental normativa”.<sup>80</sup>

É nesse sentido que a teoria de Luhmann se relaciona ao presente trabalho, uma vez que concebe o procedimento como sistema social, construído como reflexo de atuação comunicativa conjunta entre os agentes, e que, por meio dessa participação, de cunho sociológico e empírico, permite o alcance da isonomia no plano fático.

---

<sup>78</sup> LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. (Coleção Pensamento Político). p. 7-8.

<sup>79</sup> Ibidem, p. 38.

<sup>80</sup> Ibidem, p. 35.

## 4 TRATAMENTO ADEQUADO DA LITIGIOSIDADE RECORRENTE

Nesta seção, serão apresentadas as concepções necessárias ao entendimento dos termos relacionados ao problema proposto, com a delimitação dos sentidos em que são utilizados na dissertação.

### 4.1 Adequação do tratamento de conflitos

Conforme já declinado anteriormente, o sistema judicial multiportas se baseia, em linhas gerais, na adaptação ou adequação do procedimento ao tipo de controvérsia posta à solução. Mas o que, de fato, significa tratar conflitos adequadamente?

Para os efeitos desta pesquisa, emprega-se o termo adequação no sentido indicado por Diego Faleck, no que toca à abordagem de litígios, englobando os aspectos de produção (geração de resultados com menor dispêndio possível de recursos) e qualidade da solução encontrada:

Nesse sentido, a perspectiva sistêmica aqui proposta implica a compreensão abrangente do problema, para diagnosticar e entender, de maneira contextual, as partes, interesses e objetivos em jogo, as características das disputas, os canais e mecanismos em prática, e as estratégias para estruturação, implementação e constante avaliação de um novo sistema, que deverá ter produção e qualidade suficientes para prosperar em um amplo mercado de opções procedimentais. Por isso, os fatores de produção e qualidade estão intrinsecamente inseridos no conceito de adequação apresentado neste trabalho, daqui para a frente.<sup>81</sup>

A ideia aqui defendida, para o referido conceito, afasta-se da noção clássica de adequação, como componente de interesse de agir (binômio necessidade-adequação), para assumir sentido que ultrapassa fatores financeiros e temporais, englobando resultados e finalidades mediatas e imediatas, inclusive os benefícios obtidos pela utilização de um dado mecanismo de solução de disputa no contexto de uma situação concreta.

---

<sup>81</sup> FALECK, Diego. **Manual de Design de Sistemas de Disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 45.

Conforme explicação trazida por Carlos Alberto de Salles, “[...] a comparação, feita em abstrato, não fornece bons parâmetros de escolha”, fazendo-se necessário incidir um juízo de adequação que leve em conta “diversos fatores ligados às situações conflitivas envolvidas e aos mecanismos de solução disponíveis”, cabendo aquilatar, “[...] de um lado, as características centrais da controvérsia e do modo eleito para sua solução, de outro, as finalidades que se buscam alcançar”<sup>82</sup>.

Faleck, em complementação, contemporiza:

Naturalmente, a eficácia, ou efetividade, no sentido de que o arranjo cumpra os objetivos a que se propõe, é um fator primordial para se averiguar a adequação.

[...] a questão que se coloca é se o arranjo procedimental será capaz de, primeiro, atender aos objetivos e interesses das partes, e, em segundo lugar, lidar com as barreiras e impedimentos ao consenso entre as partes. Em suma, da perspectiva da parte em disputa, a atenção aos objetivos e aos obstáculos é elemento crítico que deve determinar a adequação do procedimento.<sup>83</sup>

A conceituação está intimamente relacionada à própria estruturação do *design* de sistema de disputas, tratado acima, de modo que o mesmo autor, cuja obra se adota como uma das bases teóricas da presente pesquisa, enuncia os passos para se determinar a adequação de um arranjo procedimental, conforme declinação a seguir.

A primeira análise diz respeito a um juízo de conveniência e oportunidade. Efetivamente, deve-se questionar se a prática deve ou não ter início, etapa que Faleck qualifica como fundamental, e que intitula como iniciativa. Como segundo passo para alcance da adequação, é necessária a realização do diagnóstico da situação conflituosa, do problema e do seu contexto, de maneira deliberada e técnica. Ultrapassadas essas primeiras etapas de avaliação de oportunidade e diagnóstico, a adequação deve ser examinada estrategicamente, com a definição precisa dos propósitos e objetivos do desenho de solução da disputa. Finaliza o autor esclarecendo que “[...] a quarta etapa natural decorrente corresponde à construção

---

<sup>82</sup> SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). **Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem**: curso de métodos adequados de solução de controvérsias. 3. ed. rev.atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 329.

<sup>83</sup> FALECK, Diego. **Manual de Design de Sistemas de Disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 42-43.

conceitual em si do sistema; e a última etapa, à implementação e avaliação do arranjo procedimental”<sup>84</sup>.

Conquanto o exame da adequação, a depender das peculiaridades e complexidade do caso a ser tratado, possa apresentar configuração e sequenciamento não linear, a maior parte dos desenhos consensuais de solução de disputas envolve as fases acima descritas, “[...] em seu processo de construção e implementação, as quais servem bem ao propósito de identificar os pontos primordiais de reflexão para almejar a adequação”.<sup>85</sup>

Convém registrar, por fim, a compatibilidade entre o sentido de adequação, aqui entendido, e a isonomia, visto que, em linhas gerais, o princípio da igualdade, que informa o tratamento isonômico, nas palavras de Paula Costa e Silva “[...] não impõe nem que as sequências processuais sejam rigidamente pré-ordenadas pelo legislador, nem que a decisão de pretensões idênticas resulte de estruturas processuais exatamente iguais”.<sup>86</sup>

#### **4.2 Litigiosidade recorrente de direito público: conceito e diferenciações em relação a outras caracterizações da litigância**

Denominam-se demandas repetitivas/recorrentes de direito público, para o campo de estudo desta pesquisa, aquelas que, em geral, têm origem em política pública comum e reproduzem a mesma questão de direito, embora possam apresentar diferenciações pontuais de ordem fática, individualizáveis no caso concreto.

Na visão de Priscilla Pereira Costa Correa e Vânia Cardoso André de Moraes, são “[...] as ações decorrentes do tratamento atomizado (individual) de conflitos idênticos estimuladas pela atuação dos grandes litigantes”<sup>87</sup>. Na linha do que já alertava Abram Chayes, na década de 1970, a respeito do papel do juiz na litigância

---

<sup>84</sup> FALECK, 2018. p. 45-46.

<sup>85</sup> Ibidem, p. 46.

<sup>86</sup> SILVA, Paula Costa e. Legalidade das formas de processo e gestão processual ou as duas faces de JANUS. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 48, n. 190, p. 137-149, abr./jun. 2011. p. 147.

<sup>87</sup> CORREA, Priscilla Pereira Costa; MORAES, Vânia Cardoso André. Excesso de litigância e demandas repetitivas: um desafio para o Judiciário Brasileiro. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Porto, ano 3, n. 5, p. 229-248, 2017. p. 232.

de direito público<sup>88</sup>, as autoras destacam a “[...] inexistência de instrumentos processuais adequados e de uma base principiológica vocacionada à solução de demandas repetitivas”<sup>89</sup>, esclarecendo que:

Em matéria de direito público, tais litígios, em regra, **têm como ponto nodal a interpretação de uma lei, e o tratamento “pulverizado” da questão debatida mediante o ajuizamento de uma ação para cada pessoa natural ou jurídica que se vê lesada**, além de inundar varas e tribunais, tem o perverso efeito de gerar soluções discrepantes para situações assentadas em bases fáticas e jurídicas similares, quiçá, idênticas. Neste tipo de demanda, a pacificação social célere é um problema grave a reclamar solução urgente, entretanto a recalcitrância do Poder Público em assimilar entendimentos firmados pelas cortes superiores e a cultura de litigância com o exaurimento de todas as instâncias recursais prolongam a marcha processual e consomem recursos desnecessariamente.

Nessa ordem de ideias, a propensão ao efeito multiplicador das lides de direito público (matérias tributária, previdenciária, gratificações de servidores públicos etc.) deve fomentar medidas capazes de prevenir o ajuizamento de demandas repetitivas e a reiterada interposição de recursos idênticos, cujo desfecho é conhecido, constituindo a isonomia importante valor a ser preservado.<sup>90</sup>

Neste tópico, tão importante quanto delimitar o conceito de litigiosidade recorrente de direito público é diferenciá-la de outras caracterizações da litigância, para que se compreenda a exata extensão em que o termo é considerado no presente trabalho.

Para esse fim, citam-se as definições e diferenciações desenvolvidas por Edilson Vitorelli, que propõe uma classificação indicativa sobre conceitos que, no meio forense, são frequentemente sobrepostos.<sup>91</sup>

Inicialmente, o autor distingue o litígio coletivo do processo coletivo propriamente dito. Entende o primeiro como um litígio de caráter global, localizado ou difuso, que envolve múltiplos sujeitos, componentes de um grupo ou de uma

<sup>88</sup> CHAYES, Abram. The Role of the Judge in Public Law Litigation. **Harvard Law Review Association**, Cambridge, v. 89, n. 7, p. 1281-1316, maio 1976. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1340256>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>89</sup> CORREA, Priscilla Pereira Costa; MORAES, Vânia Cardoso André. Excesso de litigância e demandas repetitivas: um desafio para o Judiciário Brasileiro. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Porto, ano 3, n. 5, p. 229-248, 2017. p. 229.

<sup>90</sup> Ibidem, p. 232-233, grifo nosso.

<sup>91</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v, 284, ano 43, p. 333-369, out. 2018. p. 365-366.

sociedade; enquanto o processo coletivo é um mecanismo processual destinado à resolução de litígios coletivos, frequentemente ajuizado por um legitimado coletivo, em defesa dos interesses dos substituídos processuais.<sup>92</sup>

A diferenciação aborda os conceitos de litígio estrutural e processo estrutural, ao conceituar aquele como um litígio coletivo irradiado, que tem como fato gerador a forma de funcionamento de uma estrutura burocrática, e cuja solução depende da atuação na própria causa fundante, ou seja, na raiz do problema, e não somente em seus resultados, sob pena de ineficácia ou até agravamento da situação. Por outro lado, os processos estruturais são demandas em que o objetivo é a reestruturação, por meio de plano de execução a longo prazo, do funcionamento de instituições públicas ou privadas, por meio de medidas progressivas, submetidas à avaliação constante, de modo a evitar a constituição de litígios estruturais ou minimizar seus efeitos.<sup>93</sup>

Processos estratégicos, por sua vez, são definidos pelo referido autor como feitos, de direito público ou privado, que têm como foco não propriamente o interesse específico das partes, mas a fixação de uma tese jurídica, para aplicação posterior a outras hipóteses. A solução da lide individual é subsidiária e instrumental em relação ao fim maior, de sedimentação jurisprudencial interpretativa.<sup>94</sup>

Como processo civil de interesse público, Vitorelli conceitua aquele que tem como finalidade o alcance da implantação ou alargamento de um direito negado pelo Poder Público, em que “[...] se pretende a transformação da esfera público-governamental, para obter o reconhecimento de um direito ou a adoção de uma conduta estatal, em favor não apenas das partes, mas de toda a sociedade”.<sup>95</sup>

Por sua vez, conforme visto no item 3.2 (*Design* de sistemas de disputas) deste trabalho, os conflitos de interesse público foram definidos por Daniela Monteiro Gabbay e Luciana Gross Cunha, em estudo sobre o desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas para litígios dessa natureza, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), como aqueles que envolvam a Administração Pública como parte (elemento subjetivo), que tenham por objeto um interesse público, social ou coletivo (elemento objetivo), e que, quando levados ao Judiciário, visem obter tutela

---

<sup>92</sup> VITORELLI, 2018.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 366.

jurisdicional coletiva (direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos), diferenciando “[...] três diferentes perfis de conflitos: i entre atores privados; ii. entre atores públicos (Administração); iii. entre atores públicos (Administração) e atores privados”.<sup>96</sup>

A principal distinção entre a definição adotada nesta pesquisa e aquela indicada pelas autoras na pesquisa da FGV diz respeito à forma da tutela jurisdicional pretendida, que, no presente trabalho, se revela em demandas individualizadas, e, naquele estudo, ostentam a forma de tutela jurisdicional coletiva (direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos).

O estudo de caso objeto desta dissertação envolve demandas cujas particularidades a definem como repetitivas/recorrentes de direito público, a saber, feitos que abrangem pedidos de auxílio emergencial, benefício assistencial instituído por meio de política pública comum (Lei nº 13.982/2020<sup>97</sup> e regulamentos posteriores), envolvendo as mesmas questões de direito, nada obstante com individualizações fáticas diversas, a depender das particularidades de cada hipótese concreta.

A conceituação e respectivas diferenciações são importantes não apenas para delimitar propriamente o campo de estudo, mas igualmente para contextualizar os efeitos decorrentes da litigância que ora se caracteriza, conforme veremos, em especial, na seção dedicada ao estudo de caso (exame dos dados da pesquisa empírica).

#### **4.3 Particularidades da litigância repetitiva e da aplicação dos meios consensuais conforme a competência da Justiça Federal**

A competência da Justiça Federal de primeira instância encontra-se delimitada no art. 109 da Constituição Federal:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

---

<sup>96</sup> GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. **O desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas para conflitos de interesse público**. Convocação nº 01/2010. Projeto Pensando o Direito. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – Direito GV, 2010. p. 5.

<sup>97</sup> BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 15 jan. 2022.

- I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;
- II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;
- III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;
- IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;
- V - os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente;
- V-A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)
- VI - os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira;
- VII - os habeas corpus, em matéria criminal de sua competência ou quando o constrangimento provier de autoridade cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição;
- VIII - os mandados de segurança e os habeas data contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais;
- IX - os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar;
- X - os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o "exequatur", e de sentença estrangeira, após a homologação, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização;
- XI - a disputa sobre direitos indígenas (BRASIL, 1988).<sup>98</sup>

A partir deste quadro, e nos limites do que importa ao presente trabalho, é possível aferir que a mencionada competência se define em razão da pessoa, da matéria e da função, a depender do caso, sendo que, conforme estudo coordenado por Daniela Monteiro Gabbay e Bruno Takahashi, a maior parte da demanda é constituída de ações ajuizadas em razão da pessoa, ou seja, em que se observa a presença da União, entidade autárquica ou empresa pública federal na qualidade de autoras, rés, assistentes ou oponentes (art. 109, I, CF).<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>99</sup> GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno. Desenho de Sistemas e Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos na Justiça Federal: uma introdução. *In*: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org). **Justiça Federal: Inovações nos Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014. p. 3-34.

No entanto, conforme mencionam os citados autores, “[...] não se trata, simplesmente, de um ente público. Trata-se de um ente público acostumado a estar em juízo”<sup>100</sup> e que, portanto, acaba usufruindo de determinadas vantagens do litigante habitual, a saber:

a) a repetição cria um procedimento prévio do que irá acontecer em casos futuros e, assim, o litigante habitual pode estruturar a transação e criar um registro; b) o litigante habitual desenvolve *expertise* e possui rápido acesso a especialistas, vale-se de economia de escala e de custos iniciais baixos para começar qualquer caso; e c) o litigante habitual pode jogar com as estatísticas, pois quanto mais a questão tende a ser decidida em seu favor, mais tende a adotar uma estratégia de minimizar a probabilidade de uma perda máxima; como as apostas são relativamente baixas, o *repeat player* pode adotar estratégias para maximizar ganhos em uma longa série de casos, ainda que isso envolva um risco de maximizar perdas em alguns casos”.<sup>101</sup>

A propósito, Maria Cecília de Araújo Asperti, com base na tipologia dos litigantes de Galanter<sup>102</sup>, reforça o raciocínio, indicando, em crítica, os benefícios que os litigantes repetitivos, em geral, auferem em procedimentos consensuais:

Assim, a frequência com a qual litigantes repetitivos se envolvem em disputas semelhantes também lhes outorgaria vantagens em procedimentos consensuais, porquanto: (i) possuem mais poder de barganha do que o litigante eventual; (ii) têm mais recursos (financeiros) para contratação de advogados que os assessorarão nesses procedimentos; (iii) possuem mais informações sobre os procedimentos e sobre as disputas em si; (iv) beneficiam-se da confidencialidade dos meios alternativos, inclusive dos consensuais; (v) conseguem escolher o procedimento que lhes será mais vantajoso; (vi) por manterem contato com os terceiros com frequência, firmam um relacionamento (convivência) com estes e possuem mais elementos para escolher mediadores e conciliadores com os quais estejam familiarizados.<sup>103</sup>

Neste ponto, cabe deixar claro, como o fazem Gabbay e Takahashi, que “[...] a presença de um litigante habitual em uma demanda repetitiva é o molde geral

<sup>100</sup> GABBAY; TAKAHASHI, 2014, p. 10.

<sup>101</sup> Ibidem, p. 12.

<sup>102</sup> GALANTER, Marc. Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. **Law and Society Review**, v. 9, n. 1, p. 95-160, 1974.

<sup>103</sup> ASPERTI, Maria Cecília de Araújo. **Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do Judiciário**. Orientador: Carlos Alberto de Salles. 2014. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 87.

do ambiente em que os meios consensuais são adotados na Justiça Federal”<sup>104</sup>, cenário em que devem ser compreendidas e operacionalizadas as tratativas de autocomposição. Longe de constituir um obstáculo à conciliação, a consideração dessa realidade apenas conduz à necessidade de adoção de formas de abordagem instrumentalmente adaptadas à respectiva conjuntura e que apresentem aspecto gerencial compatível, com “[...] customização para que a técnica se adapte ao conflito e não o inverso”.<sup>105</sup>

O emprego do diálogo interinstitucional para definição das estratégias entre os grandes litigantes e o Judiciário, de maneira a amenizar os efeitos desfavoráveis da litigiosidade habitual, bem como a utilização de pautas temáticas concentradas são, igualmente, fatores indicados como constitutivos do *design* de sistemas de disputas aplicado à esfera federal:

Ainda que em tom exploratório, a partir das práticas vivenciadas e analisadas de uso de meios consensuais na Justiça Federal em demandas repetitivas entre o ente público litigante habitual e o particular litigante eventual, é possível afirmar que há ao menos duas constantes nos Desenhos de Sistemas adotados pelo Poder Judiciário: a necessidade de diálogo interinstitucional entre os grandes litigantes e o Judiciário e a concentração das sessões de mediação ou conciliação de acordo com os grandes litigantes e os temas tratados. A reunião interinstitucional é realizada, de ordinário, entre representantes do Judiciário e o litigante habitual. O objetivo não é criar nem acrescer vantagens à atuação deste litigante, mas sim mitigar os efeitos adversos da habitualidade.<sup>106</sup>

As peculiaridades da reunião interinstitucional como instrumento de racionalidade e viabilização de composição amigável em demandas judiciais repetitivas serão tratadas no item 5.3 (Diálogo e papel interinstitucional: reflexos na construção de soluções envolvendo o Poder Judiciário).

---

<sup>104</sup> GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno. Desenho de Sistemas e Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos na Justiça Federal: uma introdução. *In*: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org). **Justiça Federal**: Inovações nos Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014. p. 3-34. p. 16.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 24-25.

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 26.

## 5 NÚCLEOS PERMANENTES DE MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CENTROS JUDICIÁRIOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA

### 5.1 Política judiciária nacional de tratamento adequado de conflitos

A Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, instituída pelo art. 1º da Resolução nº 125/2010<sup>107</sup> do Conselho Nacional de Justiça, objetiva assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade, com o objetivo de garantir a efetividade da solução apropriada e pacificadora das lides.

Referida intenção ganha maior relevo quando se considera a realidade do volume de demandas (evidenciada pelos números declinados na introdução), notadamente de massa (recorrentes/repetitivas), cujas características e efeito multiplicador estão a desafiar o modelo jurídico-tradicional baseado na solução heterocompositiva, clamando por iniciativas que, igualmente colocadas à disposição do jurisdicionado, permitam a abertura de múltiplas portas para a resolução e, em especial, prevenção de conflitos por métodos pré-processuais embasados na autocomposição.<sup>108</sup>

Kazuo Watanabe, ao tratar sobre a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, enfatiza que:

A Resolução 125 do CNJ adotou, expressamente, o conceito atualizado de acesso à justiça como acesso à ordem jurídica justa e incorporou ao instrumental de atuação do Judiciário outros mecanismos de resolução de controvérsias, além do tradicional método da solução adjudicada por meio de sentença, declarando expressamente que os jurisdicionados têm direito à oferta de todos os métodos adequados de resolução de controvérsias, em especial os

---

<sup>107</sup> BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, 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. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>108</sup> NÓBREGA, Adriana Carneiro da Cunha Monteiro; SOUTO, Márcio Flávio Lins de Albuquerque e. Auxílio emergencial como estudo de caso: formas de enfrentamento à litigância repetitiva de direito público. **Revista Eletrônica do CNJ**, Brasília, DF, v. 5, n. 2, p. 12-23, jul./dez. 2021.

métodos consensuais que são a mediação, a conciliação e a negociação.<sup>109</sup>

Ainda, o autor indica os pilares básicos para implementação da sistemática, relacionando-os aos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs) e aos Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), bem como ao respectivo papel na interlocução interinstitucional e relevância na prevenção dos conflitos:

Para a implementação dessa política judiciária, foram adotados alguns pilares básicos, dentre os quais devem ser destacados: a) a centralização das soluções consensuais realizadas nos Centros Judiciários de Resolução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC); b) qualidade dos serviços a serem ofertados, com a capacitação e aperfeiçoamento permanente dos mediadores e conciliadores; c) criação de núcleos de inteligência (NUPEMEC – Núcleo Permanente de métodos consensuais de solução de conflitos) em cada Tribunal para a criação e Instalação dos Cejuscs e para o adequado planejamento e implementação da política judiciária, atendidas as peculiaridades regionais; d) banco de dados para a avaliação e aperfeiçoamento permanente da política judiciária implementada; e) interlocução com instituições públicas e privadas, inclusive da área de ensino, para a prevenção dos conflitos e formação e consolidação da cultura da solução pacífica dos conflitos de interesses.<sup>110</sup>

A propósito, o Guia de Conciliação e Mediação do CNJ pontua que:

Com a Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça, começa-se a criar a necessidade de tribunais e magistrados abordarem questões como solucionadores de problemas ou como efetivos pacificadores – a pergunta recorrente no Poder Judiciário deixou de ser ‘como devo sentenciar em tempo hábil’ e passou a ser ‘como devo abordar essa questão para que os interesses que estão sendo pleiteados sejam realizados de modo mais eficiente, com maior satisfação do jurisdicionado e no menor prazo’. Assim, as perspectivas metodológicas da administração da justiça refletem uma crescente tendência de se observar o operador do direito como um pacificador – mesmo em processos heterocompositivos, pois passa a existir a preocupação com o meio mais eficiente de compor certa disputa, na medida em que essa escolha passa a refletir a própria efetividade do sistema de resolução de conflitos.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> WATANABE, Kazuo. **Acesso à Justiça e Tratamento Adequado dos Conflitos** – Resolução CNJ 125/2010. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2020. p. 8-9.

<sup>110</sup> Ibidem, p. 9.

<sup>111</sup> BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Guia de Conciliação e Mediação Judicial: orientação para instalação de CEJUSC**. Brasília: CNJ, 2015. p. 13.

O art. 2º da referida Resolução, com redação dada pela Resolução nº 326, de 26 de junho de 2020<sup>112</sup>, do Conselho Nacional de Justiça, informa que a política de tratamento adequado de conflitos terá como pilares a centralização das estruturas judiciárias; a adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores, bem como o acompanhamento estatístico específico, sendo estruturada, institucionalmente, pelos seguintes órgãos: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com funções de caráter geral e nacional; Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs) de cada tribunal, encarregados do desenvolvimento regional da referida política e pela instalação e fiscalização dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs).

Nos termos dos arts. 4º e 5º da Resolução nº 125/2010, incumbe ao Conselho Nacional de Justiça organizar programa voltado à promoção de ações de incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social por meio da conciliação e da mediação, com a “[...] participação de rede constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas parceiras, inclusive universidades e instituições de ensino”.<sup>113</sup>

Na redação conferida ao art. 6º da Resolução CNJ nº 125/2010 pela Resolução CNJ nº 326, de 26 de junho de 2020, o Conselho Nacional de Justiça acumula, na estrutura do sistema, as atribuições gerais de:

- I - estabelecer diretrizes para implementação da política pública de tratamento adequado de conflitos a serem observadas pelos Tribunais;
- II – desenvolver parâmetro curricular e ações voltadas à capacitação em métodos consensuais de solução de conflitos para servidores, mediadores, conciliadores e demais facilitadores da solução consensual de controvérsias, nos termos do art. 167, § 1º, do Código de Processo Civil de 2015; (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)
- III - providenciar que as atividades relacionadas à conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos

---

<sup>112</sup> BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 282, de 26 de junho de 2020.** Dispõe sobre alterações formais nos textos das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3366>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>113</sup> BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, 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. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 15 jan. 2022.

sejam consideradas nas promoções e remoções de magistrados pelo critério do merecimento;

IV - regulamentar, em código de ética, a atuação dos conciliadores, mediadores e demais facilitadores da solução consensual de controvérsias;

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;

VII - realizar gestão junto às empresas, públicas e privadas, bem como junto às agências reguladoras de serviços públicos, a fim de implementar práticas autocompositivas e desenvolver acompanhamento estatístico, com a instituição de banco de dados para visualização de resultados, conferindo selo de qualidade;

VIII - atuar junto aos entes públicos de modo a estimular a conciliação, em especial nas demandas que envolvam matérias sedimentadas pela jurisprudência; (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16)

IX - (revogado pela Resolução n. 390, de 6.5.2021)

X – (revogado pela Resolução n. 390, de 6.5.2021)

XI – criar parâmetros de remuneração de mediadores, nos termos do art. 169 do Código de Processo Civil de 2015; (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)

XII - monitorar, inclusive por meio do Departamento de Pesquisas Judiciárias, a instalação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, o seu adequado funcionamento, a avaliação da capacitação e treinamento dos mediadores/conciliadores, orientando e dando apoio às localidades que estiverem enfrentando dificuldades na efetivação da política judiciária nacional instituída por esta Resolução (Incluído pela Emenda nº 2, de 08.03.2016).<sup>114</sup>

A estrutura, atribuições e funcionamento dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs) e dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) serão tratados nos tópicos seguintes.

## 5.2 Estrutura, atribuições e funcionamento

### 5.2.1 Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos

<sup>114</sup> BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, 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. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 15 jan. 2022.

O art. 7º da Resolução CNJ nº 125/2010 determinou a criação, por cada tribunal, dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, coordenados por magistrados e compostos por magistrados da ativa ou aposentados e servidores, preferencialmente atuantes na área.

Aos referidos núcleos foram atribuídas as seguintes atividades:

- I – implementar, no âmbito de sua competência, a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, em conformidade com as diretrizes estabelecidas nesta Resolução; (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)
- II - planejar, implementar, manter e aperfeiçoar as ações voltadas ao cumprimento da política e suas metas;
- III – atuar na interlocução com outros Tribunais e com os órgãos integrantes da rede mencionada nos artigos 5º e 6º desta Resolução; (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)
- IV - instalar Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania que concentrarão a realização das sessões de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, dos órgãos por eles abrangidos;
- V - incentivar ou promover capacitação, treinamento e atualização permanente de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores nos métodos consensuais de solução de conflitos;
- VI – propor ao Tribunal a realização de convênios e parcerias com entes públicos e privados para atender aos fins desta Resolução; (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)
- VII - criar e manter cadastro de mediadores e conciliadores, de forma a regulamentar o processo de inscrição e de desligamento; (Incluído pela Emenda nº 2 de, 08.03.16)
- VIII – regulamentar, se for o caso, a remuneração de conciliadores e mediadores, nos termos do art. 169 do Código de Processo Civil de 2015, combinado com o art. 13 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação). (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020).<sup>115</sup>

Os respectivos tribunais deverão criar e manter cadastro de conciliadores, mediadores e Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação ou aderir ao Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores, de modo que o credenciamento facilite o controle da inscrição e o desligamento dos colaboradores, com a ressalva de que, nos termos do art. 169, § 1º, do Código de Processo Civil, a mediação e a conciliação poderão ser realizadas de forma voluntária.<sup>116</sup>

<sup>115</sup> BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019.

<sup>116</sup> BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm#art334](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm#art334). Acesso em: 15 jan. 2022.

A propósito, o Enunciado 57 da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) dispõe:

O cadastro dos conciliadores, mediadores e câmaras privadas deve ser realizado nos núcleos estaduais ou regionais de conciliação (Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos – NUPEMEC), que atuarão como órgãos de gestão do sistema de autocomposição.<sup>117</sup>

A Resolução nº 125/2010, do CNJ, também prevê que, nos moldes do permissivo constante do art. 167, § 6º, do Código de Processo Civil<sup>118</sup>, se inexistente quadro suficiente de conciliadores e mediadores judiciais atuando como auxiliares da justiça, seja formado quadro de conciliadores e mediadores admitidos mediante concurso público de provas e títulos (art. 7º, § 4º da Resolução nº 125/2010, do CNJ, com a redação dada pela Resolução nº 326, de 26 de junho de 2020).

### 5.2.2 Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania

A Resolução do CNJ nº 125/2010<sup>119</sup>, em seu art. 8º, determinou aos tribunais a criação dos Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania (Centros ou CEJUSCS), qualificados como unidades do Poder Judiciário pela Resolução do CNJ nº 219/2016<sup>120</sup>, na redação conferida pela Resolução nº 282/2019<sup>121</sup>, sendo preferencialmente responsáveis pela “[...] realização ou gestão

<sup>117</sup> ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS. Seminário O Poder Judiciário e o novo Código de Processo Civil. **Enunciados aprovados**. Brasília: ENFAM, 2015. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2015/09/ENUNCIADOS-VERS%C3%83O-DEFINITIVA-.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>118</sup> BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334). Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>119</sup> BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, 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. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>120</sup> 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. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2274>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>121</sup> 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. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2912>. Acesso em: 15 jan. 2022.

das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão”.

Determinou-se, ainda, que os Centros de Conciliação devem ser instalados nos locais onde existam dois juízos, juizados ou varas, sendo facultativa a implantação onde exista um juízo, juizado, vara ou subseção, desde que atendidos por centro regional ou itinerante de conciliação e mediação, que poderá ser criado enquanto não instalados os centros regulares nas comarcas, regiões, subseções judiciárias e nos juízos do interior dos estados, igualmente com a utilização de conciliadores e mediadores cadastrados. Ademais, conforme redação dada pela Resolução nº 326, de 26 de junho de 2020, os serviços dos Centros poderão ser estendidos a unidades ou órgãos situados em outros prédios, a depender da proximidade, bem como poderão ser instalados centros regionais, observada a organização judiciária local.<sup>122</sup>

Também ficou estabelecido que as sessões de conciliação ou mediação, conforme o caso, devem ser realizadas nos Centros ou, de forma excepcional, nos próprios juízos, juizados ou varas designadas, desde que por conciliadores e mediadores cadastrados pelo respectivo tribunal, sob supervisão do juiz coordenador do Centro.

Cada Centro de Conciliação deverá, obrigatoriamente, contar com três setores, a saber, pré-processual de solução de conflitos, processual e de cidadania, podendo o respectivo magistrado coordenador ficar designado exclusivamente para sua administração apenas no caso de o Centro atender a um grande número de juízos, juizados, varas ou região, por deliberação do respectivo tribunal.

Fabrizio Castagna Lunardi, ao analisar o tema, pondera que um dos principais enfoques do CEJUSC deve ser a solução pré-processual dos conflitos, cabendo ao juiz coordenador a criação de projetos e propostas de não judicialização, pontuando que o acordo pré-processual homologado possui, tanto quanto o acordo em fase processual, eficácia de título executivo judicial, podendo ser objeto de

---

<sup>122</sup> BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 326, 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 graus e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2912>. Acesso em: 15 jan. 2022.

cumprimento de sentença nos juízos competentes para julgamento das causas originárias, mediante livre distribuição.<sup>123</sup>

Quanto ao Setor de Cidadania, o objetivo é ofertar orientação, bem como serviços sociais úteis ao jurisdicionado, inclusive com a disponibilização de parcerias para emissão de documentos pessoais e cartorários; convênios com órgãos públicos administrativos e ramos da Justiça; atendimentos psicológicos e de assistência social; projetos de alcance social; e atendimento por representantes da OAB ou da Defensoria Pública para orientação quanto à assistência judiciária gratuita.<sup>124</sup>

Conforme art. 9º da referida Resolução, o CEJUSC contará com um juiz coordenador e, sendo necessário, um adjunto, que ficarão incumbidos da administração do Centro, da homologação dos acordos, bem como da supervisão do trabalho de servidores, conciliadores e mediadores, podendo, ainda, solicitar feitos de outras unidades judiciárias com o intuito de organizar pautas concentradas ou mutirões.

Deverá atuar no centro, no mínimo, um servidor com dedicação exclusiva, que ficará responsável pela adequada triagem dos casos, devendo, portanto, estar devidamente habilitado em métodos consensuais de solução de conflitos, conforme as diretrizes de treinamento estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça.

Ressalte-se, por fim, que, com a qualificação do CEJUSC como unidade judiciária (atividade-fim), por meio da Resolução nº 282/2019<sup>125</sup> do CNJ, que alterou a redação da Resolução nº 219/2016<sup>126</sup> do CNJ, passou a ser obrigatório o cálculo da lotação paradigma, de maneira a melhor dotar o centro dos recursos humanos necessários ao exercício de suas funções.<sup>127</sup>

---

<sup>123</sup> LUNARDI, Fabrício Castagna. **Curso de direito processual civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

<sup>124</sup> Ibidem.

<sup>125</sup> BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 282, de 26 de junho de 2020**. Dispõe sobre alterações formais nos textos das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3366>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>126</sup> 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. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2274>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>127</sup> BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021.

### 5.3 Diálogo e papel interinstitucional: reflexos na construção de soluções envolvendo o Poder Judiciário

A questão do acesso à justiça é tema complexo e, por esse motivo, como apontam Tânia Lobo Muniz e Marcos Claro da Silva, exige uma solução inclusiva, construída globalmente por todos os atores envolvidos no conflito, até mesmo como política pública, que seja capaz de promover as interconexões necessárias à resolução otimizada e apaziguadora das lides.<sup>128</sup>

Acerca da viabilização de soluções por diálogo institucional, dissertam Clèmerson Merlin Clève e Bruno Meneses Lorenzetto:

Os processos de modelagem das instituições representam um importante passo na definição não apenas teórica e normativa de quais deveriam ser as funções idealizadas de cada um dos poderes. Apresentam um convite para a reflexão a respeito da insuficiência da visão tradicional sobre a separação de poderes e indicam que a busca por determinar fronteiras intransponíveis entre eles não apenas é pouco prática, mas, indesejável. Em substituição a uma leitura tradicional da separação dos poderes, a prática dos diálogos institucionais procura evidenciar pelo menos dois aspectos a respeito da formulação de decisões de casos controvertidos. Primeiro, as decisões, tomadas em qualquer um dos poderes, passam a ter um caráter parcialmente definitivo, pois podem ser contestadas em outras instâncias públicas. Segundo, cada espaço de poder possui características que o potencializam ou o inibem para a realização de tomada de decisões. Isso reafirma a necessidade de canais de diálogo entre as instituições, pois uma pode ter melhores condições que outra para lidar com o caso concreto em apreço. Destarte, do mesmo modo que o Legislativo costuma adotar um discurso político para a formação de consenso, o Judiciário precisa traduzir demandas políticas em termos jurídicos. Tais diferenças irão complementar o conjunto de discursos produzidos sobre o tema até o momento e conferir novas rodadas deliberativas sobre a matéria.<sup>129</sup>

A relação entre direito e políticas públicas, como estratégia de governança e confiabilidade institucional, abrange a gestão não apenas de processos, mas de processos de trabalho, cenário em que a gestão de conflitos em perspectiva macro

---

<sup>128</sup> MUNIZ, Tânia Lobo; SILVA, Marcos Claro da. O Modelo de Tribunal Multiportas Americano e o Sistema Brasileiro de Solução de Conflitos. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, vol. esp., n. 39, p. 288-311, dez. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/77524>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>129</sup> CLÉVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 183-206, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v2i3.44534>. Acesso em: 11 set. 2021. p. 189-190.

ganha destaque. Os enfoques que podem contribuir para essa interpretação são examinados por Patricia Ulson Pizarro Werner:

A abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) é uma ferramenta que pode contribuir de forma importante para o aperfeiçoamento global da atuação das Instituições Jurídicas. Os desafios interpretativos impostos para concretização de direitos, em especial, os direitos fundamentais, somados aos estruturais de cada organização, revelam a necessidade de compreensão dos problemas de forma interdisciplinar. A partir dessa premissa, o artigo tem como proposta a análise de três enfoques que visam contribuir para a evolução da construção das estruturas metodológicas e aplicações concretas da abordagem DPP: (i) Cooperar para a elaboração do diagnóstico do perfil institucional, dos indicadores para melhorias de fluxos, criação/reformulação de planos de capacitação profissionais e refinamento do controle interno; (ii) Criar espaço para a organização de informações exclusivas, inerentes à missão constitucional de cada Instituição, com o fim de ofertar publicamente um banco de dados sistematizado para constante avaliação das políticas públicas; (iii) Fomentar a abertura do diálogo interinstitucional.<sup>130</sup>

A mesma autora esclarece a ligação entre a referida abordagem e a aferição do desempenho de cada instituição no cumprimento de sua respectiva missão, com o estabelecimento do “[...] diagnóstico individualizado de cada política pública desenvolvida com o fim de compor uma nova agenda de governança proativa, [...] nas esferas preventiva, repressiva e de assessoramento”.<sup>131</sup>

O raciocínio amolda-se às linhas do pensamento sistêmico, disciplina alternativa ao paradigma analítico-mecanicista, e que objetiva compreender os elementos estruturais, por meio de modelos mais complexos, em que as noções de propósito e interdependência entre as partes são os pontos primordiais para o desempenho do sistema em sua integralidade<sup>132</sup>. Sendo assim, a noção de que o sistema de justiça é uma organização íntegra, composta por diversos atores, elementos e variáveis, nos leva a aduzir, com Peter Senge, que, “[...] para compreender as questões gerenciais mais complexas, é preciso ver o sistema inteiro

---

<sup>130</sup> WERNER, Patricia Ulson Pizarro. A abordagem direito e políticas públicas como ferramenta de aprimoramento das instituições jurídicas: qualidade organizacional, sistematização de dados e fomento das relações interinstitucionais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, set./dez. 2019. p. 926.

<sup>131</sup> *Ibidem*, p. 929.

<sup>132</sup> SENGE, Peter M. **A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende**. 35. ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2018.

responsável pelo problema” e, igualmente, “[...] aprender a ver as ‘estruturas’ subjacentes, em lugar dos ‘eventos’”<sup>133</sup>.

Nessa perspectiva, Werner destaca a importância da constituição da rede de diálogo interinstitucional para a construção de soluções envolvendo o Poder Judiciário:

As Instituições devem organizar-se para cumprir a sua missão e, ao mesmo tempo, abrir espaços para estabelecer diálogos interinstitucionais, em especial, quando se detectam dificuldades como a judicialização, problemas de repartição de competência, necessidade de ação conjunta com outras instituições, em especial, na resolução de direitos complexos, como os fundamentais sociais, que necessitam da atuação integrada de várias áreas do governo. Nesse ponto, destaca-se a ideia da importância da formação de rede de atores que detém a capacidade de compreender o problema, conhecer a legislação, construir estratégias, encontrar instrumentos para solução. Aqui está a importância do DPP como um método para subsidiar escolhas e, principalmente, modelagens jurídicas possíveis, como atingir o objetivo fixado de forma eficaz, dentro dos parâmetros legais. A estruturação clara e fundamentada da política pública possibilita também a qualidade da atuação do controle externo, do controle jurisdicional e do controle social.<sup>134</sup>

Sobre as especificidades da reunião interinstitucional no âmbito da Justiça Federal, esfera na qual se insere o estudo de caso objeto da pesquisa empírica que embasa o presente trabalho, Daniela Monteiro Gabbay e Bruno Takahashi enfatizam que sua ocorrência no trato prévio e otimizado das demandas repetitivas é condição para o êxito das medidas conciliatórias em feitos dessa natureza, acrescentando que:

A natureza pública dos interesses envolvidos e a necessidade de legitimar os procedimentos perante o superior hierárquico do ente público justificam sua realização. Com isso, confere-se segurança às partes: no momento da audiência, o preposto ou procurador do ente público estará amparado por uma autorização superior e, assim, poderá conciliar com maior convicção; o particular, por sua vez, saberá que os parâmetros das propostas foram previamente analisados de maneira imparcial pelo Poder Judiciário.

[...]

Em um ambiente de volume elevado de demandas judiciais, as reuniões interinstitucionais conferem maior racionalidade ao processo. Isso porque, além de se excluírem de antemão os casos em que não é viável a solução consensual, durante a reunião interinstitucional, são

<sup>133</sup> SENGE, 2018, p. 122-124.

<sup>134</sup> WERNER, Patricia Ulson Pizarro. A abordagem direito e políticas públicas como ferramenta de aprimoramento das instituições jurídicas: qualidade organizacional, sistematização de dados e fomento das relações interinstitucionais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, set./dez. 2019. p. 934.

tratados aspectos como metodologia de trabalho, pauta, calendários, temas, dentre outros.

(...)

Costuma-se dizer que, **na Justiça Federal, a sessão de conciliação não é o primeiro, mas o último ato de todo um procedimento iniciado muito antes.**<sup>135</sup>

Busca-se, nesse contexto, situar o papel dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e Centros de Conciliação como canais úteis ao estabelecimento da comunicação cooperativa entre as entidades e órgãos públicos envolvidos no manejo dos litígios, com vistas ao aprimoramento da gestão macro de conflitos pela inteligência organizacional.

---

<sup>135</sup> GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno. Desenho de Sistemas e Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos na Justiça Federal: uma introdução. *In*: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org). **Justiça Federal**: Inovações nos Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014. p. 3-34. p. 27-28, grifo nosso.

## 6 RECLAMAÇÕES PRÉ-PROCESSUAIS

### 6.1 Conciliação pré-processual

O art. 175 do Código de Processo Civil prevê expressamente a possibilidade de realização de outras “[...] formas de conciliação e mediação extrajudiciais vinculadas a órgãos institucionais ou realizadas por intermédio de profissionais independentes, que poderão ser regulamentadas por lei específica”.<sup>136</sup>

A conciliação pré-processual é aquela que se dá em momento anterior ao ajuizamento da demanda, tratando-se de método de prevenção de litígios por meio de composição não adversarial prévia, voltado à solução autocompositiva.

Há, em regra, dois tipos de conciliação pré-processual: a administrativa propriamente dita, que se dá no âmbito das instâncias não judiciais; e a havida no âmbito judiciário, como procedimento anterior à judicialização das demandas, normalmente levada a efeito nos Centros de Conciliação (CEJUSCs), como procedimento prévio.

Também denominada de conciliação informal, a composição pré-processual pode ser ofertada nas sedes do Ministério Público, Defensoria Pública, nos postos judiciais de atendimento, bem como nas próprias Varas judiciais, sendo salutar a integração por equipes multidisciplinares, de modo a possibilitar o tratamento integral do conflito.<sup>137</sup>

Jossaner Nery Nogueira Luna, em dissertação sobre o assunto, esclarece que:

A conciliação informal pode ser considerada um procedimento pré-processual, porque antecede a instauração da ação e é ofertada em uma modalidade de procedimento externo à jurisdição, quando o próprio interessado busca a solução do conflito com o auxílio de agentes conciliadores.

Esse procedimento se constitui em um método de prevenção de litígios e funciona como opção alternativa ao ingresso na via judicial,

---

<sup>136</sup> BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334). Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>137</sup> LUNA, Jossaner Nery Nogueira. **Conciliação e mediação pré-processual como mecanismo de efetivação da justiça no plano da prestação jurisdicional**. Orientador: Tarsis Barreto Oliveira. 2015. 98 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante). Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2015.

objetivando evitar o alargamento do número de demandas nos foros e a abreviação de tempo na solução das pendências, sendo acessível a qualquer interessado em um sistema simples ao alcance de todos.

[...]

A principal característica dessa modalidade de conciliação é a promoção de encontros entre os interessados, nos quais um conciliador buscará obter o entendimento e a solução das divergências por meio da composição não adversarial, ainda antes de deflagrada a ação judicial.<sup>138</sup>

Luna acrescenta que a conciliação pré-processual preenche, igualmente, os mesmos fundamentos da justiça conciliativa:

[...] o fundamento social, qual seja, a verdadeira pacificação social, que não se consegue por intermédio do processo jurisdicional, que se limita a solucionar a parcela do conflito levado aos autos, sem se preocupar com o conflito sociológico que está em sua base; o fundamento político, pela participação dos cidadãos que solucionam diretamente suas próprias controvérsias, contando com a colaboração de outro cidadão (o conciliador e o mediador) no papel de facilitador dessa mesma solução; e o fundamento funcional, objetivando diminuir a crise da justiça, pela instituição de instrumentos (ditos alternativos) capazes de desafogá-la.<sup>139</sup>

Embora não seja a asserção em que se embasa o presente trabalho, registra-se que há entendimento no sentido de que a conciliação pré-processual deveria figurar como condição de ação, na modalidade interesse de agir, de modo que sua ausência, como tentativa prévia de solução da demanda, ensejaria a extinção do feito sem resolução de mérito.<sup>140</sup>

Cabe reforçar, por fim, que o acordo homologado em conciliação pré-processual no âmbito do Poder Judiciário, em procedimento prévio à distribuição da demanda, constitui título executivo judicial, podendo ser executado, após livre

---

<sup>138</sup> LUNA, 2015, p. 63.

<sup>139</sup> Ibidem, p. 64.

<sup>140</sup> Nesse sentido, “A conciliação pré-processual, se tratada em lei como condição da ação – consequentemente, sua ausência implicando extinção do processo sem resolução do mérito -, [...] *alinha-se à garantia de livre acesso à prestação jurisdicional e à contemporânea leitura da Teoria Geral do Processo, dando ao interesse de agir aderência aos preceitos constitucionais de acesso à jurisdição*, bem como ofertando ampliação das relações entre a garantia constitucional da inafastabilidade da jurisdição e os meios autocompositivos de resolução de controvérsias” (grifos do autor) (FUZISHIMA, Ancilla Caetano Galera. **Fase pré-processual obrigatória de conciliação: condição de acesso à prestação jurisdicional**. Orientador: José Carlos Francisco. 2021. 233 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2021. p. 213.).

distribuição, nos juízos competentes para conhecimento e processamento das causas originárias, nos termos do art. 515, III do Código de Processo Civil.<sup>141</sup>

## 6.2 Conceito e características das reclamações pré-processuais

A reclamação pré-processual se caracteriza como forma de solução consensual prévia à distribuição das demandas, com base nos artigos 175 e 487, III, a, do CPC, e na Resolução do CNJ nº 125/2010<sup>142</sup>, sendo uma das vias pelas quais pode ser concretizada a conciliação pré-processual.

Apresenta como características: possibilidade de definição e construção de fluxo por diálogo interinstitucional, ou seja, entre os setores e órgãos públicos envolvidos, permitindo a categorização de parâmetros para acordo; procedimento simplificado e diferenciado, sem previsão de normatização específica; customização da tramitação (viabilidade de trâmite exclusivamente documental; flexibilidade quanto à necessidade ou não de audiências/cominação de prazos); ausência de custas; não indução de prevenção; não constituição em mora; e possibilidade de uso de plataforma eletrônica específica. Além disso, a participação de advogado não é obrigatória, não há limitação pelo valor da causa nem subsunção a regras de competência territorial.

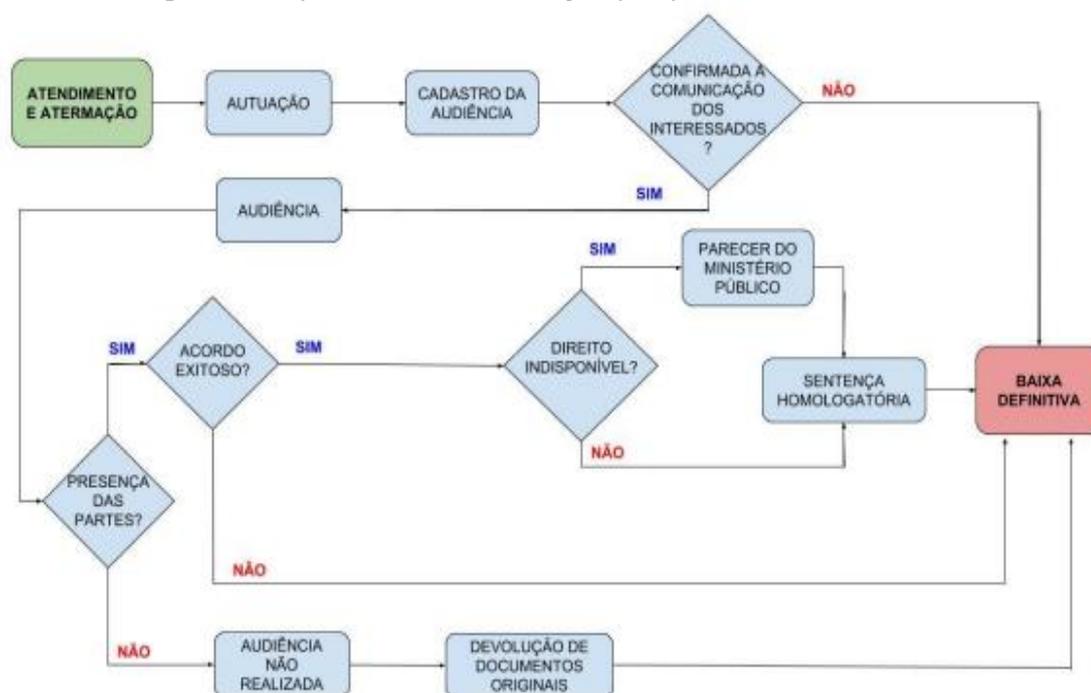
Embora a reclamação pré-processual não apresente procedimento específico regulamentado em lei, a rotina de trabalho costuma padronizar determinados fluxos. A propósito, Róger Freitas Nascimento apresenta fluxograma simplificado, de sua autoria, acerca da tramitação da reclamação pré-processual, ilustrado na Figura 1, a seguir.

---

<sup>141</sup> Art. 515. São títulos executivos judiciais, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título: (...) III - a decisão homologatória de autocomposição extrajudicial de qualquer natureza (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334). Acesso em: 15 jan. 2022.).

<sup>142</sup> BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, 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. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 15 jan. 2022.

Figura 1 – Fluxograma simplificado da reclamação pré-processual



Fonte: NASCIMENTO, Róger Freitas. **Serventias extrajudiciais como instrumentos de resolução consensual de conflitos e de acesso à justiça no estado do Tocantins**. Orientador: George Lauro Ribeiro de Brito. 91 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional em Direitos) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2017.

Chegando às partes a um consenso sobre o objeto do litígio, o acordo será homologado pelo próprio juiz coordenador do Centro de Conciliação, tendo a sentença eficácia de título executivo judicial, passível de cumprimento na unidade jurisdicional a quem couber por livre distribuição, conforme as regras de competência.

### 6.3 As reclamações pré-processuais, a categorização de critérios e a proceduralização da isonomia nas demandas repetitivas de direito público

Definidos os contornos básicos da reclamação pré-processual, cabe aqui situá-la no contexto do sistema judicial multiportas, ou seja, na esteira de um modelo multifacetário de organização judiciária que permita o direcionamento adequado do conflito, a partir de suas especificidades, consoante ao que foi visto em tópico próprio já apresentado (3.1. Acesso à justiça e sistema judicial multiportas).

Priscilla Pereira Costa Correa reflete a propósito do emprego do modelo multiportas no tratamento adequado das demandas repetitivas, com enfoque para as tentativas prévias de conciliação, anteriores ao ajuizamento dos feitos e precedidas

do estabelecimento de critérios de parametrização, decorrentes do fortalecimento do diálogo interinstitucional:

A utilização do modelo multiportas pelos tribunais brasileiros pode significar um avanço no trato das demandas repetitivas. Por este modelo, os tribunais atuariam com vistas a monitorar a formação de conflitos com tendência multiplicativa e mediante o fortalecimento do diálogo interinstitucional fomentariam a atuação do Poder Público envolvido no conflito, na busca de soluções com a participação do jurisdicionado, antes do ajuizamento das ações. Ocorrendo o ajuizamento, ainda restaria a possibilidade de distribuição das demandas repetitivas inicialmente aos 'Centros de Conciliação' para a submissão das lides idênticas à tentativa de mediação de forma coordenada, de modo que a marcha processual só se inicie nas lides em que efetivamente não haja possibilidade de solução administrativa, nem de uso dos meios consensuais, judiciais e/ou extrajudiciais.<sup>143</sup>

Neste sentido, o diálogo interinstitucional, notadamente nas demandas de massa ou repetitivas, proporciona a formação de uma linha de desempenho baseada em critérios de padronização estabelecidos de forma cooperativa entre os órgãos envolvidos, estando a legitimidade de tal atuação configurada na aceitação de um procedimento voltado ao tratamento isonômico das demandas.

A abordagem das demandas a partir da categorização prévia, precedida da fixação de critérios discutidos interinstitucionalmente, ganha maior relevo quando se considera a realidade das lides repetitivas de direito público, em que se exige a procedimentalização da isonomia como substrato material de racionalização do tratamento dos conflitos, hipótese em que a reclamação pré-processual, antecedida da parametrização entre as entidades envolvidas, poderia, conforme a hipótese aqui aventada, constituir-se em instrumento adequado ao manejo do litígio.

Conforme o referencial teórico em que se embasa o presente trabalho, igualmente consubstanciado na teoria da legitimação pelo procedimento, de Luhmann<sup>144</sup>, o papel de interlocução interinstitucional do juiz se legitima ao passo em que busca materializar o princípio da procedimentalização da isonomia, ensejando a

---

<sup>143</sup> CORREA, Priscilla Pereira Costa. Meios Consensuais de Solução de Conflitos e Demandas Repetitivas de direito público: um desafio a ser enfrentado. *In*: MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro. Brasília: ENFAM, 2016. p. 21-31. p. 25.

<sup>144</sup> LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. (Coleção Pensamento Político)

validação pela legitimação social. Sobre o referido princípio aplicado à lógica das demandas repetitivas de direito público, Marco Bruno Miranda Clementino pontua que:

[...] no direito público – e em particular no Estado Brasileiro, marcado por um déficit na efetivação de direitos, tendo em vista a má concepção e execução de políticas públicas-, os conflitos transcendem os interesses meramente intersubjetivos das partes no processo civil. Sua origem desce objetivamente às próprias políticas públicas, adquirindo perfil estrutural. Assim, a solução individual de um conflito não debela o problema jurídico que lhe constitui causa.

Ante a incapacidade de o processo corrigir o conflito em sua origem, multiplicam-se os interesses individuais de efetivação de direitos. Isso resulta em judicialização excessiva, o que é possível graças à atratividade, por diversos fatores, da jurisdição brasileira. Como consequência, estabelece-se um ambiente conflituoso, fomentado por uma litigiosidade artificial já embutida na própria legislação processual, também influenciada, por sua vez, pela preponderância do individualismo.

Como consequência, as demandas de direito público se tornam repetitivas. Contudo, haja vista a inexistência de uma postura racionalizadora, as respostas da jurisdição são erráticas e marcadas pela quebra da isonomia, uma característica odiosa num sistema jurídico que se pretende democrático. Como resposta, surge a proposta de se reconhecer como válido o princípio da procedimentalização da isonomia, buscando promover o redesenho do rito processual de forma a torná-lo adequado à natureza (estrutural) do conflito subjacente às demandas de direito público.<sup>145</sup>

Mencionado preceito, na condução adequada das lides, notadamente as de direito público (característica marcante dos litígios submetidos à Justiça Federal), é potencialmente apto a informar a formatação do desenho das reclamações pré-processuais, operacionalizadas por diálogo interinstitucional.

Ao mesmo tempo, a utilização do referido instrumento, em tese, favoreceria o fortalecimento do papel interinstitucional dos Centros de Conciliação como unidades judiciárias flexíveis e catalisadoras de novas ideias e perspectivas, contribuindo para a prevenção do conflito e para a eficiência do sistema de justiça, visto que estimularia a prestação de Justiça a partir da parceria/diálogo interinstitucional e do uso de iniciativas inovadoras de gestão de processos e demandas repetitivas, com vistas ao aperfeiçoamento da prática jurisdicional.

---

<sup>145</sup> CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Demandas repetitivas de direito público e o princípio da procedimentalização da isonomia. In: MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro. Brasília: ENFAM, 2016. p. 32-52. p. 51-52.

Por fim, é relevante examinar se a utilização das reclamações pré-processuais no tratamento da litigiosidade recorrente funcionaria como método de avaliação de alternativas, a partir dos pressupostos do Sistema Judicial Multiportas, de forma a permitir, por meio da racionalização do encaminhamento das controvérsias, bem como do Desenho de Solução de Disputas em perspectiva macro, o acesso democrático à justiça pacificadora, mediante o estabelecimento de critérios de categorização, voltados à submissão prévia dos feitos ao método de solução mais adequado a cada tipo de disputa (princípio da adaptabilidade).

Para tanto, procede-se, a seguir, à análise dos resultados da pesquisa empírica realizada, a saber, estudo de caso referente ao tratamento das demandas relacionadas ao auxílio emergencial, precedido de contextualização da temática.

## 7 ESTUDO DE CASO: UTILIZAÇÃO DAS RECLAMAÇÕES PRÉ-PROCESSUAIS PARA TRATAMENTO DA DEMANDA DE AUXÍLIO EMERGENCIAL NO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

Na presente seção, após a contextualização nacional e regional<sup>146</sup> das questões que envolveram a implantação e operacionalização do auxílio emergencial, bem como a justificativa da escolha da temática como estudo de caso, serão apresentados os dados referentes à pesquisa que norteou o presente trabalho, colhidos junto ao Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos vinculado ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região, com posterior exame, no caso concreto, da efetividade da utilização das reclamações pré-processuais no tratamento da litigiosidade repetitiva de direito público.

### 7.1 Auxílio emergencial: contextualização

O cenário de pandemia gerou a necessidade da adoção de medidas excepcionais de proteção social, entre elas, a instituição do auxílio emergencial, benefício financeiro destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, com o objetivo de fornecer proteção emergencial a esses cidadãos e suas famílias no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do novo Coronavírus (SARS-CoV-2). O regramento da referida política pública encontra-se nas Leis nº 13.982/2020<sup>147</sup> e 13.998/2020<sup>148</sup>; no

---

<sup>146</sup> A contextualização nacional e regional, aqui delineada de forma revista, ampliada e atualizada, é fruto de pesquisa desenvolvida para o trabalho final da disciplina Tratamento de Conflitos Relativos a Litigantes Habituais (TCH), do Mestrado ENFAM, em julho de 2021, igualmente apresentada no evento Webinário Litigantes Habituais no Judiciário Brasileiro: estudos sobre tratamento adequado de conflitos, realizado pela ENFAM, na modalidade a distância, no dia 04 de agosto de 2021, na palestra Estudo de caso: auxílio emergencial, bem como publicada, em 15 de dezembro de 2021, na Revista Eletrônica do CNJ, em artigo intitulado Auxílio emergencial como estudo de caso: formas de enfrentamento à litigância repetitiva de Direito Público. (NÓBREGA, Adriana Carneiro da Cunha Monteiro; SOUTO, Márcio Flávio Lins de Albuquerque e. Auxílio emergencial como estudo de caso: formas de enfrentamento à litigância repetitiva de direito público. **Revista Eletrônica do CNJ**, Brasília, DF, v. 5, n. 2, p. 12-23, jul./dez. 2021.).

<sup>147</sup> BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>148</sup> BRASIL. Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020. Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção

Decreto nº 10.316/2020<sup>149</sup>, bem como nas Medidas Provisórias (MPs) nº 1000/2020<sup>150</sup> (auxílio residual) e 1.039/2021<sup>151</sup> (auxílio emergencial 2021), assim como no Decreto nº 10.740/2021 (que prorrogou o benefício de 2021 pelo período complementar de três meses).

A Lei nº 13.982/2020 e as medidas provisórias nº 1000/2020 e nº 1.039/2021 previram medidas excepcionais de proteção social adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), dentre elas o pagamento do benefício em questão, nos termos do art. 2º da Lei nº 13.982/2020, a saber:

Art. 2º Durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos:

- I - seja maior de 18 (dezoito) anos de idade;
- II - não tenha emprego formal ativo;
- III - não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º, o Bolsa Família;
- IV - cuja renda familiar mensal per capita seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos;
- V - que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); e
- VI - que exerça atividade na condição de:
  - a) microempreendedor individual (MEI);

---

1, Brasília, DF, 14 maio 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13998.htm#:~:text=3%C2%BA%20Fica%20permitida%20a%20suspens%C3%A3o,20%20de%20mar%C3%A7o%20de%202020%20](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13998.htm#:~:text=3%C2%BA%20Fica%20permitida%20a%20suspens%C3%A3o,20%20de%20mar%C3%A7o%20de%202020%20). Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>149</sup> BRASIL. Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 7 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.316-de-7-de-abril-de-2020-251562799>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>150</sup> BRASIL. Medida Provisória nº 1000, de 2 de setembro de 2020. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 set. 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%201.000%20DE%202020%20DE%20SETEMBRO%20DE%202020&text=Institui%20o%20aux%C3%ADio%20emergencial%20residual,6%20de%20fevereiro%20de%202020](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%201.000%20DE%202020%20DE%20SETEMBRO%20DE%202020&text=Institui%20o%20aux%C3%ADio%20emergencial%20residual,6%20de%20fevereiro%20de%202020). Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>151</sup> BRASIL. Medida Provisória nº 1039, de 18 de março de 2021. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 mar. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.039-de-18-de-marco-de-2021-309292254>. Acesso em: 15 jan. 2022.

b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma do caput ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; ou

c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, cumpra o requisito do inciso IV.

§ 1º O recebimento do auxílio emergencial está limitado a 2 (dois) membros da mesma família.

§ 2º O auxílio emergencial substituirá o benefício do Bolsa Família nas situações em que for mais vantajoso, de ofício.

§ 3º A mulher provedora de família monoparental receberá 2 (duas) cotas do auxílio.

§ 4º As condições de renda familiar mensal per capita e total de que trata o caput serão verificadas por meio do CadÚnico, para os trabalhadores inscritos, e por meio de autodeclaração, para os não inscritos, por meio de plataforma digital.

§ 5º São considerados empregados formais, para efeitos deste artigo, os empregados com contrato de trabalho formalizado nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e todos os agentes públicos, independentemente da relação jurídica, inclusive os ocupantes de cargo ou função temporários ou de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração e os titulares de mandato eletivo.

§ 6º A renda familiar é a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou que tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio.

§ 7º Não serão incluídos no cálculo da renda familiar mensal, para efeitos deste artigo, os rendimentos percebidos de programas de transferência de renda federal previstos na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e em seu regulamento.

§ 8º A renda familiar per capita é a razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos na família.

§ 9º O auxílio emergencial será operacionalizado e pago, em 3 (três) prestações mensais, por instituições financeiras públicas federais, que ficam autorizadas a realizar o seu pagamento por meio de conta do tipo poupança social digital, de abertura automática em nome dos beneficiários, a qual possuirá as seguintes características:

I - dispensa da apresentação de documentos;

II - isenção de cobrança de tarifas de manutenção, observada a regulamentação específica estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional;

III - ao menos 1 (uma) transferência eletrônica de valores ao mês, sem custos, para conta bancária mantida em qualquer instituição financeira habilitada a operar pelo Banco Central do Brasil;

IV - (VETADO); e

V - não passível de emissão de cartão físico, cheques ou ordens de pagamento para sua movimentação.

§ 10. (VETADO).

§ 11. Os órgãos federais disponibilizarão as informações necessárias à verificação dos requisitos para concessão do auxílio emergencial, constantes das bases de dados de que sejam detentores.

§ 12. O Poder Executivo regulamentará o auxílio emergencial de que trata este artigo.

Foi, ainda, editado o Decreto nº 10.316/2020, que regulamentou a Lei nº 13.982/2020, o qual preceitua:

### **Acesso do trabalhador ao auxílio emergencial**

Art. 5º Para ter acesso ao auxílio emergencial, o trabalhador deverá:

I - estar inscrito no Cadastro Único até 20 de março de 2020; ou

II - preencher o formulário disponibilizado na plataforma digital, com autodeclaração que contenha as informações necessárias.

§ 1º A plataforma digital poderá ser utilizada para o acompanhamento da elegibilidade ao auxílio emergencial por todos os trabalhadores.

§ 2º A inscrição no Cadastro Único ou preenchimento da autodeclaração não garante ao trabalhador o direito ao auxílio emergencial até que sejam verificados os critérios estabelecidos na Lei nº 13.982, de 2020.

§ 3º Não será possível para os trabalhadores integrantes de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e de famílias já inscritas no Cadastro Único se inscreverem na plataforma digital para requerer o auxílio emergencial.

### **Processamento do requerimento**

Art. 6º Os dados extraídos pelo Ministério da Cidadania do Cadastro Único e os inseridos na plataforma digital, nos termos do disposto no inciso II do caput do art. 5º, serão submetidos a cruzamentos com as bases de dados do Governo federal e, após a verificação do cumprimento dos critérios estabelecidos na Lei nº 13.982, de 2020, os beneficiários serão incluídos na folha de pagamento do auxílio emergencial.

§ 1º As informações necessárias para o cumprimento dos requisitos de que tratam os incisos II, III e IV do caput do art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020, serão disponibilizadas pelos órgãos detentores das respectivas bases de dados com respostas binárias, quando se tratar de informação protegida por sigilo.

§ 2º Na hipótese de não atendimento aos critérios estabelecidos na Lei nº 13.982, de 2020, o trabalhador será considerado inelegível ao auxílio emergencial.

### **Critérios de elegibilidade**

Art. 7º Para verificar a elegibilidade ao recebimento do auxílio emergencial ao trabalhador de qualquer natureza, será avaliado o atendimento aos requisitos previstos no art. 3º.

§ 1º É elegível para o recebimento do auxílio emergencial o trabalhador:

- I - maior de dezoito anos;
- II - inscrito no Cadastro Único, independentemente da atualização do cadastro;
- III - que não tenha renda individual identificada no CNIS, nem seja beneficiário do seguro desemprego ou de programa de transferência de renda, com exceção do Programa Bolsa Família;
- IV - cadastrado como Microempreendedor Individual - MEI, na forma do disposto no art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006;
- V - que seja contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social e contribua na forma do disposto no caput ou no inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; e
- VI - que não esteja na condição de agente público, a ser verificada por meio da autodeclaração, na forma do disposto no inciso II do caput do art. 5º, sem prejuízo da verificação em bases oficiais eventualmente disponibilizadas para a empresa pública federal de processamento de dados responsável.

§ 2º A ausência de titularidade de benefícios previdenciários ou assistenciais ou, ainda, a não percepção de benefícios do seguro desemprego ou de programa de transferência de renda, com exceção do Programa Bolsa Família, serão verificadas por meio do cruzamento de dados com as bases de dados dos órgãos responsáveis pelos benefícios.

Em seguida, diante da continuidade do período de emergência e dos efeitos da pandemia, foram editados o Decreto nº 10.412/2020 (que prorrogou o benefício pelo período complementar de dois meses - julho e agosto de 2020), assim como a MP nº 1.000/2020 (que instituiu, até 31 de dezembro de 2020, o auxílio residual ao trabalhador beneficiário do auxílio de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982/2020), a MP

nº 1.039/2021 (que instituiu quatro parcelas do benefício a partir de março de 2021) e o Decreto nº 10.740/2021 (que prorrogou o benefício de 2021 pelo período complementar de três meses).

Tratando-se de benefício assistencial, de caráter alimentar, implantado em período de contingência social, já seria de se esperar o incremento da demanda judicial. Ocorre que, quando divulgado pela Caixa Econômica Federal, ainda em abril de 2020, o número inicial de indeferimentos (104,1 milhões), ainda que depois revisto, após reprocessamento, para o patamar de 68 milhões<sup>152</sup>, montante ainda assim expressivo, surgiu a necessidade de mobilização da estrutura judiciária para o adequado enfrentamento da demanda de caráter excepcional, com esforços de todas as regiões da Justiça Federal do país, capitaneados pelo Conselho Nacional de Justiça.

A propósito do tema, Priscilla Pereira Costa Correa apresenta trabalho em que examina a forma de interlocução do Conselho Nacional de Justiça no acompanhamento da judicialização do auxílio emergencial, ao abordar “[...] como o monitoramento de causas da litigiosidade repetitiva e a mobilização de atores em redes de diálogo contribuíram para um modelo inovador de política de mediação de conflitos repetitivos de direitos assistenciais”.<sup>153</sup>

Discorre a autora que a referida atuação proporcionou o contato direto do Poder Judiciário com a raiz do conflito decorrente da política pública, “[...] razão pela qual os materiais e resultados produzidos nesta articulação constituem fontes interessantes para identificar e compreender práticas adotadas neste novo modelo de mediação de conflitos repetitivos”.<sup>154</sup>

### 7.1.1 *Desafios e principais problemas verificados*

Diante do cenário narrado, tornou-se premente a racionalização da atividade jurisdicional para mitigação dos impactos da demanda extraordinária.

---

<sup>152</sup> Informações colhidas no sítio eletrônico da Caixa Econômica Federal – Disponível em: [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br).

<sup>153</sup> CORREA, Priscilla Pereira Costa. Judiciário em rede: A atuação do Conselho Nacional de Justiça na gestão da litigiosidade repetitiva no caso do auxílio emergencial. *In*: FREITAS, Ramiro Ferreira de; RABELO, Carlos Thierry (coord.). **As intersecções Direito-Tecnologia-Cidadania na Era Digital**. Riga: Editora Acadêmica Espanhola, no prelo.

<sup>154</sup> *Ibidem*.

A Nota Técnica nº 03/2020, do Centro de Inteligência da Justiça Federal de Pernambuco, de 18 de junho de 2020<sup>155</sup>, e a Nota Técnica Conjunta nº 03/2020, dos Centros Locais de Inteligência de São Paulo, Rio de Janeiro e Alagoas, de 21 de julho de 2020<sup>156</sup>, procuraram delimitar o panorama da abordagem, elencando, de início, os principais problemas verificados, a saber: falhas no cruzamento dos dados dos cadastros públicos; falta de atualização dos dados desses cadastros; morosidade no trâmite administrativo; necessidade de acesso digital; falhas no aplicativo e dificuldade de acesso por parte dos hipervulneráveis.

Também foram delineadas as estratégias de atuação, em três frentes: prevenção de litígios; atuação pré-processual e fluxos processuais diferenciados, conforme detalhamento a seguir.

### *7.1.2 Propostas e estratégias de enfrentamento*

Neste tópico, serão elencadas as propostas e estratégias de maior destaque, delineadas nacional e regionalmente, para o enfrentamento sistêmico da demanda excepcional surgida a partir da implantação do auxílio emergencial.

#### *7.1.2.1 Prevenção de litígios*

Na seara da prevenção de litígios, destaca-se a atuação do Conselho Nacional de Justiça na construção do diálogo intra e interinstitucional, notadamente na formalização de Acordos de Cooperação com o Ministério da Cidadania, facilitando os trâmites e intercâmbio de informações necessário à análise dos requerimentos.

Na esteira da Agenda 2030, merece ênfase o monitoramento da demanda pelo Observatório Nacional de Crise COVID 19, além do trabalho da Corregedoria Nacional de Justiça e dos Laboratórios de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS) na realização de reuniões periódicas para

---

<sup>155</sup> CLIPE. **Nota Técnica CLIPE nº 03/2020**. Recife: Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de Pernambuco, 2020.

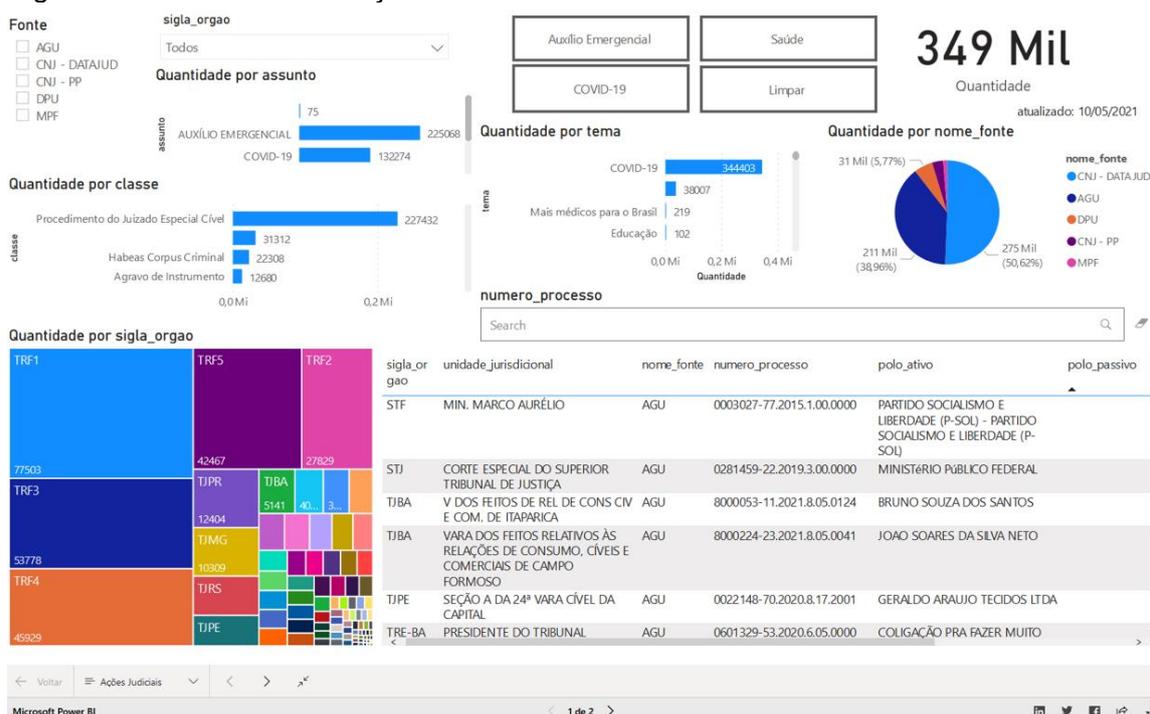
<sup>156</sup> CLISP/CLIRJ/CLIAL. **Nota Técnica Conjunta CLISP/CLIRJ/CLIAL nº 03/2020**. São Paulo: Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de São Paulo; Rio de Janeiro: Centro Local de Inteligência da Justiça Federal do Rio de Janeiro; Alagoas: Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de Alagoas, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Nota-T%C3%A9cnica-CLISP-CLIRJ-CLIAL-03-2020.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

entendimento da realidade da litigância repetitiva extraordinária, levantamento de estatísticas e incentivo à delimitação de estratégias de otimização dos trabalhos.<sup>157</sup>

De acordo com dados do Observatório Nacional de Crise COVID 19 (atualização em 10 de maio de 2021), disponíveis no próprio sítio eletrônico do CNJ, 349 mil ações relacionadas à COVID-19 foram distribuídas perante o Poder Judiciário de todo o país, sendo que, desse montante, 225 mil processos referiam-se a demandas de auxílio emergencial junto à Justiça Federal das cinco Regiões, número que, apesar de bastante significativo, é bem inferior à estimativa inicialmente prevista, quando divulgado o número dos primeiros milhões de indeferimentos, conforme visto anteriormente.<sup>158</sup>

As figuras 2 e 3, a seguir, ilustram o panorama traçado:

Figura 2 – Quantitativo de ações distribuídas relacionadas à COVID-19

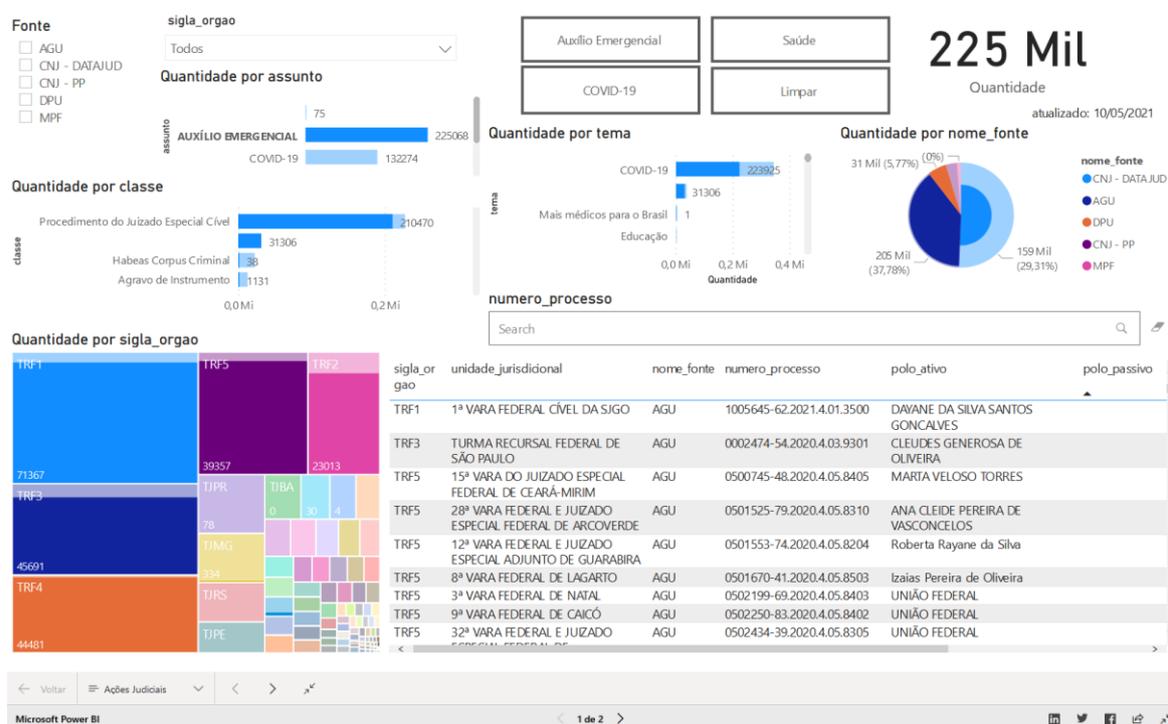


Fonte: www.cnj.jus.br. Acesso em: 10 maio 2021.

<sup>157</sup> NÓBREGA, Adriana Carneiro da Cunha Monteiro; SOUTO, Márcio Flávio Lins de Albuquerque e. Auxílio emergencial como estudo de caso: formas de enfrentamento à litigância repetitiva de direito público. **Revista Eletrônica do CNJ**, Brasília, DF, v. 5, n. 2, p. 12-23, jul./dez. 2021.

<sup>158</sup> Ibidem.

Figura 3 – Quantitativo de ações distribuídas relacionadas ao Auxílio Emergencial



Fonte: [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br). Acesso em: 10 maio 2021.

Grande parte desta realidade de prevenção de litígios deu-se em função das diretivas levadas a efeito pelo CNJ no manejo administrativo focado na trajetória e origem do conflito, tanto no que diz respeito ao levantamento de dados e interação intra e interinstitucional, quanto no que pertine à diagramação de um fluxo e cronograma de trabalho voltado a assegurar efetividade no reconhecimento do direito do destinatário do referido programa de transferência de renda, minimizando o impacto da “[...] judicialização individual massiva destes conflitos” e favorecendo “a conexão entre unidades de gestão e jurisdição mediante a articulação de redes de diálogo”, nas palavras de Priscilla Pereira Costa Correa.<sup>159</sup>

<sup>159</sup> CORREA, Priscilla Pereira Costa. Judiciário em rede: A atuação do Conselho Nacional de Justiça na gestão da litigiosidade repetitiva no caso do auxílio emergencial. In: FREITAS, Ramiro Ferreira de; RABELO, Carlos Thierry (coord.). **As interseções Direito-Tecnologia-Cidadania na Era Digital**. Riga: Editora Acadêmica Espanhola, no prelo.

### 7.1.2.2 Atuação pré-processual

Pré-processualmente, merece menção, de início, a endogeneização do diálogo decorrente da interligação das redes de inteligência e consensualidade, com destaque à atuação conjunta dos Centros Locais de Inteligência e dos Centros de Conciliação. Além disso, diante das dificuldades encontradas e do alto índice de judicialização, foi igualmente decisiva a parceria do Poder Judiciário com outros órgãos públicos na busca da solução consensual de conflitos.<sup>160</sup>

Dentro da perspectiva da Agenda 2030, o Conselho Nacional de Justiça (Observatório de Crise COVID 19, Corregedoria Nacional de Justiça e o Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável [LIODS]), por meio do Programa de Direitos Humanos, idealizou, juntamente com o Tribunal Regional Federal da 3ª Região, bem como com diversos parceiros do sistema de justiça, como a Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP, o Ministério Público Federal e Estadual e a Defensoria Pública da União e Estadual, o Programa de Direitos Humanos às Pessoas em Situação de Rua (PRODIRH RUA - Auxílio Emergencial às Pessoas em Situação de Rua).<sup>161</sup>

O referido projeto, composto pelas fases de identificação, cadastro assistido do auxílio emergencial, pré-processual e fluxo de contestação dos indeferimentos, foi orientado pelos seguintes objetivos: atendimento das pessoas em situação de vulnerabilidade; inexistência de comprovante de residência em caso de restar demonstrada a situação de vulnerabilidade; centralização do fluxo em canais específicos fixados pelos órgãos; gratuidade de toda a documentação; fluxo digital da documentação até emissão do Registro Geral de Identificação Civil (RG) com todos os elementos necessários; celeridade; e resolutividade.<sup>162</sup>

Nos termos da Nota Técnica Conjunta nº 03/2020 - CLISP/CLIRJ/CLIAL<sup>163</sup>, os cartórios extrajudiciais (ARPEN/SP e ARPEN/Brasil), Polícia Civil - Instituto de

---

<sup>160</sup> NÓBREGA, Adriana Carneiro da Cunha Monteiro; SOUTO, Márcio Flávio Lins de Albuquerque e. Auxílio emergencial como estudo de caso: formas de enfrentamento à litigância repetitiva de direito público. **Revista Eletrônica do CNJ**, Brasília, DF, v. 5, n. 2, p. 12-23, jul./dez. 2021.

<sup>161</sup> Ibidem.

<sup>162</sup> Ibidem.

<sup>163</sup> CLISP/CLIRJ/CLIAL. **Nota Técnica Conjunta CLISP/CLIRJ/CLIAL nº 03/2020**. São Paulo: Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de São Paulo; Rio de Janeiro: Centro Local de Inteligência da Justiça Federal do Rio de Janeiro; Alagas: Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de

Identificação Ricardo Gumbleton Daunt (IIRGD); Polícia Federal; Secretaria do Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo e a Comissão Intersetorial foram parceiros no fluxo para emissão de documentos de identificação civil, estando igualmente abrangida pelo projeto a participação de ONGs na assistência à população vulnerável, bem como dos Correios, em particular, no fluxo para cadastro, dirimindo eventuais dificuldades de implementação.<sup>164</sup>

Ainda na seara da atuação prévia ao ajuizamento, além do destaque às reclamações pré-processuais e mutirões, que serão oportunamente tratados, o Acordo de Cooperação Técnica nº 41/2020, base da Portaria nº 423, de 19 de junho de 2020<sup>165</sup>, firmada entre o Ministério da Cidadania e a Defensoria Pública da União, possibilitou a contestação extrajudicial pelo próprio órgão de assistência judiciária gratuita, permitindo a resolução das demandas ainda na fase administrativa.<sup>166</sup>

#### 7.1.2.3 Fluxos processuais diferenciados

A rotina processual também precisou ser reorganizada, com a adoção de procedimentos e ritos específicos voltados para o melhor tratamento da demanda, merecendo destaque: a padronização da atermação nos Juizados Especiais Federais (JEFS), inclusive na modalidade *on-line*; rol específico dos documentos; exigência de formulário de composição do núcleo familiar; juntada do extrato atualizado do CNIS e da Consulta Gerencial Detalhada (GERID); depósito da contestação em cartório; alteração da composição do polo passivo (em regra, com exclusão da Caixa Econômica Federal - CEF, instituição financeira responsável pela operacionalização do pagamento, sem atribuição decisória sobre o ato de concessão).

---

Alagoas, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Nota-T%C3%A9cnica-CLISP-CLIRJ-CLIAL-03-2020.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>164</sup> NÓBREGA, Adriana Carneiro da Cunha Monteiro; SOUTO, Márcio Flávio Lins de Albuquerque e. Auxílio emergencial como estudo de caso: formas de enfrentamento à litigância repetitiva de direito público. **Revista Eletrônica do CNJ**, Brasília, DF, v. 5, n. 2, p. 12-23, jul./dez. 2021.

<sup>165</sup> BRASIL. Portaria nº 423, de 19 de junho de 2020. Dispõe acerca da contestação extrajudicial relativa aos indeferimentos de requerimentos de auxílio emergencial, previsto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, no âmbito da Defensoria Pública da União, por meio de comprovação documental. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 19 jun. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-423-de-19-de-junho-de-2020-262755438>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>166</sup> NÓBREGA; SOUTO, *op. cit.*

Ademais, ações civis públicas foram igualmente manejadas, na tentativa de tratamento coletivo das questões. As principais, protocoladas logo no início da operacionalização do auxílio emergencial, foram as seguintes:

- a) ACP N. 1017292-61.2020.4.01.3800 – 5ª Vara Federal Cível da SJMG – Conclusão da apreciação dos requerimentos de auxílio emergencial pelo Ministério da Cidadania (UNIÃO) e pela DATAPREV no prazo máximo de 20 (vinte) dias corridos – Abrangência nacional;
- b) ACP N. 1017635-57.2020.4.01.3800 – 5ª Vara Federal Cível da SJMG - Falhas no aplicativo Caixa TEM – Acordo celebrado pelo MPF com a UNIÃO, CEF e DATAPREV – Abrangência nacional;
- c) ACP N. 5028202-29.2020.402.5101 – 3ª Vara Federal do Rio de Janeiro – Obrigação à União de apresentar formas de atender aos hipervulneráveis – Viabilidade de convênios com os Centros de Referência de Assistência Social - CRASs – Portaria 394 – Ministério da Cidadania – reconhecimento dos hipervulneráveis e necessidade de entidade conveniada ou contratada para realizar as solicitações;
- d) ACP N. 1012930-67.2020.4.01.0000 – TRF 1 – Medidas para evitar deslocamento e aglomeração de indígenas para recebimento de auxílio emergencial e de benefícios previdenciários.

### 7.1.3 Principais iniciativas

Neste tópico, serão apresentadas as iniciativas que mais se destacaram em relação ao tratamento das demandas de auxílio emergencial, abrangendo as cinco regiões da Justiça Federal brasileira.<sup>167</sup>

Para tanto, procedeu-se à pesquisa nos bancos de dados de acesso público presentes nos sítios eletrônicos dos tribunais estudados (Tribunais Regionais Federais da 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Regiões), a saber: [www.trf1.jus.br](http://www.trf1.jus.br) (Acesso em: 8 ago. 2021); [www.trf2.jus.br](http://www.trf2.jus.br) (Acesso em: 8 ago. 2021); [www.trf3.jus.br](http://www.trf3.jus.br) (Acesso em: 10 ago. 2021); [www.trf4.jus.br](http://www.trf4.jus.br) (Acesso em: 13 ago. 2021); [www.trf5.jus.br](http://www.trf5.jus.br) (Acesso em: 17 ago. 2021).<sup>168</sup>

A busca teve como critérios de seleção: quantidade de ocorrências em que a prática foi enunciada; relevância qualitativa das medidas; impacto socioeconômico

---

<sup>167</sup> NÓBREGA; SOUTO, 2021.

<sup>168</sup> *Ibidem*.

das iniciativas; e evidências de construção das soluções em parceria com outros órgãos e entidades, inclusive o CNJ.<sup>169</sup>

Longe de se pretender esgotar o tema, até em razão dos limites do presente trabalho, a intenção é fornecer um sintético panorama das principais práticas e orientações que objetivaram otimizar a referida abordagem, tendo como indicadores os parâmetros já apontados.<sup>170</sup>

### 7.1.3.1 Tribunal Regional Federal da 1ª Região

No Tribunal Regional Federal da 1ª Região, privilegiou-se, desde o início, o intercâmbio de informações entre os poderes Executivo e Judiciário, após acordo de cooperação e integração de dados firmado pelo Ministério da Cidadania, Dataprev e Conselho Nacional de Justiça.<sup>171</sup>

A edição do Relatório Gerencial do TRF 1ª Região buscou subsidiar juízes com informações dos processos de maneira prática e agilizar os trâmites das ações relacionadas ao auxílio emergencial.<sup>172</sup>

Além disso, o Sistema de Conciliação da Justiça Federal da 1ª Região (SistCon) disponibilizou canal de atendimento e atermção *on-line*, tendo instituído rito simplificado de tramitação das lides, por meio da Portaria Conjunta Coger/Cojef/Sisticon nº 10752275<sup>173</sup>, juntamente com a Advocacia-Geral da União (AGU), segundo a qual as solicitações de atermção judicial envolvendo a concessão individual de auxílio emergencial provenientes dos setores de atermção poderiam, desde que expressamente requerido pela parte, “[...] ser remetidas ao Centro Judiciário de Conciliação, tendo em vista a celeridade a ser conferida à tramitação, bem como a possibilidade de apresentação de proposta de acordo ou de reconhecimento do pedido por parte da União”.<sup>174</sup>

---

<sup>169</sup> NÓBREGA; SOUTO, 2021.

<sup>170</sup> *Ibidem*.

<sup>171</sup> *Ibidem*.

<sup>172</sup> *Ibidem*.

<sup>173</sup> BRASIL. Portaria Conjunta Coger/Cojef/Sistcon n. 10752275, de 31 de julho de 2020. Dispõe sobre a adoção de rito padronizado e simplificado nas ações referentes ao Auxílio Emergencial instituído pela Lei n. 13.982/2020 no âmbito da Justiça Federal de 1º e 2º Graus. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 31 jul. 2020. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/dspace/handle/123/240154>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>174</sup> NÓBREGA; SOUTO, *op. cit.*

Foi estabelecido processo de triagem processual, sendo excluídos da redistribuição aos Centros de Conciliação os processos nos quais houvesse discussão acerca da composição do núcleo familiar para o recebimento do auxílio emergencial quando: o requerente ou membro pertencer à família que recebe o Bolsa Família; o requerente ou membro pertencer à família do Cadastro Único que já recebeu o auxílio emergencial e em casos em que o auxílio emergencial já foi concedido para mais de duas pessoas do mesmo núcleo familiar, tendo em vista a baixa probabilidade de acordo nesses casos.<sup>175</sup>

### 7.1.3.2 Tribunal Regional Federal da 2ª Região

O Tribunal Regional Federal da 2ª Região apresentou política institucionalizada de tratamento da demanda extraordinária via reclamação pré-processual, implementada por meio da Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020<sup>176</sup>, e reedições.

O Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2) do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, órgão responsável pelo estabelecimento das diretrizes regionais sobre conciliação nos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, desenvolveu fluxos processuais diferenciados, em *design* de sistema de disputas sob o título Mutirão de Conciliação de auxílio emergencial.

A iniciativa foi decorrente da mobilização do NPSC2, de diversos Centros Judiciários e dos Juizados Especiais Federais da Segunda Região, sob dois procedimentos diversos: judicial e reclamações pré-processuais (RPPs), com utilização tanto paralela quanto sucessiva. Em dados atualizados até 13 de dezembro de 2021, o acervo total de auxílio emergencial na Justiça Federal da 2ª Região atingiu o patamar de 27.008 feitos. Desse montante, 6.843 demandas referem-se a reclamações pré-processuais recebidas pelo NPSC2.<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> NÓBREGA; SOUTO, 2021.

<sup>176</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020.** Dispõe sobre a realização de Mutirão de Conciliação das demandas que versam sobre Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/07/trf2pnc202000004a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>177</sup> Dados fornecidos pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2) do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, com atualização até 13 de dezembro de 2021.

Ainda segundo dados obtidos junto ao Núcleo Regional da referida Corte, as RPPs apresentaram inicialmente tempo de tramitação de cerca de 11 dias entre o atendimento inicial e a baixa após o acordo, utilizando-se de audiências eletrônicas neste íterim. O processamento apresentou, em média, cerca de 31 dias entre recebimento e baixa para as RPPs; 113 dias em processos judiciais na Seção Judiciária do Rio de Janeiro; e 148 dias na Seção Judiciária do Espírito Santo. Ao final da fase pré-processual, era encaminhado *link* para pesquisa de satisfação por meio de mensagem eletrônica para os cidadãos, os quais responderam que recomendariam o serviço da Justiça Federal em 99,1% dos casos, restando 88,3% satisfeitos ou muito satisfeitos com o atendimento (dados atualizados em 13 de dezembro de 2021).

#### 7.1.3.3 Tribunal Regional Federal da 3ª Região

No Tribunal Regional Federal da 3ª Região, merece destaque a criação da Plataforma Interinstitucional em maio de 2020, pela Resolução PRES TRF3 nº 349/2020, uma iniciativa conjunta da Presidência e do Gabinete de Conciliação (GABCON), e que contou com a integração entre representantes do TRF3, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, do Governo do Estado de São Paulo, da Prefeitura de São Paulo, do Ministério Público Federal (MPF), da Defensoria Pública da União (DPU), da Advocacia Geral da União (AGU) e da Caixa Econômica Federal, entre outras instituições.

A criação da Plataforma Interinstitucional atendeu à Meta 9 do Conselho Nacional de Justiça para 2020, que consistia em integrar a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) ao Poder Judiciário, motivo pelo qual os órgãos judiciários deveriam realizar ações de prevenção ou desjudicialização de litígios voltadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente a ODS 16, relativa à Paz, Justiça e Instituições Eficazes.<sup>178</sup>

Ainda nessa perspectiva, em parceria com o Conselho Nacional de Justiça, por meio do Programa de Direitos Humanos, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região implementou o Programa de Direitos Humanos às Pessoas em Situação de Rua

---

<sup>178</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16:** Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis. 2015. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/ods/16/>. Acesso em: 15 jan. 2022.

(PRODIRH RUA - Auxílio Emergencial às Pessoas em Situação de Rua), juntamente com outros atores do sistema de justiça, como a Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP, o Ministério Público Federal e Estadual e a Defensoria Pública da União e Estadual. O referido projeto objetivava, precipuamente, atender pessoas em situação de vulnerabilidade, tendo seus diferenciais já descritos no item 7.1.2.2 (Atuação pré-processual).

#### 7.1.3.4 Tribunal Regional Federal da 4ª Região

No Tribunal Regional Federal da 4ª Região, a Portaria Conjunta nº 8/2021<sup>179</sup> dispôs sobre a centralização e a adoção de rito padronizado e simplificado nas ações referentes ao auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982/2020<sup>180</sup>, apresentando a seguinte exposição de motivos:

A CORREGEDORIA REGIONAL, A COORDENADORIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS E O SISTEMA DE CONCILIAÇÃO DA 4ª REGIÃO, no uso de suas atribuições legais e regimentais, tendo em vista o constante nos processos administrativos nº 0001711-46.2020.4.04.8001, 0004756-61.2020.4.04.8000 e 0001914-02.2020.4.04.8003, CONSIDERANDO o estado de calamidade pública decretado em razão da pandemia da COVID-19; CONSIDERANDO os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de n.s 1, 2, 3 e 16 da Agenda 2030 da ONU, que são objeto da Meta 9 do Conselho Nacional de Justiça; CONSIDERANDO o elevado número de ações pleiteando o auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982/2020 e pelo Decreto nº 10.316/2020 e suas extensões (auxílio residual instituído pela MPV nº 1.000/2020 e auxílio emergencial 2021, instituído pela MPV nº 1.039/2021); CONSIDERANDO a necessidade de celeridade na tramitação das ações que versam sobre o auxílio emergencial, pela natureza assistencial e alimentar do benefício;

---

<sup>179</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 4ª REGIÃO. **Portaria Conjunta nº 8/2021, de 11 de maio de 2021, da Corregedoria Regional, Coordenadoria dos Juizados Especiais Federais e do Sistema de Conciliação da 4ª Região.** Dispõe sobre a centralização e a adoção de rito padronizado e simplificado nas ações referentes ao Auxílio Emergencial instituído pela Lei nº 13.982/2020. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021.

<sup>180</sup> BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social [...]. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 2 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CONSIDERANDO a necessidade de se estabelecer rito uniforme para o processamento e o cumprimento, especialmente no âmbito dos Juizados Especiais Federais;  
CONSIDERANDO as demandas no âmbito dos Juizados Especiais Federais e dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSCONs.

A referida portaria trouxe como enfoques: a possibilidade de redistribuição dos processos de auxílio emergencial para tramitação perante os Centros de Conciliação; o estabelecimento de fluxo simplificado para processamento das demandas de auxílio emergencial; a distribuição e redistribuição de processos, independentemente de classe, para início de encaminhamento com abordagem autocompositiva, com exceção dos processos já conclusos para sentença ou nos quais haja tutela deferida ou em que a discussão verse exclusivamente sobre matéria de direito quanto aos critérios previstos em lei ou em medida provisória para o recebimento do benefício; não intimação da parte ré em determinados casos; possibilidade de designação de juízes para atuação em auxílio nos processos relativos ao auxílio emergencial; e possibilidade de definição local, em acerto com a AGU, de questões relacionadas à instrução dos processos de auxílio emergencial.<sup>181</sup>

#### 7.1.3.5 Tribunal Regional Federal da 5ª Região

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região optou por concentrar, em seu sítio eletrônico, os canais de comunicação das seccionais sobre o tema, facilitando o acesso às vias de atermção *on-line* pré e processual, bem como definindo melhor o fluxo de informações e padronização dos procedimentos de solução de conflitos.<sup>182</sup>

A referida Corte, igualmente, realizou Acordo de Cooperação Técnica com o Ministério da Cidadania para acesso à Consulta Gerencial Detalhada GERID – Dataprev, que permite a obtenção de informações quanto às razões de indeferimento, pagamento de parcelas, composição de núcleo familiar, entre outros dados.<sup>183</sup>

---

<sup>181</sup> NÓBREGA, Adriana Carneiro da Cunha Monteiro; SOUTO, Márcio Flávio Lins de Albuquerque e. Auxílio emergencial como estudo de caso: formas de enfrentamento à litigância repetitiva de direito público. **Revista Eletrônica do CNJ**, Brasília, DF, v. 5, n. 2, p. 12-23, jul./dez. 2021.

<sup>182</sup> *Ibidem*.

<sup>183</sup> *Ibidem*.

A Subsecretaria de Informática do TRF5 disponibilizou acesso à listagem do intercâmbio CNJ/DATAPREV por meio da opção “Gestão Processual” – “Auxílio Emergencial”, tornando possível a consulta por Vara, constando, por CPF e nome da parte, o *status* do pedido e, se fosse o caso, o motivo da inelegibilidade.<sup>184</sup>

No caso do Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania da Seção Judiciária Federal da Paraíba - SJPB, uma das únicas seções judiciárias federais a implementar a sistemática pré-processual para tratamento da demanda de auxílio emergencial no TRF5<sup>185</sup>, por meio de plataforma desenvolvida pelo Laboratório de Inovação da própria seção (com utilização do *Google Forms* ou envio da documentação por *e-mail* específico, com posterior inserção no Pje), os dados foram os seguintes, abrangendo toda a jurisdição do Estado:

RELATÓRIO DE AUXÍLIO EMERGENCIAL (17/07/2020 a 31/05/2021):

- RPPs: 1595 feitos
- Acordos/Total de autores com benefício concedido, sem judicialização do feito: 563
- Transformação em Ação Judicial: 1.001
- Baixa (incompetência, litispendência etc.): 15
- Em análise: 16
- Percentual de êxito: 35,3%

Destaca-se que, na iniciativa referenciada, não foi possível a categorização de demandas, tendo sido as reclamações pré-processuais distribuídas sem filtro prévio quanto aos critérios de viabilidade para acordo.

#### 7.1.3.6 Pontos em comum entre as iniciativas

Conquanto resguardadas as particularidades dos tratamentos locais do conflito, com base na análise das informações contidas nos tópicos precedentes, podem ser elencados aspectos de convergência entre as iniciativas das cinco regiões federais:

---

<sup>184</sup> NÓBREGA; SOUTO, 2021.

<sup>185</sup> Seguida da Seção Judiciária de Sergipe, embora esta não apresente dados disponíveis para consulta pública no sítio eletrônico respectivo.

- a) direcionamento conferido pelo Conselho Nacional de Justiça, em especial, na realização de reuniões periódicas de alinhamento e na viabilização de Acordos de Cooperação Técnica para acesso à Consulta Gerencial Detalhada GERID – Dataprev, permitindo a obtenção de informações necessárias ao exame dos casos;
- b) interligação das redes de inteligência e consensualidade, com destaque à atuação conjunta dos Centros Locais de Inteligência e dos Centros de Conciliação;
- c) parceria do Poder Judiciário com outros órgãos públicos;
- d) padronização e simplificação de procedimentos.

## **7.2 Justificativa do caso escolhido: Tribunal Regional Federal da 2ª Região**

Conforme já indicado na seção relativa à metodologia, no projeto original, apresentado na etapa de seleção do programa de mestrado, a pesquisa envolveria apreciação de estudo de caso junto ao Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania da Seção Judiciária Federal da Paraíba (CEJUSC-PB), vinculado ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em que esta pesquisadora atua como magistrada coordenadora e onde foi igualmente desenvolvido projeto relativo às reclamações pré-processuais em auxílio emergencial.

A previsão inicial era de que, realizado o estudo na própria unidade de atuação, haveria maior facilidade para obtenção dos dados, em razão do acesso direto às informações necessárias à efetivação da pesquisa. Ocorre que, com o aprofundamento dos debates com a professora orientadora, verificou-se, em particular, a necessidade de garantir-se maior isenção quanto ao objeto em análise, motivo pelo qual, para afastar qualquer enviesamento, optou-se pela alteração da região do estudo de caso a ser selecionado, mantendo-se o exame do instituto pretendido (reclamação pré-processual).

No seguimento da pesquisa, verificou-se que o Tribunal Regional Federal da 2ª Região havia institucionalizado, pela Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14

de julho de 2020<sup>186</sup>, a utilização da reclamação pré-processual como política de tratamento do conflito relativo às demandas de auxílio emergencial, por meio do projeto denominado **Design Emergencial**, capitaneado pelo respectivo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2).

Assim, considerando-se que a abordagem do tratamento desta demanda extraordinária via reclamação pré-processual foi tomada como política institucionalizada pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, oportunizando a investigação da pesquisa quanto aos aspectos dos princípios norteadores do Sistema Judicial Multiportas e *Design* de Sistemas de Disputas, bem como em relação à função do diálogo interinstitucional como hipótese viabilizadora, foi feita a opção pelo estudo de caso do projeto titularizado pela referida Corte, conforme será exposto a seguir.

### 7.3 Coleta dos dados

Definido o estudo de caso para a pesquisa empírica, foi feito o primeiro contato no dia 6 de julho de 2021, por meio de reunião via aplicativo *Zoom*, com a participação da juíza federal Cristiane Conde, que, à época, atuava em substituição à juíza federal auxiliar do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2) do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF 2), Aline Alves de Melo Miranda Araújo, bem como da servidora Danielle Cruz Freire de Carvalho, coordenadora do mesmo Núcleo.

Após explicação sobre as bases da pesquisa, foi obtida autorização para acesso aos dados, além daqueles já disponíveis no sítio eletrônico do TRF2.<sup>187</sup>

Na oportunidade, foi realizada entrevista informal, em que a servidora Danielle Cruz Freire de Carvalho explicou detalhes sobre a idealização e funcionamento do programa que recebeu a denominação de *Design Emergencial*. Foi esclarecido que a ideia surgiu após abrupto aumento na utilização do formulário “Quero conciliar”, disponível no endereço virtual do tribunal, por pessoas que se

---

<sup>186</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020**. Dispõe sobre a realização de Mutirão de Conciliação das demandas que versam sobre Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/07/trf2pnc202000004a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>187</sup> Cf. [www.trf2.jus.br](http://www.trf2.jus.br)

sentiam injustiçadas em razão do indeferimento do benefício de auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982/2020<sup>188</sup>, a partir de abril de 2020.

Diante da elevação repentina da demanda, conforme relatou a coordenadora, iniciou-se uma série de reuniões e contatos interinstitucionais com a Defensoria Pública da União, Advocacia Geral da União e Conselho Nacional de Justiça, para mapeamento da realidade, diagnóstico e enfrentamento das dificuldades encontradas, entre elas, o elevado volume de demandas envolvendo o referido benefício; a inviabilização de atendimento presencial, em razão do isolamento imposto pela pandemia; e sistemas administrativos informatizados ainda incipientes.

As reuniões do NPSC2 com representantes da Defensoria Pública da União, da Advocacia Geral da União (Procuradoria Regional da União na 2ª Região) e da Caixa Econômica Federal (CEF) foram realizadas virtualmente nos dias 5 e 26 de junho de 2020; 2, 7 e 13 de julho 2020; 6 e 19 de agosto de 2020, delas participando o desembargador federal José Ferreira Neves, Coordenador do NPSC2; a juíza federal auxiliar Aline Alves de Melo Miranda Araújo e os servidores do referido Núcleo, Danielle Cruz Freire de Carvalho, Rodrigo Dias de Castro, Rosângela de Araújo Fernandes, Mery Luci Melo de Maria, Aline Silva Cunha e Marcelo Souza Peralta e Cunha. Faziam-se igualmente presentes: a juíza federal coordenadora do Centro Judiciário de Solução de Conflitos do Rio de Janeiro (CESOL), Karina Santiago, além de servidores do mencionado centro; o juiz federal Washington Juarez de Brito Filho, coordenador do Centro Regional de Solução de Conflitos da Baixada Fluminense; o juiz federal Elmo Gomes de Souza, coordenador do Centro Judiciário de Nova Friburgo; conciliadores voluntários, servidores do setor de tecnologia da informação e do setor de primeiro atendimento dos juzados especiais federais das Seções Judiciárias do Rio de Janeiro e do Espírito Santo.

Como resultado desses contatos prévios, construiu-se o planejamento de institucionalização de procedimentos simultâneos: consensual; adversarial; ou híbrido, caso o procedimento pré-processual não resultasse em acordo e tivesse que ser convertido em adversarial.

---

<sup>188</sup> BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 15 jan. 2022.

O procedimento consensual era inaugurado com o preenchimento de formulário específico para o auxílio emergencial, disponibilizado na página do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (NPSC2-TRF2), sob o ícone “Quero Conciliar - auxílio emergencial”, bem como no sistema de suporte e atendimento processual informatizado (SUPROC) do Setor de Primeiro Atendimento da Seção Judiciária Federal do Rio de Janeiro (SJRJ).

Após o preenchimento do formulário e a anexação dos documentos, conforme o motivo de indeferimento do benefício, ocorria o envio para cadastramento da RPP no sistema processual E-proc e a distribuição para o NPSC2, que ficava responsável pela divisão de trabalho entre os Centros Judiciários do Rio de Janeiro, da Baixada Fluminense, de Niterói e do Espírito Santo. Segue-se a adoção do rito simplificado adotado pela Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020<sup>189</sup>, firmado após diálogo interinstitucional com representantes da AGU e com previsão de apenas uma intimação com prazo de 10 dias. Havendo proposta de acordo, a parte reclamante era intimada para sessão de conciliação virtual, por meio do sistema eletrônico CISCO/WEBEX, com o objetivo de comprovar sua identidade e registrar sua concordância com a avença. Com a homologação, o benefício era implantado para pagamento administrativo, dispensando-se expedição de requisitório de pequeno valor (RPV) ou alvará. Caso não houvesse proposta de acordo, a reclamação pré-processual era convertida em ação judicial, por recadastramento, e redistribuída a um dos Juizados Especiais Federais competentes, conforme o local de residência do reclamante, consideradas as jurisdições federais do Rio de Janeiro (SJRJ) e do Espírito Santo (SJES).

#### 7.4 Análise das informações

Em contato com o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2) do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF 2), foi

---

<sup>189</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020.** Dispõe sobre a realização de Mutirão de Conciliação das demandas que versam sobre Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/07/trf2pnc202000004a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

possível ter acesso aos dados necessários à pesquisa empírica aqui caracterizada como estudo de caso, conforme metodologia já explicitada em campo próprio.

Inicialmente, o trabalho se ateve ao exame das portarias do tribunal que institucionalizaram a política do tratamento da demanda excepcional de auxílio emergencial via reclamações pré-processuais (Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020<sup>190</sup>; Portaria nº TRF2-PNC-2020/00005, de 4 de agosto de 2020<sup>191</sup>; Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020<sup>192</sup>; Portaria nº TRF2-PNC-2020/00007, de 4 de setembro de 2020<sup>193</sup>; Portaria nº TRF2-PNC-2020/00008, de 14 de outubro de 2020<sup>194</sup>; Portaria nº TRF2-PNC-2020/00009, de 16 de novembro de 2020<sup>195</sup>; Portaria nº TRF2-PNC-2020/00011, de 9 de dezembro de 2020<sup>196</sup>; Portaria nº TRF2-PNC-2021/00001, de 29 de janeiro de 2021<sup>197</sup>; Portaria nº TRF2-PNC-

---

<sup>190</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020.** Dispõe sobre a realização de Mutirão de Conciliação das demandas que versam sobre Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/07/trf2pnc202000004a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>191</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00005, de 4 de agosto de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: [https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogaçao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial\\_trf2pnc202000005-1.pdf](https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogaçao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial_trf2pnc202000005-1.pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>192</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: [https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogaçao-do-mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial\\_trf2-pnc-202000006.pdf](https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogaçao-do-mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial_trf2-pnc-202000006.pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>193</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00007, de 4 de setembro de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020.

<sup>194</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00008, de 14 de outubro de 2020.** Dispõe sobre a realização do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: [https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/10/trf2-pnc-2020-00008\\_mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial.pdf](https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/10/trf2-pnc-2020-00008_mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial.pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>195</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00009, de 16 de novembro de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/conciliacao/wp-content/uploads/sites/16/2013/06/trf2-pnc-2020-00009.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>196</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00011, de 9 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://dje.trf2.jus.br/DJE/Paginas/VisualizaDocumento.aspx?ID=17328185>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>197</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00001, de 29 de janeiro de 2021.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021.

2021/00002, de 1º de março de 2021<sup>198</sup>; Portaria nº TRF2-PNC-2021/00005, de 5 de abril de 2021<sup>199</sup>; e Portaria nº TRF2-PNC-2021/00006, de 7 de junho de 2021<sup>200</sup>).

A Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020<sup>201</sup>, inaugurou o projeto, considerando o resultado das reuniões realizadas com a Defensoria Pública da União, Advocacia Geral da União e Magistrados da Justiça Federal do Rio de Janeiro, nos dias 26 de junho de 2020, 2 de julho de 2020 e 7 de julho de 2020.

Na referida portaria, foi estabelecido fluxo simplificado para as reclamações pré-processuais de auxílio emergencial, nos seguintes moldes:

- 1) Triagem dos processos devidamente instruídos com a documentação exigida na Portaria nº 423 de 19 de junho de 2020 do Ministério da Cidadania, bem como consulta ao CNIS, a depender do motivo do indeferimento do auxílio;
- 2) Citar/intimar a União, mediante único despacho nos processos selecionados, para:
  - a) Reconhecer o pedido ou apresentar proposta de acordo, no prazo de 10 (dez) dias, devendo comprovar o cumprimento da implantação do Auxílio Emergencial até 30 dias da intimação deste mesmo despacho ou da ciência da aceitação do acordo.
  - b) No caso de não haver reconhecimento do pedido ou proposta de acordo, deverá apresentar contestação no prazo de 30 (trinta) dias deste mesmo despacho.
- 3) Acaso apresentada proposta de acordo, o autor será intimado para manifestação.

---

Disponível em: <https://dje.trf2.jus.br/DJE/Paginas/VisualizaDocumento.aspx?ID=16909328>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>198</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021**. Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: [https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2021/03/trf2-pnc-202100002\\_-portaria-prorrogacao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial-de-01-03-a-31-03-2021.pdf](https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2021/03/trf2-pnc-202100002_-portaria-prorrogacao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial-de-01-03-a-31-03-2021.pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>199</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00005, de 5 de abril de 2021**. Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: <https://dje.trf2.jus.br/DJE/Paginas/VisualizaDocumento.aspx?ID=17178786>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>200</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00006, de 7 de junho de 2021**. Dispõe sobre a autorização do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial na SJES e prorrogação na SJRJ. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2021/06/trf2pnc202100006a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>201</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020**. Dispõe sobre a realização de Mutirão de Conciliação das demandas que versam sobre Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/07/trf2pnc202000004a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

4) Os Juizados Especiais com competência para processamento da matéria poderão aderir ao mutirão, bastando, para tanto, utilizar o procedimento acima descrito e concentrar os esforços unicamente nessa matéria durante o período, à exceção de medidas urgentes e concernentes à vida ou à saúde ou não representadas pela Procuradoria Regional da União da Segunda Região.

A figura 4 apresenta o formulário padrão disponibilizado, constante do anexo da Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004<sup>202</sup>. Conforme se observa, há orientação para que o usuário do serviço aponte, expressamente, o motivo do indeferimento administrativo do benefício pleiteado. Referida indicação, como se apresentará adiante, teve decisiva relevância na categorização de demandas que foi instrumentalizada, posteriormente, pela Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020<sup>203</sup>, e que perdurou até a edição da Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021.<sup>204</sup>

---

<sup>202</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020.** Dispõe sobre a realização de Mutirão de Conciliação das demandas que versam sobre Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/07/trf2pnc202000004a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>203</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: [https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogaçao-do-mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial\\_trf2-pnc-202000006.pdf](https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogaçao-do-mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial_trf2-pnc-202000006.pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>204</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: [https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2021/03/trf2-pnc-202100002\\_-portaria-prorrogaçao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial-de-01-03-a-31-03-2021.pdf](https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2021/03/trf2-pnc-202100002_-portaria-prorrogaçao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial-de-01-03-a-31-03-2021.pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.

Figura 4 – Formulário padrão para protocolo da reclamação pré-processual no TRF2



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO  
NÚCLEO PERMANENTE DE MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

**AUXÍLIO EMERGENCIAL**  
(Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020)

**RECLAMAÇÃO PRÉ-PROCESSUAL - RPP**

**O Reclamante pretende obtenção do Auxílio Emergencial e fornece as seguintes informações:**

QUALIFICAÇÃO DA PARTE AUTORA	
NOME: Clique aqui para digitar texto.	
SEXO: Clique aqui para digitar texto.	ESTADO CIVIL: Clique aqui para digitar texto.
PROFISSÃO: Clique aqui para digitar texto.	
NACIONALIDADE: Clique aqui para digitar texto. NATURALIDADE: Clique aqui para digitar texto.	
IDENTIDADE: Clique aqui para digitar texto. ÓRGÃO EXP: Clique aqui para digitar texto.	
CPF: Clique aqui para digitar texto.	
ENDEREÇO: Clique aqui para digitar texto.	
CIDADE: Clique aqui para digitar texto. ESTADO: Clique aqui para digitar texto.	
CEP: Clique aqui para digitar texto.	
PONTO DE REFERÊNCIA: Clique aqui para digitar texto.	
E-MAIL: Clique aqui para digitar texto.	
TELEFONES (PRÓPRIOS OU PARA RECADO): Clique aqui para digitar texto. /Clique aqui para digitar texto.	

RÉU	
1)	União (Advocacia Geral da União)
2)	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (DATAPREV)

MOTIVO DO INDEFERIMENTO	
Marque, abaixo, o motivo pelo qual foi negado o benefício de auxílio emergencial requerido pelo aplicativo disponibilizado pela CAIXA:	
<input type="checkbox"/>	Cidadão recebe benefício previdenciário ou assistencial.
<input type="checkbox"/>	Cidadão com renda familiar mensal superior a meio salário mínimo por pessoa e a três salários mínimos no total.
<input type="checkbox"/>	Cidadão é servidor público base – SIAPE.
<input type="checkbox"/>	Cidadão é servidor público base – RAIS.
<input type="checkbox"/>	Cidadão é servidor público- Militar.
<input type="checkbox"/>	Cidadão recebe seguro desemprego ou seguro defeso.
<input type="checkbox"/>	Cidadão possui emprego formal.
<input type="checkbox"/>	Cidadão com vínculo de emprego intermitente ativo.
<input type="checkbox"/>	Cidadão com menos de 18 anos.
<input type="checkbox"/>	Cidadão com registro de falecimento.
<input type="checkbox"/>	Cidadão é político eleito.
<input type="checkbox"/>	Cidadão recebeu renda acima de R\$ 28.559,70 em 2018.
<input type="checkbox"/>	Cidadão identificado pela Polícia Federal como residente no exterior.
<input type="checkbox"/>	Cidadão está preso em regime fechado e não pode receber o auxílio emergencial.
<input type="checkbox"/>	Outro motivo. Especificar abaixo o motivo: Clique aqui para digitar texto.

ADVERTÊNCIA	
Fica a parte autora ciente de que:	
1. É de responsabilidade da parte autora manter seu endereço, telefone e e-mail atualizados, para possibilitar as comunicações necessárias. Em não o fazendo e sendo frustrada a tentativa de comunicação, será considerada realizada a intimação;	
2. Os documentos deverão ser salvos cada um de forma individual no formato em PDF;	
3. No caso de implantação do benefício na sua totalidade, nos termos da lei, compromete-se a nada mais reclamar sobre o assunto, dando plena e total quitação.	

DOCUMENTOS	
<input type="checkbox"/> Declaro estar ciente de que para participar do Mutirão de Auxílio Emergencial, que ocorrerá entre os dias 23/07/2020 a 07/08/2020, conforme autorizado pela Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos da 2ª Região, é indispensável a apresentação dos documentos aptos a contrapor o motivo do indeferimento do auxílio emergencial, conforme rol taxativo constante do Anexo da <a href="#">Portaria nº 423 do Ministério da Cidadania</a> . Declaro ainda estar ciente de que a ausência de qualquer dos documentos ensejará a distribuição ordinária do pedido para um dos Juizados Especiais Federais.	

Fonte: NPSC do TRF2

Considerando-se o acervo total das demandas envolvendo o auxílio emergencial na 2ª Região (TRF2), a saber, 27.008 feitos desde a edição da Lei nº 13.982/2020 até 13 de dezembro de 2021<sup>205</sup>, data da última atualização dos dados aqui considerada e marco final do critério temporal desta pesquisa, as reclamações pré-processuais tratadas pelo NPSC do TRF2, por meio de seu Centro 100% Digital (C100%), representaram o percentual de 25,34% (ou seja, cerca de ¼) da demanda global, compreendendo 6.843 feitos. A propósito, confira-se na tabela 1 e no gráfico 1, a seguir:

Tabela 1 – Resultados do Auxílio Emergencial na JF da 2ª Região

<b>ACERVO DE AUXÍLIO EMERGENCIAL na JF da 2ª REGIÃO*</b>				
C100%**	CESCON-ES	SJRJ	SJES	Total
6.843	3.405	13.286	3.474	27.008

\* Acervo de auxílio Emergencial na 2ª Região desde 2020.

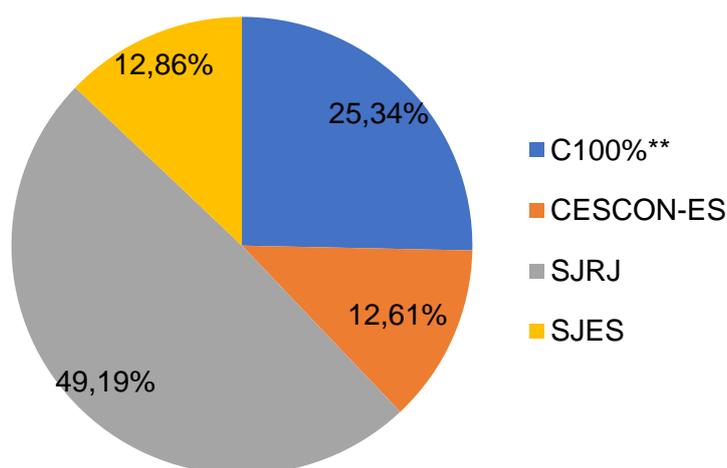
\*\* Reclamações Pré-Processuais.

Obs. Não foram contabilizados no acervo da SJRJ e SJES as Reclamações Pré-Processuais e Processos redistribuídos pelo C100% e CESCON-ES

Fonte: NPSC do TRF2

Gráfico 1 – Quadro geral das demandas de Auxílio Emergencial no TRF2

Acervo de Auxílio Emergencial na JF da 2ª Região

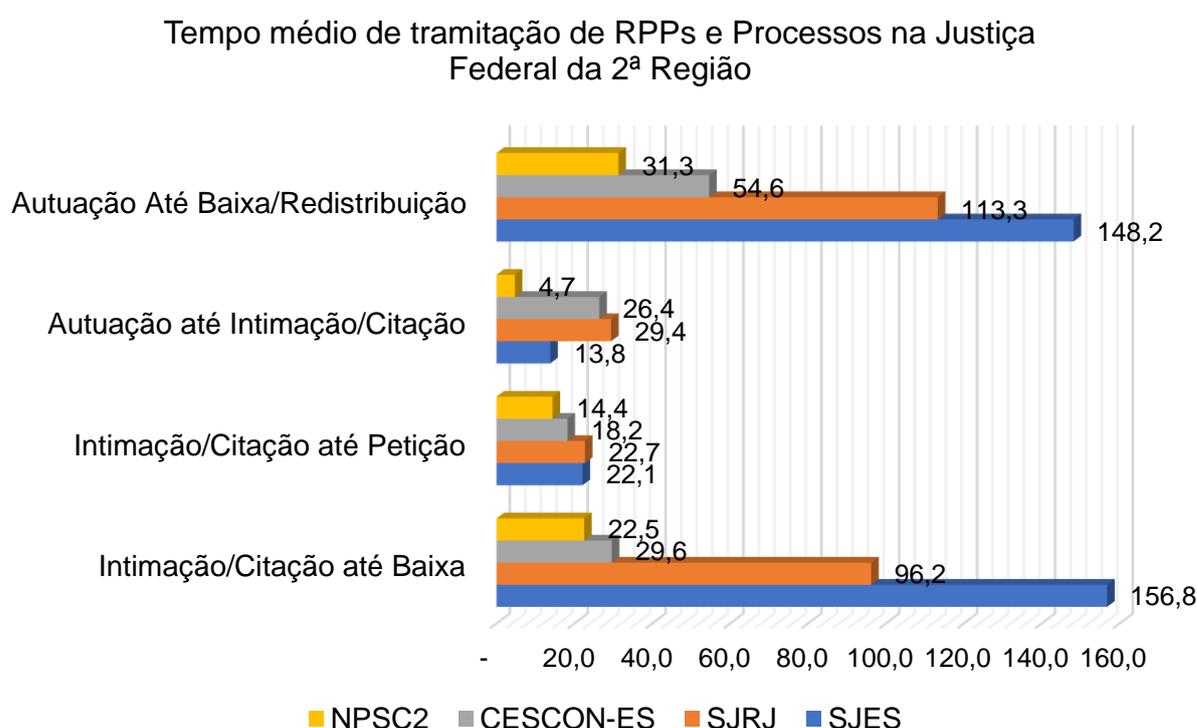


Fonte: NPSC do TRF2

<sup>205</sup> BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 15 jan. 2022.

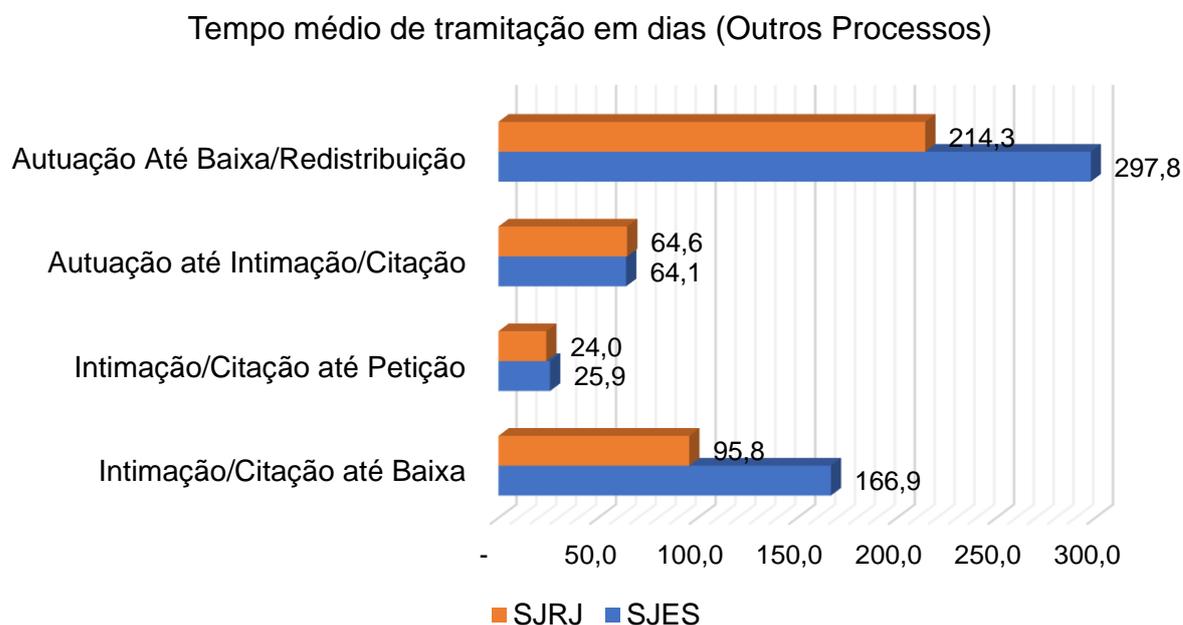
Os gráficos 2 e 3, a seguir, ilustram o tempo médio de tramitação, em dias, das reclamações pré-processuais, considerados os marcos: autuação até baixa/redistribuição; autuação até intimação/citação; intimação/citação até petição da União; e intimação/citação até baixa. Traçam, ainda, um comparativo entre os referidos tempos médios das demandas de auxílio emergencial e de feitos com assuntos diversos cadastrados. Registra-se, a propósito, que as reclamações pré-processuais conduzidas pelo NPSC2 apresentaram um tempo médio entre a autuação e a baixa (em caso de acordo) ou redistribuição (em hipótese de ausência de proposta) de 31,3 dias, em cotejo com as ações ajuizadas de auxílio emergencial nas Seções Judiciárias Federais do Rio de Janeiro (113,3 dias) e do Espírito Santo (148,2 dias). Isso significa dizer que, em relação às ações ajuizadas pelo procedimento adversarial, as RPPs tiveram uma tramitação, no mínimo, 3,6 vezes mais rápida (em comparação aos feitos judiciais da mesma matéria junto à Seção Judiciária do Rio de Janeiro), sendo que, no que tange às ações processadas na Seção Judiciária do Espírito Santo, a diferença foi ainda mais relevante, visto que o tempo de tramitação de uma reclamação pré-processual foi 4,7 vezes menor do que o tempo médio de tramitação das ações judiciais em matéria de auxílio emergencial naquela Seção.

Gráfico 2 – Tempo médio de tramitação



Fonte: NPSC do TRF2

Gráfico 3 – Tempo médio de tramitação em dias (outros processos)



Fonte: NPSC do TRF2

No que tange à média de tramitação de demandas em assuntos diversos do auxílio emergencial, a reclamação pré-processual apresentou procedimento 6,8 vezes mais rápido, em comparação com o trâmite na Seção Judiciária Federal do Rio de Janeiro, e 9,5 vezes mais célere do que o processamento de feitos diversos na Seção Judiciária Federal do Espírito Santo, conforme observado nos gráficos 2 e 3.

Das 6.843 reclamações pré-processuais em auxílio emergencial manejadas até 13 de dezembro de 2021 (data da última atualização considerada nesta pesquisa), 2.262 resultaram em acordo, com benefício implantado, o que representa índice geral de composição consensual de 33,05%. Os números ainda revelam que o maior quantitativo de protocolos de RPPs ocorreu entre agosto e setembro de 2020, respectivamente, 1.752 e 1.282 feitos.

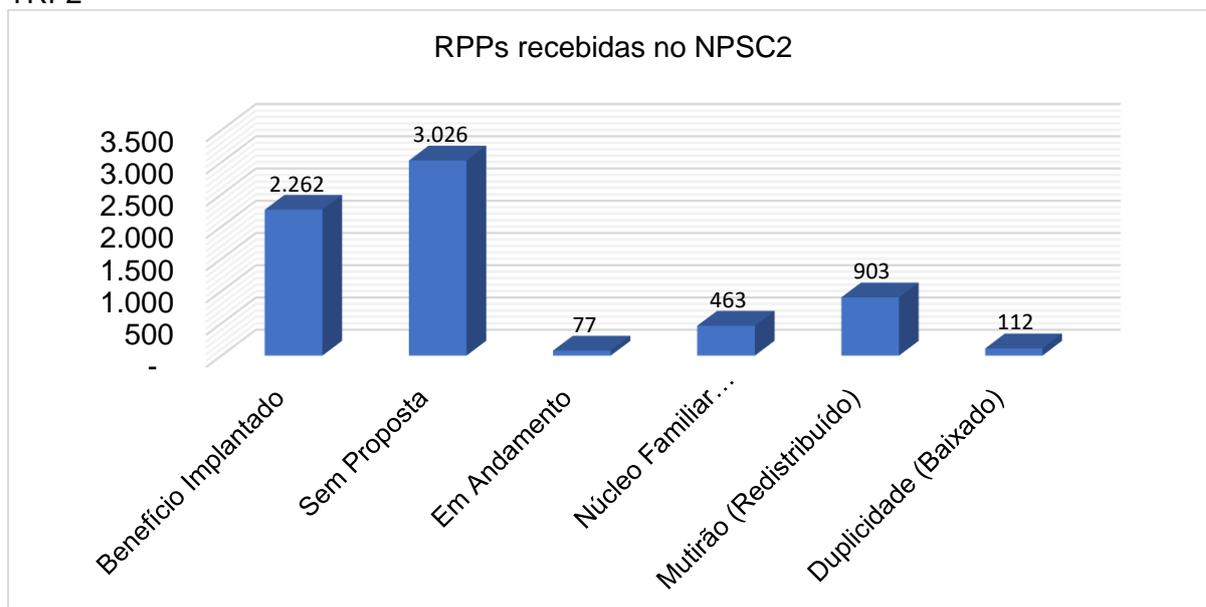
A tabela 2 e os gráficos 4 e 5, a seguir, contemplam tais informações:

Tabela 2 – Quantidade de reclamações pré-processuais de auxílio emergencial recebidas no NPSC do TRF2

Benefício Implantado	Sem Proposta	Em Andamento	Núcleo Familiar (Redistribuído)	Mutirão (Redistribuído)	Duplicidade (Baixado)	Total
2.262	3.026	77	463	903	112	6.843

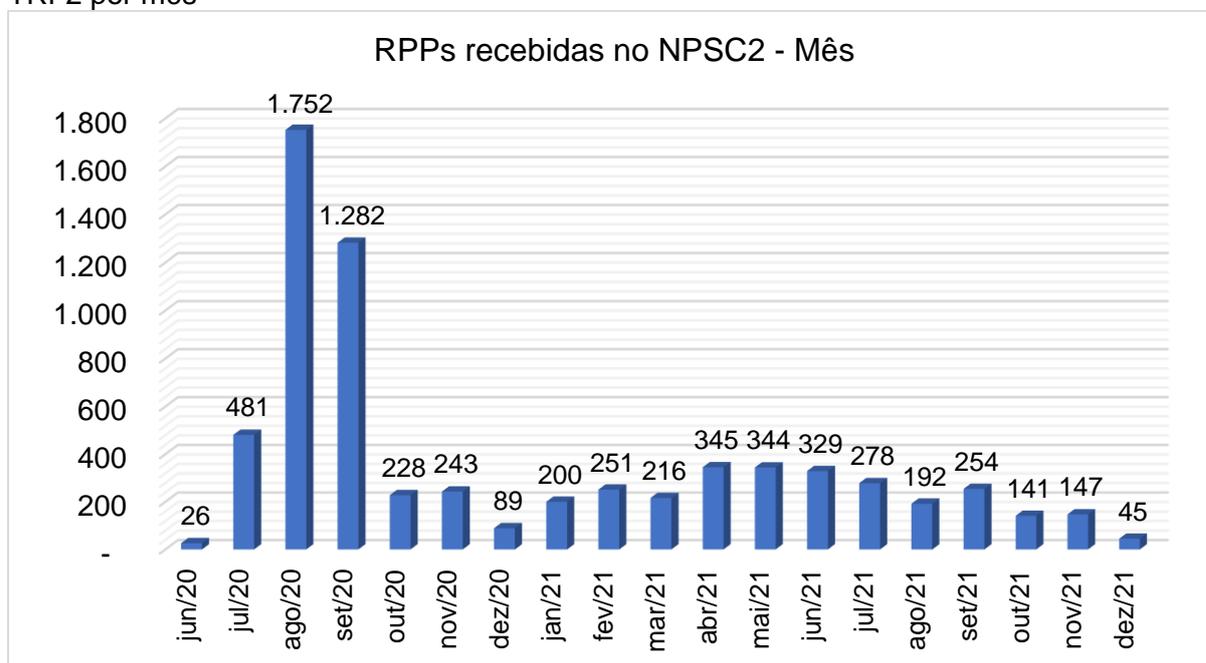
Fonte: NPSC do TRF2

Gráfico 4 – Reclamações pré-processuais de auxílio emergencial recebidas no NPSC do TRF2



Fonte: NPSC do TRF2

Gráfico 5 – Reclamações pré-processuais de auxílio emergencial recebidas no NPSC do TRF2 por mês



Fonte: NPSC do TRF2

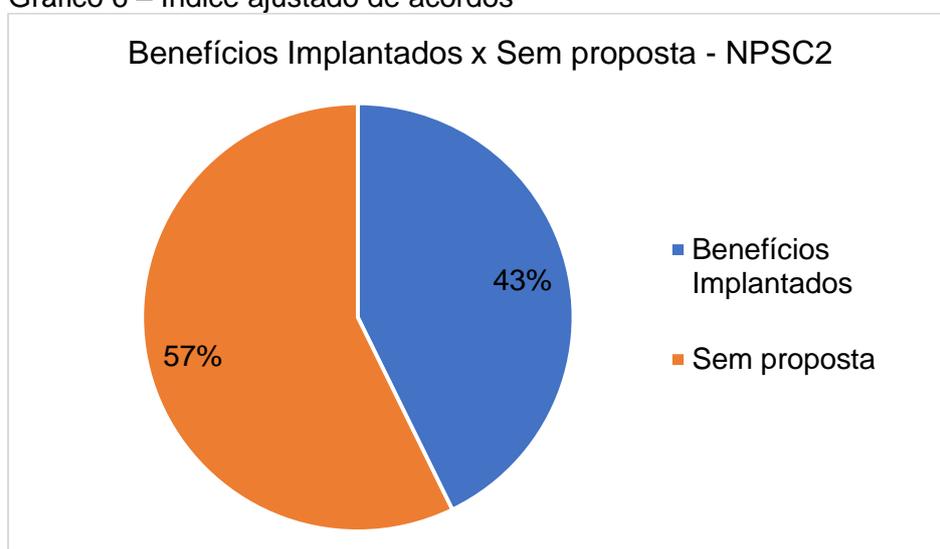
Excluídas 463 demandas redistribuídas em razão de versarem sobre controvérsia envolvendo a composição do núcleo familiar (matéria em que tradicionalmente a AGU não faz acordo, por se tratar de controvérsia fática a ser dirimida em instrução); 903 redistribuídas em decorrência da suspensão do mutirão;

112 baixadas por duplicidade; e 77 ainda em andamento na data de 13 de dezembro de 2021 (marco final da pesquisa), o percentual de acordo atinge 43% (Tabela 3 e Gráfico 6):

Tabela 3 – Benefícios implantados x Sem propostas – NPSC2

Resultados	Benefícios implantados	Sem proposta	Total Geral
Total de RPPs	2.262	3.026	5.288
%	43%	57%	100%

Gráfico 6 – Índice ajustado de acordos



Fonte: NPSC do TRF2

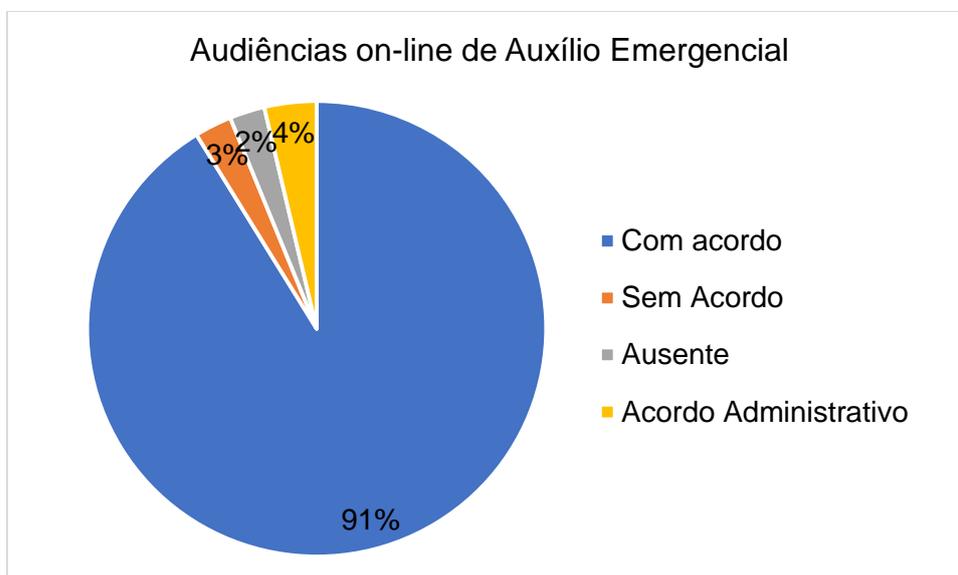
Considerando apenas o resultado das reclamações pré-processuais enviadas para realização de audiências virtuais de conciliação, o índice de êxito chega a 91% (Tabela 4 e Gráficos 7 e 8):

Tabela 4 – Audiências on-line de Auxílio Emergencial

Resultados	Com acordo	Sem Acordo	Ausente	Acordo Administrativo	Total Geral
Total RPPs	1.217	35	33	49	1.334

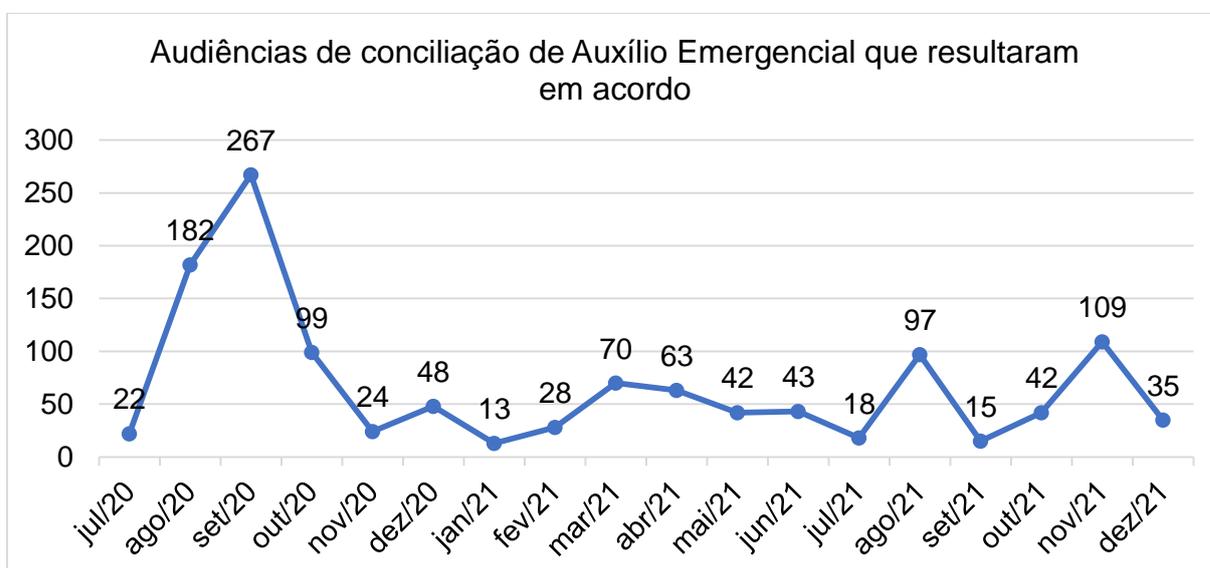
Fonte: NPSC do TRF2

Gráfico 7 – Resultado das audiências virtuais de auxílio emergencial realizadas pelo NPSC2 (Audiências on-line de Auxílio Emergencial)



Fonte: NPSC do TRF2

Gráfico 8 – Resultado das audiências virtuais de auxílio emergencial realizadas pelo NPSC2 (audiências de conciliação que resultaram em acordo)



Fonte: NPSC do TRF2

Observa-se que, conforme pesquisa realizada nas bases de dados de acesso público dos sítios eletrônicos dos cinco Tribunais Regionais Federais, o TRF2 foi o único a apresentar tramitação diferenciada para as reclamações pré-processuais, com utilização de audiências *on-line*, realizadas por meio do aplicativo

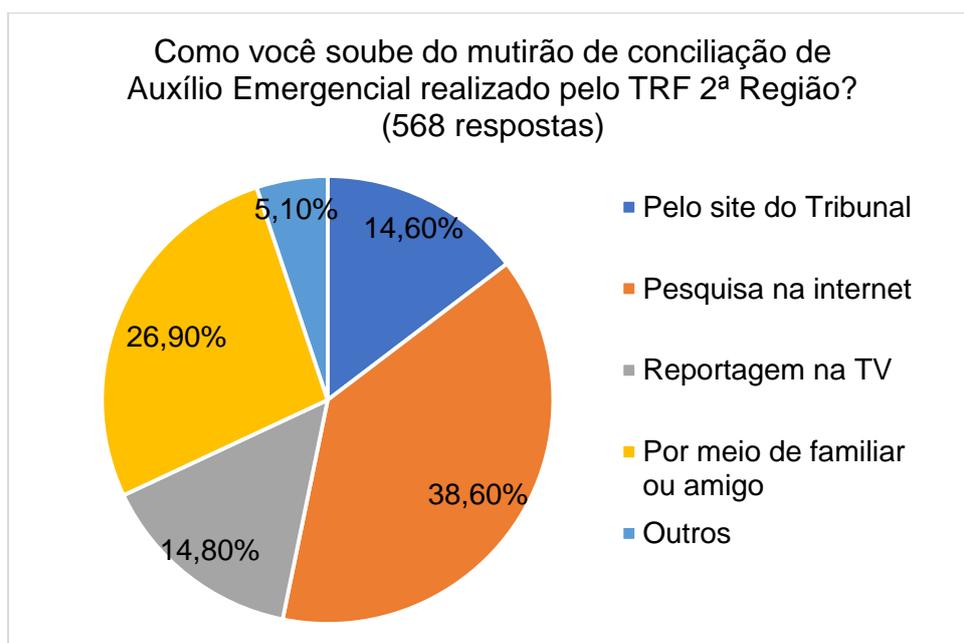
CISCO/WEBEX, procedimento não adotado nas outras regiões, que optaram, quando empregada a sistemática da reclamação pré-processual para o auxílio emergencial, por trâmite exclusivamente documental.

Além disso, foram também objeto de análise os resultados obtidos a partir do acesso à pesquisa de satisfação junto aos usuários (abrangendo: forma pela qual o destinatário teve conhecimento do serviço ofertado; gênero e idade dos usuários; modalidade sob a qual foi realizado o pedido de conciliação; valor da parcela a que teria direito; participação em audiência de conciliação; índice de implantação do benefício entre os usuários respondentes; nível de satisfação com o atendimento; recomendação ou não do serviço), inclusive, com as especificações individualizadas referentes às críticas e sugestões (avaliação subjetiva a partir das respostas dadas pelos usuários do serviço).

A verificação dos dados revelou as seguintes informações, conforme gráficos reelaborados a partir do material inicial fornecido pelo NPSC do TRF2 para a presente pesquisa:

a) A maior parte dos usuários tomou conhecimento do serviço por meio de pesquisa na internet (38,6%) (Gráfico 9):

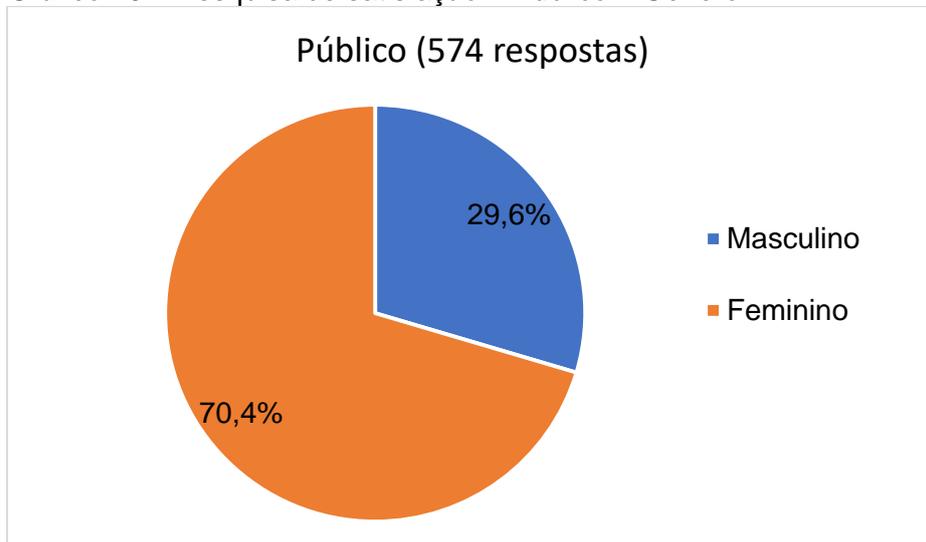
Gráfico 9 – Pesquisa de satisfação – Acesso



Fonte: NPSC do TRF2

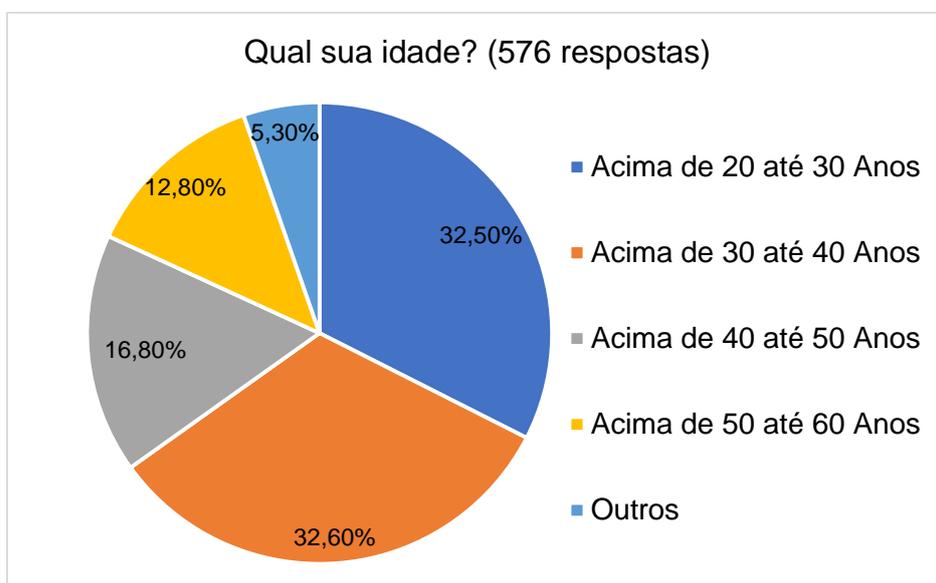
b) Público majoritariamente feminino (70,4%) e com idade entre 30 e 40 anos (32,6%)  
(Gráficos 10 e 11):

Gráfico 10 – Pesquisa de satisfação – Público – Gênero



Fonte: NPCCS do TRF2

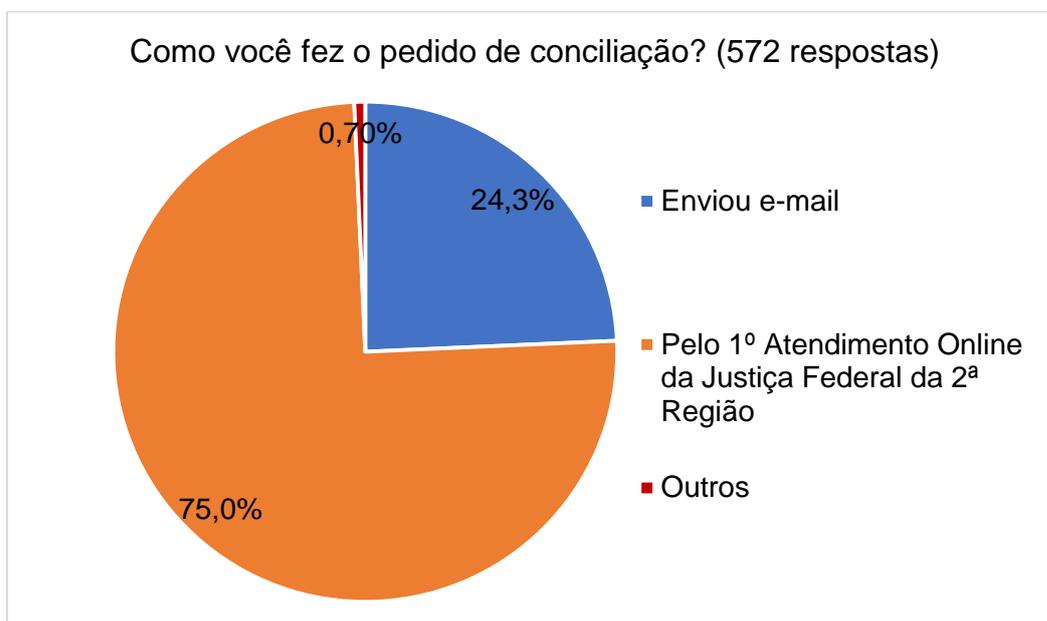
Gráfico 11 – Pesquisa de satisfação – Público – Faixa etária



Fonte: NPCCS do TRF2

c) Pedido de conciliação feito principalmente pelo canal *on-line* do Tribunal (75%)  
(Gráfico 12):

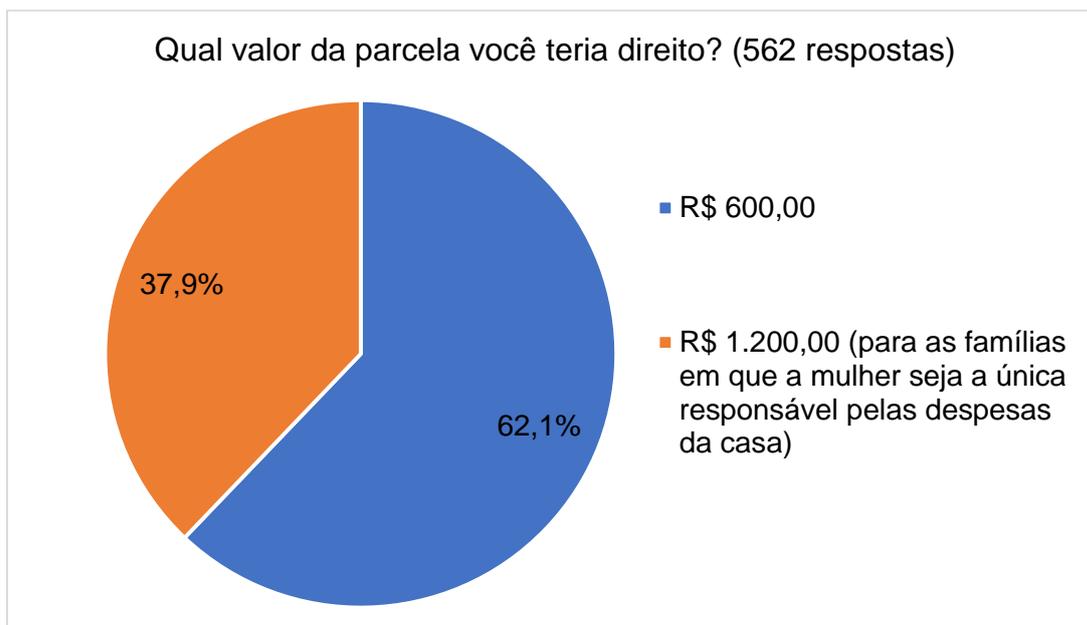
Gráfico 12 – Pesquisa de satisfação – Canal de atendimento



Fonte: NPCS do TRF2

d) Maior parte dos usuários com direito a apenas uma cota do benefício (62,1%) (Gráfico 13):

Gráfico 13 – Pesquisa de satisfação – Valor da parcela



Fonte: NPCS do TRF2

e) Participação em audiência de conciliação (90%) (Gráfico 14):

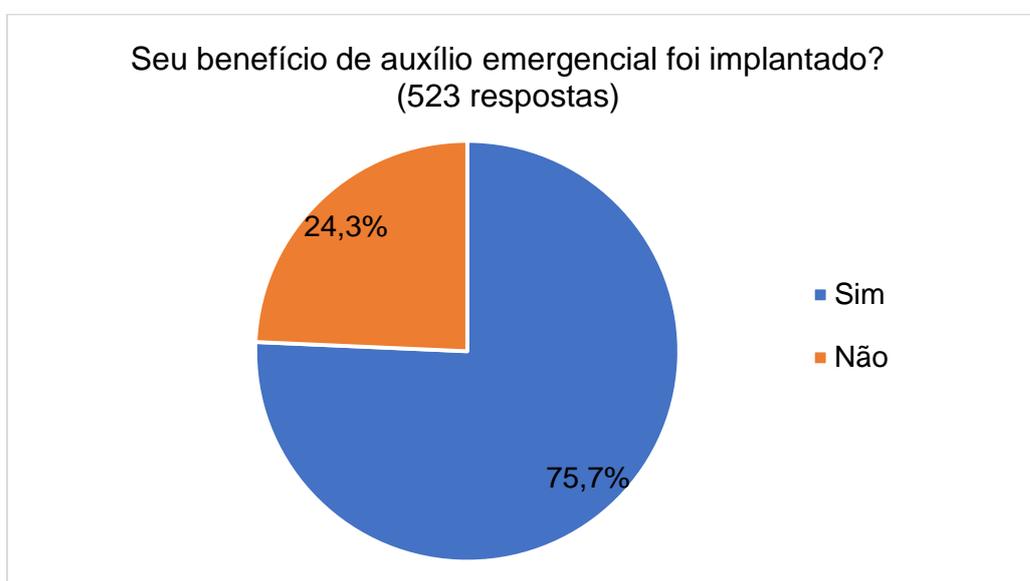
Gráfico 14 – Pesquisa de satisfação – Participação em audiência de conciliação



Fonte: NPCCS do TRF2

f) Índice de implantação do benefício entre os usuários respondentes (75,7%) (Gráfico 15):

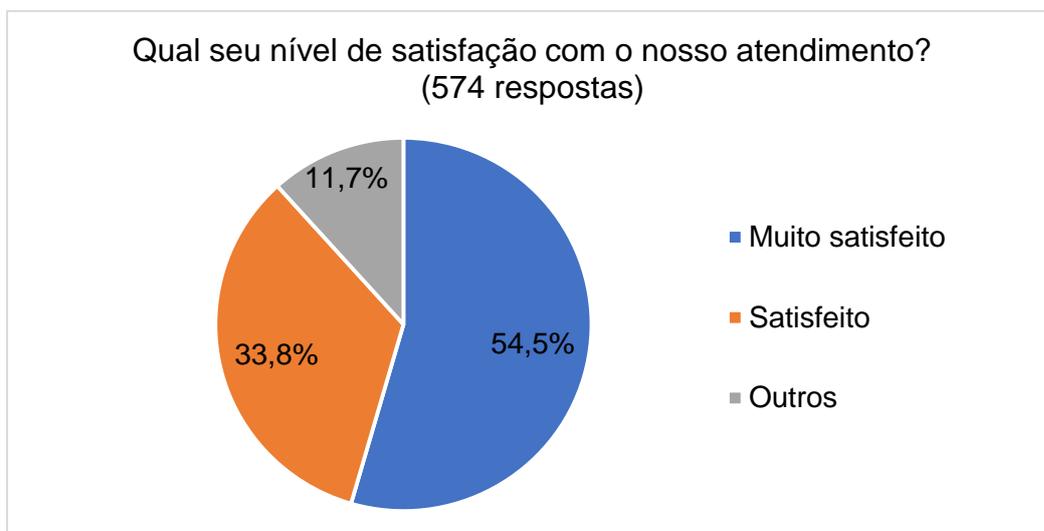
Gráfico 15 – Pesquisa de satisfação – Índice de implantação do benefício



Fonte: NPCCS do TRF2

g) Público majoritariamente satisfeito (33,8%) e muito satisfeito (54,5%) com o serviço (índice de satisfação de 88,3%, na junção dos percentuais) (Gráfico 16):

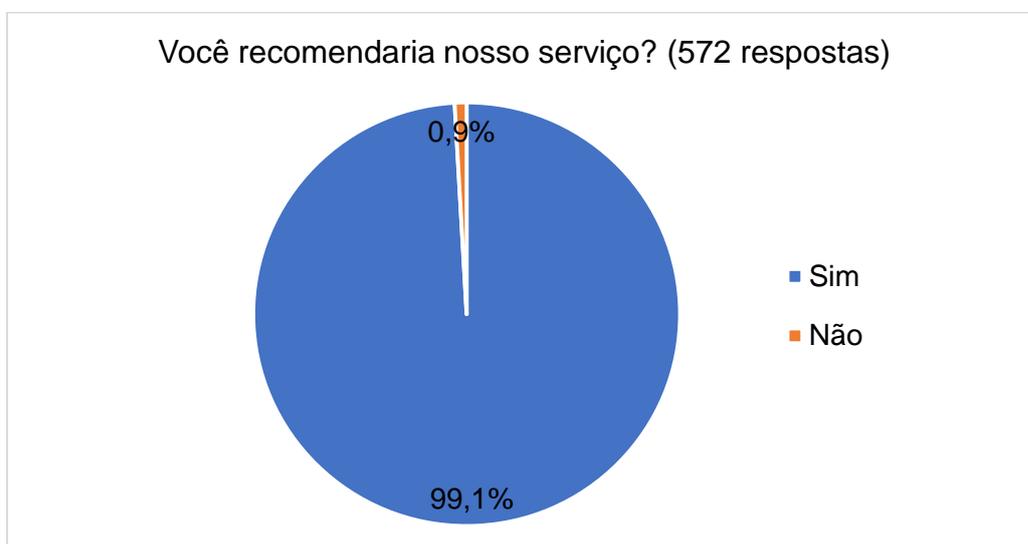
Gráfico 16 – Pesquisa de satisfação – Experiência do usuário



Fonte: NPCS do TRF2

h) Possibilidade de recomendação do serviço pelos respondentes em 99,1% dos casos (Gráfico 17):

Gráfico 17 – Pesquisa de satisfação – Recomendação do serviço



Fonte: NPCS do TRF2

Procedeu-se, ainda, ao exame pormenorizado da **avaliação subjetiva** do jurisdicionado a partir das respostas abertas referentes a elogios, críticas e sugestões, conforme questionamento presente ao final da pesquisa de satisfação.

Entre os aspectos negativos ressaltados, encontram-se, de acordo com as percepções dos usuários:

- a) **falta de melhor esclarecimento, na audiência de conciliação, quanto a valores, quantidade de cotas e número de parcelas do benefício** (“na audiência de conciliação [...], não foi mencionado valor, não ficando claro para mim”);
- b) **demora no atendimento inicial** (“acho que deveríamos ter respostas mais rápidas”);
- c) **dificuldade no preenchimento dos dados do formulário, bem como na anexação dos documentos e sequência dos atos eletrônicos** (“Para uma pessoa leiga, difícil o entendimento de como preencher os dados, documentos e a progressão da ação no site e afins. Sugestão deixar mais claro, de fácil entendimento, com frases e textos mais simples”);
- d) **falta de disponibilização de canal telefônico para dúvidas, bem como contato por WhatsApp e SMS** (“poderia ter algum tipo de contato para podermos falar sobre o processo, pois não consegui contato com ninguém até agora para poder falar sobre o andamento do processo”; “precisaria ter contato via zap”; “os andamentos poderiam ser informados via SMS, visto que muitas pessoas não têm acesso à internet”);
- e) **necessidade de maior divulgação do serviço** (“produto deveria ser mais divulgado”);
- f) **falhas de conexão no momento da audiência** (“a organização da audiência foi boa, tirando a conexão, que estava péssima”);
- g) **demora na implantação do benefício - 30 dias úteis** (“não concordo muito em levar até 30 dias úteis para obter direito ao auxílio emergencial”);
- h) **ausência de maiores informações sobre prazos e procedimentos, bem como sobre forma de recebimento dos valores, no momento da audiência virtual** (“gostaria de saber mais sobre prazos e procedimentos, isso ficou meio vago para mim, as etapas do processo”; “não foi claro o acordo se eu receberia certo de uma vez ou se receberia parcelas”; “não dá período certo ao tempo de recebimento”);
- i) **necessidade de mais clareza e simplicidade no andamento do feito** (“Acredito que poderia ser mais simplificado para pessoas leigas em questão jurídica. Tenho tido muita dificuldade para entender a movimentação”);
- j) **falta de aceitação de contraproposta** (“Não gostei de não aceitarem contraproposta; não nos dão outra opção senão aceitar as condições que a União colocou na audiência de conciliação”).

Como pontos positivos, foram apontados os seguintes:

- a) **humanidade, simpatia, gentileza, respeito, dignidade e presteza no atendimento** (“me atendeu de uma forma humana e digna”; “atendimento eficaz, cordial e gentil”; “fui muito bem atendida e respeitada”; “gostei muito da forma que fui tratado”; “estou muito satisfeito pela rapidez, dedicação e respeito com o próximo”; “senti a atenção e a preocupação em nos ajudar nesse momento muito difícil”);
- b) **carinho, educação e paciência dos atendentes e conciliadores** (“Obrigada pelo atendimento, principalmente ao carinho, educação e paciência das duas pessoas com quem foi feita a videoconferência”);

- c) **preocupação dos servidores com o bem-estar da parte** (“funcionários bem preocupados com o bem-estar de quem é atendido. Belo atendimento”; “vocês se preocupam muito com a pessoa”);
- d) **informalidade e rapidez da audiência** (“nem parecia que estava em uma audiência”);
- e) **tratamento atencioso e profissional** (“gostaria de parabenizar e agradecer pelo esforço e pela agilidade de vocês, sempre tão atenciosos e com rapidez em nos responder”);
- f) **prontidão na resposta** (“excelente retorno nos processos”; “[...] e, para ser algo de justiça e na justiça, confesso que achei bem rápido”);
- g) **praticidade e eficiência do atendimento virtual** (“estão de parabéns... fora a comodidade de fazer isso sem precisar se locomover, e resolver esse problema... já tinha tentado de tudo já”);
- h) **empenho da equipe** (“me ajudaram muito e aposto que ajudaram muitos”; “foi um excelente trabalho em equipe”);
- i) **ausência de burocracia** (“A ação da Justiça Federal foi rápida e progressiva, o atendimento foi excelente, passou muita segurança e rapidez”);
- j) **informações claras e acessibilidade da comunicação** (“a todo o momento fui notificada sobre minha situação”);
- k) **procedimentos didáticos, dinâmicos e de fácil compreensão** (“atendimento muito rápido desde a entrada com os documentos até a decisão do magistrado, a comunicação está muito boa através dos canais de comunicação”);
- l) **maior aproximação com o jurisdicionado e melhora da visão do usuário sobre o serviço público, em particular, do Judiciário, em momento de pandemia** (“fui surpreendida com tanta organização! Pois temos muitas vezes uma péssima visão dos serviços públicos, mas vocês foram excelentes em atendimento, resposta, acompanhamento”; “eu não sabia que existia um atendimento Judiciário *on-line* tão eficiente”; “[...] prova que o tribunal está sensível e empenhado em ajudar os mais necessitados em uma fase tão difícil”; “pude conquistar os meus direitos como cidadã”; “em meio a um cenário caótico de pandemia, esse serviço vem como um bálsamo em nossas feridas, ajudando a solucionar problemas que seriam impossíveis a leigos”; “agradeço a justiça [...] em meio a pandemia que o mundo todo passa, ela encontrou meios de nos ajudar; “de fato me senti como um Brasileiro que recebe apoio diante do desespero e notei também uma humanidade por parte do Judiciário que me impressionou; “**ainda podemos confiar na justiça**”).

Avançando na análise do tema de pesquisa, o passo seguinte voltou-se à verificação da hipótese objeto do presente trabalho, referente à circunstância de que as reclamações pré-processuais poderiam ser adequadamente utilizadas para a abordagem da litigância repetitiva de direito público, a partir de **critérios prévios de categorização de demandas**, no caso, de acordo com as peculiaridades dos feitos de auxílio emergencial, com base no motivo do indeferimento administrativo.

Convém esclarecer, neste ponto, que o caso que ora se estuda, denominado projeto de *Design* Emergencial, inaugurado pela Portaria nº TRF2-PNC-

2020/00004, de 14 de julho de 2020<sup>206</sup>, desenvolveu-se por meio de mutirões, cujos períodos foram sucessivamente estabelecidos por portarias editadas pela Coordenação do NPSC do TRF2.

Dessa maneira, procedeu-se ao exame do funcionamento do programa a partir da análise das determinações contidas nos referidos atos. Como resultado, foi possível notar modulação quanto às reclamações pré-processuais que seriam submetidas aos mutirões autorizados pelo Núcleo Permanente, tendo como parâmetro o motivo do indeferimento administrativo do mencionado benefício assistencial, o que gerou efeitos quanto à categorização dos litígios, aspecto que se buscava avaliar. As informações estão sintetizadas no quadro 1, a seguir:

Quadro 1 – Categorização de demandas conforme os períodos definidos pelas Portarias NPSC TRF2

PORTARIA	PERÍODO	CATEGORIZAÇÃO
TRF2-PNC-2020/00004, de 14.07.2020	23.07.2020 a 07.08.2020	NÃO REALIZADA
TRF2-PNC-2020/00005, de 04.08.2020	08.08.2020 a 21.08.2020	NÃO REALIZADA
TRF2-PNC-2020/00006, de 21.08.2020	22.08.2020 a 04.09.2020	REALIZADA (art. 3º)
TRF2-PNC-2020/00007, de 04.09.2020	05.09.2020 a 18.09.2020	REALIZADA (art. 3º)
TRF2-PNC-2020/00008, de 14.10.2020	14.10.2020 a 13.11.2020	REALIZADA (art. 3º)
TRF2-PNC-2020/00009, de 16.11.2020	14.11.2020 a 04.12.2020	REALIZADA (art. 3º)
TRF2-PNC-2020/00011, de 09.12.2020	05.12.2020 a 31.01.2021	REALIZADA (art. 3º)
TRF2-PNC-2021/00001, de 29.01.2021	01.02.2021 a 28.02.2021	REALIZADA (art. 3º)
TRF2-PNC-2021/00002, de 01.03.2021	01.03.2021 a 31.03.2021	NÃO REALIZADA (categorização revogada expressamente: art. 3º <sup>207</sup> )
TRF2-PNC-2021/00005, de 05.04.2021	01.04.2021 a 31.05.2021	NÃO REALIZADA
TRF2-PNC-2021/00006, de 07.06.2021	01.06.2021 a 01.08.2021	NÃO REALIZADA

Fonte: Elaborado pela autora, com base em informações obtidas junto ao NPSC do TRF2.

<sup>206</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020.** Dispõe sobre a realização de Mutirão de Conciliação das demandas que versam sobre Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/07/trf2pnc202000004a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>207</sup> Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021, art. 3º: Fica revogado o art. 3º da Portaria TRF2-PNC-2021/00001, abrangendo, esta edição do Mutirão, todas as razões de indeferimento contidas na Medida Provisória nº 1000/2020.

Observou-se que, entre a Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020 e a Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021, o TRF2 procedeu à categorização de demandas, excluindo dos mutirões os feitos quando o indeferimento administrativo tivesse um dos seguintes itens como fundamento, hipóteses em que, pela experiência forense, as limitações legais impostas aos advogados públicos tornariam improvável a celebração de acordo, tornando desnecessário e sem utilidade o envio ao esforço concentrado:

- 1- Familiar pertencente ao Cadastro Único já possui Auxílio emergencial;
- 2 - Requerente está no Cadastro Único, porém não atendeu todas as condições para receber o Auxílio Emergencial;
- 3 - Cidadão pertence à família em que dois membros já recebem o Auxílio Emergencial;
- 4 - Requerente ou membro da família com Auxílio Emergencial pelo Cadastro Único e não pertencente ao Bolsa Família;
- 5 - Cidadão ou membros da família já receberam o auxílio emergencial;
- 6 - Cidadão ou membro familiar recebe Bolsa Família ou está em família já contemplada com Auxílio Emergencial.<sup>208</sup>

Com base neste exame, foi possível delimitar, a princípio, a modulação conforme três períodos distintos: 1) período anterior à Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020, regido por livre demanda, sem categorização; 2) período entre a Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020, e a Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021, em que houve a categorização de demandas por meio da delimitação dos motivos para o indeferimento administrativo do benefício; 3) período posterior à Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021, que revogou expressamente a categorização.

No entanto, para efeito da presente pesquisa, visto que apenas era possível a obtenção de estatísticas mensais (e não diárias, consoante informação do NPCCS do TRF2), na hipótese de meses em que os mutirões foram em parte desenvolvidos com categorização e em parte sem os referidos parâmetros, estabeleceu-se como critério definidor de inclusão em uma ou outra categoria a situação mensal mantida em mais de 15 dias do mesmo mês. Sendo assim, no caso do mês de agosto de 2020, em que

---

<sup>208</sup> Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020, art. 3º, com a mesma redação nas cinco Portarias seguintes, a saber, TRF2-PNC-2020/00007, de 4 de setembro de 2020; TRF2-PNC-2020/00008, de 14 de outubro de 2020; TRF2-PNC-2020/00009, de 16 de novembro de 2020; TRF2-PNC-2020/00011, de 9 de setembro de 2020 e TRF2-PNC-2021/00001, de 29 de janeiro de 2021.

a customização foi iniciada somente no dia 22 de agosto de 2020, por meio da Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020<sup>209</sup>, considerou-se, para análise dos efeitos no percentual de composição amigável, a inserção do mês na sinalização de categorização não realizada.

Consoante ao já explicitado em seção própria acerca da metodologia adotada, procurou-se obter junto ao setor responsável estatística específica quanto à flutuação do índice de acordos, comparando-se os períodos com e sem categorização. Como visto, a hipótese que se pretendia provar era a de que, nos casos de padronização do procedimento pelo estabelecimento de critérios de categorização/customização, os percentuais de acordo sofreriam variação para maior, dadas as características das demandas repetitivas de direito público objeto de exame, e, nesse sentido, legitimariam a conciliação prévia como forma adequada de solução nesse tipo de feito.

Em estatística obtida junto ao NPSC2, contemplando o período entre julho de 2020 e julho de 2021, temos o seguinte quadro, em que os meses em destaque representam aqueles em que houve delimitação de parâmetros para o manejo das RPPs, conforme o motivo alegado para o indeferimento administrativo do benefício (relação já apontada anteriormente)<sup>210</sup> (Tabela 5):

Tabela 5 – Estatística mensal dos percentuais de acordo, com destaque no período de categorização

Ano	Mês	Nº de RPPs	Nº de Acordos em Audiência	Percentual de Acordos
2020	Julho	481	22	5%
2020	Agosto	1.752	182	10%
2020	Setembro	1.282	267	21%
2020	Outubro	228	99	43%
2020	Novembro	243	24	10%
2020	Dezembro	89	48	54%
2021	Janeiro	200	13	7%
2021	Fevereiro	251	28	11%
2021	Março	216	70	32%
2021	Abril	345	63	18%
2021	Maiο	344	42	12%
2021	Junho	329	43	13%
2021	Julho	278	18	06%

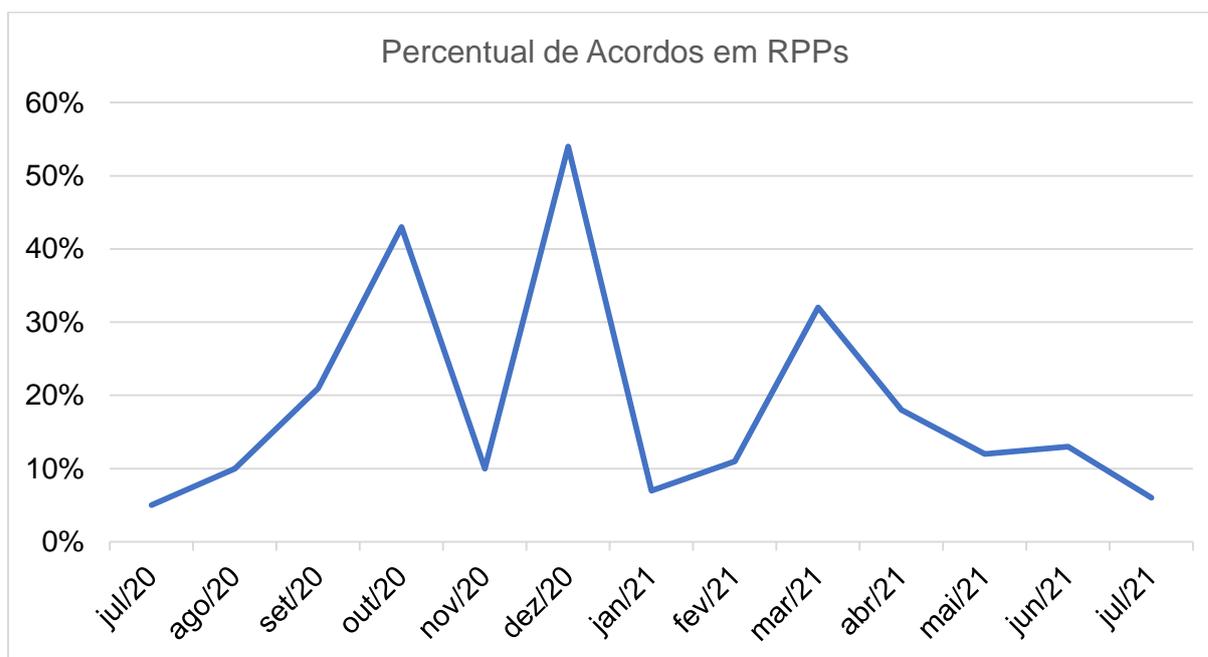
Fonte: NPSC do TRF2

<sup>209</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: [https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogaçao-do-mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial\\_trf2-pnc-202000006.pdf](https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogaçao-do-mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial_trf2-pnc-202000006.pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>210</sup> Com as ressalvas relativas ao mês de agosto de 2020, indicadas acima, no corpo do texto.

A seguir, o gráfico 18 ilustra a flutuação do percentual de acordo conforme as competências mensais:

Gráfico 18 – Flutuação do índice de acordos conforme categorização mensal



Fonte: Elaborada pela autora (2021), a partir de dados recebidos do NPSC do TRF2.

Ao calcular a média do período sem categorização (julho/2020; agosto/2020; março/2021; abril/2021; maio/2021; junho/2021 e julho/2020) e do período com a definição desses critérios (setembro/2020; outubro/2020; novembro/2020; dezembro/2020; janeiro/2021; fevereiro/2021), foram encontrados, respectivamente, os percentuais de acordo de 13,71% e 24,33%.

Conquanto a estatística pela média dos períodos revele uma diferença percentual de pouco mais de 10% entre os lapsos temporais sem e com categorização, por outro lado, no comparativo mensal, chamam à atenção os picos nos índices de composição consensual de 43% e 54%, respectivamente, nos meses de outubro e dezembro de 2020, no período parametrizado, nada obstante também se constatem baixos percentuais de acordo nos meses de novembro/2020 (10%), janeiro/2021 (7%) e fevereiro/2021 (11%), ainda que em tais meses estivesse igualmente em vigor a estruturação dos fluxos por critérios (customização).

Os dados apresentados apontam evidências que podem alargar as interpretações e permitir algumas reflexões, conforme será desenvolvido no item

próprio (7.6 Exame da efetividade da reclamação pré-processual na abordagem da demanda repetitiva e impacto do estabelecimento de critérios de categorização).

## 7.5 Entrevistas

No presente item, será desenvolvida a abordagem da pesquisa empírica centrada nas entrevistas realizadas com representantes das instituições envolvidas na idealização e execução do projeto que se toma como estudo de caso (*Design Emergencial*).

### 7.5.1 Contatos e dados iniciais

Com o objetivo de demonstrar as tratativas voltadas à construção do diálogo interinstitucional que serviu de base à formulação do projeto de tratamento da demanda de auxílio emergencial via reclamação pré-processual, procedeu-se à realização de entrevistas com representantes do Tribunal Regional Federal da 2ª Região e da Procuradoria Regional da União da 2ª Região, em número paritário (quatro representantes de cada instituição).

Inicialmente, foi mantido contato com o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, no sentido de obter os áudios e/ou vídeos das reuniões interinstitucionais que subsidiaram a efetivação do projeto, mas nos foi informado pela coordenadora vinculada ao mesmo Núcleo, Danielle Cruz Freire de Carvalho, que as mencionadas reuniões, referenciadas nas portarias que estabeleceram e regulamentaram o projeto, não haviam sido gravadas ou registradas por outro meio audiovisual.

A partir de tal informação, como alternativa, buscou-se obter, junto a mesma servidora, os nomes dos integrantes do Tribunal e da Procuradoria Regional da União na 2ª Região que tiveram atuação estreita na implantação e desenvolvimento do projeto e que pudessem fornecer dados mais detalhados tanto a respeito da idealização do programa quanto no que no concerne à própria execução. O objetivo era avaliar em que medida o diálogo interinstitucional, como vetor de formação de redes de comunicação no cenário do desenho organizacional, influencia a utilização da reclamação pré-processual.

A intenção era realizar entrevistas com representantes do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, da Advocacia Geral da União (por meio da Procuradoria Regional da União na 2ª Região), da Caixa Econômica Federal (CEF) e da Defensoria Pública da União (DPU). Ocorre que, segundo informações, em reunião inicial, pelas duas primeiras entrevistadas (representantes do TRF2), tanto a CEF quanto a DPU, convidadas para os encontros inaugurais das reuniões interinstitucionais que marcariam a concepção do programa, declinaram da participação (a CEF, ao argumento de ser mero agente pagador, sem influência nos trâmites decisórios relativos ao tratamento da demanda de auxílio emergencial; a DPU, sob a alegação de celebração, com o Ministério da Cidadania, do Acordo de Cooperação Técnica nº 41/2020, base da Portaria nº 423, de 19 de junho de 2020<sup>211</sup>, que possibilitou a contestação extrajudicial pelo próprio órgão de assistência judiciária gratuita, permitindo a resolução das demandas ainda na fase administrativa por iniciativa daquele mesmo órgão).

Definido, por conseguinte, e após ajuste com a professora orientadora, que seriam entrevistados apenas representantes dos órgãos que efetivamente participaram do projeto *Design* Emergencial (tratamento da demanda de auxílio emergencial via reclamação pré-processual), chegou-se aos seguintes nomes, mantido o quantitativo paritário em cada instituição:

**a) pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região:**

- a.1) Aline Alves de Melo Miranda Araújo, juíza federal auxiliar do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2) do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF 2);
- a.2) Danielle Cruz Freire de Carvalho, Coordenadora do NPSC2 do TRF2;
- a.3) Rosângela de Araújo Fernandes, Técnica Judiciária e Supervisora da Seção de Apoio do NPSC2 do TRF2;
- a.4) Cecília de Souza Freitas, Técnica Judiciária/Área de Informática, lotada no CESOL da Baixada Fluminense à época da execução do projeto e atualmente vinculada ao NPSC2 do TRF2

---

<sup>211</sup> BRASIL. Portaria nº 423, de 19 de junho de 2020. Dispõe acerca da contestação extrajudicial relativa aos indeferimentos de requerimentos de auxílio emergencial, previsto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, no âmbito da Defensoria Pública da União, por meio de comprovação documental. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 jun. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-423-de-19-de-junho-de-2020-262755438>. Acesso em: 15 jan. 2022.

**b) pela AGU (Procuradoria Regional da União da 2ª Região):**

- b.1) Rodrigo Moura Duarte, Advogado da União, Coordenador Regional do Juizado Especial Federal da 2ª Região;
- b.2) Claudio José Silva, Advogado da União, Procurador Regional da União na 2ª Região;
- b.3) Gabriela Bahri, Advogada da União;
- b.4) Bartira Meira Ramos Nagado, Advogada da União.

Em comum acordo com a orientadora, foram fixados os seguintes roteiros de entrevista semiestruturada, conforme cada representação, com adaptações para enfoque ao papel institucional de cada entidade:

**ENTREVISTA - Roteiro - Representantes do Tribunal**

- 1) Como nasceu o projeto?
- 2) Quais as instituições envolvidas e como foi feito o contato para viabilizar a operacionalização?
- 3) Qual o impacto do projeto na demanda de auxílio emergencial na 2ª Região?
- 4) É possível afirmar que o Projeto Design Emergencial foi fruto de uma construção coletiva, por diálogo interinstitucional? Como se davam as reuniões? Houve alguma resistência inicial?
- 5) O que deu certo e o que não deu?
- 6) Que medidas poderiam ser tomadas para tornar ainda mais efetivo o projeto? Fariam algo diferente?
- 7) O fluxo definido, em determinados períodos, se utilizou de critérios de categorização de demandas, a depender do motivo do indeferimento administrativo (ou seja, em certos meses, definidos pelas Portarias do Tribunal, apenas se encaminhavam aos mutirões RPPs vinculadas a determinados motivos de indeferimento, em que a probabilidade de acordo seria maior). Como esses filtros foram construídos? Como o diálogo entre as instituições influencia a RPP?
- 8) Com o envio ao mutirão de processos com motivos de indeferimento específicos, seria de se esperar, a princípio, nos períodos de categorização, uma certa regularidade nos índices de acordo, mas os percentuais acabaram flutuando. Que fatores podem ter influenciado a flutuação dos índices de acordos?
- 9) Quais as vantagens e desvantagens da RPP? O que poderia ser mudado na configuração atual do instrumento? E o que poderia ser replicado?
- 10) Quais foram os principais desafios enfrentados pelo Tribunal no tratamento da demanda de auxílio emergencial via reclamação pré-processual?
- 11) Valeu a pena?
- 12) Para os novos projetos, a RPP é cogitada como forma de tratamento? Já há outros projetos do Núcleo para tratamento de demandas via reclamação pré-processual?

### **Entrevista – Roteiro – Representantes da AGU**

- 1) Como e quando foi estabelecido o primeiro contato da AGU com o Projeto Design Emergencial do TRF2? Já havia a ideia, no âmbito da AGU, de tramitar os pedidos de auxílio emergencial via reclamação pré-processual?
- 2) É possível afirmar que o Projeto Design Emergencial foi fruto de uma construção coletiva, por diálogo interinstitucional? Como se davam esses encontros e quais os participantes?
- 3) Como se deu a construção do fluxo de tramitação? Tudo foi dialogado?
- 4) Foi a primeira vez que a AGU trabalhou com a reclamação pré-processual ou já havia alguma experiência anterior?
- 5) O que deu certo e o que não deu?
- 6) Que medidas poderiam ser tomadas para tornar ainda mais efetivo o uso da reclamação pré-processual? A AGU, hoje, olhando para trás, faria algo diferente?
- 7) O fluxo definido, em determinados períodos, se utilizou de critérios de categorização de demandas, a depender do motivo do indeferimento administrativo (ou seja, em certos meses, definidos pelas Portarias do Tribunal, apenas se encaminhavam aos mutirões RPPs vinculadas a determinados motivos de indeferimento, em que a probabilidade de acordo seria maior). Como esses filtros foram construídos? Como o diálogo entre as instituições influencia a RPP?
- 8) Com o envio ao mutirão de processos com motivos de indeferimento específicos, seria de se esperar, a princípio, nos períodos de categorização, uma certa regularidade nos índices de acordo, mas os percentuais acabaram flutuando. Que fatores podem ter influenciado a flutuação dos índices de acordos?
- 9) Quais foram os principais desafios enfrentados pela AGU no tratamento da demanda de auxílio emergencial via reclamação pré-processual?
- 10) Valeu a pena?
- 11) Quais as vantagens e desvantagens da RPP? O que poderia ser mudado na configuração atual do instrumento? E o que poderia ser replicado?
- 12) Para as atuais e próximas demandas da AGU, a RPP é cogitada como forma de tratamento? Já há outros projetos da AGU para solução de demandas via reclamação pré-processual?

Tratando-se de entrevistas semiestruturadas, a formulação de roteiro prévio não impediu a modificação de algumas questões para adaptação às particularidades das respostas dos entrevistados, bem como a inversão de alguns questionamentos, conforme o andamento da verbalização das informações.

As entrevistas, que foram gravadas com a autorização expressa dos participantes, tiveram, em média, de uma a uma hora e meia de duração, tendo sido realizadas entre abril e junho de 2022, por meio do aplicativo de videoconferência *Zoom*, mediante escolha de data e horário conforme a conveniência dos

entrevistados, obtidos os respectivos consentimentos para utilização das informações nesta pesquisa.

No quadro 2, constam os nomes dos entrevistados, órgão de representação e data e horário de marcação das entrevistas realizadas<sup>212</sup>:

Quadro 2 – Dados dos entrevistados

<b>NOME</b>	<b>ÓRGÃO</b>	<b>DATA</b>	<b>HORÁRIO</b>
Aline Alves de Melo Miranda Araújo	TRF2	12.04.2022	11h
Danielle Cruz Freire de Carvalho	TRF2	03.05.2022	15h
Rosângela de Araújo Fernandes	TRF2	30.05.2022	14h
Cecília de Souza Freitas	TRF2	15.06.2022	10h30
Rodrigo Moura Duarte	AGU	05.05.2022	16h30
Claudio José Silva	AGU	27.05.2022	14h
Gabriela Bahri	AGU	27.05.2022	14h
Bartira Meira Ramos Nagado	AGU	02.06.2022	13h30

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

No item seguinte, serão traçados os contornos gerais das informações obtidas com essa fase da pesquisa empírica, e de que forma elas contribuem para a compreensão da abordagem do tratamento do conflito em pauta.

### *7.5.2 Análise das informações obtidas*

Conforme declinado na introdução do presente trabalho, o problema central que incentivou esta pesquisa foi voltado a responder à pergunta a respeito da adequação da reclamação pré-processual para a abordagem da demanda repetitiva de direito público e, uma vez sendo viável, se essa utilização estaria sujeita a condições e parâmetros a serem seguidos. Questionou-se, ainda, se a categorização de demandas, por meio da fixação de filtros, poderia ser considerada parâmetro objetivo para que a reclamação pré-processual se mostrasse como instrumento

<sup>212</sup> As entrevistas dos Advogados da União Claudio José Silva e Gabriela Bahri foram realizadas na mesma videoconferência (idênticas data e horário), por conveniência dos entrevistados.

adequado, em termos quantitativos e qualitativos, para tratar a litigiosidade recorrente de direito público.

Com fulcro nessas formulações, indicou-se a hipótese, submetida à avaliação, de que as reclamações pré-processuais poderiam ser manejadas para a abordagem adequada da litigância repetitiva dessa natureza, a partir do estabelecimento de critérios prévios de customização, voltados à solução consensual, e, ainda, que essa sistemática poderia ser facilitada em decorrência do diálogo interinstitucional prévio entre as instituições envolvidas na trajetória do conflito, com o objetivo de maximizar a efetividade na utilização do referido instrumento.

Tendo em mente tais problematizações e hipóteses, a realização de entrevistas no campo da pesquisa empírica revelou-se opção viabilizadora da avaliação das teses ventiladas, notadamente no que pertine à construção do diálogo interinstitucional e a checagem referente à forma de concepção dos filtros relativos à categorização dos feitos.

Neste sentido, procurou-se dar voz aos envolvidos na idealização e execução do projeto, de modo a resgatar o processo coletivo de edificação da política pública estudada, por meio das experiências vivenciadas por seus respectivos atores.

Neste tópico, procurar-se-á dar ênfase ao panorama geral das percepções das pessoas entrevistadas, destacando-se os pontos comuns das abordagens que potencialmente refletem o comportamento conjunto do órgão acerca dos aspectos centrais do programa desenvolvido. Como resultado dessa intenção, segue averiguação das percepções dos agentes entrevistados, agrupadas conforme instituição de vínculo.

#### 7.5.2.1 Representantes do Tribunal Regional Federal da 2ª Região

Consoante ao já delineado no item 7.5.1 (Contatos e dados iniciais), como representantes do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, foram entrevistadas: Aline Alves de Melo Miranda Araújo, juíza federal auxiliar do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC2) do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF 2); Danielle Cruz Freire de Carvalho, Coordenadora do Núcleo (NPSC2 do TRF2); Rosângela de Araújo Fernandes, Técnica Judiciária e Supervisora da Seção de Apoio do NPSC2 do TRF2; e Cecília de Souza Freitas, Técnica

Judiciária/Área de Informática, lotada no CESOL da Baixada Fluminense à época da execução do projeto e atualmente vinculada ao NPSC2 do TRF2.

As entrevistadas relataram, quanto à primeira pergunta (**1. Como nasceu o projeto?**), que a iniciativa surgiu da necessidade de se fazer frente ao significativo volume de demandas a respeito do indeferimento do auxílio emergencial que chegava às portas do Judiciário Federal da 2ª Região, o qual abrange os Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, sendo a sede do respectivo tribunal localizada no estado fluminense.

Inicialmente, para recebimento dos pleitos, era utilizado o e-mail do NPSC2, a saber, conciliar@trf2.jus.br, cuja capacidade logo foi excedida, exigindo a formulação de estratégia que permitisse a abertura de canal seguro e prático de acesso para o jurisdicionado. Assim, além da criação de e-mail específico (auxilioemergencial@trf2.jus.br), estabeleceu-se o acesso por meio de formulário à época disponível no site do tribunal, em que a parte preenchia os dados e enviava a documentação pertinente, inclusive *print* da tela indicativa do motivo do indeferimento do benefício, obtida no aplicativo CAIXA Tem<sup>213</sup>. Após, distribuía-se o feito ao NPSC2 do TRF2.

Relatou-se que, no início do projeto, foram recebidas demandas de várias partes do país, tendo ficado definido, conforme regras de competência, que apenas seriam tratados os feitos cuja parte demonstrasse residência em um dos Estados da Federação componentes da jurisdição do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, sendo os demais cidadãos orientados a buscar resolução perante as unidades judiciais que compusessem a malha judiciária federal de seu local de residência.

Com o andamento dos trabalhos, verificou-se a necessidade de se transferir a triagem e checagem documental inicial para os serviços de 1º Atendimento *on-line* (vinculados às respectivas Subsecretarias de Atividades Judiciárias – SAJs), por meio do Sistema SUPROC (Sistema de Suporte Processual específico do 1º Atendimento das Seções que compõem o TRF2), cuja tela inicial é apresentada a seguir (Figura 5):

---

<sup>213</sup> CAIXA Tem é um aplicativo, desenvolvido pela Caixa Econômica Federal, voltado à consulta de serviços ao trabalhador e benefícios sociais, bem como à realização de transações bancárias, lançado em abril de 2020 para as plataformas Android e iOS.

Figura 5 – Sistema de Suporte Processual específico do 1º Atendimento das Seções que compõem o TRF2

Suproc + 1º Atendimento online JUSTIÇA FEDERAL SJRJ

ACESSIBILIDADE ALTO CONTRASTE POLÍTICA DE PRIVACIDADE

Início

Su-proc sistemas

Preciso de ajuda com os sistemas processuais

Suporte aos sistemas processuais da Justiça Federal do Rio de Janeiro

Para dúvidas ou problemas nos sistemas Apolo, e-Proc ou SEEU.

**DEMANDAS ABERTAS EM DIAS NÃO ÚTEIS**

Prezados, as demandas abertas em dias não úteis (feriados e finais de semana) somente serão analisadas no primeiro dia útil subsequente a sua abertura.

[Veja os feriados da Justiça Federal do Rio de Janeiro](#)

**Faça seu cadastro para postar suas demandas**

ATENÇÃO: este é um novo cadastro, diferente do cadastro em sistemas processuais.

SPAM: a mensagem automática que você irá receber ao fazer seu cadastro pode ser confundida com spam por seu provedor. Se não constatar recebimento, procure-a em sua "caixa de spam" ou outro nome similar.

**Login / cadastro**

Login: email ou nome de usuário \*

Senha \*

- [Fazer meu cadastro](#)
- [Recuperar senha](#)

**Entrar**

Fonte: NPSC do TRF2.

Por meio do referido sistema, o usuário, após o primeiro cadastro, preenchia um formulário com todas as informações necessárias, concernentes a nome, qualificação, endereço, relato dos fatos e fundamentos que o levaram a recorrer ao Judiciário, o benefício pleiteado e respectivo valor. O jurisdicionado também deveria anexar documentos de identidade, CPF, comprovante de residência e demonstrativo da situação do benefício solicitado.

As demandas cadastradas pelo usuário no sistema SUPROC passaram a ser recebidas e verificadas pelos servidores da equipe de triagem, os quais, observando que o cidadão havia prestado todas as informações necessárias e anexado a documentação, davam seguimento, com inserção no sistema e-proc (sistema de transmissão eletrônico de atos processuais, utilizado para peticionamento e processamento eletrônicos na Justiça Federal da 2ª Região) e posterior envio ao

NPSC do TRF2, que ficava responsável pela efetiva análise da documentação, impulso ao fluxo (conforme transcrição no item 7.4 Análise das informações, desta dissertação) e realização de audiência.

Quanto à segunda pergunta da entrevista (**2. Quais as instituições envolvidas e como foi feito o contato para viabilizar a operacionalização?**), ficou esclarecido que, no projeto *Design* Emergencial, participaram apenas o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por meio de seu Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NPSC do TRF2), e a Procuradoria Regional da União na 2ª Região. Também foi informado que tanto a Caixa Econômica Federal (CEF) quanto a Defensoria Pública da União (DPU) optaram por não participar do projeto (conforme já visto acima, a CEF, ao argumento de ser agente pagador, de modo que não teria ingerência nos trâmites decisórios relativos ao tratamento da demanda de auxílio emergencial; a DPU, sob a alegação de celebração, com o Ministério da Cidadania, do Acordo de Cooperação Técnica nº 41/2020, base da Portaria nº 423, de 19 de junho de 2020<sup>214</sup>, que possibilitou a contestação extrajudicial pelo próprio órgão de assistência judiciária gratuita, permitindo a resolução das demandas ainda na fase administrativa por iniciativa daquele mesmo órgão). A Dataprev (Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência), empresa pública vinculada ao Ministério da Economia e responsável pela gestão da base de dados sociais, também não participou das tratativas específicas para implantação do projeto.

O contato inicial entre as instituições envolvidas, TRF2 e AGU, foi feito por meio das respectivas coordenações e assessorias técnicas, que se encontravam em reuniões interinstitucionais marcadas particularmente para o debate e idealização da iniciativa.

O projeto de tratamento das demandas de auxílio emergencial via reclamação pré-processual (pergunta de número **3 - Qual o impacto do projeto na demanda de auxílio emergencial na 2ª Região?**), abarcou cerca de 1/4 das demandas relativas ao mencionado benefício assistencial na jurisdição da 2ª Região,

---

<sup>214</sup> BRASIL. Portaria nº 423, de 19 de junho de 2020. Dispõe acerca da contestação extrajudicial relativa aos indeferimentos de requerimentos de auxílio emergencial, previsto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, no âmbito da Defensoria Pública da União, por meio de comprovação documental. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 19 jun. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-423-de-19-de-junho-de-2020-262755438>. Acesso em: 15 jan. 2022.

informação que está de acordo com os números coletados na presente pesquisa (tabela 1 e gráfico 1, já apresentados).

No que concerne ao quarto questionamento (**4. É possível afirmar que o Projeto Design Emergencial foi fruto de uma construção coletiva, por diálogo interinstitucional? Como se davam as reuniões? Houve alguma resistência inicial?**), esclareceu-se que, desde a primeira aproximação, sempre houve um espírito de cooperação e parceria entre as instituições responsáveis, sem qualquer tipo de resistência. As reuniões, de início mais recorrentes, passaram a ser posteriormente agendadas com frequência normalmente mensal, de modo a permitir o monitoramento e eventuais correções de fluxo.

Na quinta pergunta, referente à execução do projeto (**5. O que deu certo e o que não deu?**), foi feita análise bipartida. Apontaram-se, como pontos positivos: a) a maior aproximação institucional entre Poder Judiciário e AGU, cuja integração permitiu tanto a idealização quanto a implementação e acompanhamento conjunto do programa; b) o impacto social e a possibilidade de mais célere satisfação do direito do jurisdicionado; c) a possibilidade de o próprio Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal (cuja atuação, originalmente, é voltada ao planejamento e orientação) agir na execução de programa de conciliação, em momento de contingência social e recrudescimento do volume de demandas; d) a satisfação do jurisdicionado com o serviço prestado, conforme revelou pesquisa específica junto aos usuários; e) treinamento específico da equipe do Tribunal no processamento dos feitos via reclamação pré-processual.

Em relação ao que não deu certo, as percepções foram as seguintes: a) a disponibilização do formulário na *internet* sem estrutura compatível de pessoal para fazer frente ao volume gerou, especialmente no início dos trabalhos, dificuldade na adequada equalização da demanda; b) baixos índices de acordo no período não categorizado (ou seja, sem fixação de filtros de demanda conforme os motivos de indeferimento administrativo); c) atraso gerado nos feitos não submetidos ao filtro, visto que, além do trâmite em RPP, a parte ainda tinha de suportar o rito normal do processo após regular distribuição judicial; d) problemas pontuais no adimplemento da obrigação pela União, em razão de inconsistências internas nos sistemas da AGU, o que obrigava, em certos momentos, a expedição de RPV (requisição de pequeno valor) no lugar do cumprimento da obrigação de fazer decorrente da implantação

administrativa do benefício; e) falta de conhecimentos de tecnologia da informação, no sentido de otimizar o uso das ferramentas técnicas existentes, circunstância que dificultou a abordagem consentânea com a dimensão que o caso exigia, em particular, na fase inaugural do projeto.

No que toca ao sexto questionamento (**6. Que medidas poderiam ser tomadas para tornar ainda mais efetivo o projeto? Fariam algo diferente?**), conjecturou-se que o desenvolvimento dos trabalhos teria sido ainda mais efetivo se tivesse havido a categorização dos feitos com base no motivo do indeferimento administrativo desde o início do programa até seu encerramento, evitando-se atrasos desnecessários em demandas em relação às quais a possibilidade de acordo era mínima. Ainda, acrescentou-se que a disponibilização de uma equipe de informática para acompanhamento específico do projeto poderia ter antecipado a resolução de muitos problemas e contribuído para uma prestação de serviço mais célere e eficaz.

A sétima pergunta [**7. O fluxo definido, em determinados períodos, se utilizou de critérios de categorização de demandas, a depender do motivo do indeferimento administrativo (ou seja, em certos meses, definidos pelas Portarias do Tribunal, apenas se encaminhavam aos mutirões RPPs vinculadas a determinados motivos de indeferimento, em que a probabilidade de acordo seria maior). Como esses filtros foram construídos? Como o diálogo entre as instituições influencia a RPP?**] ficou centrada no exame da interinstitucionalidade, ao procurar entender como se deu a construção da parametrização que permitiu a alavancagem dos índices de acordo. Nesse particular, foi tônica uníssona entre os(as) entrevistados(as) que as reuniões prévias não apenas foram importantes, mas verdadeiramente essenciais para o alinhamento de visões entre os órgãos envolvidos, sem o que a própria utilização do instrumento de conciliação extrajudicial não seria possível. Acrescentou-se que tudo era objeto de debate e comum acordo, desde o estabelecimento de prazo para manifestação até o quantitativo de feitos a serem enviados semanalmente à União.

Houve, igualmente, pergunta voltada, de maneira específica, à flutuação dos índices de acordo mesmo nos períodos categorizados (**8. Com o envio ao mutirão de processos com motivos de indeferimento específicos, seria de se esperar, a princípio, nos períodos de categorização, uma certa regularidade nos índices de acordo, mas os percentuais acabaram flutuando. Que fatores podem**

**ter influenciado a flutuação dos índices de acordos?**). Nesse ponto, alguns aspectos foram ressaltados como determinantes: a) mudança de regramento conforme as prorrogações do auxílio emergencial, o que impactou na elasticidade para acordo dos membros da AGU; b) *déficit* de pessoal, o que prejudicou o processamento célere das demandas em algumas competências mensais; c) adaptação dos procedimentos de recepção dos pleitos pelas equipes responsáveis (do sistema de *e-mail* para a adoção do preenchimento via SUPROC - Sistema de Suporte Processual voltado ao 1º Atendimento na 2ª Região, vinculado à Seção de Atendimento ao Jurisdicionado e Cidadania), o que exigiu novo treinamento dos servidores no processamento e respectiva adequação.

O tópico seguinte procurou abordar a RPP de forma abstrata, enquanto instrumento voltado ao gerenciamento de demandas, com foco em suas vantagens e desvantagens (**9. Quais as vantagens e desvantagens da RPP? O que poderia ser mudado na configuração atual do instrumento? E o que poderia ser replicado?**).

Entre as vantagens, foram apontadas: a) dispensa de advogado, facilitando o acesso do hipossuficiente econômico; b) possibilidade de utilização de recursos de tecnologia da informação para maximização da experiência do usuário e melhoria do fluxo, como uso de plataforma eletrônica específica; c) trâmite mais célere para satisfação do jurisdicionado, em caso de ocorrência de acordo; d) viabilidade de fixação de rito simplificado e categorização de demandas por construção coletiva e dialogada entre as instituições; e) ausência de custas.

Como desvantagem, foi indicado o fato de que, em caso de não haver triagem inicial para identificação das demandas viáveis para conciliação prévia, a submissão dos feitos à utilização da reclamação pré-processual, ao invés de gerar celeridade, pode contribuir para dilação de prazo na solução da controvérsia.

Quanto ao que poderia ser mudado na configuração atual do instrumento, não houve indicação específica por parte das pessoas entrevistadas, mas apenas a reiteração da advertência de que, para que seja eficaz, a RPP não pode se convolar em barreira de acesso à jurisdição (por exemplo, como fase obrigatória), sob pena de desvirtuamento do próprio escopo original do instituto. No que concerne ao que poderia ser replicado, foi levantada a possibilidade de utilização da RPP para demandas previdenciárias, mediante o estabelecimento de critérios (filtros) particulares de submissão à conciliação preliminar à distribuição dos litígios. Ainda,

aventou-se que a RPP poderia ser mais difundida como instrumento de tratamento para os casos repetitivos com entendimento jurisprudencial uniformizado, mas que exigiam individualização fática para subsunção à hipótese concreta.

O questionamento de nº 10 era voltado a **averiguar quais foram os principais desafios enfrentados pelo Tribunal no tratamento da demanda de auxílio emergencial via reclamação pré-processual**. Foram apontados os seguintes fatores: a) insuficiência de pessoal, particularmente por ter se tratado de demanda volumosa e de ocorrência imprevisível, decorrente do estado de calamidade social advindo da pandemia da COVID-19; b) falta de conhecimentos técnicos em informática, dificultando a familiarização com recursos tecnológicos que poderiam ter facilitado, desde o início, a implementação e andamento do projeto; c) ausência de planejamento institucional prévio e contínuo para lidar com demandas repetitivas.

A pergunta de nº 11 (**Valeu a pena?**), teve pronta resposta em todas as entrevistas realizadas, com a entonação segura dos(as) entrevistados(as) no sentido de que, apesar de todos os desafios, houve uma sensação de êxito e dever cumprido. Aqui, foram enaltecidos não apenas os índices de acordo alcançados, mas, de forma peculiar, a satisfação em participar de projeto de significativo impacto social em momento de crise, bem como proporcionar ao usuário do serviço público uma via de resolução para seus conflitos.

A pergunta de encerramento, de nº 12, se ateve a considerações sobre novos programas/projetos envolvendo a RPP (**Para os novos projetos, a RPP é cogitada como forma de tratamento? Já há outros projetos do Núcleo para tratamento de demandas via reclamação pré-processual?**). O objetivo da questão era sondar a potencialidade de replicação/exportabilidade da RPP para outras demandas, tendo sido afirmado que já há iniciativa semelhante envolvendo a conciliação prévia em matéria de seguro-desemprego, figurando como parte, igualmente, a União Federal, e que o objetivo do tribunal seria expandir a aplicação do instrumento para outras demandas em que houvesse orientação jurisprudencial mais uniforme, embora com necessidade de exame das condições fáticas particulares para subsunção ao caso concreto.

### 7.5.2.2 Representantes da Procuradoria Regional da União na 2ª Região (AGU)

Como representantes da AGU, vinculados à Procuradoria Regional da União na 2ª Região, concederam entrevistas: Rodrigo Moura Duarte, Advogado da União, Coordenador Regional do Juizado Especial Federal da 2ª Região; Claudio José Silva, Advogado da União, Procurador Regional da União na 2ª Região; Gabriela Bahri, Advogada da União; e Bartira Meira Ramos Nagado, Advogada da União, que atuaram no desenvolvimento e execução do projeto.

Quanto ao primeiro item da entrevista semiestruturada (**1. Como e quando foi estabelecido o primeiro contato da AGU com o Projeto Design Emergencial do TRF2? Já havia a ideia, no âmbito da AGU, de tramitar os pedidos de auxílio emergencial via reclamação pré-processual?**), ficou esclarecido que, no caso do auxílio emergencial, a iniciativa específica para manejo via RPP partiu do NPSC do TRF2. Após ajustes prévios, foram realizadas reuniões interinstitucionais a partir de junho de 2020, de cujas deliberações decorreu a expedição de portarias normatizadoras pelo tribunal (relação já constante deste trabalho, no item 7.4 Análise das informações).

A segunda pergunta procurou abordar a interinstitucionalidade como premissa para construção do diálogo necessário à viabilização do tratamento da demanda repetitiva via RPP (**2. É possível afirmar que o Projeto Design Emergencial foi fruto de uma construção coletiva, por diálogo interinstitucional? Como se davam esses encontros e quais os participantes?**). As respostas abrangeram amplo relato das tratativas iniciais para implantação do projeto, tendo sido frequente a utilização dos termos “parceria”, “cooperação”, “interlocução” e “articulação”, para referência ao relacionamento havido entre as instituições envolvidas, particularmente, Tribunal Regional Federal da 2ª Região e Procuradoria Regional da União na 2ª Região. A informação obtida junto aos(às) representantes do tribunal quanto à declinação de participação da CEF e da DPU foi confirmada, ratificando-se que referidas entidades apenas estiveram presentes nos primeiros encontros para indicar dados iniciais e justificar o motivo da ausência nas reuniões seguintes (justificativas já explicitadas no item 7.5.1 Contatos e dados iniciais, deste trabalho). As reuniões, ocorridas a partir do mês de junho de 2020, de início mais

frequentes, depois passaram a ter regularidade mensal, com datas e horários comunicados previamente.

Quanto ao item 3 (**Como se deu a construção do fluxo de tramitação? Tudo foi dialogado?**), todas as informações angariadas com a realização das entrevistas com os representantes da AGU foram no sentido do constante diálogo entre Tribunal e Advocacia da União, tanto em reuniões virtuais formais e agendadas quanto em contatos diretos e frequentemente diários entre integrantes de ambas as instituições. Reiterou-se, igualmente, que todo o processo decisório foi fruto de debate e comum acordo entre os representantes dos órgãos, desde a deliberação pela aplicação do instrumento da reclamação pré-processual até o estabelecimento do fluxo simplificado de processamento, passando pela fixação acordada do prazo para manifestação e pela indicação dos filtros de categorização incidentes em determinado período de execução do projeto (não submissão ao mutirão de feitos em que a viabilidade de acordo era mínima, conforme os motivos de indeferimento administrativo do benefício em tela).

A pergunta de nº 4 teve-se a investigar **se foi a primeira vez que a AGU trabalhou com a reclamação pré-processual ou se já havia alguma experiência anterior**, tendo sido aclarado que, nada obstante a existência de uma experiência anterior com conciliação administrativa em matéria de saúde (fornecimento de medicamentos e realização de procedimentos médicos), o projeto *Design Emergencial*, relativo ao benefício assistencial de que se cuida, foi a prática inaugural da Procuradoria Regional da União na 2ª Região no tratamento de lide repetitiva de direito público por meio do instituto da reclamação pré-processual, de forma específica.

A questão de item 5 (**O que deu certo e o que não deu?**) ensejou ampla reflexão por parte dos entrevistados.

Quanto aos pontos positivos, foram lembrados: a) a celeridade na implantação do benefício, em caso de celebração de acordo e implementação administrativa direta por parte do advogado público, gerando retorno social eficaz (quanto a esse aspecto, foi ressaltado o procedimento de acesso direto do advogado público ao Sistema Gerencial do Auxílio Emergencial – GERID/DATAPREV -, por meio da aba “Decisão judicial”, que permitia o cadastro imediato da implementação administrativa do benefício e conseqüente expedição da ordem de pagamento); b) a

criação do núcleo de trabalho específico para o auxílio emergencial junto à PRU 2ª Região, composto por advogados da União, servidores e contratados temporários; c) a automação na triagem dos feitos relacionados ao referido benefício, a partir da utilização de robôs e de etiquetagem própria, agilizando a identificação dos feitos e o direcionamento ao setor responsável; d) economicidade, em razão da redução dos custos e do tempo da demanda; e) possibilidade de customização do rito, mediante acerto interinstitucional; f) inserção da União em programa de redução de litigância, por meio da resolução consensual de litígios.

A reflexão sobre o que não deu certo deu azo a ponderadas considerações, entre as quais pode ser citada a indicação de atraso na resposta inicial, em face do significativo e imprevisível volume de demandas, advindo de período de calamidade social, aliado ao déficit de corpo técnico, suprido apenas posteriormente, com a criação do núcleo temporário de apoio às demandas dessa natureza (inclusive, com contratação específica, mediante edital próprio, para esse fim).

Como resposta ao tópico 6 (**Que medidas poderiam ser tomadas para tornar ainda mais efetivo o uso da reclamação pré-processual? A AGU, hoje, olhando para trás, faria algo diferente?**), foi apontada a necessidade de monitoramento preventivo e contínuo de demandas com potencial multiplicador, de modo a diminuir ou neutralizar o *delay* verificado no enfrentamento inicial à demanda, bem como a imprescindibilidade da manutenção de interlocução permanente com o tribunal, de modo a estreitar a cooperação entre os órgãos tanto na prevenção quanto na solução, de preferência, consensual, dos litígios.

O sétimo ponto se centrou na forma de construção dos filtros e categorizações por meio da interação interinstitucional (**7. O fluxo definido, em determinados períodos, se utilizou de critérios de categorização de demandas, a depender do motivo do indeferimento administrativo - ou seja, em certos meses, definidos pelas Portarias do Tribunal, apenas se encaminhavam aos mutirões RPPs vinculadas a determinados motivos de indeferimento, em que a probabilidade de acordo seria maior. Como esses filtros foram construídos? Como o diálogo entre as instituições influencia a RPP?**). Sobre esse aspecto, os entrevistados afirmaram que a ideia dos filtros decorreu do mapeamento dos principais motivos de indeferimento, em cotejo com a análise dos feitos em que seria viável a solução amigável. Assim, decidiu-se, de forma conjunta, excluir dos mutirões

todos aqueles feitos em que, em razão de particulares motivos de indeferimento e dos permissivos legais aos advogados públicos, seria muito pouco provável a oferta de proposta de acordo pela AGU e que, portanto, tornariam a RPP, como tentativa de conciliação prévia, ineficaz.

Dessa forma, entre a Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020 e a Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021, o TRF2, em comum acordo com a Procuradoria da União junto à 2ª Região, realizou efetiva categorização/parametrização, excluindo dos mutirões de RPPs as demandas em que a causa do indeferimento administrativo abrangesse uma das situações que seguem:

- 1 - Familiar pertencente ao Cadastro Único já possui Auxílio emergencial;
- 2 - Requerente está no Cadastro Único, porém não atendeu todas as condições para receber o Auxílio Emergencial;
- 3 - Cidadão pertence à família em que dois membros já recebem o Auxílio Emergencial;
- 4 - Requerente ou membro da família com Auxílio Emergencial pelo Cadastro Único e não pertencente ao Bolsa Família;
- 5 - Cidadão ou membros da família já receberam o auxílio emergencial;
- 6 - Cidadão ou membro familiar recebe Bolsa Família ou está em família já contemplada com Auxílio Emergencial.<sup>215</sup>

Foi indicado o diálogo interinstitucional como elo viabilizador da construção da reclamação pré-processual, visto que a definição desta depende do estabelecimento de parâmetros básicos para margens de acordo e determinação de categorias taxonômicas.

O item oitavo trouxe questionamento a respeito da flutuação dos índices de acordo nos períodos categorizados (**8. Com o envio ao mutirão de processos com motivos de indeferimento específicos, seria de se esperar, a princípio, nos períodos de categorização, uma certa regularidade nos índices de acordo, mas os percentuais acabaram flutuando. Que fatores podem ter influenciado a flutuação dos índices de acordos?**).

Os entrevistados apontaram como causa possível para a referida flutuação a mudança de regramento do auxílio emergencial, levada a efeito pela Medida

---

<sup>215</sup> Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020, art. 3º, com a mesma redação nas cinco Portarias seguintes, a saber, TRF2-PNC-2020/00007, de 4 de setembro de 2020; TRF2-PNC-2020/00008, de 14 de outubro de 2020; TRF2-PNC-2020/00009, de 16 de novembro de 2020; TRF2-PNC-2020/00011, de 9 de setembro de 2020 e TRF2-PNC-2021/00001, de 29 de janeiro de 2021.

Provisória nº 1000, de 2 de setembro de 2020, que se seguiu à legislação inicial (Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020<sup>216</sup>) e alterou hipóteses de cabimento do benefício, o que teve influência na elasticidade da permissão da advocacia pública para a celebração das avenças. Além disso, lembraram das adaptações ocorridas na forma de trabalho para enfrentamento da demanda, de início, com a pulverização (remessa indiscriminada) dos feitos aos advogados públicos, sem especialização por matéria, e, em momento posterior, com centralização do tratamento em núcleo próprio e especializado para o assunto, dotado do respectivo apoio técnico.

**Os principais desafios enfrentados pela AGU no tratamento da demanda de auxílio emergencial via reclamação pré-processual** foram tratados na pergunta de nº 9. A respeito, os entrevistados apontaram o volume repentino e imprevisível da demanda como a circunstância que exigiu maior esforço de adaptação, especialmente em situação de estresse generalizado, o que gerou, de início, dificuldades na gestão de pessoas e na divisão do trabalho. Acrescentou-se que, em um primeiro momento, foi feita a opção pela pulverização da distribuição dos feitos entre os advogados públicos, estratégia que, com o passar dos meses e a experiência acumulada, sofreu alteração, culminando com a implantação de núcleo especializado para as demandas de auxílio emergencial, que recebeu o suporte técnico por meio da contratação temporária de funcionários.

O tópico de nº 10 objetivou colher a impressão geral acerca do êxito do projeto, apesar dos desafios vivenciados (**10. Valeu a pena?**), tendo recebido, por parte de todos os representantes entrevistados, resposta positiva, inclusive com o destaque expresso para a maior aproximação com o Poder Judiciário como um dos pontos de mais considerável distinção.

As impressões acerca das vantagens e desvantagens da RPP foram colhidas no décimo primeiro questionamento (**11. Quais as vantagens e desvantagens da RPP? O que poderia ser mudado na configuração atual do instrumento? E o que poderia ser replicado?**).

Entre as vantagens, foram citadas: a) agilidade no tratamento da demanda, dispensando a distribuição do feito e o rito processual regular; b) desburocratização;

---

<sup>216</sup> BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 15 jan. 2022.

c) possibilidade de fixação de filtros de triagem de modo a obter melhor direcionamento; d) a viabilidade de construção de fluxograma flexível por meio de diálogo entre as instituições envolvidas; e) a redução da litigiosidade em seu nascedouro, alcançando economia de custos; f) o alcance social, em razão da efetividade na implantação do direito do jurisdicionado; g) viabilidade de desenvolvimento e aplicação de recursos tecnológicos para trâmite mais otimizado (nesse particular, foi tratado o avanço alcançado em tecnologia da informação no âmbito da AGU, com a utilização de robôs e automatização por etiquetas, de modo a facilitar a identificação dos feitos correlatos e o encaminhamento adequado).

Como ponto de desvantagem, bem como no que toca ao que poderia ser mudado na atual configuração do instrumento, considerou-se a ausência de ampla divulgação do mecanismo como forma de gerenciamento, o que estaria a dificultar a respectiva utilização. Além disso, sugeriu-se a fixação de filtros/categorização de demandas em todo o período de execução do programa, de modo a incrementar os índices de acordo em todas as competências mensais.

A questão final procurou abordar a visão de futuro em relação ao instrumento (**12. Para as atuais e próximas demandas da AGU, a RPP é cogitada como forma de tratamento? Já há outros projetos da AGU para solução de demandas via reclamação pré-processual?**). A resposta foi afirmativa para ambos os desdobramentos.

Asseverou-se que a intenção é ampliar a aplicação do método para outras matérias repetitivas de jurisprudência pacificada, mas que ainda exijam enquadramento fático, notadamente as incluídas nos Planos Nacionais de Negociação da AGU. Ficou esclarecido que os referidos Planos Nacionais de Negociação, os chamados PNNs, são diretrizes de atuação dos advogados públicos federais para oferta de propostas de acordos em temas repetitivos objeto de seleção prévia pelas Coordenações Regionais de Negociação (CRNs). Estas, por sua vez, são unidades da Procuradoria-Geral da União (PGU) com atuação exclusiva em prevenção e solução consensual de conflitos em que a União Federal figure como parte devedora.

Com base nos PNNs, foi ressaltada a possibilidade de replicação do projeto de conciliação pré-processual nos seguintes temas:

PLANO NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO Nº 1 - Objeto: extensão aos aposentados e pensionistas das gratificações de desempenho GDATA, GDPGTAS, GDASST, GDPGPE, GDPST, GDATEM e/ou GDFAZ durante o período em que não tiverem sido regulamentadas até o início dos efeitos financeiros do primeiro ciclo de avaliação individualizada dos servidores em atividade.

PLANO NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO Nº 2 - Objeto: pagamento a servidores públicos civis de valores derivados da conversão de licença-prêmio não gozada, nem contado em dobro o respectivo tempo de serviço para a aposentadoria.

PLANO NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO Nº 3 - Objeto: (in)exigibilidade do pagamento do custeio do auxílio pré-escolar por parte do servidor público civil.

PLANO NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO Nº 4 (REVOGADO)

PLANO NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO Nº 5 - Objeto: cobrança, por servidores públicos federais civis vinculados ao Poder Executivo, de valores reconhecidos administrativamente e incluídos em restos a pagar.

PLANO NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO Nº 6 - Objeto: incidência do reajuste de 28,86% sobre a GEFA, a RAV e o pró-labore de êxito.

PLANO NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO Nº 7 - Objeto: atualização de valores relativos à indenização de campo instituída pelo art. 16 da Lei nº 8.216/91.

PLANO NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO Nº 8 - Objeto: concessão de auxílio-transporte a servidores públicos e militares da União independentemente do meio de transporte utilizado.

PLANO NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO Nº 9 - Objeto: concessão de pensão especial a dependente de ex-combatente no tocante aos valores atrasados.

PLANO NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO Nº 10 - Objeto: indenização em pecúnia decorrente de período de férias não gozado e adquirido à época da prestação do serviço militar obrigatório àquele que se incorporou, em caráter permanente, às Forças Armadas (Férias de Recruta).

PLANO NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO Nº 11 - Objeto: pagamento de pensão a filho de militar até 24 (vinte e quatro) anos de idade, se universitário, nas hipóteses de óbito do instituidor antes da vigência da MP nº 2.215-10/2001, mas após a Lei nº 6.880/80.

PLANO NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO Nº 12 - Objeto: pagamento de valores atrasados de exercícios anteriores decorrentes da concessão administrativa de pensão militar independentemente de prévio registro de legalidade no TCU.

PLANO NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO Nº 13 - Objeto: pagamento de diferença entre os valores devidos e aqueles transferidos pela União Federal, a título de complementação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, em razão de a fixação do Valor Mínimo Anual por Aluno - VMAA não ter considerado a média nacional.

PLANO NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO Nº 14 - Objeto: conversão em pecúnia do período de licença especial militar não gozada nem contada em dobro para fins de inatividade.

PLANO NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO Nº 15 - Objeto: limitação temporal dos reajustes de 28,86% e/ou de 3,17% a Policiais Rodoviários Federais.

PLANO NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO Nº 16 - Objeto: indeferimento administrativo de requerimentos de seguro-desemprego em razão das seguintes hipóteses: 1. Existência de contribuição previdenciária como contribuinte individual; 2. Existência de contribuição previdenciária e/ou cadastro do trabalhador como MEI ou empregado doméstico; 3. Recebimento de bolsa de qualificação profissional e trabalhadores resgatados; 4. Trabalhador figurar como sócio de empresa.

PLANO NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO Nº 17 - Objeto: pagamento de diferenças a título de Retribuição Adicional Variável (RAV) para os Técnicos do Tesouro Nacional- TTS, no período de janeiro de 1996 a junho de 1999 (RAV 8X).

PLANO NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO Nº 18 - Objeto: restabelecimento da pensão civil a filha maior solteira desde que preenchidos os dois requisitos trazidos pelo art. 5º da Lei nº 3.373/58, quais sejam: a condição do estado civil - ser solteira - e não ocupar cargo público permanente, não havendo exigência de comprovação de sua dependência econômica em relação ao instituidor.

PLANO NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO Nº 19 - Objeto: responsabilidade subsidiária da União por empregados terceirizados.

PLANO NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO Nº 20 - Objeto: Quebra da paridade entre ativos versus inativos quanto ao recebimento da GIFA com base no título formado nos autos do Mandado de Segurança Coletivo nº 0039519-60.2004.4.01.3400 (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal) proposto pelo Sindicato Nacional dos Técnicos da Receita Federal – SINDIRECEITA (também denominado SINDTTEN).

PLANO NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO Nº 21 - Objeto: Incorporação de quintos decorrentes do exercício de funções comissionadas e/ou gratificadas no período compreendido entre a edição da Lei nº 9.624/98(02/04/1998) e a publicação da MP nº 2.225-45/2001 (04/09/2001), cujas sentenças exequendas tenham transitado em julgado antes de 19/03/2015.

PLANO NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO Nº 22 - Objeto: Negociação em processos que tramitam nos Juizados Especiais Federais e versam sobre o marco inicial da contagem dos interstícios das progressões e promoções funcionais dos servidores pertencentes a carreiras abrangidas pelo Decreto nº 84.669/80, e respectivos efeitos financeiros – Temas 189, 190 e 206/TNU (PARECER n. 00536/2021/PGU/AGU – NUP nº 00405.022081/2021-89).<sup>217</sup>

Houve indicação, ainda, de que já há, atualmente, aplicação da RPP em projeto relativo ao seguro-desemprego envolvendo hipóteses de indeferimento que contam com posicionamento judicial consolidado (PLANO NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO DA AGU Nº 16).

## 7.6 Exame da efetividade da reclamação pré-processual na abordagem da demanda repetitiva e impacto do estabelecimento de critérios de categorização

A análise das informações obtidas, a partir do apanhado teórico e do estudo de caso eleito como base da pesquisa empírica realizada, permitiu esboçar algumas considerações a respeito do tratamento da demanda repetitiva por meio da conciliação prévia, via reclamação pré-processual.

Poder-se-ia objetar, inicialmente, que a utilização da reclamação pré-processual seria uma contramão à desjudicialização, no sentido de que o Judiciário não deveria assumir todas as responsabilidades ante a omissão do Poder Público em fazer frente às respectivas atribuições.

Refletindo a respeito de como o Poder Judiciário pode se constituir em fonte geradora de demandas, Daniela Monteiro Gabbay e Luciana Gross Cunha esclarecem que as próprias políticas públicas de administração da Justiça, “[...] como as decisões judiciais proferidas em bloco para demandas repetitivas e os mutirões de conciliação” podem ter consequências gravosas no incentivo ao aumento de demandas dirigidas à esfera judicial.<sup>218</sup>

---

<sup>217</sup> Planos Nacionais de Negociação. **Advocacia-Geral da União** [on-line]. Atualização em 10.06.2022. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/acesso-a-informacao/acoeseprogramas/planos-nacionais-de-negociacao/>. Acesso em: 21 jun. 2022. No mesmo link, consta o ementário completo, inclusive quanto às ressalvas e respectivas fases processuais de aplicação.

<sup>218</sup> GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e proposição de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça. **Relatório final de pesquisa**. Edital de Seleção nº 01/2009 do CNJ. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – Direito GV, 2010. p. 10.

Por outro lado, questiona-se se, sendo da cultura judiciária brasileira o acionamento recorrente do Judiciário, a endogeneização, na forma de tentativa de solução consensual prévia à distribuição dos feitos, seria salutar como forma de incentivo, na própria estrutura do sistema judicial, à orientação e informação da sociedade civil quanto à sua própria capacidade de resolução de conflitos.

Aventa-se a possibilidade de que referida tentativa de conciliação pré-processual configurar-se-ia, na atual realidade, mecanismo de gestão processual eventualmente hábil ao tratamento das demandas, notadamente as repetitivas de direito público, facilmente parametrizáveis, a partir da fixação de critérios viáveis por cooperação interinstitucional. A ponderação é trabalhada por Roberto Portugal Bacellar:

Projeta-se, enfim, com a adoção desses indicadores e reflexões, a expectativa de que com o tempo as partes e os advogados retomem a concepção de que é possível e mais adequado solucionar parte de seus conflitos por meios extrajudiciais e que só devem procurar o Poder Judiciário caso falhem os mecanismos alternativos. Falhando esses mecanismos extrajudiciais, ao chegarem as partes no ambiente do Poder Judiciário, lhes serão abertas oportunidades pré-processuais, informativas e de encaminhamento para várias portas, que poderão ser adequadas para solucionar o caso.<sup>219</sup>

Kazuo Watanabe, por sua vez, elenca conclusão do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça, referente à pesquisa “Demandas repetitivas e a morosidade na Justiça Cível Brasileira” (CNJ, FGV-SP, PUC-RS e PUC-PR), apresentada em julho de 2011, no seguinte sentido:

Em face da crise da morosidade judicial, o Judiciário não pode agir mais reativamente ao aumento sistemático da litigância processual. Ações de caráter proativo, capitaneadas pelo Poder Judiciário, incluindo o CNJ, são necessárias para o efetivo combate do problema e passam pelo aperfeiçoamento da gestão judicial, pela legitimação dos mecanismos alternativos de resolução de conflito, pela elaboração de política de redução e filtro das demandas judiciais e pela cooperação interinstitucional com órgãos da Administração Pública (no caso presente, com INSS, Ministério da Previdência Social e

---

<sup>219</sup> BACELLAR, Roberto Portugal. As lições da ADR para aumentar os índices de acordo e a ressurreição da conciliação. *In*: LAGRASTA, Valéria Ferioli; ÁVILA, Henrique de Almeida. **Política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses**: 10 anos de Resolução CNJ n. 125/2010. Brasília: CNJ; Instituto Paulista de Magistrados (IPAM), 2020. p. 205-223. p. 220.

Banco Central) e com instituições privadas ligadas ao maior número de litígios (Bancos, empresas de telefonia etc.).<sup>220</sup>

Priscilla Pereira Costa Correa e Vânia Cardoso André Moraes alertam para a necessidade de mudança de perspectiva na forma de administração da Justiça, de modo que o princípio da inércia seja aplicado somente à função jurisdicional típica, “[...] e não à função administrativa do Poder Judiciário, seara na qual o Judiciário pode e deve se antecipar na visualização de focos de conflitos propensos ao efeito multiplicador”.<sup>221</sup>

A reclamação pré-processual, neste cenário, funcionaria como instrumento de incentivo à solução prévia consensual, de alcance potencialmente amplo na abordagem das demandas repetitivas de direito público, se precedidas de parametrização de critérios que garantam a isonomia em sua operacionalização.

Além disso, poderia servir como agente neutralizador do desequilíbrio que frequentemente marca as relações processuais nas demandas repetitivas de direito público, e que são base parcial das críticas daqueles que se posicionam contrários ao acordo.<sup>222</sup>

Pondera-se, neste ponto, abordagem trazida por Bruno Takahashi a respeito da necessidade de não se ver a conciliação como “remédio para todos os males”, devendo ser avaliada, em cada caso, a verdadeira adequação do método à hipótese que se pretende tratar:

Nesse contexto, entende-se que não se deve encarar o emprego da conciliação como algo positivo em si mesmo, como se fosse algo em que todos ganham em todas as situações. É fundamental que se observe que o mecanismo pode ou não ser adequado para determinado conflito e que, mesmo quando empregado diante de um conflito que comporta seu uso, pode ser bem ou mal utilizado. E, em geral, se um meio consensual for mal utilizado, em vez de solucionar a crise do Judiciário, pode agravá-la. (...) acredita-se que o **melhor seria considerar a conciliação não como um remédio para todos os males**, que pudesse universalmente curar os problemas, mas sim como um medicamento que pode ser eficiente, desde que

---

<sup>220</sup> WATANABE, Kazuo. **Acesso à Justiça e Tratamento Adequado dos Conflitos** – Resolução CNJ 125/2010. São Paulo, 2020. p. 8.

<sup>221</sup> CORREA, Priscilla Pereira Costa; MORAES, Vânia Cardoso André. Excesso de litigância e demandas repetitivas: um desafio para o Judiciário Brasileiro. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Porto, ano 3, n. 5, p. 229-248, 2017. p. 246.

<sup>222</sup> FISS, Owen. **Um novo Processo Civil: estudos norte-americanos sobre Jurisdição, Constituição e sociedade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

adequadamente utilizado para determinada moléstia. Caso contrário, **se mal aplicado, o remédio vira veneno.**

Desse modo, **o instrumento, em si mesmo, não é bom ou ruim, positivo ou negativo, remédio ou veneno. O que importa é o seu uso.** E para que o uso seja adequado, deve haver uma congruência entre o meio e o fim, aplicando-se a noção de instrumentalidade processual também no campo dos mecanismos consensuais.<sup>223</sup>

Nos moldes evidenciados pela pesquisa empírica que embasou o presente trabalho, a reclamação pré-processual, se manejada a partir de critérios parametrizáveis pelas partes em litígio, inclusive com participação de órgãos representativos dos interesses dos cidadãos, a exemplo da Defensoria Pública, poderia constituir, em tese, mecanismo juridicamente seguro para a abordagem da litigância repetitiva de direito público.

Ocorre que, como mostraram os dados coletados, essa iniciativa pré-processual, bem como a utilização de customização diferenciada para os fluxos, na forma de parametrização, não pode ser vista de forma isolada, sob pena de não atingir os fins próprios de sua idealização.

Daniela Monteiro Gabay e Luciana Gross Cunha refletem sobre o mapeamento das demandas repetitivas e a propositura de soluções gerenciais, concluindo que:

A criação de **novas portas de acesso ao Judiciário** [...] não necessariamente reduz o volume de demandas, podendo gerar um crescimento deste volume e a visibilidade de demandas que antes não chegavam ao Judiciário. Abre-se uma porta, surgem mais demandas.<sup>224</sup>

No exame deste ponto, ganham destaque as características que distinguem as lides de direito público, que neste trabalho foram abordadas em item próprio, e que tornam a conciliação em demandas dessa natureza um desafio particular a ser enfrentado.

---

<sup>223</sup> TAKAHASHI, Bruno. **O papel do terceiro facilitador na construção de conflitos previdenciários.** Orientador: Carlos Alberto de Salles. 2015. 236 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 27-28, grifo nosso.

<sup>224</sup> GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça. **Relatório final de pesquisa.** Edital de Seleção nº 01/2009 do CNJ. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – Direito GV, 2010. p. 160, grifos das autoras.

Nada obstante a delimitação dos feitos passíveis de composição consensual e a procedimentalização uniforme, “[...] a eficácia dos filtros e das soluções depende do mapeamento das causas externas e internas da litigiosidade no Judiciário, dos atores envolvidos e da trajetória do conflito”.<sup>225</sup>

Com base nos dados colhidos, muito embora seja difícil mapear causalidades, visto que seria necessário, para tanto, proceder ao isolamento de diversos fatores, observa-se o contexto que poderia explicar a ocorrência, dentro dos períodos de categorização, dos ápices nos índices de acordo em RPPs seguidos de franca diminuição nesses percentuais.

Assim, a mudança de regramento do benefício, procedida pela Medida Provisória nº 1000, de 2 de setembro de 2020, que se seguiu à legislação inicial (Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020<sup>226</sup>), ao alterar a extensão e hipóteses de cabimento do benefício, impactando a permissão e a elasticidade para a solução consensual por parte da advocacia pública, pode ser uma das correlações necessárias à compreensão do fenômeno, ao lado de outras variáveis.

De fato, a linha não uniforme nos índices de acordo entre os meses abrangidos pela parametrização entremostra que, se tratando de demandas repetitivas de direito público, diversos fatores são concorrentes e influenciam o quadro final, a exemplo do *déficit* sazonal ou mesmo contínuo de servidores; mudança estrutural na forma de trabalho do ente público e nível de automação, de acordo com as informações angariadas junto aos atores do projeto.

## 7.7 (Re)pensando a porta: algumas proposições para o futuro

Conquanto os dados colhidos na pesquisa empírica aqui evidenciada, por estarem contextualmente referenciados e vinculados a estudo de caso específico, dificultem conclusões genéricas, é possível, ainda assim, estabelecer algumas considerações de abordagem, hábeis ao entendimento do fenômeno, tal como

---

<sup>225</sup> GABBAY; CUNHA, 2010, p. 158.

<sup>226</sup> BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 15 jan. 2022.

ocorrido, e úteis à formulação de proposições para o funcionamento do instituto em experiências futuras.

Com efeito, o estudo de caso em que se baseou o presente trabalho trouxe importantes contribuições para a análise da reclamação pré-processual como instrumento de gestão de demandas, de cunho consensual e prévio.

As informações obtidas foram averiguadas de modo a não apenas focar nos resultados referentes aos índices de acordo, mas na própria eficiência da prestação do serviço e satisfação do jurisdicionado (experiência do usuário). Essa concepção tornou-se visível na iniciativa estudada, ganhando projeção no exame qualitativo dos dados, para além dos números apresentados.

Nessa ordem de pensamento, as estatísticas colhidas e as entrevistas realizadas cumpriram, respectivamente, os papéis de, por um lado, quantificar os dados de forma objetiva, e, por outro, dar voz aos personagens, fazendo ecoar reflexões que reverberaram no arcabouço teórico e na avaliação pragmática da pesquisa.

No estudo de caso referenciado, ressaltou-se a prática da interinstitucionalidade como premissa básica de constituição das políticas de gerenciamento de demandas via reclamação pré-processual, dada a necessidade de customização específica dos procedimentos, bem como do estabelecimento dos parâmetros gerais para acordo em mesa de negociação interinstitucional, particularmente em feitos recorrentes de direito público.

De fato, na hipótese concreta, a experiência revelou que a institucionalização do projeto como política do próprio tribunal foi decisiva para os resultados apresentados, contribuindo para gerar, de maneira mais particular, uma maior integração entre Judiciário e AGU, do planejamento à execução e monitoramento do programa. No caso, o próprio Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal (cuja atuação, originalmente, é voltada à idealização e orientação, nos termos do art. 7º da Resolução CNJ nº 125/2010) agiu na execução de projeto de consensualidade, em momento de contingência social e grande volume de demandas, mas tal circunstância não seria condição para êxito em experiências vindouras, desde que fosse dado suficiente suporte material e de recursos humanos aos centros locais de conciliação, para que estes atuassem adequadamente nas atividades que lhes são próprias.

De toda forma, o treinamento específico da equipe responsável no processamento dos feitos via reclamação pré-processual se fez sentir no impacto social da iniciativa, na maior celeridade do tratamento dos conflitos e na satisfação do jurisdicionado com o serviço prestado, conforme ficou evidenciado em pesquisa realizada junto aos usuários do sistema.

A preocupação com a atividade não apenas descritiva, mas igualmente analítica do projeto tomado como estudo de caso advém da necessidade de exame das possibilidades de replicação e exportabilidade da iniciativa para conjunturas diversas.

Referido cuidado norteou pesquisas anteriores, de caráter mais amplo, como o estudo qualitativo sobre boas práticas em mediação no Brasil, realizado em parceria da Secretaria de Reforma do Judiciário com o Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (CEBEPEJ) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV) - Direito SP, coordenado por Ada Pellegrini Grinover, Maria Tereza Sadek e Kazuo Watanabe, bem como por Daniela Monteiro Gabbay e Luciana Gross Cunha, além da equipe formada por Adolfo Braga Neto, Maria Cecília de Araújo Asperti, Michel Roberto Oliveira de Souza e Natalia Langenegger.<sup>227</sup>

O mencionado trabalho estabeleceu os principais parâmetros para definição e análise de boas práticas em mediação, elegendo, entre eles, o nível de institucionalização e especialização do programa, a metodologia empregada, inovação, acesso e satisfação do usuário, cumprimento voluntário da avença, percepção dos atores, avaliação e eventuais transformações<sup>228</sup>. Reforçou-se a importância da identificação e investigação acerca de metodologias individualizadas “[...] por meio do mapeamento empírico e análise de casos”, para “[...] que se ateste a aplicabilidade prática dos métodos, contribuindo, em um futuro próximo, para a criação de propostas capazes de promover a modernização do sistema de justiça nacional”.<sup>229</sup>

A pergunta que fica é: para os próximos programas, mesmo em outros tribunais e realidades diversas (estadual e trabalhista, por exemplo), como garantir o máximo de performance, quantitativa e qualitativamente, minorando-se os custos e pontos negativos (*déficit* de pessoal; atraso na resposta inicial à demanda inesperada;

---

<sup>227</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; SADEK, Maria Tereza; WATANABE, Kazuo; GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. **Estudo qualitativo sobre boas práticas em mediação no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2014.

<sup>228</sup> Ibidem, p. 5.

<sup>229</sup> Ibidem, p. 6.

parcial ausência de filtragem dos feitos; desconhecimento acerca dos recursos tecnológicos à disposição, entre outros)?

Pode-se conjecturar que uma política de gerenciamento de tal natureza, para que se mostre de maneira institucionalizada, deve contar com uma solução jurídica que não dependa de circunstâncias conjunturais, mas de uma estrutura que perdure corporativamente.

O estudo do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (CEBEPEJ) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV) - Direito SP, já mencionado, indica a institucionalização das práticas de autocomposição como determinante para o respectivo êxito e aponta como fatores essenciais “[...] a regulação, destinação de recursos, visibilidade, apoio institucional, capacitação e treinamentos dos envolvidos, previsão de princípios, determinação de valores e visão de futuro”<sup>230</sup>, acrescentando que:

Os casos estudados muitas vezes refletem iniciativas pessoais de membros das instituições [...] (juiz, defensor público ou promotor de justiça, os próprios funcionários e os mediadores/conciliadores) que dão andamento ao projeto movidos por seu próprio ímpeto de implementar práticas de mediação no âmbito de sua atuação. São realizadas parcerias diversas entre instituições, com universidades, organizações da sociedade civil e entes governamentais, facilitando a ampliação da iniciativa. Contudo, a continuidade da experiência por vezes depende da liderança de um indivíduo específico, que se responsabiliza por conduzir a articulação necessária para implementação e manutenção do projeto. Por isso, é possível afirmar que o principal desafio identificado nos programas de mediação estudados é a sua efetiva institucionalização, que permita o seu funcionamento e aprimoramento constantes. É necessário que o programa subsista às mudanças institucionais e que não seja totalmente dependente de lideranças individuais que foram fundamentais à sua concepção.<sup>231</sup>

Em verdade, o tratamento de demandas de massa não pode estar submetido ao alvedrio de vicissitudes ou peculiaridades individuais, relativas a determinado mandato de gestão do órgão judiciário. Com efeito, no momento em que se criam procedimentos de comunicação e interlocução de rotina, passa-se a depender menos de iniciativas isoladas ou particulares e começa-se a inserir o tratamento do litígio repetitivo em um plano macro de planejamento e inteligência

---

<sup>230</sup> GRINOVER; SADEK; WATANABE; GABBAY; CUNHA, 2014, p. 173.

<sup>231</sup> Ibidem, p. 190.

organizacional. Ao mesmo tempo, a automação tecnológica, de serviço e comunicacional variará conforme o nível de maturidade institucional.

A criação de fóruns ou de redes de comunicação perenes entre o serviço judiciário e as principais instituições públicas nele atuantes seria uma providência apta a garantir maior agilidade na resposta, ainda que em demandas de massa imprevisíveis, porque já haveria uma estrutura de diálogo interinstitucional permanente e segura, que, inclusive, poderia assegurar maior intercâmbio de informações e de recursos humanos e tecnológicos hábeis a neutralizar os efeitos de eventuais déficits.

A especialização de núcleos próprios para o tratamento da demanda pré-processual, com o respectivo apoio técnico, também seria ponto favorável ao bom desempenho da proposta, conforme se verificou a partir da experiência estudada. Cabe aqui lembrar o incremento em agilidade advindo da mudança da forma de trabalho na AGU, para enfrentamento da demanda de auxílio emergencial: de início, de maneira pulverizada e não especializada entre os advogados públicos, o que gerava atraso no exame dos feitos; e, em momento posterior, com a implantação de setor temático específico e respectivo ganho de produtividade e qualidade na aferição.

Para além dessa consideração, seria igualmente necessário providenciar a participação de órgãos representativos dos interesses do jurisdicionado (público alvo da política), como a Defensoria Pública ou outra entidade social, ao possibilitar o exercício democrático e paritário necessário à equalização de forças na abordagem respectiva. Para tanto, contatos institucionais prévios e, de preferência, continuados, devem ser incentivados, de modo a garantir um canal aberto de compartilhamento, que favoreça a efetiva prática da cidadania ativa.

O referido ponto avulta em importância quando se leva em conta, como no caso do auxílio emergencial, a realidade de uma lide caracterizada por evidente desequilíbrio de poder, em que, de um lado, figuram litigantes eventuais (particulares em busca do benefício) e, de outro, o Poder Público (União Federal), grande litigante habitual. Mencionada circunstância potencializa o caráter sensível da demanda relacionada, no que tange ao acesso à justiça, conforme, aliás, já alertava o estudo coordenado por José Marcos Lunardelli, Raul Mariano Junior e Paulo Eduardo Alves da Silva, referente ao Projeto de Capacitação em Pesquisa Empírica em Direito da Escola de Magistrados da Justiça Federal da 3ª Região (EMAG/TRF3), embora em

outro contexto (repetitividade nos benefícios por incapacidade nos Juizados Especiais da Seção Judiciária de São Paulo).<sup>232</sup>

Ao mesmo tempo, deve-se ter em mente a preocupação de não se tratar a reclamação pré-processual como uma simples formalidade ou, mesmo, tentar conferir-lhe caráter obrigatório (como uma fase necessária anterior à distribuição do feito), visto que tais circunstâncias acabariam por desnaturar o próprio instituto, o qual é, por essência, facultativo e de adesão voluntária, como instrumento de conciliação prévia livre e igualmente inspirada pelo princípio da autonomia de vontade da parte.

A utilização de filtros, ou seja, a parametrização para direcionamento das demandas, por sua vez, é indicada, visto que objetiva realizar o fim próprio do mecanismo, que é incentivar a solução consensual adequada dos litígios, conforme a peculiaridade de cada lide. Longe de ser visto como barreira de acesso, a categorização se mostra como fator maximizador da função do instrumento, visto que objetiva encaminhar ao tratamento consensual prévio (anterior à distribuição judicial), somente os conflitos potencialmente aptos à solução por essa via.

Ainda, considera-se o fortalecimento do apoio administrativo e da automação como importantes catalizadores de projetos envolvendo a conciliação preliminar como alternativa, variáveis que podem ser favorecidas pela interlocução entre as entidades gerenciadoras dos programas, inclusive por meio de convênios específicos para tal fim.

---

<sup>232</sup> LUNARDELLI, José Marcos; MARIANO JUNIOR, Raul; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. (Coord.). **A repetitividade nos benefícios por incapacidade nos Juizados Especiais da Seção Judiciária de São Paulo**. Projeto de Capacitação em Pesquisa Empírica em Direito. Escola de Magistrados da Justiça Federal da 3ª Região – EMAG/TRF3, 2021.

## 8 CONCLUSÃO

A presente pesquisa baseou-se na avaliação da utilização das reclamações pré-processuais (RPPs) no tratamento adequado da litigiosidade recorrente de direito público, tomando-se como estudo de caso a abordagem dos litígios que envolvem a demanda extraordinária de auxílio emergencial, junto ao Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

O trabalho objetivou avaliar alternativa de remodelação de condutas voltadas à gestão judiciária e à prestação da Justiça, ao desenvolvimento dos métodos de transparência e comunicação interinstitucional e ao fortalecimento da cultura de pacificação e aprimoramento da própria forma de atuação do Poder Judiciário, tendo como enfoque o tratamento adequado da referida litigância repetitiva de direito público.

No plano teórico, inicialmente, situou-se o esforço de pesquisa no campo da relação entre acesso à justiça, sistema judicial multiportas e desenho de sistemas de resolução de disputas, com foco na premissa de adaptação do procedimento ao tipo de controvérsia e na ideia de solução das lides por métodos adequados às respectivas peculiaridades, avaliando-se a pertinência da via da consensualidade no manejo apropriado dos conflitos. Desenvolveu-se a ideia do acesso qualitativo à justiça e da relação entre este e os meios consensuais, contextualizando o debate acerca da legitimidade desses mesmos mecanismos.

A teoria da legitimação pelo procedimento, de Luhmann<sup>233</sup>, também embasou esta investigação, na medida em que, ao focar empiricamente o fenômeno jurídico, confere função de relevo à institucionalização, bem como concebe o procedimento como sistema social, estruturado coletivamente a partir da atuação comunicativa entre os atores, e que, por meio dessa interação, permite o alcance da isonomia no plano fático.

A intenção foi buscar, por meio de estudo empírico, respostas para entender como se deu o acesso à justiça no caso paradigmático e excepcional do auxílio emergencial, considerando-se como base o projeto **Design Emergencial**, de

---

<sup>233</sup> LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. (Coleção Pensamento Político).

tratamento do conflito via RPP, desenvolvido pelo NPSC do TRF2, o qual, inclusive, no ano de 2022, foi vencedor dos prêmios **Conciliar é Legal** (12ª Edição – Modalidade Produtividade)<sup>234</sup> e **Cultura da Paz** (outorgado pela Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional do Rio de Janeiro – OAB/RJ)<sup>235</sup>. A pretensão, no entanto, não foi a de simplesmente descrever uma boa prática (o que, por si só, não atenderia ao debate acadêmico), mas, propriamente, de lançar ponderações, a partir da observação do fenômeno, acerca de critérios potencialmente direcionados à replicação em diferentes contextos futuros, considerados os fatores de “sustentabilidade, aprimoramento e continuidade”.<sup>236</sup>

A escolha, ainda em 2020, pela pesquisa empírica envolvendo o estudo de caso já referenciado, perante a referida corte, deu-se em razão da possibilidade de se examinar o emprego da reclamação pré-processual, como instrumento de facilitação do acesso à Justiça, no cenário de política institucionalizada de tratamento de conflitos por meio da composição prévia consensual.

A motivação partiu da constatação de que, nada obstante seja um instrumento de gerenciamento de demandas à disposição do ordenamento, a reclamação pré-processual não se encontra amplamente difundida, ainda sendo incipiente seu emprego na estrutura do sistema de Justiça. Tal cenário conduz a reflexões acerca do próprio papel estratégico do Judiciário na promoção da visão em perspectiva que permita a interlocução interinstitucional necessária à viabilização de canais de solução adequados, visto se tratar de disseminação de cultura de solução prévia consensual, a demandar o engajamento de todos os atores do sistema de justiça, notadamente para minimização dos efeitos da litigiosidade recorrente e maximização de resultados positivos.

Foram explorados os efeitos do diálogo interinstitucional como vetor de formação de redes de comunicação no ambiente do desenho organizacional e na abordagem do caso-problema, bem como os desafios encontrados e as propostas de

---

<sup>234</sup> BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **CNJ divulga projetos vencedores do 12º Prêmio Conciliar é Legal**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-divulga-projetos-vencedores-do-12o-premio-conciliar-e-legal/>. Acesso em: 18 jul. 2022.

<sup>235</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Conciliação da 2ª Região conquista 1º e 2º lugares no Prêmio Cultura da Paz 2021**. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/conciliacao-da-2a-regiao-conquista-1o-e-2o-lugares-no-premio-cultura-da-paz-2021/>. Acesso em: 18 jul. 2022.

<sup>236</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; SADEK, Maria Tereza; WATANABE, Kazuo; GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. **Estudo qualitativo sobre boas práticas em mediação no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2014. p. 174.

enfrentamento, nas searas da prevenção de litígios, atuação pré-processual e criação de fluxos processuais diferenciados. Nesse sentido, foi apontada a importância da integração institucional e seu impacto no monitoramento preventivo e contínuo de demandas com potencial multiplicador, de maneira a neutralizar o *delay* observado no tratamento inicial da demanda, bem como a indispensabilidade da manutenção de cooperação permanente entre os órgãos tanto na prevenção quanto na solução preferencialmente amigável das lides.

Conquanto os dados recebidos do Tribunal Regional Federal da 2ª Região tenham permitido aquilatar objetivamente o cenário, mostrando a eficácia quantitativa do instrumento da RPP, foi, por sua vez, a realização de entrevistas, paralelamente à experiência do usuário refletida na pesquisa de satisfação quanto ao serviço prestado, que descortinou a abordagem qualitativa necessária à análise do estudo de caso.

Com efeito, a função do Judiciário na construção da cidadania e no próprio funcionamento do sistema de justiça restou evidenciada, assim como aclaradas as percepções dos atores institucionais, por meio da coleta das impressões de como eles mesmos se viram ao fazer parte dessa engrenagem de solução consensual, facilitada a partir dos desenhos e comportamentos organizacionais.

Restou frisado que, na seara das demandas repetitivas, em particular, na Justiça Federal (órbita em que inserido o estudo de caso), a primeira conciliação se dá por engenharia política, de forma macro, em mesa de diálogo interinstitucional, com vistas à fixação dos critérios gerais para transigir e dos fluxos facilitados de tramitação dos feitos.

Aqui, destacou-se o papel do Judiciário como conciliador interinstitucional, na esteira do que defende Bruno Takahashi<sup>237</sup>, e como sua atuação influencia na viabilização de soluções de maneira coletiva entre os agentes responsáveis, com o olhar voltado à origem da formação do litígio.

A institucionalização das práticas autocompositivas também foi realçada como elemento determinante à continuidade e aprimoramento dos programas dessa natureza, destacando-se, como fatores relevantes, a regulação, o direcionamento de

---

<sup>237</sup> TAKAHASHI, Bruno. **O papel do terceiro facilitador na construção de conflitos previdenciários.** Orientador: Carlos Alberto de Salles. 2015. 236 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

recursos, a visibilidade da iniciativa, o suporte corporativo, a capacitação específica e o estabelecimento de princípios, valores e visão institucional de futuro.<sup>238</sup>

Ainda, deu-se especial atenção ao papel dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e Centros de Conciliação, no contexto da política judiciária nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses e na abordagem do sistema judicial multiportas, como via passível de customização do procedimento conforme o tipo de controvérsia. Conferiu-se particular atenção à forma de atuação do NPSC do TRF2 no presente caso, que, além de agir em sua função regular, de planejamento e idealização, igualmente executou o projeto, ao proceder à operacionalização referente à análise documental, realização de audiências *on-line* e formulação das estatísticas correlatas.

Destacou-se o mecanismo da reclamação pré-processual, como ferramenta de gestão de demandas repetitivas, com base em sistemática que pudesse favorecer o engajamento da sociedade em formas construtivas de resolução de disputas, possibilitando a solução prévia das lides, de maneira consensual, após estabelecimento de determinados critérios, fruto do alinhamento de visões entre as diversas instituições envolvidas, particularmente litigantes habituais. Nada obstante a ainda baixa divulgação e uso, os dados angariados com a pesquisa empírica demonstraram que o instrumento apresenta potencial, tanto de economia orçamentária quanto processual, em termos de celeridade e efetividade, embora ainda precise ser melhor institucionalizado.

Ainda, a maximização do índice de acordos pelo estabelecimento de critérios objetivos para categorização de demandas recebeu especial ênfase, aspecto que dependeria, igualmente, de outros fatores, como eventual alteração do regramento aplicável e consequentes reflexos na elasticidade para negociação por parte dos atores envolvidos, impactando nos percentuais de êxito; déficit de pessoal; e nível de automação institucional. Quanto à referida questão, embora não tenha sido possível estabelecer a parametrização dos feitos como variável única determinante da potencialização do volume de acordos, dada a multiplicidade de fatores incidentes

---

<sup>238</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; SADEK, Maria Tereza; WATANABE, Kazuo; GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. **Estudo qualitativo sobre boas práticas em mediação no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2014. p. 173.

e a natural dificuldade no mapeamento da causalidade<sup>239</sup>, os achados da pesquisa permitiram revelar o acréscimo pontual dos índices de acordo nas competências mensais categorizadas.

Na observação empírica do fenômeno, apesar das limitações quanto à expansão de proposições teóricas (particularidade da pesquisa empírica centrada no estudo de caso), puderam ser apontados diferenciais quanto à utilização da reclamação pré-processual como instrumento de gestão de demandas: desburocratização/democratização do acesso à justiça; alcance social, em razão da efetividade na implantação do direito do jurisdicionado; possibilidade de replicação em outros contextos; redução de custos; fortalecimento do papel dos Núcleos e Centros de Conciliação na interlocução interinstitucional necessária à operacionalização da via; agilidade no tratamento da demanda, dispensando a distribuição do feito, a atuação de advogado e o rito processual regular; possibilidade de fixação de filtros de triagem de modo a obter melhor direcionamento; viabilidade de construção de fluxograma flexível por meio de diálogo entre as instituições envolvidas; potencialidade de desenvolvimento da automação e aplicação de recursos tecnológicos para trâmite mais otimizado, inclusive para discriminação dos feitos e posterior encaminhamento adequado.

Como desafios primordiais ao enfrentamento da demanda de auxílio emergencial via reclamação pré-processual, objeto da pesquisa empírica efetivada, foram detectados os seguintes fatores: insuficiência de pessoal, inexistência de treinamento prévio e ausência de núcleo especializado em tratamento preliminar do litígio; falta de divulgação de conhecimentos em tecnologia da informação, desfavorecendo o acesso a recursos que poderiam ter facilitado, desde o início, a implantação e execução do projeto; ausência de planejamento estrutural e contínuo para lidar com demandas repetitivas, ou seja, de estratégia de abordagem, como programa institucional, para o enfrentamento e prevenção gerencial de litígios de massa.

No que tange ao atual estágio de desenvolvimento do mecanismo, ganhou destaque a ausência de ampla divulgação da reclamação pré-processual como forma de gerenciamento de lides e até o pouco conhecimento acerca da existência do

---

<sup>239</sup> Visto que exigiria, para validação, o isolamento das variáveis, circunstância inviável no estudo de caso, aqui tratado.

instituto perante a comunidade forense. Nesse particular, sustenta-se que a RPP poderia ser mais bem difundida como meio de tratamento para os casos recorrentes com entendimento jurisprudencial pacificado, embora com pendência de individualização fática no caso concreto, a exemplo da aplicação nas matérias abrangidas pelos Planos Nacionais de Negociação da AGU, textualmente citados no item 7.5.2.2 deste trabalho. Tal situação há de exigir, por parte dos atores envolvidos, maior engajamento na interlocução viabilizadora da arquitetura organizacional necessária à abertura e difusão da via, com reflexos no aperfeiçoamento das instituições, em razão da troca e sistematização de informações e do incremento da qualidade corporativa.

Convém ressaltar, neste ponto, em análise qualitativa, os ganhos advindos da execução do projeto de reclamação pré-processual no que concerne à avaliação do serviço público pelo usuário, bem como na melhoria da percepção de visão do Judiciário pelos particulares. De fato, a pesquisa de satisfação revelou que, entre 572 respondentes, 99,1% recomendariam o serviço (Gráfico 17). Ademais, no exame das respostas abertas, foi possível verificar avaliações que refletiam a maior humanização e aproximação do Judiciário com o jurisdicionado, aspecto aliado à elevação da confiança do cidadão na prestação respectiva.

Além disso, já considerada a ausência de antagonismo entre as ideias de filtro de litigância e acesso à justiça<sup>240</sup>, bem como sopesada a influência multifatorial, restou evidenciado que, sem o estabelecimento de categorias de triagem, voltadas a selecionar os feitos realmente hábeis à conciliação prévia, a RPP poderia perder em eficácia e resolutividade. Dessa maneira, pondera-se, em relação à viabilidade de replicação, para as experiências vindouras, que seja cogitada a fixação de filtros desde o início do respectivo programa, conforme individualização fática e jurídica dos casos, tomando-se o cuidado, por sua vez, para que o mecanismo não se torne um obstáculo ao acesso direto à distribuição judicial, bem como que não se transmute em mera formalidade, desvirtuando-se de sua finalidade original.

---

<sup>240</sup> GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça. **Relatório final de pesquisa**. Edital de Seleção nº 01/2009 do CNJ. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – Direito GV, 2010.

Como oportunidades de melhoria e contrapontos, contemporiza-se que poderia ser pensada, para o futuro, uma forma de tratamento coletivo, não pulverizado da demanda, a exemplo da transação por adesão prevista no art. 35 da Lei nº 13.140/2015 – Lei da Mediação<sup>241</sup>, citada no trabalho desenvolvido por Priscilla Pereira Costa Correa e Vânia Cardoso André Moraes<sup>242</sup>, ponto que, pela extensão e profundidade, não é objeto da presente dissertação, mas que constitui reflexão passível de instigar o leitor a novas interpretações e aprofundamentos voltados à otimização do tratamento da litigância repetitiva de direito público.

É nesse sentido de investigação que devem ser compreendidos os resultados da pesquisa empírica centrada no estudo de caso objeto deste trabalho. Os números indicados nos tópicos precedentes evidenciam os efeitos da categorização de demandas como um (não o único) dos critérios úteis à separação dos processos vocacionados à solução por conciliação, em relação àqueles que, provavelmente, não resultariam em solução amigável, dadas as características, também repassadas no presente texto, dos feitos repetitivos de direito público, notadamente na Justiça Federal.

Em outras palavras, falar em adequação é também entender que, muitas vezes, a conciliação não será o método mais apropriado ao tratamento do conflito, sendo que, nessa ordem de ideias, a parametrização, nos moldes propostos na presente pesquisa, poderá servir, ao lado de outras variáveis, como condicionamento voltado à legitimação da conciliação para os casos que lhe são verdadeiramente afetos, com consequente impacto nos indicadores de produção e qualidade vinculados à aferição da adequação do mecanismo.

---

<sup>241</sup> 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 [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm). Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>242</sup> Nesse sentido: “No ponto, uma interessante inovação que pode significar avanço no trato dos conflitos com propensão ao efeito multiplicador é o instituto da ‘transação por adesão’, que possibilita a extensão dos efeitos de um acordo realizado em sede administrativa aos eventuais interessados que se encontrem na mesma situação fática. A aplicação deste instituto poderá solucionar em definitivo e de forma isonômica milhares de demandas já ajuizadas e inibir o ajuizamento de outras tantas, otimizando a atuação do Poder Judiciário e da Advocacia Pública, cujos esforços serão mais bem aproveitados nas lides remanescentes” (CORREA, Priscilla Pereira Costa; MORAES, Vânia Cardoso André. Excesso de litigância e demandas repetitivas: um desafio para o Judiciário Brasileiro. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Porto, ano 3, n. 5, p. 229-248, 2017. p. 244-245).

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas. *In*: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (org.). **Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 25-37.
- ASPERTI, Maria Cecília de Araújo. **Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do Judiciário**. Orientador: Carlos Alberto de Salles. 2014. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- BACELLAR, Roberto Portugal. As lições da ADR para aumentar os índices de acordo e a ressurreição da conciliação. *In*: LAGRASTA, Valéria Ferioli; ÁVILA, Henrique de Almeida. **Política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses: 10 anos de Resolução CNJ n. 125/2010**. Brasília: CNJ; Instituto Paulista de Magistrados (IPAM), 2020. p. 205-223.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 15 jan. 2022.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **CNJ divulga projetos vencedores do 12º Prêmio Conciliar é Legal**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-divulga-projetos-vencedores-do-12o-premio-conciliar-e-legal/>. Acesso em: 18 jul. 2022.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Guia de Conciliação e Mediação Judicial: orientação para instalação de CEJUSC**. Brasília: CNJ, 2015.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, 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. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 15 jan. 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. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2274>. Acesso em: 15 jan. 2022.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 282, de 26 de junho de 2020**. Dispõe sobre alterações formais nos textos das Resoluções do Conselho

Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3366>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 326, 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. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2912>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 7 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.316-de-7-de-abril-de-2020-251562799>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334). Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm). Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020. Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 14 maio 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13998.htm#:~:text=3%C2%BA%20Fica%20permitida%20a%20suspe ns%C3%A3o,20%20de%20mar%C3%A7o%20de%202020%20](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13998.htm#:~:text=3%C2%BA%20Fica%20permitida%20a%20suspe ns%C3%A3o,20%20de%20mar%C3%A7o%20de%202020%20). Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 1000, de 2 de setembro de 2020. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 set. 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%201.000%2C%20DE%20%20DE%20SETEMBRO%20DE%202020&text=Ins](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%201.000%2C%20DE%20%20DE%20SETEMBRO%20DE%202020&text=Ins)

titui%20o%20aux%C3%ADlio%20emergencial%20residual,6%20de%20fevereiro%20de%202020. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 1039, de 18 de março de 2021. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 mar. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.039-de-18-de-marco-de-2021-309292254>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Portaria Conjunta Coger/Cojef/Sistcon n. 10752275, de 31 de julho de 2020. Dispõe sobre a adoção de rito padronizado e simplificado nas ações referentes ao Auxílio Emergencial instituído pela Lei n. 13.982/2020 no âmbito da Justiça Federal de 1º e 2º Graus. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 31 jul. 2020. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/dspace/handle/123/240154>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Portaria nº 423, de 19 de junho de 2020. Dispõe acerca da contestação extrajudicial relativa aos indeferimentos de requerimentos de auxílio emergencial, previsto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, no âmbito da Defensoria Pública da União, por meio de comprovação documental. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 19 jun. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-423-de-19-de-junho-de-2020-262755438>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CHAYES, Abram. The Role of the Judge in Public Law Litigation. **Harvard Law Review Association**, Cambridge, v. 89, n. 7, p. 1281-1316, maio 1976. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1340256>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Demandas repetitivas de direito público e o princípio da procedimentalização da isonomia. *In*: MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro. Brasília: ENFAM, 2016. p. 32-52.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 183-206, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v2i3.44534>. Acesso em: 11 set. 2021. p. 189-190.

CLIFE. **Nota Técnica CLIFE nº 03/2020**. Recife: Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de Pernambuco, 2020.

CLISP/CLIRJ/CLIAL. **Nota Técnica Conjunta CLISP/CLIRJ/CLIAL nº 03/2020**. São Paulo: Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de São Paulo; Rio de Janeiro: Centro Local de Inteligência da Justiça Federal do Rio de Janeiro; Alagoas: Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de Alagoas, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Nota-T%C3%A9cnica-CLISP-CLIRJ-CLIAL-03-2020.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CORREA, Priscilla Pereira Costa. Judiciário em rede: A atuação do Conselho Nacional de Justiça na gestão da litigiosidade repetitiva no caso do auxílio emergencial. *In*: FREITAS, Ramiro Ferreira de; RABELO, Carlos Thierry (coord.). **As**

**intersecções Direito-Tecnologia-Cidadania na Era Digital.** Riga: Editora Acadêmica Espanhola, no prelo.

CORREA, Priscilla Pereira Costa. Meios Consensuais de Solução de Conflitos e Demandas Repetitivas de direito público: um desafio a ser enfrentado. *In*: MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro. Brasília: ENFAM, 2016. p. 21-31.

CORREA, Priscilla Pereira Costa; MORAES, Vânia Cardoso André. Excesso de litigância e demandas repetitivas: um desafio para o Judiciário Brasileiro. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Porto, ano 3, n. 5, p. 229-248, 2017.

ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS. Seminário O Poder Judiciário e o novo Código de Processo Civil. **Enunciados aprovados**. Brasília: ENFAM, 2015. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2015/09/ENUNCIADOS-VERS%C3%83O-DEFINITIVA-.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

FALCÃO, Joaquim. O futuro é plural: administração de justiça no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 74, p. 22-35, jun./ago. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i74p22-35>. Acesso em: 15 jan. 2022.

FALECK, Diego. **Manual de Design de Sistemas de Disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FISS, Owen. **Um novo Processo Civil**: estudos norte-americanos sobre Jurisdição, Constituição e sociedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FUZISHIMA, Ancilla Caetano Galera. **Fase pré-processual obrigatória de conciliação**: condição de acesso à prestação jurisdicional. Orientador: José Carlos Francisco. 2021. 233 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2021.

GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça. **Relatório final de pesquisa**. Edital de Seleção nº 01/2009 do CNJ. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – Direito GV, 2010.

GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. **O desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas para conflitos de interesse público**. Convocação nº 01/2010. Projeto Pensando o Direito. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – Direito GV, 2010.

GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno. Desenho de Sistemas e Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos na Justiça Federal: uma introdução. *In*: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org). **Justiça**

**Federal:** Inovações nos Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014. p. 3-34.

GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. **Revista Brasileira De Sociologia Do Direito**, Recife, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jul. 2015. Disponível em: <https://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2021/04/Marc-Galanter.pdf>. Acesso em: 15. Jan. 2022.

GALANTER, Marc. Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. **Law and Society Review**, v. 9, n. 1, p. 95-160, 1974.

GRINOVER, Ada Pellegrini; SADEK, Maria Tereza; WATANABE, Kazuo; GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. **Estudo qualitativo sobre boas práticas em mediação no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2014.

HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e Acesso à Justiça além dos Tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, p. 379-408, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701/36324>. Acesso em: 15 jan. 2022.

IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. *In*: MACHADO, Máira Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 11-37.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. (Coleção Pensamento Político)

LUNA, Jossaner Nery Nogueira. **Conciliação e mediação pré-processual como mecanismo de efetivação da justiça no plano da prestação jurisdicional**. Orientador: Tarsis Barreto Oliveira. 2015. 98 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante). Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2015.

LUNARDELLI, José Marcos; MARIANO JUNIOR, Raul; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. (Coord.). **A repetitividade nos benefícios por incapacidade nos Juizados Especiais da Seção Judiciária de São Paulo**. Projeto de Capacitação em Pesquisa Empírica em Direito. Escola de Magistrados da Justiça Federal da 3ª Região – EMAG/TRF3, 2021.

LUNARDI, Fabrício Castagna. **Curso de direito processual civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MOREIRA, Rafaela Selem; FRAGALE FILHO, Roberto da Silva. Administração de conflitos e democracia: uma análise da página eletrônica do Conselho Nacional de Justiça. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 185-203, mai./ago. 2015.

Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/49888>. Acesso em: 15 jan. 2022.

MUNIZ, Tânia Lobo; SILVA, Marcos Claro da. O Modelo de Tribunal Multiportas Americano e o Sistema Brasileiro de Solução de Conflitos. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, vol. esp., n. 39, p. 288-311, dez. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/77524>. Acesso em: 15 jan. 2022.

NASCIMENTO, Róger Freitas. **Serventias extrajudiciais como instrumentos de resolução consensual de conflitos e de acesso à justiça no estado do Tocantins**. Orientador: George Lauro Ribeiro de Brito. 91 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional em Direitos) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2017.

NÓBREGA, Adriana Carneiro da Cunha Monteiro; SOUTO, Márcio Flávio Lins de Albuquerque e. Auxílio emergencial como estudo de caso: formas de enfrentamento à litigância repetitiva de direito público. **Revista Eletrônica do CNJ**, Brasília, DF, v. 5, n. 2, p. 12-23, jul./dez. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes**. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis. 2015. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/ods/16/>. Acesso em: 15 jan. 2022.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 27-48, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rdgv/v14n1/1808-2432-rdgv-14-01-0027.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

Planos Nacionais de Negociação. **Advocacia-Geral da União** [on-line]. Atualização em 10.06.2022. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/acesso-a-informacao/acoeseprogramas/planos-nacionais-de-negociacao/>. Acesso em: 21 jun. 2022.

PORT, Otávio Henrique Martins. A decisão judicial nas demandas repetitivas e a legitimação pelo procedimento segundo Niklas Luhmann. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 164-179, 2015. Disponível em: <https://fadisp.com.br/revista/ojs/index.php/pensamentojuridico/article/view/11>. Acesso em: 15 jan. 2022.

SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). **Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem**: curso de métodos adequados de solução de controvérsias. 3. ed. rev.atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SALLES, Carlos Alberto de. **Processo civil e interesse público**: o processo como instrumento de defesa social. São Paulo: RT, 2003.

SANDER, Frank E. A.; ROZDEICZER, Lukasz. Matching Cases and Dispute Resolution Procedures: Detailed Analysis Leading to a Mediation-Centered Approach. **Harvard Negotiation Law Review**, v. 11, p. 1-42, 2006.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende**. 35. ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2018.

SILVA, Paula Costa e. Legalidade das formas de processo e gestão processual ou as duas faces de JANUS. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 48, n. 190, p. 137- 149, abr./jun. 2011.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. **Acesso à justiça, litigiosidade e o modelo processual civil brasileiro**. 290 f. Tese (Livre-docência). Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Departamento de Direito Privado e Processo Civil. Universidade de São Paulo, 2018.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Por um acesso qualitativo à Justiça – O perfil da litigância nos Juizados Especiais Cíveis. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 75, p. 443-466, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/2037/1902>. Acesso em: 15 jan. 2021.

TAKAHASHI, Bruno. **O papel do terceiro facilitador na construção de conflitos previdenciários**. Orientador: Carlos Alberto de Salles. 2015. 236 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Conciliação da 2ª Região conquista 1º e 2º lugares no Prêmio Cultura da Paz 2021**. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/conciliacao-da-2a-regiao-conquista-1o-e-2o-lugares-no-premio-cultura-da-paz-2021/>. Acesso em: 18 jul. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020**. Dispõe sobre a realização de Mutirão de Conciliação das demandas que versam sobre Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/07/trf2pnc202000004a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00005, de 4 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: [https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogacao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial\\_-trf2pnc202000005-1.pdf](https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogacao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial_-trf2pnc202000005-1.pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00006, de 21 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de

Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: [https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogaçao-do-mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial\\_trf2-pnc-202000006.pdf](https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/08/portaria-de-prorrogaçao-do-mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial_trf2-pnc-202000006.pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00007, de 4 de setembro de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/conciliacao/wp-content/uploads/sites/16/2013/06/trf2-pnc-2020-00009.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00008, de 14 de outubro de 2020.** Dispõe sobre a realização do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: [https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/10/trf2-pnc-2020-00008\\_mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial.pdf](https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2020/10/trf2-pnc-2020-00008_mutirao-de-conciliacao-de-auxilio-emergencial.pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00009, de 16 de novembro de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/conciliacao/wp-content/uploads/sites/16/2013/06/trf2-pnc-2020-00009.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2020/00011, de 9 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2020. Disponível em: <https://dje.trf2.jus.br/DJE/Paginas/VisualizaDocumento.aspx?ID=17328185>. Acesso em: 15 jan. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00001, de 29 de janeiro de 2021.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: <https://dje.trf2.jus.br/DJE/Paginas/VisualizaDocumento.aspx?ID=16909328>. Acesso em: 15 jan. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00002, de 1º de março de 2021.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: [https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2021/03/trf2-pnc-202100002\\_-portaria-prorrogaçao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial-de-01-03-a-31-03-2021.pdf](https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2021/03/trf2-pnc-202100002_-portaria-prorrogaçao-do-mutirao-de-auxilio-emergencial-de-01-03-a-31-03-2021.pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00005, de 5 de abril de 2021.** Dispõe sobre a prorrogação do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: <https://dje.trf2.jus.br/DJE/Paginas/VisualizaDocumento.aspx?ID=17178786>. Acesso em: 15 jan. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO. **Portaria nº TRF2-PNC-2021/00006, de 7 de junho de 2021.** Dispõe sobre a autorização do Mutirão de Conciliação das Reclamações Pré-Processuais de Auxílio Emergencial na SJES e prorrogação na SJRJ. Brasília: Tribunal Regional Federal - 2ª Região, 2021. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/wp-content/uploads/sites/28/2021/06/trf2pnc202100006a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 4ª REGIÃO. **Portaria Conjunta nº 8/2021, de 11 de maio de 2021,** da Corregedoria Regional, Coordenadoria dos Juizados Especiais Federais e do Sistema de Conciliação da 4ª Região. Dispõe sobre a centralização e a adoção de rito padronizado e simplificado nas ações referentes ao Auxílio Emergencial instituído pela Lei nº 13.982/2020. Porto Alegre: Tribunal Regional Federal - 4ª Região, 2021.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v, 284, ano 43, p. 333-369, out. 2018.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à Justiça e Tratamento Adequado dos Conflitos** – Resolução CNJ 125/2010. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2020.

WERNER, Patricia Ulson Pizarro. A abordagem direito e políticas públicas como ferramenta de aprimoramento das instituições jurídicas: qualidade organizacional, sistematização de dados e fomento das relações interinstitucionais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, set./dez. 2019.