



VI Congresso Internacional UFES/Paris-Est

Culturas políticas e conflitos sociais



A CONCILIAÇÃO NO BRASIL E A IMPORTÂNCIA DA FIGURA DOS JUÍZES LEIGOS PARA O SEU DESENVOLVIMENTO

Adriana Pereira Campos¹

João Vitor Sias Franco²

Resumo: A conciliação é forma alternativa de resolução de conflitos que vem sendo utilizada no ordenamento jurídico brasileiro desde o período colonial, com especial destaque para a atuação dos juízes de paz no Brasil Império na busca da conciliação como equivalente jurisdicional, sendo importante ferramenta de promoção do acesso à Justiça e da duração razoável do processo. Entretanto, ao longo da história do direito brasileiro, a conciliação acabou sendo relegada a segundo plano. Na Constituição Federal de 1988, entretanto, houve a retomada da conciliação e de sua relevância para o desenvolvimento do sistema jurídico, com a determinação da instituição dos Juizados Especiais e a criação da figura dos juízes leigos, com inspiração no trabalho desenvolvido pelos juízes de paz no Brasil Império, com

¹ Doutora em História Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, docente permanente dos Programas de Pós-graduação em História e Direito da Universidade Federal do Espírito Santo, pesquisadora do CNPQ (nível 2) e coordenadora da pesquisa *Opinio Docutorum* (FAPES)

² Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo, pós-graduado em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas e mestrando no Programa de pós-graduação *stricto sensu* em Direito da Universidade Federal do Espírito Santo.

atribuição, especialmente, para o desenvolvimento da conciliação nos juizados, o que vem realizando de forma exitosa e eficaz, com aumento significativo dos índices de conciliação nos juizados em que há a atuação desses profissionais, promovendo maior efetividade ao Poder Judiciário.

Palavras-chave: conciliação, juízes de paz, Juizados Especiais, juízes leigos.

Abstract: Reconciliation is an alternative form of conflict resolution that has been used in the Brazilian legal system since the colonial period, with particular emphasis on the role of the "juízes de paz" in Brazil Empire for improve conciliation as a jurisdictional equivalent, being an important tool to promote access and the reasonable duration of the proceedings. However, throughout the history of Brazilian law, conciliation was relegated to the background. In the Federal Constitution of 1988, however, there was a resumption of conciliation and its relevance to the development of the legal system, with the determination of the institution of the Special Courts and the creation of the figure of "juízes leigos", inspired in the "juízes de paz" in Brazil Empire, attributed especially to the development of conciliation in the courts, which has been successful and effective, with a significant increase in conciliation rates in the courts where these professionals operate, promoting a greater effectiveness of the Judiciary.

Key words: reconciliation, "juízes de paz", Special Courts, "juízes leigos".

Introdução

Os meios alternativos de solução de conflitos vêm ganhando expressivo destaque nos debates jurídicos em razão da constatada insuficiência do Poder Judiciário para resolver a enorme quantidade de litígios da sociedade, com processos lentos, morosos

e ineficazes, o que põe em risco garantias constitucionais de acesso à Justiça e de duração razoável do processo.³

A conciliação é um dos instrumentos alternativos de resolução de conflitos que vem sendo desenvolvido pelo ordenamento jurídico, em especial diante das inovações promovidas pela Lei n.º 13.105/2015 (novo Código de Processo Civil)⁴.

³ A marcha lenta processual está se tornando insustentável para todos aqueles operadores do direito envolvidos diuturnamente com as alterações do CPC, em seus artigos, parágrafos e alíneas, aos quais se exigem mudanças urgentes, eis que estas têm como objetivo diminuir a morosidade da Justiça brasileira e desafogar o excesso de processos à espera de julgamento. Estima-se que mais de 100 milhões de ações judiciais estejam hoje na fila de espera para a decisão final dos juízes. (CAYRES, 2012. p. 15).

Dessa moldura se conclui, sem maiores esforços, que há uma nítida distinção entre o Judiciário que a sociedade reclama, e todos desejamos, e o Judiciário que aí está posto, que a todos descontenta, inclusive, e, sobretudo, aos juízes, em quem acabam por recair as críticas generalizadas, desconhecendo os jurisdicionados a real dimensão da problemática, quando temos 1(um) juiz para cada 25 a 29 mil habitantes(a média, na Europa, é de 1 para 7.000 a 10.000), quando o Supremo Tribunal Federal julga mais de 100.000(cent mil) processos por ano(enquanto a Suprema Corte dos Estados Unidos julga menos de 100(cent) causas em igual período) e o Superior Tribunal de Justiça mais de 200.000(duzentos mil), com um aumento anual de aproximadamente 20%, números de longe sem similar no plano internacional, sendo de acrescentar que igualmente supercongestionadas estão às instâncias ordinárias. (PONCIANO, 2007, p. 07-08)

⁴ O Poder Legislativo tem reiteradamente incentivado a autocomposição, com a edição de diversas leis neste sentido. O CPC ratifica e reforça essa tendência: a) dedica um capítulo inteiro para regular a mediação e a conciliação (art.s 165-175); b) estrutura o procedimento de modo a pôr a tentativa de autocomposição como ato anterior ao oferecimento da defesa pelo réu (arts. 334 e 695); c) permite a homologação judicial de acordo extrajudicial de qualquer natureza (art. 515, III; art. 725, VIII); d) permite que, no acordo judicial, seja incluída matéria estranha ao objeto litigioso do processo (art. 515, §2º); e) permite acordos processuais (sobre o processo, não sobre o objeto do litígio) atípicos (art. 190). O sistema do direito processual civil brasileiro é, enfim, estruturado no sentido de estimular a autocomposição. (DIDIER JR, 2015, p. 166)

No presente artigo analisaremos como a conciliação se tornou peça relevante para o desenvolvimento do sistema jurídico ao longo da história do ordenamento jurídico pátrio, bem como a importância dos juízes leigos para o instituto da conciliação, abordando o desenvolvimento desse instituto no Brasil desde o século XIX e como as formas de resolução de conflitos alternativas à jurisdição desenvolvidas ao longo da história contribuíram para a atual configuração do papel dos juízes leigos.

O instituto da conciliação, entendido de forma ampla (sem distingui-lo da mediação⁵), pode ser entendido como um método alternativo de resolução de conflitos, pela qual as partes confiam a uma terceira pessoa, que guarda relação de neutralidade, a função de aproximá-las, orientá-las e incentivá-las na composição dos seus interesses conflitantes, inclusive indicando proposições de acordo, para convencionarem uma solução aceitável para ambas, sem que tenham mais o que contender quanto a esses interesses.⁶

⁵ Mediação e Conciliação, qual a diferença?

A Mediação é uma forma de solução de conflitos na qual uma terceira pessoa, neutra e imparcial, facilita o diálogo entre as partes, para que elas construam, com autonomia e solidariedade, a melhor solução para o problema. Em regra, é utilizada em conflitos multidimensionais, ou complexos. A Mediação é um procedimento estruturado, não tem um prazo definido, e pode terminar ou não em acordo, pois as partes têm autonomia para buscar soluções que compatibilizem seus interesses e necessidades.

A conciliação é um método utilizado em conflitos mais simples, ou restritos, no qual o terceiro facilitador pode adotar uma posição mais ativa, porém neutra com relação ao conflito e imparcial. É um processo consensual breve, que busca uma efetiva harmonização social e a restauração, dentro dos limites possíveis, da relação social das partes.

As duas técnicas são norteadas por princípios como informalidade, simplicidade, economia processual, celeridade, oralidade e flexibilidade processual. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA).

⁶ Sobre a conciliação, citamos ainda MAGANO, “(...) a conciliação é o negócio jurídico em que as partes respectivas, com assistência de terceiro, põe um fim a conflitos entre elas existentes. (MAGANO, 1985, p. 43)” e MORAIS, “(...) a conciliação se apresenta como uma tentativa de se

A conciliação é uma forma alternativa de resolução de conflitos das partes, sem a necessidade da intervenção da jurisdição do Estado-juiz, que vem se mostrando insuficiente para a pacificação dos conflitos sociais, exercendo, assim, a conciliação o papel de um equivalente jurisdicional.⁷

Além da possibilidade de se promover uma conciliação extrajudicial (externa ao processo), o ordenamento jurídico vem desenvolvendo instrumentos para promover a conciliação endoprocessual, para que possam as partes chegar à melhor solução para o seu litígio, sem a necessidade de um terceiro (juiz) decidir por elas.

Com essa finalidade, a Constituição Federal de 1988 previu a figura dos juízes leigos e a Lei n.º 9.099/95 disciplinou a atuação desses perante os Juizados Especiais, com o objetivo de alcançar índices maiores de conciliação, bem como para auxiliar os magistrados na função jurisdicional.

Essa figura dos juízes leigos não representa uma inovação da Constituição Cidadã, na verdade, conforme analisaremos, o sistema jurídico brasileiro desenvolveu durante vários séculos o instituto da conciliação (em alguns períodos aprimorando-a, como no século XIX, e em outros relegando-a a um papel secundário), bem como diversos atores foram inseridos na ordem jurídica brasileira, para culminar na criação da figura dos juízes leigos nos Juizados Especiais.

Da aplicação da conciliação no ordenamento jurídico brasileiro

chegar voluntariamente a um acordo neutro, na qual pode atuar um terceiro que intervém entre as partes de forma oficiosa e desestruturada, para dirigir a discussão sem ter papel ativo. (MORAIS, 1999, p. 135)”

⁷ Equivalentes jurisdicionais são as formas não-jurisdicionais de solução de conflitos. São chamados de equivalentes exatamente porque, não sendo jurisdição, funcionam como técnica de tutela dos direitos, resolvendo conflitos ou certificando situações jurídicas. (...) Os principais exemplos são a autotutela, a autocomposição e o julgamento de conflito por tribunais administrativos (solução estatal não jurisdicional de conflitos). (DIDIER JR. 2015, p. 164)

A conciliação, no território brasileiro, iniciou-se ainda na fase colonial, com a aplicação das ordenações manuelinas (livro 3º, título XV, item I), em que se previa expressamente a necessidade de as partes, antes de se socorrerem do Estado-Juiz, realizarem procedimento conciliatório na tentativa da autocomposição.⁸

A mesma sistemática foi mantida nas ordenações filipinas (livro 3º, título XX, §1º⁹), sendo necessário ao juiz verificar se as partes cumpriram o procedimento extrajudicial prévio de tentativa de autocomposição.

E no começo da demanda dirá o Juiz a ambas as partes, que antes que façam despezas, e se sigam entre elles os odios e dissensões, se devem concordar, e não gastar suas fazendas por seguirem suas vontades, porque o vencimento da causa sempre he duvidoso. E isto, que dissemos de reduzirem as partes à concordia, não he de necessidade, mas somente de honestidade nos casos,

⁸ (...) E querendo dar ordem que as partes possam, quando quiserem sem temor dos ditos inconvenientes, fazer concerto, e que posam confessar tudo o que quiserem, sem receio das ditas confissões vir nenhum prejuízo quando se não acabarem de concertar, e bem assim como sempre haja em cada lugar uma pessoa virtuosa e de boa consciência e bem entendida que continuamente esteja prestes para entender nos tais concertos por nos parecer que é grande serviço de Deus o bem assim de nossos súditos. Ordenamos e mandamos que em cada cidade vila ou lugar haja uma pessoa que para isso seja ordenada boa e virtuosa ou bem entendida a qual terá encargo como for requerido por algum litigante, em causa cível ou crime, em que a justiça não haja lugar ou posto que não seja requerido, como ele souber que algumas partes andam em demanda e discórdia ele fazer quanto puder e trabalhar por as concertar, mandando chamar cada uma das partes por si e ajuntando-as ambas quando convir, ou indo a casa de cada uma das ditas partes sendo de tal qualidade para ela. Ordenação e Regimento dos Concertadores de demandas dado por El-Rey D. Manoel em 25 de Janeiro de 1519. In: FERREIRA, J. O. Cardona. Justiça de Paz. Julgados de Paz. Abordagem numa perspectiva de Justiça/Ética/Paz/Sistemas/Historicidade. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

⁹ Ao contrário do que pode parecer a uma primeira leitura, o procedimento extrajudicial prévio de tentativa de autocomposição era sim obrigatório pelas ordenações filipinas, tanto o era que, quando a ordenação indica que "*não he de necessidade, mas somente de honestidade*" faz a ressalva de que "*bastem que a formalidade da conciliação se tornasse de preceito*".

em que o bem poderem fazer. Porém, isto não haverá lugar nos feitos crimes, quando os casos forem taes, que segundo as Ordenações a Justiça haja lugar.¹⁰ (PORTUGAL, 1595)

Com a declaração de independência do Brasil em 1822, tomou forma o primeiro movimento constitucionalista, que culminou com a outorga da Constituição Política do Império do Brasil em 1824. (LENZA, 2016)

Nessa Constituição, o instituto da conciliação manteve papel de destaque, permanecendo como procedimento extrajudicial prévio obrigatório para se ajuizar a demanda judicial. Surgiu, assim, a figura do juiz de paz, responsável por realizar o procedimento de conciliação.

Art. 161. Sem se fazer constar, que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará Processo algum.

Art. 162. Para este fim haverá juizes de Paz, os quaes serão electivos pelo mesmo tempo, e maneira, por que se elegem os Vereadores das Camaras. Suas attribuições, e Districtos serão regulados por Lei. (BRASIL, 1824)

Segundo José Murilo de Carvalho, a criação da figura do juiz de paz¹¹ e o fato de ser ele eleito contribuiu com a construção da cidadania, sendo considerado direito político importante, já que representava a participação direta da sociedade no Poder Judiciário (CARVALHO, 1996, p. 4). Nesse mesmo sentido, Adriana Campos e Ivan Velasco também apontam a figura do juiz de paz como instrumento de

¹⁰ PORTUGAL. ORDENAÇÕES FILIPINAS. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1984.

¹¹ O cargo de juiz de paz foi originalmente concebido para ser ocupado por magistrados leigos, sem necessidade de formação jurídica ou conhecimento das leis, eleitos conjuntamente e de forma semelhante aos vereadores da Câmara, em caráter de voluntariedade. Sua primeira e principal função era promover conciliações entre as partes envolvidas em litígios em potencial, entretanto, várias outras funções foram sendo-lhes atribuídas como resultado de reformas judiciais, desde práticas policiais até a observância de posturas municipais. (CODA, 2012, p. 61-62).

construção da cidadania, uma vez que contribuía para a interiorização da política aos lugares mais remotos no Império e para formação da comunidade política¹². (CAMPOS; VELASCO, 2011)

Em razão de vários problemas com o procedimento de conciliação, em especial com a escolha (eleição) dos juizes de paz¹³, o instituto tornou-se desacreditado e perdeu significativamente a sua importância no século XX.¹⁴

Segundo Thomas Flory, esse descrédito decorreu especialmente da falta de destreza dos magistrados de paz na atuação jurídica, da ignorância das leis e do reduzido grau de instrução dos escolhidos ao cargo, o que atraiu sobre eles a pecha de corruptos e incompetentes. (FLORY, 1986)

Deve-se registrar que o declínio do instituto da conciliação decorreu também do crescente formalismo jurídico¹⁵ que passou a vigor em nosso ordenamento jurídico,

¹² Uma tentativa de efetivar o poder de ação judiciária por meio do reforço da descentralização do sistema, mediante eleição de representantes locais. (SLEMIAN, 2009, p. 186).

¹³ A conciliação, como acto judicial necessário, foi inteiramente eliminada de nossas leis processuaes, deferaes e estaduais. (...) Era apenas uma inutilidade dispendiosa. (...) Se se tivesse aproveitado esta disposição de hum modo conveniente, poupar-se-ia a inútil criação de Juizes de Paz, que se fez por servil imitação das instituições inglesas. (BAPTISTA, 1907, p. 61)

¹⁴ A lei de 3 de dezembro de 1841, reformando o Código esvaziou as atribuições do juiz de paz, dividindo seus poderes entre novos funcionários da Justiça e da polícia por nomeação, relegando-o ao seu papel original de conciliador. Todos os procedimentos penais foram retirados de sua jurisdição, confiando-os à magistrados profissionais, nomeados pelo governo central a partir de então. Elaine Sodré afirmou que o objetivo foi a reforma de instituições desvinculadas do controle do governo central, fazendo com que os juizes de Direito nomeados fossem capazes de levar esse governo à todos os espaços do Brasil. Todavia, não se pode esquecer o fato de que as eleições ainda eram de sua responsabilidade. Os procedimentos eleitorais não foram abolidos de suas funções, mantendo a instituição importante caráter político durante a segunda metade do século XIX. (CODA, 2012, p. 156).

¹⁵ A respeito do formalismo jurídico, merecem destaque o pensamento de WEINRIB, segundo o qual o direito é uma estrutura coerente e internamente compreensível, diferente e autônoma da

fruto do avanço da teoria positivista do direito¹⁶ que avançava na Europa, onde estudavam os principais juristas brasileiros, a qual pregava uma neutralidade do ordenamento jurídico, um sistema jurídico fechado em si mesmo, sem permitir alternativas de solução de conflitos de fora do ordenamento.¹⁷

política e da economia - "o formalismo postula que o direito é inteligível como um fenômeno internamente coerente" -, dotado de racionalidade. Dessa forma, o formalismo jurídico representa a forma pela qual se entende o direito internamente. (WEINRIB, 1988, p. 951 e ss.).

¹⁶ O positivismo jurídico nasce do esforço de transformar o estudo do direito numa verdadeira e adequada ciência que tivesse as mesmas características das ciências físico-matemáticas, naturais e sociais. Ora, a característica fundamental da ciência consiste em sua avaloratividade, isto é, na distinção entre juízos de fato e juízos de valor e na rigorosa exclusão destes últimos do campo científico: a ciência consiste somente em juízos de fato. (...) Pois bem, o positivista jurídico assume uma atitude científica frente ao direito já que, como dizia Austin, ele estuda o direito tal qual é, não tal qual deveria ser. O positivismo jurídico representa, portanto, o estudo do direito como fato, não como valor: na definição do direito deve ser excluída toda qualificação que seja fundada num juízo de valor e que comporte a distinção do próprio direito em bom e mau, justo e injusto. O direito, objeto da ciência jurídica, é aquele que efetivamente se manifesta na realidade histórico-social: o juspositivista estuda tal direito real sem se perguntar se além deste existe também um direito ideal (como aquele natural), sem examinar se o primeiro corresponde ou não ao segundo e, sobretudo, sem fazer depender a validade do direito real da sua correspondência com o direito ideal (...). (BOBBIO, 1995, p. 135-136)

¹⁷ Antes de determinarmos as linhas fundamentais do sistema do Código de Processo Civil brasileiro, parece-nos de toda conveniência definir a orientação da política legislativa que presidiu a elaboração do anteprojeto, os princípios que o inspiraram e a metodologia que foi adotada. Desde os meados do século XIX vem passando o direito processual civil por intensa revisão dos seus conceitos fundamentais, podendo assinalar-se desde logo suas idéias que nele repercutiram profundamente. Uma delas foi a noção do Estado moderno, que monopolizou a administração da justiça e elevou o Poder Judiciário à eminência de órgão da soberania nacional. Foram suprimidas as antigas justiças municipais, eclesiásticas, universitárias e feudais; em seu lugar se implantou a justiça do Estado como atividade exercida por órgãos próprios de um Poder. Outra idéia foi a de relação jurídica que, aplicada ao processo civil, permitiu entendê-lo como o instrumento que o Estado põe à disposição dos litigantes para dirimir conflitos de interesses. Nasceu daí o conceito de relação jurídica

A escola do formalismo jurídico ecoou no Brasil República, culminando com a edição do Decreto n.º 359/1980, que aboliu a conciliação como procedimento prévio obrigatório para o ajuizamento das ações judiciais, sob a justificativa da ineficiência e onerosidade desse procedimento.¹⁸

processual, que se forma entre os contendores e o Estado, ora representada por um ângulo, ora por um triângulo, ora por suas paralelas. O processo civil que, por largo tempo, foi havido. como um apêndice do direito civil, liberta-se desse vínculo e adquire plena autonomia, elevando-se à categoria de ciência no quadro geral do direito. (BUZAID, 2002, p. 32-33).

¹⁸ Decreto nº 359, de 26 de Abril de 1890

Revoga as leis que exigem a tentativa da conciliação preliminar ou posterior como formalidade essencial nas causas civeis e commerciaes.

O Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisorio da Republica dos Estados Unidos do Brazil, constituido pelo Exercito e Armada, em nome da Nação, tendo ouvido o Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Justiça e considerando:

Que a instituição do juizo obrigatorio de conciliação importa uma tutela do Estado sobre direitos e interesses privados de pessoas que se acham na livre administração de seus bens e na posse da faculdade legal de fazer particularmente qualquer composição nos mesmos casos em que é permittido a conciliação, naquelle juizo, e de tornal-a effectiva por meio de escriptura publica, ou por termo nos autos e ainda em juizo arbitral de sua escolha;

Que a experiencia ha demonstrado que as tentativas de conciliação no juizo de paz sómente são bem succedidas quando as partes voluntariamente comparecem perante elle nas mesmas disposições, em que podem produzir identico effeito os conselhos de amigo commum, o prudente arbitrio de bom cidadão á escolha dos interess dos e ainda as advertencias que o juiz da causa, em seu inicio, é autorizado a fazer na conformidade da ord. liv. 3º, tit. 20, § 1º;

Que, entretanto, as despesas resultantes dessa tentativa forçada, as difficuldades e pro rastinação que della emergem para a propositura da acção, e mais ainda as nullidades procedentes da falta, defeito ou irregularidade de um acto essencialmente voluntario e amigavel, acarretadas até ao gráo de revista dos processos contenciosos, além da coacção moral em que são postos os cidadãos pela autoridade publica encarregada de induzil-os a transigir sobre os seus direitos para evitar que soffram mais com a demora e incerteza da justiça constituida, que tem obrigação legal de dar promptamente a cada um o que é seu; são outros tantos objectos de clamor publico e confirmam a impugnação de muitos jurisconsultos, quaes Meyer, Benthan, Bellot, Boncene, Boitard, Corrêa Telles, a essa

Já no início do século XX, o instituto da conciliação deixou de ser utilizado, tornando-se o processo judicial instrumento necessário e autônomo. A Consolidação das Leis do Processo Civil¹⁹, que previa a obrigatoriedade do prévio procedimento de conciliação perante os juízes de paz, foi revogada em 1939, com a edição do Decreto-Lei n.º 1.608/1939, que instituiu o Código de Processo Civil. O referido instrumento normativo afastou a conciliação dos procedimentos processuais, reforçando o papel do Estado-Juiz na condução do processo e tornando praticamente sem função os juízes de paz, afastando peremptoriamente o instituto da conciliação dos procedimentos judiciais.

Em 11 de janeiro de 1973, foi promulgada a lei n.º 5.869, que instituiu o Código de Processo Civil de 1973, em substituição ao CPC/1939, o qual iniciou tímida retomada da conciliação no ordenamento jurídico ao prever as audiências de

obrigatoriedade, nunca admittida ou ja abolida em muitos paizes e notavelmente reduzida, modificada em seus effeitos, para não dizer annullada, pela carta de lei de 16 de junho de 1855 e novo Codigo de Processo Civil promulgado em 8 de novembro de 1876, no proprio reino de Portugal, donde o Imperio a adoptou com supplementos da legislação franceza;

Decreta:

Art. 1º E' abolida a conciliação como formalidade preliminar ou essencial para serem intentadas ou proseguirem as acções, civeis e commerciaes, salva ás partes que estiverem na livre administração dos seus bens, e aos seus procuradores legalmente autorizados, a faculdade de porem termo á causa, em qualquer estado e instancia, por desistencia, confissão ou transacção, nos casos em que for admissivel e mediante escriptura publica, ternos nos autos, ou compromisso que sujeite os pontos controvertidos a juizo arbitral.

Art. 2º Revogam-se as disposições em contrario.

O Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Justiça assim o faça executar.

Sala das sessões do Governo Provisorio, 26 de abril de 1890 2º da Republica.

Manoel Deodoro da Fonseca.

M. Ferraz de Campos Salles.

¹⁹ RIBAS, Antonio Joaquim; RIBAS, Júlio Adolpho. Consolidação das leis do processo civil. Rio de Janeiro: Dias da Silva Junior, 1879. Essa consolidação teve início de vigência em 1876, em razão da Resolução Imperial de 28 de dezembro de 1876.

conciliação, segundo a qual deveriam as partes tentar se conciliar antes do início da fase de produção de provas. Mais importante do que a instituição da audiência de conciliação foi a previsão expressa da obrigação do magistrado de tentar promover a conciliação entre as partes, e a concessão de força executiva às conciliações celebradas perante o Juízo.²⁰

Entretanto, a conciliação se mostrou incipiente, com pouca fluência e efetividade. Esse expediente não foi suficiente para resolver o problema do inchaço do Poder Judiciário e da insuficiência da máquina judiciária para a solução de todas as demandas de uma sociedade massificada (ABELHA, 2016), em especial em razão do enorme quantitativo de processos envolvendo relações de consumo que se multiplicavam e impediam que o Judiciário promovesse o princípio da duração razoável do processo com a mesma estrutura já ultrapassada.

Registre-se, aliás, que, o princípio da duração razoável do processo é um elemento indispensável ao princípio da justiça: "o direito de acesso à justiça exige que o Estado preste a adequada tutela jurisdicional que, para esses autores, significa, também, a tutela estatal tempestiva e efetiva". (MARINONI e ARENHART, 2001, p. 50)

Atento e preocupado com essa situação, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inovou o ordenamento jurídico ao determinar a criação de Juizados Especiais e ao instituir a figura dos juízes leigos, atribuindo-lhes funções de conciliação e auxílio no julgamento de causas de menor complexidade, bem como ao

²⁰ Art. 447. Quando o litígio versar sobre direitos patrimoniais de caráter privado, o juiz, de ofício, determinará o comparecimento das partes ao início da audiência de instrução e julgamento.

Parágrafo único. Em causas relativas à família, terá lugar igualmente a conciliação, nos casos e para os fins em que a lei consente a transação.

Art. 448. Antes de iniciar a instrução, o juiz tentará conciliar as partes. Chegando a acordo, o juiz mandará tomá-lo por termo.

Art. 449. O termo de conciliação, assinado pelas partes e homologado pelo juiz, terá valor de sentença.

fazer expressa previsão da justiça de paz também com a incumbência de promover a conciliação.²¹

Verifica-se que a carta política já apontava as principais soluções a serem seguidas como alternativas ao problema da insuficiência do Judiciário, com a descentralização da função jurisdicional, criando figuras de auxiliares da justiça no desenvolvimento do trabalho do magistrado e também priorizando a conciliação como método de solução de conflitos.

Essa inovação trazida pela Constituição de 1988 começou a ser implementada com a edição da Lei n.º 9.099/1995, que criou os Juizados Especiais, juízos responsáveis pela tramitação e julgamento das ações de pequeno valor, bem como regulamentou a figura do juiz leigo, como um auxiliar da Justiça com competência para auxiliar o magistrado em suas funções jurisdicionais, como a tentativa de conciliação das partes, produção de provas, condução de audiências e o desenvolvimento de projetos de sentença/decisões.

O objetivo da instituição dos Juizados Especiais é estabelecer uma aproximação entre o Judiciário e a população, permitindo uma solução rápida dos conflitos de menor complexidade, garantindo maior acesso à Justiça e uma maior efetividade do Judiciário. Esse mesmo objetivo é buscado com a instituição dos juízes leigos, recrutados entre advogados (geralmente mediante processo seletivo público), e que permite um contato mais efetivo entre as partes na busca da conciliação, por

²¹ A Procuradoria Geral da República ajuizou no ano de 2017 Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO n.º 40) contra diversos Tribunais em razão de regulamentarem o teor do artigo 98, II da Constituição Federal, ao não instituir e regulamentar a Justiça de Paz e o processo eleitoral para escolha dos juízes de paz. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão n.º 40, Ministério Público Federal (autor) e Tribunal de Justiça do estado do Acre e outros (requeridos). Brasília, 04 de abril de 2017.

conhecerem esses profissionais mais de perto as necessidades dos litigantes para alcançar a conciliação dos seus interesses e por fim ao litígio.

A Lei n.º 9.958/2000 (ao modificar a Consolidação das Leis do Trabalho) deu mais um passo para o desenvolvimento da autocomposição, tentando resgatar o espírito da conciliação como forma alternativa de resolução dos conflitos entre as partes, tendo instituído a Comissão de Conciliação Prévia, que seria um órgão com representantes de empregados e empregadores instituído para promover a composição dos interesses do trabalhador e de seu empregador, para que não houvesse a necessidade de ajuizamento de Ações Trabalhistas, ou seja, implementou-se um procedimento prévio ao judicial para buscar a conciliação entre as partes a fim de evitar que recorressem ao Poder Judiciário e movimentassem a já inflada e insuficiente máquina judiciária.

Apesar da louvável tentativa de buscar uma alternativa para alcançar uma solução rápida e eficiente dos litígios entre empregado e empregador, especialmente em razão de referidas ações versarem sobre direitos trabalhistas, considerados fundamentais e de que dependem a própria subsistência do trabalhador, e que, por isso, precisam de uma solução definitiva célere, celeridade essa que não vem se concretizando nos processos judiciais, essa solução não prosperou.

A Comissão de Conciliação Prévia como procedimento obrigatório antecessor do procedimento judicial foi suspensa, em 2009, pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da medida cautelar nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 2.139 e 2.160, por entender a Suprema Corte que esse procedimento prévio obrigatório violava o direito constitucional de acesso à justiça.

Ocorre que, ao longo dos anos, a insuficiência do Poder Judiciário para julgar os variados litígios da sociedade de massa foi se intensificando e de forma progressiva o Judiciário vem dando sinais da impossibilidade de julgar o enorme quantitativo de ações individuais colocadas sob sua jurisdição, sem que se viole o princípio constitucional do devido processo legal e da duração razoável do processo.

Surge, então, a necessidade de se incentivar e investir em alternativas de resolução de conflitos, em métodos equivalentes jurisdicionais que, assim como a jurisdição, assegurem a pacificação social e o fim do conflito.

E é exatamente com o resgate do instituto da conciliação que o ordenamento jurídico vislumbra essa forma de se afastar o inchaço e a insuficiência da máquina judiciária e ainda assim assegurar o acesso à Justiça e solução célere para os conflitos sociais.

Nesse sentido, a Lei n.º 13.015/2015, que instituiu o Código de Processo Civil de 2015, valoriza sobremaneira o instituto da conciliação como forma de solução de conflitos, buscando estimular as partes a encontrar entre elas a autocomposição, evitando a atuação do Estado-Juiz. Para isso, torna obrigatória a audiência preliminar de conciliação e determina que essa será realizada pela figura do conciliador²² e não pelo juiz, em ambiente menos formal, o que permite às partes ter maior tranquilidade na tentativa de autocomposição, sem o receio de que seus comportamentos sejam considerados reconhecimento de procedência ou improcedência do pedido pelo julgador da causa, tendo ampla liberdade para buscar a conciliação. Além disso, permite-se a realização de mais de um encontro para se buscar a conciliação das partes. Ainda, a fim de valorizar essa tentativa de conciliação, o código estabelece

²² Por sua vez, o art. 173 determina que a violação por parte do conciliador ou mediador de qualquer dos deveres previstos nos dispositivos suprarreferidos terá como consequência a sua exclusão do cadastro. A confidencialidade é regra universal em termos de mediação, até porque é uma das propaladas vantagens desse procedimento e que atrai muitos interessados, observada na maior parte das mediações. Ademais, a confiança é o ponto central da mediação. Nesse passo, a confidencialidade é o instrumento que confere esse elevado grau de compartilhamento para que as partes se sintam à vontade para revelar informações íntimas, sensíveis e muitas vezes estratégicas, que certamente não exteriorizariam num procedimento orientado pela publicidade. DE PINHO, Humberto Dalla Bernardina. Art. 166. In: STRECK, Lenio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo (org.). Comentários ao Código de Processo Civil. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 250-251.

penalidade em caso de ausência injustificada de qualquer das partes à audiência de conciliação, considerando-a como ato atentatório à dignidade da justiça.

O sistema jurídico vem buscando formas alternativas à resolução de conflitos e a Lei n.º 13.105/2015 evidencia que a conciliação é a principal alternativa a ser desenvolvida para alcançar o objetivo de uma maior efetividade do Poder Judiciário. O trabalho desenvolvido nos Juizados Especiais estaduais vem demonstrando que a conciliação é forma eficaz de resolução de conflitos e que a atuação de conciliadores e juízes leigos tem-se mostrado eficiente instrumento para promover a conciliação como equivalente jurisdicional e desafogar o Judiciário.

Da importância da conciliação no sistema jurídico pátrio

A realidade tem demonstrado a insuficiência do Poder Judiciário para resolver os conflitos sociais, com processos judiciais que se arrastam durante anos, morosos, custosos e ineficientes.

Em diversos casos se verifica empiricamente que, não tendo as partes chegado a um consenso para se conciliar e optado por requerer a atuação do Estado-juiz para decisão do litígio, a solução apresentada pelo magistrado, após longo, custoso e tortuoso processo judicial, é em muito similar às propostas de conciliação que foram aventadas em audiências de conciliação, mas que foram recusadas pelas partes.

Além disso, é bastante comum o sentimento de descontentamento de ambas as partes do processo com o provimento jurisdicional, indicando que a referida solução poderia ter sido implementada com um acordo prévio entre elas, sem a burocracia, os elevados custos e os dissabores emocionais do processo judicial.

Os litígios e conflitos sociais têm-se proliferado na sociedade brasileira, por inúmeros fatores, como a falta de intervenção das agências de regulação²³, a cultura do desrespeito ao consumidor²⁴, a indústria do dano moral e mesmo pela falta de bom senso da comunidade.²⁵

²³ O diálogo assertivo com as Agências Reguladoras Nacionais e com os advogados, partícipes indispensáveis à administração da Justiça, orientados para uma diferenciada postura que devem manter perante os Juizados Especiais, além da participação do Juiz como agente proativo, responsável pela administração da jurisdição em tempo razoável, é que fará a diferença idealizada por aqueles que há vinte anos institucionalizaram os Juizados Especiais no Brasil. A percepção de acúmulo de um determinado tipo de pedido é um sinal que deve despertar a atenção do Juiz para tomar providências concretas, buscando todos os meios de auxílio para agir preventivamente, ou tentar de forma simples estancar o problema com a ajuda dos órgãos colaboradores, especialmente os PROCON. (ANDRIGHI, 2015, p. 9).

²⁴ Contudo, pode-se dizer que percentual significativo da abusividade na utilização da via judicial no Brasil decorre da esperada racionalidade dos agentes econômicos, já que os custos suportados individualmente pelos litigantes são, na maioria das vezes, irrisórios ou, mesmo, inexistentes em decorrência da gratuidade processual. Por conseguinte, qualquer expectativa de ganho (chance de sucesso), por mínima que seja, faz com que um agente de comportamento racional opte pela propositura de uma ação judicial. (TENENBLAT, 2011, p. 24)

²⁵ Neste passo, pode-se tentar uma sistematização dos fatores que, operando como concausas, resultam no excesso de demanda por justiça estatal: (a) desinformação ou oferta insuficiente quanto a outros meios, ditos alternativos, de auto e heterocomposição de litígios, gerando uma cultura da sentença, na expressão de Kazuo Watanabe; (b) exacerbada juridicização da vida em sociedade, para o que contribui a pródiga positividade de novos direitos e garantias, individuais e coletivos, a partir do texto constitucional, projetando ao interno da coletividade uma expectativa (utópica) de pronto atendimento a todo e qualquer interesse contrariado ou insatisfeito; (c) ufanista e irrealista leitura do que se contém no inciso XXXV do art. 5º da CF/1988 – usualmente tomado como sede do acesso à Justiça –, enunciado que, embora se enderece ao legislador, foi sendo gradualmente superdimensionado (ao influxo de motes como ubiquidade da justiça, universalidade da jurisdição), praticamente implicando em converter o que deveria ser o direito de ação (específico e condicionado) em um prodigalizado dever de ação!; (d) crescimento desmesurado da estrutura judiciária – oferta de mais do mesmo sob a óptica quantitativa –, com a incessante criação de novos

Em observância ao princípio ao amplo acesso à Justiça, deve-se permitir que todos os cidadãos levem ao Judiciário o seu interesse supostamente resistido, para que receba uma solução justa e conforme a lei, não sendo possível se filtrar ações para a atuação do Estado-Juiz.²⁶

O Poder Judiciário tem-se mostrado insuficiente para resolver esse excessivo quantitativo de processos submetidos ao seu poder jurisdicional, com elevada demora até o julgamento definitivo do litígio, altos custos para as partes e também para a Administração Pública (que remunera os servidores dos Tribunais e órgãos do Poder Judiciário em que tramitam os processos), gerando intenso sentimento de insatisfação das partes litigantes.²⁷

órgãos singulares e colegiados, e correspondentes recursos humanos e materiais, engendrando o atual gigantismo que, sobre exigir parcelas cada vez mais expressivas do orçamento público, induz a que esse aumento da oferta contribua para retroalimentar a demanda. (MANCUSO, 2011, p. 53-54).

²⁶ Criticando essa interpretação do princípio do acesso à Justiça, Rodolfo Camargo Mancuso entende que não se deve admitir uma profusão sem limites de processos ao Poder Judiciário, devendo-se filtrar as pretensões que merecem ou não a avaliação pelo Judiciário: É tempo de uma revisão, atualizada e contextualizada, do que hoje se deva entender por facilitação do acesso à Justiça, cabendo, para tanto, dar o devido peso à elevada contenciosidade que permeia a contemporânea sociedade de massa, em face da (sempre insuficiente) capacidade instalada do Judiciário para recepcionar o volume crescente de lides. No azo, caberia também fazer uma releitura do sentido da litigiosidade contida, em ordem a fixar critérios para identificação das demandas que, realmente, reclamam passagem judiciária, extremando-as daquelas que possam enquadrar-se em uma razoável faixa de tolerância que cumpre reconhecer como parâmetro de convivência em toda sociedade civilizada (de minimis non curat praetor) e, bem assim, daquelas pendências suscetíveis de encaminhamento a outros órgãos e instâncias capazes de resolvê-las com justiça, em tempo razoável, fora e além da estrutura judiciária estatal. (MANCUSO, 2011. p. 155).

²⁷ A adoção de equivalentes jurisdicionais, em especial a autocomposição, permite com maior vigor a pacificação social, “sendo que o envolvimento das partes favorece as condições para que essas mantenham o seu relacionamento após a solução da desavença”. (HESPANHA, 2009, p. 389).

Diante desse cenário de asoberbamento, ineficácia e insuficiência da máquina judiciária, fica comprometido o princípio constitucional da razoável duração do processo, verdadeiro desdobramento do princípio da Justiça.

Processo justo e processo moroso são noções incompatíveis e inconciliáveis. O processo devido – constitucionalmente exigido – não pode deixar de transcorrer em prazo razoável. A tramitação em tempo excessivo dificulta a defesa e a produção probatória, causando prejuízo à parte. Para além disso, a morosidade dilata o período de incerteza que a pendência de uma ação judicial provoca. Esta indefinição, em alguns casos, tem reflexos nas esferas patrimonial e psicológica do jurisdicionado, não sendo desprezíveis os efeitos negativos advindos em decorrência. (ARRUDA, 2006, p. 90).

A demora na entrega da tutela jurisdicional sempre foi uma preocupação do ordenamento jurídico, uma vez que está imbricada com o princípio da justiça, de modo que somente há justiça se houver a aplicação concreta da lei de forma eficaz e a contento.

[...] nenhum provimento jurisdicional que demore em demasia aproveita a manutenção da confiabilidade na justiça e seus elementos. Não se fala adequadamente de acesso se o simples acionar o Estado-juiz congrega a expectativa de anos para a solução definitiva do conflito.(GIANULO, 2015, p. 12)

O ordenamento jurídico tem vislumbrado no instituto da conciliação uma alternativa para solucionar o problema da insuficiência do Poder Judiciário, retomando a valorização da conciliação como modo alternativo de solução de conflitos e utilizando juízes leigos como auxiliares da Justiça.

Pesquisas recentes e confiáveis mostram que 43% dos brasileiros ao sentirem seus direitos desrespeitados, procuram soluções por conta própria. Só 10% vão diretamente à Justiça. Os outros dividem-se na busca de mediação de advogados, no recurso à polícia, na renúncia ao interesse e, pasmém, até no uso da força. É verdade que, entre os que recorrem ao Judiciário, 46% se declaram satisfeitos e, apenas 23%, incoformados. Mas está claro que isso não pode consolar-nos. Ora, as rápidas transformações por que vem passando, sobretudo nas últimas décadas, a sociedade brasileira, tem agravado esse quadro lastimável, em virtude da simultânea e natural expansão da conflituosidade de interesses que, desaguando no Poder Judiciário, o confronta com sobrecarga insuportável de processos, em todas as latitudes do seu aparato burocrático. E uma das causas proeminentes desse fenômeno está, como bem acentua o Des. Kazuo Watanabe, na falta de uma política pública menos ortodoxa do Poder Judiciário em relação ao tratamento dos conflitos de interesses. O mecanismo judicial, hoje disponível para dar-lhes resposta, é a velha soluçãoa djudicada, que se dá mediante produção de sentenças e, em cujo seio, sob influxo de uma arraigada cultura de dilação, proliferam os recursos inúteis e as execuções extremamente morosas e, não raro, ineficazes. É tempo, pois, de, sem prejuízo doutras medidas, incorporar ao sistema os chamados meios alternativos de resolução de conflitos, que, como instrumental próprio, sob rigorosa disciplina, direção e controle do Poder Judiciário, sejam oferecidos aos cidadãos como mecanismos facultativos de exercício da função constitucional de resolver conflitos. Noutras palavras, é preciso institucionalizar, no plano nacional esses meios (alternativos) como remédios jurisdicionais, e de cuja adoção o desafogo dos órgãos judicantes e a maior celeridade dos processos, que já serão avanços muito por festejar, representarão mero subproduto de uma transformação social ainda mais importante, a qual está na mudança de mentalidade em decorrência da participação decisiva das próprias partes na construção de resultado que, pacificando, satisfaça seus interesses. (PELUSO, 2010, p. 9-10)

Nesse sentido, o instituto da conciliação tem sido desenvolvido no ordenamento jurídico pátrio como forma alternativa ao processo estatal para solução dos conflitos interpessoais em razão da insuficiência do modelo jurisdicional formal, o qual vem demonstrando não conseguir solucionar todos os problemas que são colocados sob a tutela e jurisdição estatal, agravando os problemas e conflitos estatais.

Melhor seria se não fosse necessária tutela alguma às pessoas se todos cumprissem suas obrigações e ninguém causasse danos nem se aventurasse em pretensões contrárias ao direito. Como esse ideal é utópico, faz-se necessário pacificar as pessoas de alguma forma eficiente, eliminando os conflitos que as envolvem e fazendo justiça. O processo estatal é um caminho possível, mas outros existem que, se bem ativados, podem ser de muita utilidade. (DINAMARCO, 2005, p. 138)

A conciliação, seja em fase pré-processual ou mesmo processual, tem-se mostrado eficiente forma alternativa à jurisdição estatal para pôr fim ao conflito de interesses entre as partes de modo simples, eficaz, acessível e célere, evitando a movimentação desnecessária da máquina judiciária.

A primeira característica dessas vertentes alternativas é a ruptura com o formalismo processual. A desformalização é uma tendência, quando se trata de dar pronta solução aos litígios, constituindo fator de celeridade. Depois, dada a preocupação social de levar a justiça a todos, também à gratuidade constitui característica marcante dessa tendência. Os meios informais gratuitos (ou pelo menos baratos) são obviamente mais acessíveis a todos e mais céleres, cumprindo melhor a função pacificadora. Por outro lado, como nem sempre o cumprimento estrito das normas contidas na lei é capaz de fazer justiça em todos os casos concretos, constitui característica dos meios alternativos de pacificação social também a delegalização, caracterizada por amplas margens de liberdade nas soluções não-jurisdicionais (juízos de equidade e não juízos de direito, como no processo jurisdicional). (CINTRA et al, 2008, p. 32)

A conciliação tem-se mostrado a mais eficiente forma de resolução de conflitos, primeiro porque representa uma solução aceitável e querida por ambas as partes, além de manter uma boa relação entre elas, sem os rancores decorrentes da instrução probatória processual. Nesse sentido, vale mencionar a elucidativa reflexão da juíza federal Thaís Schilling Ferraz sobre a conciliação:

A vida forense diária ensina que a melhor sentença não tem maior valor que o mais singelo dos acordos. A jurisdição, enquanto atividade meramente substitutiva, dirime o litígio, do ponto de vista dos seus efeitos jurídicos, mas na imensa maioria das vezes, ao contrário de eliminar o conflito subjetivo entre as partes, o incrementa, gerando maior animosidade e, em grande escala, transferência de responsabilidades pela derrota judicial: a parte vencida dificilmente reconhece que seu direito não era melhor que o da outra, e, não raro, credita ao Poder Judiciário a responsabilidade pelo revés em suas expectativas. O vencido dificilmente é convencido pela sentença e o ressentimento, decorrente do julgamento, fomenta novas lides, em um círculo vicioso.

Na conciliação, diferentemente, não existem vencedores nem perdedores. São as partes que constroem a solução para os próprios problemas, tornando-se responsáveis pelos compromissos que assumem, resgatando, tanto quanto possível, a capacidade de relacionamento. Nesse mecanismo, o papel do juiz não é menos importante, pois é aqui que ele cumpre sua missão de pacificar verdadeiramente o conflito. (FERRAZ, 2006, p. 1)²⁸

Em verdade, a conciliação vem assumindo com maior vigor papel de relevância no sistema jurídico brasileiro, em razão da constatada insuficiência do Poder Judiciário diante da vultosa quantidade de processos.

²⁸ FERRAZ, Taís Schilling. A conciliação e sua efetividade na solução dos conflitos. Disponível em: <www.stf.jus.br/arquivo/cms/conciliarConteudoTextual/anexo/Conciliacao.doc>. Acesso em: 21 jan 2017.

Diante dessa inafastável constatação, o ordenamento jurídico vem buscando alternativas para solucionar o problema e a principal delas nos parece ser desenvolver e aperfeiçoar os mecanismos de conciliação.

Da origem e do atual papel do juiz leigo

A conciliação foi instituída no ordenamento jurídico brasileiro já na primeira Constituição, de 1824, em que foi criada a Justiça de paz, a qual exerceria a magistratura juntamente com os juízes togados, e ficaria responsável principalmente pela conciliação dos litígios.

Em face do fechamento da Constituinte, Pedro I solicitou ao Conselho de Estado um projeto de Constituição para o Império do Brasil. Desta vez, a conciliação apareceu limpidamente, demarcada no art. 161 do seguinte modo: 'Sem se fazer constar que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará processo algum'. O artigo entregava o encargo aos juízes de paz eleitos. A redação final do texto de 1824 conservou tais preceitos. O projeto de lei que regularia a novíssima Justiça de Paz brasileira, entretanto, só seria proposto em 1826, com aprovação no ano seguinte por meio da lei de 15 de outubro de 1827. Já a norma que organizou as eleições do cargo entrou em vigor a partir da lei de 1º de outubro de 1828 (Campos e Vellasco, 2011: 381). Isso significa que, por um bom tempo, não havia juízes de paz para promover a conciliação exigida pela Constituição. Desse modo, já em 1824, Pedro I determinou que todos os juízes e autoridades do Império deveriam observar o mandamento constitucional e promover a conciliação (Decreto de 17 de novembro de 1824). A decisão foi tomada a partir do recebimento de diversas reclamações, sobretudo de moradores afastados dos grandes centros, a quem estava sendo negada a abertura de processos por falta de conciliador. (CAMPOS; SOUZA, 2016, p. 227-228)

Os juizes de paz eram eleitos pelo povo e não possuíam conhecimento sobre o Direito, entretanto, representavam garantia de acesso à Justiça às pessoas que não residiam nos centros urbanos, únicos locais em que havia conciliadores dotados de poder estatal para realizar a conciliação do litígio e, não o alcançando, permitisse às partes a propositura de ação judicial. Durante o Império no Brasil, essa estrutura teve papel de grande relevância no Judiciário brasileiro, desenvolvendo os juizes de paz além das funções conciliatórias, atividades de polícia e de administração.

Entretanto, com o advento da República, a Justiça de Paz, assim como o instituto da conciliação, deixou de ser relevante para o ordenamento jurídico, tendo sido retirados os poderes dos juizes de paz e ainda relegada a segundo plano o papel da conciliação, com o robustecimento das atividades jurisdicionais e do papel do juiz togado.

A Constituição Federal de 1988 deu grande passo para o reestabelecimento da conciliação ao determinar a criação dos Juizados Especiais (que já haviam sido previstos na Lei n.º 7.244/1984, mas que não haviam ainda sido implementados) e também por prever a criação dos juizes leigos para atuarem perante esses Juizados, com atribuições bastante similares às que possuíam os juizes de paz no período imperial, com atribuições de realizar e promover a conciliação entre as partes processuais; realizar audiências e auxiliar o magistrado na instrução probatória e ainda fazer projetos de sentença, a serem homologados pelo juiz.

Apesar de ter sido mantida a Justiça de Paz pela Constituição Federal de 1988, essa não tinha as mesmas funções que exercia em períodos anteriores no ordenamento jurídico brasileiro. Em verdade, grande parte das atribuições que já foram exercidas pelos juizes de paz, foram atribuídas aos juizes leigos, com atuação limitada ao âmbito dos Juizados Especiais.

Assim como os juizes de paz no período imperial, os juizes leigos foram criados com a função precípua de promover a conciliação.

Em 1995, foi regulamentada a função dos juízes leigos pela Lei n. 9.099. Entretanto, vários Estados ainda não instituíram em sua organização judiciária a figura dos juízes leigos.

Os Juizados Especiais representam a principal porta de acesso dos cidadãos ao Judiciário, criados com a missão de ampliar e facilitar o acesso à Justiça, mas também de promover soluções céleres,. Os Juizados recebem quantitativo expressivo de processos, em números muito maiores do que as varas cíveis. Nesse sentido, torna-se imprescindível desenvolver alternativas à resolução de conflitos, sob pena de se inviabilizar a atuação dos Juizados Especiais.

Outrossim, outro ponto de destaque para a especialização dos Juizados Especiais Cíveis para a solução de litígios de consumo diz respeito à adoção da conciliação. Com efeito, entre as diretrizes dos Juizados Especiais está a busca, sempre que possível, da conciliação ou da transação (art. 2º, da Lei n. 9.099/1995). E, entre os princípios da Política Nacional das Relações de Consumo, está a criação de mecanismos alternativos de solução de conflitos (art. 4º, V, do Código de Defesa do Consumidor). Logo, nessas Justiças especializadas, deve haver intenso investimento na prática de conciliação, com o recrutamento e treinamento de conciliadores e juízes leigos (art. 7º, da Lei n. 9.099/1995) que tenham a real consciência do seu importante papel na resolução dos litígios consumeristas, evitando, assim, o prolongamento desnecessário dos conflitos e o desgaste excessivo das partes – principalmente do consumidor, parte vulnerável da relação –, bem como permitindo a efetiva reparação/abstenção da ofensa ou da lesão aos direitos básicos do consumidor. (CORDEIRO; GOMES, 2015, p. 41)

Para assegurar o cumprimento da finalidade para a qual foi o Juizado Especial criado, diversos Tribunais têm instituído juízes leigos para auxiliar no trabalho do magistrado.

A figura do conciliador e a do juiz leigo representam a consolidação da participação popular na administração da Justiça. Não devemos cultivar receios ou preconceitos com a participação de profissionais não investidos nas funções jurisdicionais para a prática de atos típicos da atividade judiciária. (...) O objetivo primordial do Sistema dos Juizados Especiais está na diluição dos conflitos (leia-se conciliar) e não apenas na sua resolução (leia-se sentenciar), porque somente o desaparecimento dos conflitos devolverá a paz aos espíritos, propiciando o restabelecimento e a permanência dos laços, quer de afetividade, quer de caráter negocial. (ANDRIGHI, 2005, p. 2)

Os juízes leigos têm desenvolvido especialmente as funções de promover a conciliação; presidir audiências e desenvolver projetos de sentença para apreciação do magistrado, promovendo maior eficiência à atuação jurisdicional, que atinge níveis maiores de efetividade e celeridade.

O juiz leigo é um mecanismo mais avançado no desenvolvimento e na aceleração do procedimento adotado pelos juizados. Com ele, podemos multiplicar o número de audiências de instrução e julgamento realizadas. (ANDRIGHI, 2015, p. 8)

Tendo a conciliação se tornado o principal equivalente jurisdicional e sendo incentivada pelo ordenamento jurídico, compete aos juízes leigos buscar ao máximo o entendimento e a conciliação entre as partes.

E é nesse ponto que já se vem identificando grande contribuição dos juízes leigos.

De acordo com levantamento do Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2015, os tribunais de Justiça que já adotam a figura do juiz leigo no país são os do Acre,

Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná e Rio de Janeiro.²⁹

Com base nos dados apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça do ano de 2016, referente ao ano-base 2015 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016), nos Tribunais em que foram instituídos os juízes leigos, os níveis de conciliação nos Juizados Especiais foram consideravelmente superiores aos Juizados Especiais em que não há efetiva atuação dos juízes leigos.

Nos estados em que houve a implementação efetiva dos juízes leigos, a média do índice de resolução de conflitos por meio de conciliação foi de 25,88%, enquanto que nos estados em que não houve essa implementação definitiva esse percentual médio de resolução de conflitos por meio de conciliação foi de 18%.³⁰ Isso quer dizer que num universo de 10.000 processos para cada estado, nos estados em cujos juizados especiais há atuação dos juízes leigos, 2.588 processos são resolvidos por meio de conciliação entre as partes, enquanto, nos Juizados em que não há atuação dos juízes leigos, esse número cai para 1.800.

Por esses dados já é possível verificar a relevância dos juízes leigos na promoção da conciliação, sendo profissionais cuja atividade é voltada exatamente para essa finalidade. Além disso, por serem os juízes leigos recrutados entre profissionais advogados com atuação na comarca, e, por isso, constarem eles com experiência forense de reconhecer os limites das partes na conciliação, permite-se que tenham

²⁹ Nos tribunais do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, os juízes leigos existem, mas em poucas Varas de Juizados Especiais. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015)

³⁰ Nesses números não são considerados os dados do estado do Piauí, uma vez que não houve essa informação no Relatório do Conselho Nacional de Justiça, bem como foi considerado como não implementada a função de juiz leigo nos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, tendo em vista informação do próprio CNJ de que nesses estados apenas poucos juizados contavam com atuação de juízes leigos.

atuação precisa para convencer os litigantes a encontrar a melhor solução para o caso concreto por meio da autocomposição, sem a necessidade concreta do Estado-juiz.

Por essas razões e com amparo nos dados estatísticos apresentados, pode-se concluir que a implementação dos juízes leigos nos Juizados Especiais é alternativa eficiente para a promoção da conciliação como equivalente jurisdicional e para se alcançar os objetivos que o ordenamento jurídico vem buscando com o incentivo a essas técnicas alternativas de resolução de conflitos, em especial assegurar aos cidadãos amplo acesso à Justiça e promover duração célere e razoável aos processos, aumentando a eficiência e produtividade do Poder Judiciário.

Dessa forma, assim como os juízes de paz no período do Brasil Império, que representam a origem e inspiração para sua criação, os juízes leigos vêm desenvolvendo papel relevante no ordenamento jurídico brasileiro no tocante à conciliação e sua atuação deve ser incentivada e estruturada a fim de que contribuam de forma mais relevante para o desenvolvimento das formas alternativas de resolução de conflitos e, com isso, assegurando-se uma eficiência do Poder Judiciário e uma duração razoável dos processos como corolário do princípio do acesso à Justiça.

Considerações finais

A conciliação desde o Brasil colônia foi incentivada como um instrumento necessário de solução alternativa de conflitos, de tal modo que foi determinado na primeira Constituição do Brasil (Constituição de 1824) a sua tentativa como procedimento essencial para o ajuizamento de ações judiciais. E foram os juízes de paz os primeiros encarregados de promover a conciliação, ganhando essa função grande importância no Brasil Império.

No Brasil República a conciliação foi relegada pelo ordenamento jurídico, seja pela influência do positivismo jurídico, seja pelos abusos dos juízes de paz na sua condução, o que acabou por centralizar o processo judicial na jurisdição e no juiz,

culminando com a insuficiência do Poder Judiciário e sua crise de credibilidade, em razão do elevado número de processos, da dificuldade dos juízes de resolver todos os conflitos e do elevado tempo para se julgar os processos.

Na Constituição Federal de 1988, a conciliação volta a ser considerada peça importante para o desenvolvimento do sistema jurídico como equivalente jurisdicional e forma alternativa de resolução de conflitos necessária à promoção da duração razoável do processo. Nesse sentido, determinou a criação de Juizados Especiais para julgamento de questões de menor complexidade e com foco na conciliação, tendo, com inspiração nos juízes de paz do Brasil Império, para isso, criado a figura dos juízes leigos, cuja função precípua é a de desenvolver a conciliação nos Juizados Especiais.

A atuação dos juízes leigos, apesar de ainda pouco estruturada e incentivada, tem-se mostrado relevante instrumento para a promoção da conciliação, com aumento significativo dos índices de autocomposição, razão pela qual deve ser desenvolvida e incentivada pelo sistema jurídico para cumprir os princípios de acesso à Justiça e de duração razoável do processo.

Referências

ABELHA, Marcelo. Manual de direito processual civil, 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. Corregedora Nancy Andrighi defende a retomada da simplicidade e informalidade nos Juizados Especiais como forma de celebrar os 20 anos da Lei 9.099/1995: depoimento. [15 de dezembro de 2015]. Brasília: Revista CNJ. Entrevista concedida em comemoração aos 20 anos dos Juizados Especiais.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. Juiz leigo: adoção necessária nos juizados especiais. Brasília, DF, 22 jul. 2005. Disponível em:

<https://www.tjms.jus.br/juizados/doutrina/DTR_20050607181644.pdf>.

Acesso em: 03 set. 2017.

ARRUDA, Samuel Miranda. **O direito fundamental à razoável duração do processo.**

Brasília: Brasília jurídica, 2006

BAPTISTA, Francisco Paula. **Compêndio de theoria e prática do processo civil comparado com o commercial e da hermenêutica jurídica.** 8. ed. São Paulo:

Saraiva, 1907.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito.** São Paulo:

Ícone, 1995.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2016: ano-base 2015.** v.

II. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <

<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/05/4c12ea9e44c05e1f766230c0115d3e14.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Mediação e conciliação, qual a diferença?*

Brasília. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao>>. Acesso em 18 jan 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *O que faz o juiz leigo?*. Brasília. Disponível

em: <www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62451-o-que-faz-o-juiz-leigo>. Acesso em: 18 jan 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Tribunais de Justiça contratam juízes leigos**

para reforçar Juizados Especiais. Brasília. 2015. Disponível em:

<<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/80753-tribunais-de-justica-contratam-juizes-leigos-para-reforcar-juizados-especiais>>. Acesso em 01 set. 2017.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil**, de 25.03.1824. Rio de Janeiro,

1824.

Disponível

em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em 18 jan 2017.

BRASIL. Decreto n.º 359, de 26 de abril de 1990. Rio de Janeiro, 1890. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-359-26-abril-1890-506287-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25 jan 2017.

BRASIL. *Decreto-Lei n.º 1.608*, de 18.09.1939. Rio de Janeiro, 1939. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1608.htm>. Acesso em: 25 jan 2017.

BRASIL. *Lei n.º 13.105*, de 16.03.2015. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em 25 jan 2017.

BRASIL. *Lei n.º 5.869*, de 11.01.1973. Brasília, 1973. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869impressao.htm>. Acesso em 25 jan 2017.

BRASIL. Lei n.º 7.244, de 07 de novembro de 1984. Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7244.htm>. Acesso em: 25 jan 2017.

BRASIL. Lei n.º 9.099, de 26.09.1999. Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm>. Acesso em 25 jan 2017.

BRASIL. *Lei n.º 9.958*, de 12.01.2000. Brasília. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9958.htm>. Acesso em 25 jan 2017.

BRASIL. Resolução Imperial de 28 de dezembro de 1876. Rio de Janeiro.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.139 e 2.160*. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. 23 de outubro de 2009. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1804602>>. Acesso em 25 jan 2017.

BUZAID, Alfredo. **Estudos e pareceres de direito processual civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

CAMPOS, Adriana Pereira e SOUZA, Alexandre de Oliveira Bazílio. *A Conciliação e os Meios Alternativos de Solução de Conflitos no Império Brasileiro*. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 59, n.º1, 2016. p. 271-298.

CAMPOS, Adriana Pereira; VELLASCO, Ivan. Juízes de Paz, mobilização e interiorização da política. In: CARVALHO, José Murilo; CAMPOS, Adriana (Org.). **Dimensões da Cidadania**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CARVALHO, José Murilo. Cidadania: tipos e percursos. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, n.18, 1996. p. 337-360.

CAVALCANTE, Nykson Mendes Lacerda. *A conciliação como instrumento de pacificação social na resolução de conflitos*. 2013. Disponível em: <<http://www.editorajc.com.br/2013/08/a-conciliacao-como-instrumento-de-pacificacao-social-na-resolucao-de-conflitos/>>. Acesso em 11 jan 2017.

CAYRES, Nelson A. Vem ai o novo CPC. **Direito em ação, Brasília**, v.9 n.1, jul./dez. 2012. p. 13-46.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

CODA, Alexandra. Os eleitos da Justiça: a atuação dos juízes de paz em Porto Alegre (1827-1841). Dissertação (Mestrado em História) — Programa de Pós-Graduação em História, UFRGS, Porto Alegre, 2012.

- CORDEIRO, Carlos José; GOMES, Josiane Araújo. Juizados Especiais Cíveis e litígios consumeristas: necessidade de especialização jurisdicional. **Revista CNJ**, Brasília, v. 1, dezembro 2015, p. 36-43. 2015.
- CORREA, Guilherme Augusto Bittencourt. *O papel do condutor do processo - Juiz Togado, Juiz Leigo e Conciliador - no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais*. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/22022/DISSERTACAO%20-%20MESTRADO%20-%20GUILHERME%20AUGUSTO%20BITENCOURT%20CORREA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 26 jan 2017.
- DE PINHO, Humberto Dalla Bernardina. Art. 166. In: STRECK, Lenio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo (orgs). *Coentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2016.
- DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 17. ed. Salvador: Jus Podivm, 2015.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- FERRAZ, Taís Schilling. *A conciliação e sua efetividade na solução dos conflitos*. Disponível em: <www.stf.jus.br/arquivo/cms/conciliarConteudoTextual/anexo/Conciliacao.doc> . Acesso em: 21 jan 2017.
- FERREIRA, J. O. Cardona. **Justiça de Paz. Julgados de Paz. Abordagem numa perspectiva de Justiça/Ética/Paz/Sistemas/Historicidade**. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.
- FLORY, Thomaz. *El juez de paz y El jurado em El Brasil imperial (1808-1871)*. México: Fondo de Cultura Economia, 1986.

- GIANULO, Wilson. *A demora na entrega da tutela jurisdicional*. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, MACKENZIE, São Paulo, 2015.
- HESPANHA, Antonio Manuel. *O caleidoscópio do direito: o direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje*. Coimbra: Almedina, 2009.
- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- MAGANO, Octávio Bueno. *Direito e repressão*. Arquivos do Ministério da Justiça. Brasília, n.º 167, v. 39, p. 41-46, nov. 1985.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas*. São Paulo: RT, 2011.
- MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz, *Manual do processo de conhecimento*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 1999.
- PELUSO, Antonio Cesar. *Discurso de posse na Presidência do Supremo Tribunal Federal*. Supremo Tribunal Federal – Secretaria de documentação, 2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/discursoPeluso.pdf>>. Acesso em 31 ago 2017.
- PONCIANO, Vera Lúcia Feil. *Morosidade do poder judiciário: prioridades para a reforma*. *Revista Scientia Iuris*, Londrina, n. 11, p. 209-226, nov. 2007.
- PORTUGAL. *ORDENAÇÕES FILIPINAS*. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1984.
- RIBAS, Antonio Joaquim; RIBAS, Júlio Adolpho. *Consolidação das leis do processo civil*. Rio de Janeiro: Dias da Silva Junior, 1879.

SLEMIAN, Andréa. **Sob o império das leis: Constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1822-1834)**. São Paulo: Hucitec/Fapesp, 2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão n.º 40, Ministério Público Federal (autor) e Tribunal de Justiça do estado do Acre e outros (requeridos). Brasília, 04 de abril de 2017.

TENENBLAT. Limitar o acesso ao Poder Judiciário para ampliar o acesso à justiça. **Revista CEJ**, Brasília, a. XV, n. 52, jan./mar. 2011, p. 23-35.

WEINRIB, Ernest J. Legal formalism: on the immanent rationality of law. **Yale Law Journal**, y. 97, p. 949-1016. 1988.