

Auxílio emergencial como estudo de caso: formas de enfrentamento à litigância repetitiva de Direito Público

Adriana Carneiro da Cunha Monteiro Nóbrega

Márcio Flávio Lins de Albuquerque e Souto

Resumo: O artigo tem como objeto o estudo do tratamento conferido às demandas relativas ao auxílio emergencial, apresentando como objetivo analisar as principais iniciativas nas searas de prevenção de litígios, atuação pré-processual e estabelecimento de fluxos processuais diferenciados. Serão abordados, conforme a metodologia de pesquisa, os cruciais desafios bem como as estratégias de enfrentamento, inclusive quanto ao acesso à Justiça digital, enfatizando-se o diálogo interinstitucional e o contexto da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos e suas bases teóricas. Os resultados destacam a atuação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Conflitos vinculados aos Tribunais e dos Centros de Conciliação na abordagem da litigância repetitiva de direito público.

Palavras-chave: Auxílio emergencial. Desafios. Estratégias. Diálogo interinstitucional. Tratamento adequado.

Abstract: The object of the article is the study of the treatment given to demands related to emergency assistance, aiming to analyze the main initiatives in the fields of litigation prevention, pre-procedural action and establishment of differentiated procedural flows. According to the research methodology, the main challenges and coping strategies will be addressed, including access to digital justice, emphasizing the inter-institutional dialogue and the context of the National Judicial Policy for the Adequate Treatment of Conflicts and its theoretical bases. The results highlight the performance of the National Council of Justice – CNJ, the Permanent Nucleus of Consensual Methods of Conflicts linked to the Courts and the Conciliation Centers in the approach to repetitive litigation under public law.

Keywords: Emergency Assistance. Challenges. Strategies. Interinstitutional dialogue. Appropriate treatment.

1 Introdução

O cenário de pandemia gerou a necessidade de 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 disseminação do novo coronavírus (SARS-CoV-2).

O regramento encontra-se nas Leis n. 13.982/2020 e 13.998/2020, no Decreto n. 10.316/2020, bem como nas MPs n. 1.000/2020 (auxílio residual) e 1.039/2021 (auxílio emergencial 2021).

Tratando-se de benefício assistencial de caráter alimentar implantado em período de contingência social, já era 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), mesmo depois de revisão para o patamar, para o patamar de 68 milhões, montante ainda assim expressivo, surgiu a necessidade de mobilização da estrutura judiciária para o adequado enfrentamento da demanda de caráter excepcional,

inclusive quanto a soluções de acesso à Justiça digital.

Esforços surgiram de todas as regiões da Justiça Federal do país, capitaneados pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, resultando em iniciativas em estratégia tripla: prevenção do litígio, atuação pré-processual e diferenciação dos fluxos processuais.

O objetivo geral do trabalho consiste em avaliar a importância do tratamento adequado da litigiosidade recorrente de direito público, considerando estudo de caso (auxílio emergencial).

A pesquisa terá como foco, 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, o que justifica a relevância do tema investigado.

O presente artigo, baseado em pesquisa nas bases de dados de acesso público dos órgãos estudados, propõe-se a oferecer um breve panorama dessas várias iniciativas, centrando-se, igualmente, no papel dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Conflitos e dos Centros Judiciários

de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania (Centros de Conciliação ou Cejuscs), com inserção no contexto da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos, instituída pela Resolução CNJ n. 125/2010, bem como procedendo à incursão da temática em suas bases teóricas, a saber, sistema judicial multiportas, *design* de sistemas de disputas em perspectiva macro e teoria da legitimação pelo procedimento.

2 Desenvolvimento

2.1 Desafios e principais problemas verificados

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

A Nota Técnica n. 3/2020 do Centro de Inteligência da Justiça Federal de Pernambuco de 18 de junho de 2020 e a Nota Técnica Conjunta n. 3/2020 dos Centros Locais de Inteligência de São Paulo, Rio de Janeiro e Alagoas de 21 de julho de 2020 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.

2.2 Propostas e estratégias de enfrentamento

2.2.1 Prevenção de litígios

Na seara da prevenção de litígios, destaca-se a atuação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, na construção do diálogo inter e intrainstitucional, notadamente na formalização de Acordos de Cooperação com o Ministério da Cidadania, facilitando os trâmites e o intercâmbio de informações necessários 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 entendimento da realidade da litigância repetitiva extraordinária, levantamento de estatísticas e incentivo à delimitação de estratégias de otimização dos trabalhos.

O caso coronavírus – covid-19 foi incluído entre os temas que integram o Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão pela Portaria CNJ n. 57/2020, com o objetivo de acompanhar e supervisionar as medidas levadas a efeito pelos tribunais em relação ao tema, para melhor equacionamento das providências necessárias, de cunho judicial e extrajudicial, além de favorecer o intercâmbio de informações entre as instituições envolvidas. A inclusão do assunto covid-19 e, ainda, Auxílio Emergencial, no Sistema de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas (TPU) teve importante impacto na catalogação dos dados, diagnóstico e formulação das estratégias de atuação, potencializada pela obrigatoriedade de os Tribunais comunicarem ao CNJ acerca das decisões relacionadas ao assunto coronavírus.

De acordo com dados do Observatório Nacional de Crise Covid-19 (atualização em 10/5/2021), disponíveis no *site* do CNJ (www.cnj.jus.br. Acesso em: 10 set. 2021), 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.

Grande parte dessa realidade de prevenção de litígios deu-se em função das diretrizes levadas a efeito pelo CNJ no manejo administrativo focado na trajetória e origem do conflito.

2.2.2 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.

Dentro da perspectiva da Agenda 2030, o Conselho Nacional de Justiça (Observatório de Crise Covid-19, Corregedoria Nacional de Justiça e Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável), por meio do Programa de Direitos Humanos, idealizou, juntamente com o Tribunal Regional Federal da 3ª Região e com diversos parceiros do sistema de justiça, como a Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP, os Ministérios Públicos Federal e Estadual e as Defensorias Públicas 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).

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, igualmente voltados à inclusão digital: 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 dos documentos até emissão do RG com todos os elementos necessários; celeridade; resolutividade.

Nos termos da Nota Técnica NI CLISP Conjunta n. 3/2020 – CLISP/CLIRJ/CLIALN, os cartórios extrajudiciais (ARPEN/SP e ARPEN/Brasil), Polícia Civil – Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt (IRGD), a Polícia Federal, a 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.

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 n. 41/2020, base da Portaria n. 423, de 19 de junho de 2020, firmada entre o Ministério da Cidadania e a Defensoria Pú-

blica da União, possibilitou a contestação extrajudicial pelo próprio órgão de assistência judiciária gratuita, permitindo a resolução das demandas ainda na fase administrativa.

2.2.3 Fluxos processuais diferenciados

A rotina processual também precisou ser reorganizada, com a adoção de procedimentos e ritos específicos voltados ao melhor tratamento da demanda, merecendo destaque: a padronização da atarização nos Juizados Especiais Federais (Jefs), inclusive na modalidade eletrônica; 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 – Caixa, instituição financeira responsável pela mera operacionalização do pagamento, sem atribuição decisória sobre o ato de concessão).

Ademais, ações civis públicas foram igualmente interpostas, 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.

2.3 Política judiciária nacional de tratamento adequado de conflitos e bases teóricas (Atuação do CNJ, Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Conflitos e Centros de Conciliação; Conciliação pré-processual)

É certo que a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, instituída pelo art. 1º da Resolução CNJ n. 125/2010, objetiva assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade, garantindo a efetividade da solução adequada e pacificadora das lides.

Kazuo Watanabe (WATANABE:2020), ao tratar da Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), 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 métodos consensuais que são a mediação, a conciliação e a negociação.

Ainda, o autor indica os pilares básicos para implementação dessa sistemática, relacionando-os aos Centros Judiciários de Resolução Consensual de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) e ao respectivo papel na interlocução interinstitucional e relevância na prevenção dos conflitos (WATANABE, 2020):

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.

Tais ponderações são ainda mais verdadeiras e relevantes quando se considera a realidade do volume crescente de demandas, notadamente de massa, cujas características e efeito multiplicador estão a desafiar o modelo jurídico-tradicional baseado na solução heterocompositiva, clamando por iniciativas inovadoras, 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.

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 a melhoria e eficiência do Judiciário.

Não se trata, aqui, de abandonar o método adversarial, mas de racionalizar, eticamente, 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.

Sendo certo que não cabe mais discussão a respeito da pertinência em si da aplicação da consensualidade como via adequada ao manejo das lides, particularmente as de cunho recorrente, impõe-se a criação de mecanismos efetivos de implementação, que funcionem, em sequência, como facilitadores de portas de entrada, processamento adequado conforme as características da lide (Desenho de Solução de Disputas) e, por fim, vias de saída verdadeiramente apaziguadoras da crise subjacente.

A propósito, adota-se aqui a conceitualização da técnica de desenho de sistemas de resolução de disputas preconizada por Diego Faleck (2018), 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, gerencia-

mento e resolução de disputas”.

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.

Nesse contexto, o papel dos órgãos responsáveis pela formulação e execução das políticas de conciliação e mediação (CNJ, Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e Centros de Conciliação) emerge de forma a constituírem-se como autênticos facilitadores dessa política judiciária de tratamento adequado de conflitos, com reforço regulatório do Código de Processo Civil (art. 3º, §§ 2º e 3º e art. 165) e da Lei da Mediação (Lei n. 13.140/2015, art. 24), em atuação pré e processual.

A concepção de sistema judicial multipartas ou Tribunal Multipartas foi cunhada pelo pesquisador e professor da Harvard Law School Frank Sander, materializando-se na ideia de que, na própria estrutura do sistema de justiça, devem ser disponibilizados, após triagem conforme o tipo de controvérsia, o método adequado para o atingimento dos efeitos mais exitosos e os instrumentos de operacionalização respectivos.

A propósito do tema, dissertam Tânia Lobo Muniz e Marcos Claro da Silva (2018):

Sobre o estabelecimento de um sistema multipartas de solução de conflitos, Frank Sander levanta quatro pilares para a sua instituição efetiva, a saber: (i) a institucionalização dos meios alternativos de solução de conflitos; (ii) a escolha do método a partir de uma triagem feita por um expert; (iii) adequada formação dos profissionais que irão manejar o conflito a partir destes métodos, incluindo advogados e mediadores/conciliadores; (iv) 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 - MASC.

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.

O problema do acesso à justiça em tempo hábil é complexo e, por conta de sua proporção, requer uma solução conjunta, que envolva todos os atores sociais que lidam com os conflitos de interesse, inclusive as próprias partes. Por isso, a abordagem sistêmica deve ser iniciada com uma perspectiva inclusiva, em termos de política pública, capaz de integrar todas as partes envolvidas em todo o processo, otimizando, dessa forma, a resolução de conflitos.

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 multipartas ou de um sistema multipartas 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 dispõem 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 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.

Na seara do sistema judicial multipartas e relacionamento com os meios consensuais, merece destaque o texto de Priscilla P. Costa Correa (2016), ao tratar de acesso à justiça e prevenção e equacionamento de conflitos:

Ao incorporar conciliação e mediação como etapas obrigatórias do processo civil, o legislador brasileiro promoveu uma aproximação do nominado ‘Tribunal multipartas’, 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.

A ideia desenvolvida pela autora avança quanto à reflexão acerca do emprego do modelo multiportas no tratamento adequado das demandas repetitivas, com enfoque sobre as tentativas prévias de conciliação, anteriores ao ajuizamento dos feitos, decorrentes do fortalecimento do diálogo interinstitucional (CORREA, 2016):

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.

Acerca da viabilização de soluções por diálogo institucional, dissertam Clèmerson Merlin Clève e Bruno Meneses Lorenzetto (2015):

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.

O fomento à utilização das reclamações pré-processuais insere-se nesse contexto, fundamentado na categorização prévia de demandas, com base em critérios estabelecidos interinstitucionalmente, na esteira de um modelo multifacetário de organização judiciária que permita o direcionamento adequado do conflito, a partir de suas especificidades.

A abordagem das demandas a partir da categorização prévia 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 as reclamações pré-processuais, precedidas de parametrização entre os órgãos envolvidos, poderiam se constituir em instrumento adequado ao manejo do litígio.

Conforme o referencial teórico em que se embasa o presente trabalho, o papel de interlocução interinstitucional do juiz se legitima enquanto perspectiva ética na medida em que busca materializar o princípio da procedimentalização da isonomia, ensejando a validação ética pela legitimação social.

Nessa esteira, a teoria da legitimação pelo procedimento, conforme preconizada por Niklas Luhmann (1980), apresenta-se igualmente como substrato teórico desta pesquisa.

Na visão de Luhmann, o direito, en-

quanto delimitador das interações sociais, acaba atuando na estabilização das expectativas, o que favorece a aplicação de um procedimento previamente estabelecido como forma de legitimação, sendo os procedimentos entendidos como (1980):

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.

Desse modo, o diálogo interinstitucional, notadamente nas demandas de massa ou repetitivas, proporciona a formação de uma linha de atuação baseada em critérios de padronização, cuja legitimidade ética se assenta na aceitação de um procedimento voltado ao tratamento isonômico das demandas.

Sobre o princípio da procedimentalização da isonomia aplicado à lógica das demandas repetitivas de direito público, afirma Marco Bruno Miranda Clementino (2016):

(...) 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.

Referido princípio, na condução adequada das lides, notadamente as de direito público (característica marcante dos litígios submetidos à Justiça Federal), é hábil a informar a formatação do desenho das reclamações pré-processuais, operacionalizadas por diálogo interinstitucional, de modo a funcionar como instrumento de incentivo à solução prévia consensual, de amplo alcance e potencialmente exitosa na abordagem das demandas repetitivas de direito público, se precedidas de parametrização de critérios que garantam a isonomia em sua operacionalização.

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 estrutura do sistema judicial, à orientação e informação da sociedade civil quanto à sua própria capacidade de resolução de conflitos, configurando-se, na atual realidade, como mecanismo de gestão processual potencialmente hábil ao tratamento das demandas, notadamente as repetitivas de direito público, facilmente parametrizáveis, a partir da fixação de critérios viáveis por cooperação interinstitucional.

Ao mesmo tempo, no contexto da Agenda 2030 da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável, especialmente quanto aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 (Paz, Justiça e Instituições eficazes) e 17 (Parcerias e Meios de Implantação), a utilização do referido instrumento favoreceria o fortalecimento do papel interinstitucional do Centro de Conciliação como unidade judiciária flexível e catalisadora de novas ideias e perspectivas, contribuindo para a prevenção do conflito e para a eficiência do sistema de justiça, ao passo em 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.

Por fim, a utilização das reclamações

pré-processuais no tratamento da litigiosidade recorrente funcionaria como método de avaliação de alternativas, com base nos pressupostos do Sistema Judicial Multipor-tas, de forma a permitir, por meio da racionalização ética do encaminhamento das controvérsias e 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).

2.4 Principais iniciativas

Neste tópico, serão apresentadas as iniciativas que mais se destacaram relativamente ao tratamento das demandas de auxílio emergencial, abrangendo as cinco regiões da Justiça Federal brasileira.

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 (Acesso em: 8 ago. 2021); www.trf2.jus.br (Acesso em: 8 ago. 2021); www.trf3.jus.br (Acesso em: 10 ago. 2021); www.trf4.jus.br (Acesso em: 13 ago. 2021); www.trf5.jus.br (Acesso em: 17 ago. 2021).

A busca teve como critérios de seleção: quantidade de ocorrências em que a prática era enunciada, conforme termos de pesquisa utilizados; relevância qualitativa das medidas; impacto socioeconômico das iniciativas; bem como evidências de construção das soluções em parceria com outros órgãos e entidades, inclusive o CNJ.

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 apontados.

2.4.1 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.

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.

Além disso, o Sistema de Conciliação da Justiça Federal da 1ª Região – SistCon disponibilizou canal de atendimento e atermação eletrônica, tendo instituído rito simplificado de tramitação das lides, por meio da Portaria Conjunta Coger/Cojef/Sisticon n. 10752275, juntamente com a Advocacia-Geral da União (AGU), segundo a qual as solicitações de atermação judicial que envolviam a concessão individual de auxílio emergencial provenientes dos setores de atermação 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”.

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.

2.4.2 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 n. TRF2-PNC-2020/00004, de 14 de julho de 2020, 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 de diversos Centros Judiciários, do NPSC2 e dos Juizados Especiais Federais da Segunda Região, sob dois procedimentos diversos: judicial e reclamações pré-processuais (RPP), com utilização tanto paralela quanto sucessiva. Em dados atualizados até 17/6/2021, o acervo total de auxílio emergencial na Justiça Federal da 2ª Região atingiu o patamar de 23.138 feitos, totalizando 69% de benefícios implantados. Desse montante, 5.617 demandas referem-se a reclamações pré-processuais recebidas pelo NPSC2, com um percentual de 46,5% de implantação do benefício.

Ainda segundo dados obtidos no Núcleo Regional da referida Corte, as reclamações pré-processuais 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 nesse ínterim. Após a fase inicial, o processamento passou a apresentar tempo médio de cerca de 30 dias entre recebimento e baixa para as reclamações pré-processuais; 141 dias em processos judiciais na Seção Judiciária do Rio de Janeiro e 127 dias na Seção Judiciária do Espírito Santo.

Ao final da fase pré-processual, o procedimento incluía o encaminhamento de *link* para pesquisa de satisfação enviada por *e-mail* para os cidadãos, os quais responderam que recomendariam o serviço da Justiça Federal em 99,2%, restando 87,6% satisfeitos ou muito satisfeitos com o atendimento (dados atualizados em 12/4/2021).

2.4.3 Tribunal Regional Federal da 3ª Região

No Tribunal Regional Federal da 3ª Região, o enfoque de tratamento foi eminentemente processual, com a Criação da Plataforma Interinstitucional em maio de 2020, pela Resolução PRES TRF3 n. 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 atende à Meta 9 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para 2020, que consiste

em integrar a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) ao Poder Judiciário, motivo pelo qual os órgãos judiciários devem realizar ações de prevenção ou desjudicialização de litígios voltadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente a ODS 16, relativa à Paz, Justiça e Instituições Eficazes.

2.4.4 Tribunal Regional Federal da 4ª Região

No Tribunal Regional Federal da 4ª Região, a Portaria Conjunta n. 8/2021 dispôs sobre a centralização e a adoção de rito padronizado e simplificado nas ações referentes ao auxílio emergencial instituído pela Lei n. 13.982/2020, apresentando a seguinte exposição de motivos, com menção expressa à Agenda 2020 da ONU e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável:

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;

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

to da litigância repetitiva de direito público.

3 Conclusão

O presente artigo se propôs a traçar um panorama do estudo de caso relativo à demanda extraordinária de auxílio emergencial, enfocando as modalidades de tratamento adequado da referida litigância repetitiva de direito público e, em especial, os meios de acesso à justiça digital em período de contingência, particularmente no tocante aos hipervulneráveis.

Procurou-se mostrar os efeitos do diálogo interinstitucional na abordagem do caso problema, bem como os desafios encontrados e propostas de enfrentamento, nas searas da prevenção de litígios, atuação pré-processual e criação de fluxos processuais diferenciados.

Ainda, buscou-se dar especial atenção ao papel do Conselho Nacional de Justiça, dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais 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.

Destacou-se, ainda, a via da reclamação pré-processual como ferramenta de gestão de demandas repetitivas, com base em sistemática que favoreça o engajamento da sociedade em formas construtivas de resolução de disputas, possibilitando a solução prévia das lides, de maneira consensual e com uso de tecnologia adequada, após estabelecimento de determinados critérios, fruto do alinhamento de visões entre as diversas instituições envolvidas, particularmente litigantes habituais.

Referências

BACELLAR, Roberto Portugal. Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses: 10 anos da Resolução CNJ n. 125/2010. *In*: LAGRASTA, Valéria Ferioli; ÁVILA, Henrique de Almeida; BACELLAR, Roberto Portugal. **As lições da ADR para aumentar os índices de acordo e a ressurreição da conciliação**. São Paulo: Instituto Paulista de Magistrados – IPAM, 2020. p. 205-223.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investi-**

gações Constitucionais, v. 2, n. 3, 2015, p. 183-206. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v2i3.44534>. ISSN 2359-5639. <https://doi.org/10.5380/rinc.v2i3.44534>. Acesso em: 11 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Guia de conciliação e mediação judicial**: orientação para instalação de CEJUSC. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de mediação judicial**. 6 ed. Brasília: CNJ, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Site**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 10 set. 2021.

DALLA, Humberto; MAZZOLA, Marcelo. **Manual de mediação e arbitragem**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FICHTNER, José Antônio; MANNHEIMER, Sergio Nelson; MONTEIRO, André Luís. **Teoria geral da arbitragem**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GONÇALVES, Vinicius José Correa. **Tribunais multiportas**: pela efetivação dos direitos fundamentais de acesso à justiça e à razoável duração dos processos. Curitiba: Juruá, 2014.

GORETTI, Ricardo. **Gestão adequada de conflitos**: do diagnóstico à escolha do método para cada caso concreto. Salvador: Juspodivm, 2019.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Trad. de Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. (Coleção Pensamento Político).

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.

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, n. 39, v. esp., p. 288-311, dez. 2018.

ROCHA, Caio Cesar Vieira; SALOMÃO, Luis Felipe (Coord.). **Arbitragem e mediação**: a reforma da legislação brasileira. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

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. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Arbitragem, mediação, conciliação e negociação**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SOUZA, Antônio Donizete. **Manual de mediação e conciliação**: eficaz para soluções e acordos. São Paulo, 2016.

SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo (Org.). **Mediação, conciliação e arbitragem**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. **Site**. Disponível em: <https://www.trf1.jus.br>. Acesso em: 8 ago. 2021.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. **Site**. Disponível em: <https://www.trf2.jus.br>. Acesso em: 8 ago. 2021.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. **Site**. Disponível em: <https://www.trf3.jus.br>. Acesso em: 10 ago. 2021.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. **Site**. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br>. Acesso em: 13 ago. 2021.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. **Site**. Disponível em: <https://www.trf5.jus.br>. Acesso em: 17 ago. 2021.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à Justiça e tratamento adequado dos conflitos**: Resolução CNJ 125/2010. São Paulo, 2020.

Adriana Carneiro da Cunha Monteiro Nóbrega

Juíza Federal (TRF - 5ª Região), Coordenadora do Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania da Seção Judiciária da Paraíba. Mestranda em Direito pela Enfam. Especialista em Processo Civil pela Universidade de Brasília-UnB.

Márcio Flávio Lins de Albuquerque e Souto

Doutor em Direitos Humanos e Desenvolvimento e Mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba. Professor Adjunto IV da UFPB. Tabelião de Registro e Notas do Estado da Paraíba.