

# A importância do diálogo para o gerenciamento de conflitos previdenciários na justiça multiportas

ROBERTO LUIS LUCHI DEMO

**Resumo:** O artigo parte da premissa de que os conflitos previdenciários são excessivamente direcionados para o Poder Judiciário, havendo necessidade de endereçá-los para outras “portas” do sistema de justiça. Considerando que esse endereçamento tem forte elemento de opção política, ou seja, não se trata de uma opção genuinamente técnica, este trabalho investiga a importância do diálogo na concretização dessa mudança de paradigma. Com base na análise bibliográfica e de documentos e na observação como participante, sustenta que o diálogo é pressuposto indispensável e deve anteceder os endereçamentos para aprimorar o gerenciamento dos conflitos previdenciários. Por essa razão, conclui que o diálogo institucional e com o segurado precisa avançar e ser eficiente para ocorrer, no mundo empírico, esse aprimoramento e a desjudicialização dos conflitos previdenciários.

**Palavras-chave:** acesso à justiça; justiça multiportas; diálogo; gerenciamento de conflitos previdenciários.

## The importance of dialogue for social security conflicts management in multidoor justice

**Abstract:** The article assumes that social security conflicts are excessively directed to the Judiciary, with the need to address these conflicts to other “doors” of the justice system. Considering that this addressing has a strong element of political option, that is, it is not a genuinely technical option, it investigates the importance of dialogue in implementing this paradigm shift. Based on bibliographic and document analysis and on observation as a participant, it supports that dialogue is essential assumption and must precede the addressings to improve the social security conflicts management. For this reason, it concludes that the institutional dialogue

Recebido em 26/11/21  
Aprovado em 28/3/22

and with the insured need to advance and be efficient in order to achieve, in the empirical world, this improvement and the unjudicialization of social security conflicts.

**Keywords:** access to justice; multidoor justice; dialogue; social security conflicts management.

## 1 Introdução

Há algumas décadas, o modelo tradicional de prestar jurisdição passa por um período desafiador para adaptar-se de maneira eficiente às mudanças das relações sociais e econômicas, que apresentaram, no contexto de uma sociedade de massas essencialmente burocratizada, o fenômeno que Santos, Marques e Pedroso (1995, p. 12) classificaram de “explosão da litigiosidade”, contrapondo litigantes eventuais (como o segurado da previdência social) aos litigantes habituais, como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Essa “explosão da litigiosidade” significou para o cidadão em geral e para o segurado da previdência social em particular expectativas frustradas pela ineficiência do Poder Judiciário de prestar a jurisdição em tempo razoável e de forma adequada aos diferentes tipos de lides e especialmente para as lides repetitivas ou de massa. Para superar essa frustração social, merece destaque – na perspectiva da “terceira onda de acesso à justiça”<sup>1</sup> – o redesenho do ordenamento jurídico-processual para resgatar diversas técnicas, como a arbitragem, a mediação e a conciliação, e dispô-las no mesmo patamar do processo judicial adversarial, por meio do que se denomina *justiça multiportas*.

Entretanto, essa mudança de paradigma que legitima outros meios de solução de conflitos além da justiça estatal não ocorre da noite para o dia; pelo contrário, demanda tempo, vontade política, engajamento da sociedade e criatividade. Ademais, há certa resistência e desconfiança na

---

<sup>1</sup> “O recente despertar de interesse em torno do acesso efetivo à Justiça levou a três posições básicas, pelo menos nos países do mundo Ocidental. Tendo início em 1965, estes posicionamentos emergiram mais ou menos em sequência cronológica. Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso – a primeira ‘onda’ desse movimento novo – foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses ‘difusos’, especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro – e mais recente – é o que nos propomos a chamar simplesmente ‘enfoque de acesso à justiça’ porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 31).

aplicação prática dos meios alternativos ou adequados de solução de conflitos previdenciários, pelos juízes, procuradores federais, advogados e segurados (VAZ; TAKAHASHI, 2012).

Nesse contexto, este trabalho questiona a importância do diálogo para implementar essa mudança de paradigma, no que se refere aos conflitos previdenciários. A hipótese é que o diálogo é fundamental para vencer esse desafio e tornar realidade o gerenciamento adequado dos conflitos previdenciários na justiça multiportas. O método adotado na pesquisa é o dedutivo, aplicando-se as técnicas de: pesquisa bibliográfica à doutrina e a pesquisas empíricas; pesquisa documental; e experiência profissional, ou seja, observação como participante<sup>2</sup>.

A relevância e atualidade da pesquisa para a sociedade pode ser verificada pela circunstância de que o INSS é o litigante mais habitual ou *repeat player* no Poder Judiciário e figura em 4,38% do total de processos consolidados, que abrange a Justiça Federal, a Justiça Estadual e a Justiça do Trabalho. Se a análise ficar limitada tão só à Justiça Federal, que tem competência para processar e julgar os conflitos previdenciários, nos termos do art. 109, I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), esse percentual aumenta para 34,35% dos processos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012, p. 15; BRASIL, 2022a, p. 69).

Dos quatro assuntos mais recorrentes na Justiça Federal, três referem-se a benefícios previdenciários (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020, p. 238). Ademais, a distribuição de processos judiciais previdenciários aumentou 140% entre 2015 e 2018 (INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA, 2020, p. 63-64). Igualmente, o viés de crescimento da judiciali-

zação da previdência social tende a acentuar-se mais a partir de 2020, em virtude da reforma da previdência levada a efeito pela Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019 (BRASIL, 2022a, p. 273-295).

Assim, a desjudicialização da previdência social está na ordem do dia das instituições, como se verifica no exemplo emblemático da Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social, acordo firmado no dia 20/8/2019 entre a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, o INSS, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho da Justiça Federal (CJF), com o objetivo de melhorar as práticas de gerenciamento e de políticas públicas (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL; BRASIL; INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, 2019).

Os objetivos do artigo são: analisar a justiça multiportas na perspectiva da garantia fundamental do acesso à justiça positivada no art. 5º, XXXV, da CRFB, bem como sua institucionalização no Brasil; demonstrar a vocação democrática do gerenciamento de conflitos na justiça multiportas; e analisar a importância do diálogo no gerenciamento dos conflitos previdenciários. O texto do artigo está estruturado conforme essa ordem de objetivos.

## 2 Os contornos da justiça multiportas

Como salienta Hill (2020, p. 482), a institucionalização do sistema de justiça multiportas teve início na década de 1970 nos EUA, a partir de uma proposta do professor Frank Sander apresentada em 1976, na *Pound Conference*, denominada *Varieties of Dispute Processing*, concebendo um modelo multifacetado pelo qual nem toda lide deveria ir a julgamento, sendo

<sup>2</sup> Com 24 anos da prática forense previdenciária: como assessor de juiz federal de 1997 a 1999, procurador federal de 2000 a 2005 e juiz federal de 2006 até o presente.

que algumas deveriam ser solucionadas pela arbitragem e outras pela mediação. Essa proposta ficou conhecida como *Multidoor Courthouse* (Tribunal de Múltiplas Portas).

Portanto, a justiça multiportas parte do pressuposto de que o acesso à justiça não se esgota nem se confunde com a jurisdição (uma das funções da soberania do Estado) prestada pela justiça estatal, por isso pode ser realizada de várias formas, como a autotutela em casos específicos, a autocomposição dos interessados (mediante negociação, conciliação e mediação), bem como a adjudicação de uma solução por um terceiro (heterocomposição) escolhido pelos interessados (o árbitro) ou pelo Estado (o juiz) (TARTUCE, 2016, p. 77). Em relação aos conflitos previdenciários, acrescenta-se a instância recursal administrativa.

A ideia não é nova, pois ao longo da história da civilização essas formas jamais se excluíram totalmente. E no Brasil a arbitragem, que é uma forma heterocompositiva de solução de conflitos (mas que também pode ser vista como uma “porta” de acesso à justiça disponível ao largo da “porta” da justiça estatal), já está incorporada ao ordenamento jurídico desde a Lei nº 9.307/1996.

A grande novidade da justiça multiportas é o reconhecimento da adequação das demais formas de solução de controvérsias alheias à intervenção do juiz (MUNIZ; SILVA, 2018, p. 291-292), especialmente das soluções autocompositivas ou consensuais, aos conflitos contemporâneos, o que fortalece a cidadania mediante a informação, o conhecimento, a conscientização, o diálogo e a corresponsabilidade na realização da justiça. Ou seja, consoante Hill (2020, p. 500), entre as vantagens desse novo modelo, há o “empoderamento dos jurisdicionados, com a maior consciência de seus direitos e de como defendê-los”. Especificamente em relação ao conflito previdenciário, essa nova perspectiva estimula a educação previdenciária do cidadão.

Ademais, considerando que o Estado tem, além da jurisdição, diversas outras funções (incluindo os serviços públicos básicos como saúde, educação, segurança pública e assistência social) e os recursos são limitados, a justiça multiportas tem a virtude de permitir ponderação e equilíbrio entre as diversas funções estatais (SILVEIRA, 2020, p. 49). Nesse sentido, as outras “portas” alternativas à justiça estatal, como a instância recursal administrativa, a justiça arbitral e a justiça conciliativa, que reduzem o protagonismo do Poder Judiciário, podem contribuir para tutelar o direito previdenciário de maneira mais adequada e democrática, com eficiência, celeridade e economicidade, viabilizando o acesso à ordem jurídica justa.

### **3 A justiça multiportas no contexto da garantia fundamental do acesso à justiça**

No Brasil, o acesso à justiça é uma garantia fundamental positivada no art. 5º, XXXV, da CRFB (BRASIL, 2022a, p. 14), segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Sobre essa garantia fundamental, Marcellino Junior (2014, p. 147-148) salienta que “os doutrinadores partem da definição de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, e procuraram adaptá-la à realidade pátria”, mas não há um conceito uníssono.

Para efeito do presente trabalho, ganham relevo os contornos dados por Carlos Alberto de Salles, Kazuo Watanabe e Ada Pellegrini Grinover ao acesso à justiça, pois fazem uma releitura do art. 5º, XXXV, da CRFB, resignificando a vocação desse instituto para enfatizar que não se esgota nem se confunde com o acesso ao Poder Judiciário, o que coloca em perspectiva a justiça multiportas.

Salles (2006, p. 779-784) registra que a garantia constitucional da inafastabilidade da tutela jurisdicional deve ser recolocada para permitir a assimilação pelo sistema jurídico de mecanismos alternativos à justiça estatal, de modo que o enfoque da jurisdição passa a ser sua função de pacificação social.

Em seu conceito atualizado e que foi acolhido na Resolução nº 125/2010 do CNJ e no Código de Processo Civil (CPC), Watanabe (2019a, p. 109) expõe que o acesso à justiça “deixou de significar mero acesso aos órgãos judiciários para a proteção contenciosa dos direitos, para constituir acesso à ordem jurídica justa. [...] Portanto, o acesso à justiça, nessa dimensão atualizada, é mais amplo e abrange não apenas a esfera judicial, como também a extrajudicial”.

Grinover (2018, p. 81-82) assevera que o acesso à justiça ou à ordem jurídica justa conduz à pacificação social, que pode ser menor ou maior, conforme o meio utilizado. A justiça estatal retira o conflito do mundo jurídico e fático, mas não pacifica as partes, porque baseado no critério perde-ganha, e o vencido raramente se conforma com a solução imposta. Um grau maior de pacificação é atingido pela justiça arbitral, porque é pela vontade das partes que os árbitros são nomeados e porque a autonomia da vontade é mais respeitada ao longo de todo o processo arbitral, embora persista a solução do conflito com base no perde-ganha. O mais completo instrumento de pacificação é constituído pela justiça conciliativa, em que são as próprias partes que buscam a solução do conflito.

Conforme Salles (2006, p. 785), assentada a compatibilidade constitucional dos meios adequados de solução de conflitos para o acesso à justiça ou acesso à ordem jurídica justa – ou seja, a compatibilidade da justiça multiportas com o art. 5º, XXXV, da CRFB – a escolha desses meios adequados não depende apenas de custo e

duração do processo, mas também de adequação da qualidade da resposta dada por determinado mecanismo, de modo que o juízo de adequação não é exclusivamente técnico, mas funda-se em valores reputados importantes para o contexto no qual o conflito está inserido. E conclui o autor que a escolha dos meios adequados para solução de determinados tipos de conflitos tem “um forte elemento de opção política”.

Essa opção política há de considerar também os limites orçamentários do País para viabilizar uma razoável administração da justiça que seja compatível com a sua realidade específica e que se mostre eficiente. Nesse sentido, Silveira (2020, p. 128) destaca que “numa conjuntura de recursos escassos para a alocação na administração da justiça [...], o legislador [deve] fazer escolhas entre as diferentes formas de prestação da justiça, aquilatando o custo e buscando um razoável grau de qualidade”.

O Brasil, assim como diversos outros países, está fazendo essas opções políticas, especialmente por meio da edição de leis. Porém, a mudança acarretada por essas escolhas políticas não é fácil de ser implementada na prática. Dois exemplos do Direito Processual Trabalhista – que, assim como o Direito Processual Previdenciário, é bastante protecionista<sup>3</sup> – são emblemáticos.

O primeiro refere-se à arbitragem que passou a ser utilizada em relação aos direitos

---

<sup>3</sup> Na jurisprudência: “O Direito Previdenciário não deverá ser interpretado como uma relação de Direito Civil ou Direito Administrativo no rigor dos termos, mas sim como fórmula ou tutela ao hipossuficiente, ao carecido, ao excluído. Este deve, também, ser um dos nortes da [jurisdição] previdenciária” (BRASIL, 2013, p. 1). Na doutrina: “É também na perspectiva do direito fundamental ao processo justo que se afirma que as normas e os institutos do direito processual civil clássico somente deverão reger uma lide previdenciária quando as consequências de sua aplicação sejam com ela compatíveis, isto é, quando não oferecerem resultados inaceitáveis ou desproporcionais, especialmente diante da natureza do bem da vida que se encontra em discussão (autêntico direito humano e fundamental intimamente conectado ao mínimo existencial e à dignidade humana)” (SAVARIS, 2014, p. 54).

individuais do trabalho a partir da Lei nº 9.307/1996 (Lei da Arbitragem) (BRASIL, [2015]). Contudo, como salienta Bernardes Filho (2020, p. 51), teve essa utilização glosada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST)<sup>4</sup>. O segundo relaciona-se com a conciliação prévia obrigatória, estabelecida pela Lei nº 9.958/2000 (BRASIL, 2000), no art. 625-D, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Todavia, em 2009 o Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.139, suspendeu essa obrigatoriedade e julgou-a inconstitucional em 2018 (BRASIL, 2018a).

Em ambas as situações, o pano de fundo era uma realidade em que a arbitragem e a conciliação prévia obrigatória eram desequilibradas e desfavoráveis aos trabalhadores (BERNARDES FILHO, 2020, p. 49). Embora esse desequilíbrio não caracterize por si só a ilegitimidade da arbitragem nem da conciliação, o fato é que influenciou o TST e o STF a reconhecerem violação ao art. 5º, XXXV, da CRFB.

Esses exemplos dão o tom da dificuldade de se implementar a justiça multiportas no Brasil, especialmente no que se refere aos conflitos previdenciários. A implementação dessa política pública trata-se, portanto, de um grande desafio para o sistema de justiça. Mas é um desafio que não é exclusividade brasileira e precisa ser enfrentado. Aliás, conforme expõe Hill (2020, p. 484-485), a Itália enfrentou situação parecida, no que se refere à conciliação prévia obrigatória, embora com desfecho diverso na Corte Constitucional italiana.

Do mesmo modo, na América Latina, consoante Fuzishima (2020, p. 138-159), podem-se citar os exemplos da Colômbia e da Argentina, que superaram obstáculos e conseguiram implantar a conciliação prévia obrigatória como condição de acesso à prestação jurisdicional em seus sistemas jurídicos.

## 4 A institucionalização da justiça multiportas no Brasil

Como já mencionado, a grande novidade ou inovação da justiça multiportas é o reconhecimento da adequação das demais formas de solução de controvérsia que sejam alheias à intervenção do juiz, especialmente das soluções autocompositivas ou consensuais. Portanto, analisar

---

<sup>4</sup> A questão da utilização da arbitragem em relação aos direitos individuais do trabalho voltou à tona com a Lei nº 13.467/2017 (Reforma Trabalhista), que incluiu o art. 507-A, na CLT, com a seguinte redação: “Art. 507-A. Nos contratos individuais de trabalho cuja remuneração seja superior a duas vezes o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, poderá ser pactuada cláusula compromissória de arbitragem, desde que por iniciativa do empregado ou mediante a sua concordância expressa, nos termos previstos na Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996” (BRASIL, 2017a).

a institucionalização da justiça multiportas no Brasil significa, de certo modo, analisar a institucionalização ou estruturação da justiça conciliativa.

O CNJ – órgão gestor de políticas públicas do Poder Judiciário – tem atuado para estimular a utilização da conciliação desde 2006, ano em que lançou o “Movimento pela Conciliação”, instituiu o Programa “Conciliar é Legal” e criou o “Dia Nacional da Conciliação”, celebrado em todo País em 8 de dezembro (MENDES, 2017, p. 127).

Foi emblemático, nessa perspectiva, o discurso de posse do ministro Cézar Peluso na Presidência do STF e do CNJ em 23/4/2010, quando asseverou a necessidade de incorporar outros meios de solução dos conflitos ao sistema de justiça, sob direção e controle do Poder Judiciário, viabilizando uma transformação social e uma mudança de mentalidade (BRASIL, 2010a). Esse discurso saiu do papel para a realidade por meio da Resolução nº 125, de 29/11/2010, do CNJ (2010) dispondo sobre “a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses”, para efeito de assegurar a todos o direito à solução de conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridades. No seu art. 7º, IV, a Resolução determinou a instalação de “Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania”, que concentrariam a realização “das sessões de conciliação e mediação [...] a cargo de conciliadores e mediadores”.

É certo que na Justiça Federal as práticas de conciliação começaram a ser observadas de forma organizada no início dos anos 2000, em processos relativos ao Sistema Financeiro de Habitação, sendo posteriormente expandidas para as ações previdenciárias (FONSECA, 2014, p. 45). O mesmo ocorreu em relação a outros ramos do Poder Judiciário, onde setores de conciliação já existiam antes da Resolução

nº 125/2010. Contudo, num momento quando não havia marcos legais sobre o tema, o papel daquela resolução foi extremamente relevante para nortear a política pública de valorização e institucionalização da conciliação e mediação de conflitos em todo o País (TAKAHASHI; ALMEIDA; GABBAY; ASPERTI, 2019, p. 18).

E essa relevância é ainda mais acentuada quando se considera que a eleição da conciliação ou outros meios adequados de solução de conflitos em detrimento da justiça estatal não é feita por critérios exclusivamente técnicos, pois tem um forte elemento de opção política.

Na perspectiva do Poder Legislativo, vale salientar que essa opção política do Poder Judiciário veio a ser prestigiada desde o anteprojeto do CPC apresentado em 2010 no Senado Federal<sup>5</sup> e positivada no art. 165 do CPC, estabelecendo que “os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição” (BRASIL, [2022b]).

Há também a norma fundamental do processo civil disposta no art. 3º, §§ 2º e 3º, do CPC, segundo a qual “o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”, de maneira que “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos [devem] ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público” (BRASIL, [2022b]). A propósito dessa norma fundamental, Elias e Ruiz (2018, p. 45) salientam que se trata de uma legislação simbólica com a finalidade de “incentivar uma política pública de estímulo à

<sup>5</sup> Registre-se a sincronia entre a Resolução nº 125 do CNJ e o Anteprojeto de Novo CPC, que vieram a lume no mesmo ano de 2010, sendo que muitas regras da primeira também estavam no segundo.

implementação de métodos consensuais”, de modo a criar uma cultura de desjudicialização das demandas.

A inovação do CPC bem demonstra vontade política do Poder Legislativo, e traduz uma verdadeira sinergia com o Poder Judiciário, com o objetivo de aprimorar o acesso à justiça. Nesse mesmo sentido, vale salientar também que o Projeto de Lei (PL) nº 4.827/1998 (convertido no Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 94/2002, no Senado Federal), regulamentando a mediação no Brasil, foi aprovado no mesmo ano em que veio a lume o Código de Processo Civil, dando origem à Lei nº 13.140/2015 (Lei da Mediação) (BRASIL, [2016a]).

Por conseguinte, a Resolução nº 125/2010 do CNJ, o CPC e a Lei nº 13.140/2015 estruturam a justiça multiportas no Brasil e estabelecem um microsistema de justiça conciliativa, alterando o paradigma da jurisdição anteriormente centrado no juiz e na sentença (justiça estatal) para albergar a justiça arbitral (já consolidada em nosso ordenamento jurídico), a justiça conciliativa (uma novidade) e outros meios adequados de resolução de conflitos, numa releitura do art. 5º, XXXV, da CRFB em compasso, conforme registra Silveira (2020, p. 70), com a linha seguida por diversos países.

Essa nova concepção do acesso à justiça ou acesso à ordem jurídica justa informa a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 136/2019, em tramitação no Senado Federal, que acrescenta o inciso LXXIX ao art. 5º da CRFB, estabelecendo que “o Estado assegurará a adoção de métodos extrajudiciais de solução de conflitos” (BRASIL, 2019).

Decerto isso implica uma nova cultura de solução de conflitos com a participação popular e democrática na administração da justiça, baseada no diálogo e na cooperação e que precisa ser assimilada tanto pelos operadores do Direito quanto principalmente pela sociedade<sup>6</sup>, com vistas à formação de uma sociedade mais fraterna, mais consciente e responsável pela distribuição da justiça e, *a fortiori*, pela pacificação social.

## 5 O gerenciamento de conflitos na justiça multiportas

A escolha dos meios adequados para a solução de determinados tipos de conflitos tem um forte elemento de opção política. Essa opção política pode ser feita de diversas formas: por edição de leis, por edição de normas administrativas judiciais, por escolha do juiz e também pelo diálogo com os envolvidos (MUNIZ; SILVA, 2018, p. 298).

---

<sup>6</sup> “A terceira onda é a que tem relação mais íntima com as reformas, não só processuais, mas as de mentalidade do Poder Judiciário e da sociedade” (PINHO, 2017, p. 109).

O exercício dessa opção política, pelas diversas formas possíveis, é que se concebe (para efeito do presente trabalho) como gerenciamento de conflitos no sistema de justiça multiportas. Expliquemos melhor essa concepção, iniciando com o conceito de *case management* ou gerenciamento do processo que, segundo Gonçalves e Brito (2015, p. 296), é o planejamento de técnicas para otimização de instrumentos processuais para a solução das controvérsias “com o menor dispêndio de tempo e custos”. Portanto, infere-se que o gerenciamento do processo tem um enfoque primordialmente intraprocessual.

Todavia, é mais abrangente a concepção de gerenciamento de conflitos no sistema de justiça multiportas que se propõe no presente trabalho, pois não se limita ao âmbito intraprocessual, ou seja, ao gerenciamento do processo (embora também cuide desse aspecto), mas abarca sobretudo o tratamento do conflito antes de sua judicialização, vale dizer, as políticas públicas de gerenciamento desses conflitos. Sobre essa concepção abrangente, Watanabe (2019b, p. 119) salienta que

[o] gerenciamento do processo, instituto que no sistema norte-americano é denominado *case management*, pode ser estudado no âmbito intraprocessual, como instituto que cuida do melhor encaminhamento do processo em juízo para a solução adequada dos conflitos de interesses. Mas pode ser estudado também num sentido mais amplo, de tratamento dos conflitos de interesses de forma mais abrangente, cuidando não somente do tratamento adequado dos conflitos judicializados, como dos conflitos de interesses antes de sua canalização para os órgãos judiciários.

No mesmo sentido, Onodera (2017, p. 169) registra que

[o] gerenciamento do processo (*case management*) está, aparentemente, ligado à mudança radical do paradigma. Conquanto se prestigie a consagrada expressão “gerenciamento do processo”, devemos entender, ao invés de processo, gerenciamento do caso ou mesmo do conflito, conceitos mais amplos e profundos do que a mera relação processual.

Assim, parte-se da premissa de que, para racionalizar a utilização das diversas formas de solução de conflitos no âmbito da justiça multiportas, especialmente dos conflitos previdenciários, aplica-se o que se denomina *gerenciamento de conflitos*. Portanto, estão compreendidos nesse conceito o estudo sobre os conflitos, suas causas, a adequação dos diversos meios de solução, o direcionamento de certos conflitos para determinados meios de solução, a forma como a opção política é implementada (por exemplo, mediante a edição de lei ou de ato administrativo) etc.

Nessa perspectiva, o gerenciamento de conflitos permite concretizar o acesso à justiça ou acesso à ordem jurídica justa no sistema de justiça

multiportas. Ou seja, o gerenciamento de conflitos tem a mesma dimensão do acesso à justiça ou acesso à ordem jurídica justa: quanto melhor o gerenciamento de conflitos, tanto melhor será o acesso à justiça ou acesso à ordem jurídica justa no sistema de justiça multiportas.

Essa concepção de gerenciamento dos conflitos tem uma característica fortemente democrática no Brasil. Com efeito, Silveira (2020, p. 322), tendo como base a análise comparativa feita por Fernando Fonseca Gajardoni sobre o gerenciamento de conflitos nos EUA e no Brasil, salienta que não pode ser imposto pelo juiz um determinado meio processual, à revelia das partes, devido às limitações do nosso ordenamento jurídico processual.

De outra parte, como salienta Gico Junior (2012, p. 123), a escolha dos meios processuais ou portas para resolução dos conflitos também não pode nem deve ficar exclusivamente ao alvedrio das partes, uma vez que isso pode provocar e tem provocado mesmo o uso desvirtuado ou disfuncional do Poder Judiciário.

Portanto, para um bom gerenciamento dos conflitos, é preciso diálogo. Daí a vocação democrática do gerenciamento de conflitos no Brasil, uma vez que a escolha do meio adequado para a solução do conflito, por um lado, não pode ser imposta pelo juiz e, de outro, não pode ficar ao alvedrio das partes sem qualquer participação do juiz, que tem compromisso com a boa gestão da justiça.

Especificamente em relação aos conflitos previdenciários, trata-se de um problema do Poder Judiciário, mas também do INSS e dos segurados. Do Poder Judiciário porque uma quantidade significativa dos conflitos previdenciários é judicializada. Do INSS porque a judicialização desses conflitos impacta nos seus serviços administrativos. E do segurado porque o conflito gera uma angústia em um momento no qual ele está mais vulnerável, que é justamente o

momento em que ocorre a contingência social coberta pelo benefício previdenciário.

Por conseguinte, o gerenciamento dos conflitos previdenciários é não só uma pauta exclusiva do Poder Judiciário, mas também do INSS e do segurado. Em relação ao segurado, mercê de ele compor um “grupo social eminentemente fluido, disperso pela sociedade sem maior grau de formalização ou coesão” (SERAU JUNIOR, 2014, p. 152), é representado, no contexto desse gerenciamento, pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), institutos de previdência, Defensoria Pública, Ministério Público e até mesmo pelo CNJ (VAZ; TAKAHASHI, 2012).

Além disso, Serau Junior (2014, p. 146-147) assevera que a tônica do gerenciamento dos conflitos previdenciários é a utilização dos meios adequados de solução de controvérsias, no contexto da justiça multiportas. Desse modo, o gerenciamento de conflitos permite endereçar soluções que passam ao largo da justiça estatal, utilizando-se a instância recursal administrativa, a justiça conciliativa e até mesmo a justiça arbitral, na medida em que essas “portas” se mostrem mais adequadas para solução de determinados conflitos.

Essas escolhas de endereçamento ou opções políticas podem ser feitas aprioristicamente pelo legislador, mas nada impede que sejam feitas pelos envolvidos no conflito, desde que de maneira dialogada e democrática. Por exemplo, a conciliação prévia obrigatória foi considerada inconstitucional pelo STF, mas nada impede que, de maneira dialogada, as partes se predisponham a uma conciliação antes do ajuizamento da demanda. Nesse caso, não há uma conciliação prévia obrigatória, e sim uma conciliação prévia voluntária.

Todavia, para que isso aconteça, é necessária uma postura ativa e responsável do Poder Judiciário e dos demais atores do sistema de justiça. Exige maturidade, mudança de cultura,

mas isso é possível. Enfim, o que se pretende expor é que o gerenciamento de conflitos na justiça multiportas (ou a implementação de opções políticas por meios adequados de solução de conflitos) não fica limitado ao legislador, isto é, não precisa necessariamente ser implementado *top-down* (de cima para baixo), podendo e devendo ser feito também de maneira *bottom-up* (de baixo para cima).

Alves (2019, p. 25) sustenta que a implementação de uma determinada política pública de maneira *bottom-up* permite a “construção de determinada cultura judicial, o que não costuma ocorrer a partir de imposições normativas e controle hierárquico”. Portanto, implantada determinada opção política no âmbito do gerenciamento de conflitos de maneira *bottom-up*, os riscos de desvirtuamento são bem menores e, como muitas leis vêm a reboque da realidade dos fatos, nada impede que no futuro a legislação positive essa prática.

Assim, o endereçamento, no caso dos conflitos previdenciários, pode ser feito de diversas formas desenhadas com base no diálogo para atender às peculiaridades desse tipo de conflito, podendo abranger ilustrativamente o desenho de procedimentos diferenciados em relação ao procedimento tipificado no CPC, a edição de atos administrativos estabelecendo algumas opções políticas (como foi o caso da Resolução nº 125/2010 do CNJ) e também de leis criando incentivos para direcionar ou direcionando obrigatoriamente certos conflitos para determinadas “portas”.

## **6 O diálogo para o gerenciamento dos conflitos previdenciários repetitivos**

A constatação empírica de que os instrumentos processuais concebidos para o tratamento dos processos repetitivos no tradicional esquema controlador e monopolizador dos *checks and balances* não são suficientes para realizar o acesso à justiça de forma satisfatória fez com que o Poder Judiciário buscasse novas perspectivas de atuação estratégica para enfrentar esse problema.

Aliás, em relação aos processos previdenciários repetitivos, essa insuficiência do modelo tradicional fica ainda mais evidente quando se considera que os três conflitos previdenciários mais judicializados versam sobre auxílio por incapacidade temporária, aposentadoria por incapacidade permanente e aposentadoria por idade rural (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020, p. 238). Em outras palavras, trata-se de conflitos previdenciários em que a questão repetitiva é de fato e não de direito, pois o que enseja o conflito é a subjetividade na análise da prova do fato gerador do direito ao benefício previdenciário.

Essa peculiaridade dos processos previdenciários repetitivos impede a utilização dos instrumentos concebidos aprioristicamente no CPC para tratar de processos repetitivos, uma vez que esses instrumentos são destinados para questões repetitivas exclusivamente de direito<sup>7</sup>.

Também impede a utilização de ações coletivas, pois não há homogeneidade nas diversas situações de incapacidade laborativa e de atividade rural. Cada caso é um caso. Por exemplo, não é possível estabelecer uma condenação, em ação civil pública, para que o INSS conceda auxílio por incapacidade temporária durante seis meses para todo segurado que tem tendinite, pois essa doença apresenta diversos graus de desenvolvimento e atua diversamente em cada pessoa, e às vezes sequer provoca incapacidade para a atividade desempenhada pelo segurado.

Do mesmo modo, essa peculiaridade impede a adoção de ferramentas tecnológicas, sobretudo porque, nesse primeiro momento, estão sendo desenvolvidas no âmbito do Poder Judiciário para aprimorar os instrumentos processuais que tratam de questões repetitivas exclusivamente de direito, especialmente no STF e no Superior Tribunal de Justiça (STJ) (CUEVA, 2019, p. 501).

Daí o gerenciamento mais adequado para esses processos repetitivos não está posto no CPC, mas se dá a partir de estratégias a serem desenhadas para atender às peculiaridades desse tipo de conflito previdenciário, o que pressupõe um diálogo para a construção dessas estratégias específicas, que podem abranger inclusive o desenho de procedimentos diferenciados em relação ao procedimento tipificado no CPC.

Esse fenômeno de esgotamento da forma tradicional de *judicial review* foi bem apanhado por Gargarella (2014), segundo o qual se observa um movimento mundial no sentido de uma justiça dialógica, que atenua a categoria conflitiva da separação de Poderes e cria espaços de diálogo social e institucional. Essa nova perspectiva muda a postura do juiz: se tradicionalmente permanecia restrito ao mundo dos autos processuais, ele passa a dialogar com o administrador público, o legislador e a sociedade, a fim de gerenciar de maneira mais adequada os conflitos.

Um dos melhores exemplos dessa prática dialógica verifica-se na judicialização da saúde, com a criação dos Núcleos de Apoio Técnico mediante convênios entre os tribunais de Justiça e as secretarias estaduais

---

<sup>7</sup> Sobre os recursos extraordinário e especial repetitivos, o art. 1.036 do CPC dispõe que “Sempre que houver multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito, haverá afetação para julgamento de acordo com as disposições desta Subseção, observado o disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no do Superior Tribunal de Justiça”. Por sua vez, a propósito do incidente de resolução de demandas repetitivas, o art. 976, I, do mesmo Código estabelece que “É cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente: I – efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito” (BRASIL, [2022b]).

de Saúde, por meio dos quais são constituídas equipes multidisciplinares no âmbito do Poder Executivo para, colaborando com a prestação jurisdicional, emitir pareceres que dão subsídios para o juiz analisar o caso concreto de forma mais técnica e próxima dos critérios estabelecidos pela política pública. A Justiça Federal tem aderido a esses convênios para também ter acesso a esses pareceres técnicos. Convém mencionar ainda os Comitês Estaduais de Saúde, criados pela Resolução nº 238/2016 do Conselho Nacional de Justiça ([2021]), estimulando o constante diálogo entre os envolvidos nos conflitos de saúde.

Outro bom exemplo, especificamente no âmbito da judicialização da previdência social, é o Fórum Interinstitucional Previdenciário da 4ª Região, criado pela Resolução nº 36/2010 do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) (BRASIL, 2010b), por iniciativa da OAB (Seccional do Rio Grande do Sul). Esse fórum foi criado para promover a democratização do diálogo entre as instituições envolvidas nos processos previdenciários, com a participação da sociedade, sobre o aperfeiçoamento de práticas e procedimentos nas demandas previdenciárias da Justiça Federal da Seção Judiciária do Estado do Rio Grande do Sul. Entre seus princípios destacam-se a “busca da conciliação e a redução da litigiosidade”.

O êxito desse fórum determinou sua ampliação, em 2011, para os demais estados do TRF4 (Paraná e Santa Catarina). Por sua vez, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), que abrange 13 estados e o Distrito Federal, inspirado na mencionada experiência, criou em 2016 o Fórum Interinstitucional Previdenciário da 1ª Região.

Posteriormente, no âmbito da Justiça Federal, não só mas também em relação às ações previdenciárias, a Portaria CJF-POR-2017/00369, de 19/9/2017 (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2017), instituiu o Centro Nacional de Inteligência e os Centros Locais de Inteligência da Justiça Federal, permitindo a promoção do diálogo institucional e a participação de toda a sociedade de forma colaborativa e cooperativa na racionalização da prestação jurisdicional e na realização da justiça (CLEMENTINO, 2018, p. 25).

Essa nova configuração institucional do Poder Judiciário em geral e da Justiça Federal em particular, que passa a incorporar em sua estrutura redes de diálogo como os Comitês de Saúde, Centros de Conciliação e Centros de Inteligência, reconhece a importância do diálogo entre os atores envolvidos na pacificação social, imprimindo um caráter mais democrático nas escolhas políticas de soluções desenhadas para tratar os conflitos.

Esse novo paradigma, com espaços de atuação dialógica e propositiva para solução de conflitos – mediante o que, na terminologia de Susskind e Cruikshank (1987), convencionou-se chamar de *técnica de construção de*

*consenso* – amplia a eficiência da justiça multiportas, eficiência que deve ser buscada, nos termos do art. 8º do CPC (BRASIL, [2022b]), na medida em que, como salienta Correa (2016, p. 25), permite a identificação de conflitos repetitivos que podem ser tratados adequadamente.

Ademais, o diálogo em torno dos conflitos previdenciários não deve ficar limitado às demandas repetitivas da Justiça Federal, podendo ser ampliado para abranger os recursos repetitivos no STJ e até mesmo as repercussões gerais e as ações de controle concentrado de constitucionalidade no STF.

Esse diálogo já tem sido praticado no âmbito do STF com vistas à solução consensual de conflitos repetitivos, em sede de recurso extraordinário bem como em ações de controle concentrado de constitucionalidade, como ocorreu no caso dos expurgos dos planos econômicos nas cadernetas de poupanças, em que houve a homologação de acordos pelo ministro Dias Toffoli nos Recursos Extraordinários (RE) nºs 591.797 e 626.307, em 18/12/2017, pelo ministro Gilmar Mendes no RE nº 631.363, em 5/2/2018, e pelo Plenário na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 165, em 1º/3/2018 (BRASIL, 2017b, 2017c, 2018b, 2018c).

Essa possibilidade de diálogo é potencializada com a Emenda Regimental STJ nº 23/2016 e a Resolução STF nº 697/2020 (BRASIL, 2016b, 2020b), que visam instituir soluções consensuais, respectivamente, no STJ e no STF e servem de exemplo que vem de cima para os demais órgãos do Poder Judiciário.

Do mesmo modo, o Tribunal de Contas da União (TCU), no relatório do Acórdão nº 2.894/2018 (BRASIL, 2018d), ministro relator André de Carvalho, julgado pelo Plenário na sessão de 5/12/2018, propõe ao CNJ, ao CJE, ao INSS, à Advocacia-Geral de União (AGU) e à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, que instituíam “grupo de trabalho permanente, com o objetivo de reduzir o fenômeno da judicialização dos benefícios do INSS, por meio de iniciativas como a uniformização de procedimentos entre os órgãos envolvidos ou a elaboração de propostas de alterações legislativas”. Daí bem se vê um estímulo do órgão constitucional responsável pelo controle externo da atividade administrativa, no sentido do diálogo e criação de um espaço público para a construção de consenso, a fim de buscar a pacificação social e a realização da justiça previdenciária.

Observa-se também uma efetiva participação de associações, a exemplo do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), que atuam de maneira bastante proativa nos debates em torno das questões previdenciárias. Isto é, participam do espaço público de diálogo antes da tomada de decisões, tanto no Poder Legislativo (por exemplo: sugerindo e participando de audiências públicas) quanto no Poder Judiciário (por

exemplo: participando de julgamentos importantes como *amicus curiae*) e no Poder Executivo (por exemplo: contribuindo para alterações em normas administrativas). O mesmo se diga em relação à OAB (INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA, 2020, p. 88-89).

Essa participação fortalece o caráter democrático das escolhas políticas de soluções desenhadas para tratar os conflitos previdenciários, pois amplia o debate e concretiza o pluralismo. Ademais, fortalece a própria democracia, na medida em que imprime responsividade ao sistema de justiça, ou seja, adequação da resposta do sistema às demandas dos cidadãos.

Essa responsividade tem importância ainda mais acentuada em se tratando de solução de conflitos previdenciários, pois os segurados compõem um grupo socialmente vulnerável que, de acordo com Serau Junior (2014, p. 152), é “eminente fluido, disperso pela sociedade sem maior grau de formalização ou coesão”, o que dificulta o encaminhamento por si mesmos de suas demandas, expectativas ou necessidades. Justamente considerando essa situação dos segurados, Vaz e Takahashi (2012) destacam que o diálogo institucional entre o CNJ e a alta administração do INSS é ainda mais importante no caso da previdência social.

Nesse contexto, o diálogo entre o Poder Judiciário e outras instituições do governo, instituições da sociedade civil e os cidadãos, permite desenhar soluções mais adequadas para os conflitos previdenciários, conferindo mais responsividade e eficiência aos órgãos componentes do sistema de justiça e aos órgãos e entidades da Administração Pública envolvidos nos conflitos previdenciários. Isso inclusive está de acordo com a Agenda 2030, particularmente com o décimo sexto Objetivo de Desenvolvimento Sustentável, que orienta a construção de instituições eficazes e viabiliza a concretização progressiva da justiça multiportas na solução dos conflitos previdenciários.

## 7 Avanços nos diálogos

É natural que provoquem conflitos e sejam por isso mesmo judicializadas as alterações legislativas que restrinjam ou diminuam direitos previdenciários, bem como as que concretizam direitos previdenciários aquém das expectativas dos segurados. Nesse primeiro momento, o procedimento mais adequado, no âmbito da justiça multiportas, é mesmo o judicial adversarial, por meio da justiça estatal, a fim de debater as diversas interpretações possíveis da nova lei para, após o amadurecimento do debate, encontrar a solução mais justa para o conflito e uniformizar a questão no âmbito do Poder Judiciário, por meio de um precedente definitivo (AZEVEDO, 2004, p. 18).

Essa situação persiste até o Poder Judiciário dar a solução definitiva para o conflito previdenciário, estabelecendo um precedente que não possa mais ser revertido e tenha abrangência nacional, por exemplo, o precedente definitivo firmado em julgamento de repercussão geral no STF ou de recurso especial repetitivo no STJ.

Com base na definição do conflito previdenciário no Poder Judiciário com abrangência nacional, quando essa definição é desfavorável, numa situação ideal o INSS faria imediatamente ou num tempo curto e razoável a internalização ou adoção administrativa do precedente judicial. Isso evitaria o ajuizamento de diversos processos previdenciários novos e o encerramento dos processos já em curso.

Todavia, no mundo real, a definição do conflito previdenciário no Poder Judiciário, quando é desfavorável ao INSS, não encerra a judicialização imediatamente e, às vezes, nem mesmo chega a encerrar essa judicialização. Ou seja, a despeito da definição do conflito previdenciário no Poder Judiciário, essa situação continua gerando milhares de processos judiciais previdenciários idênticos.

Assim, é preciso avançar no diálogo para reduzir as divergências de critérios jurídicos entre o INSS e o Poder Judiciário para a concessão de benefícios previdenciários, por exemplo, fazendo a opção política com celeridade por um ou outro critério e adotando as medidas institucionais para implementá-lo, seja por ato administrativo ou até mesmo por lei.

Além disso, é preciso aprimorar o sistema, com a edição de atos administrativos estabelecendo procedimentos diferenciados em relação ao procedimento tipificado no CPC e também de leis estabelecendo incentivos para direcionar certos conflitos para determinadas “portas”. Por isso, o diálogo precisa avançar, ser eficiente e trazer mudanças para instituir, na realidade, meios ou caminhos diversos dos atualmente

utilizados para o gerenciamento dos conflitos previdenciários, o que é um grande desafio não só no Brasil, como também em vários países, como afirma Asimow (2015, p. 28, tradução nossa):

Cada país construiu seu Direito Administrativo a partir de décadas, talvez séculos, de compromissos jurídicos e políticos. As culturas jurídicas e as estruturas constitucionais (como disposições para separação de Poderes) variam drasticamente e restringem as possibilidades de mudança. Ao contrário de campos como o direito comercial, não há qualquer razão imperiosa para um país conformar sua legislação administrativa com a de seus vizinhos ou parceiros comerciais. As elites dentro de cada país, como advogados em exercício, tendem a temer mudanças e resistir à destruição de seu capital humano (isto é, seu conhecimento de como o sistema existente pode funcionar para os clientes). Os funcionários do governo temem, compreensivelmente, mudanças institucionais que possam ameaçar seu poder ou desencadear confusão, resistência política ou litígios constitucionais onerosos.<sup>8</sup>

Igualmente, o CPC tem a cooperação como uma de suas normas fundamentais, consoante seu art. 6º, segundo o qual todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si na construção de uma solução dialogada (BRASIL, [2022b]). Bochenek (2013, p. 241) afirma que essa cooperação não se deve limitar somente à solução do conflito, mas também à sua prevenção.

---

<sup>8</sup>“Every country has constructed its administrative law from decades, perhaps centuries, of legal and political compromises. Legal cultures and constitutional frameworks (such as provisions for separation of powers) vary sharply and constrain the possibilities of change. Unlike fields such as commercial law, there is no compelling reason for a country to conform its administrative law to that of its neighbors or trading partners. Elites within each country, such as practicing lawyers, tend to fear change and resist the destruction of their human capital (that is, their knowledge of how the existing system can be made to work for clients). Government officials understandably fear institutional changes that may threaten their power or trigger confusion, political resistance, or costly constitutional litigation”.

Sucedem que, nas situações em que o segurado precisa de orientação sobre seus direitos ou de como exercê-los adequadamente, a fim de adotar uma conduta colaborativa para prevenir ou solucionar conflitos previdenciários de maneira mais adequada, a realidade mostra que o diálogo, que faz a ponte do segurado com o acesso à justiça ou à ordem jurídica justa, ainda deixa a desejar.

Esse diálogo é importante para a educação previdenciária, pois, dada a grande desigualdade social, os problemas da educação no Brasil e a atual configuração do mercado de trabalho, o segurado é, via de regra, uma pessoa hipossuficiente. De um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2012, p. 97-98) intitulado “Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais”, é possível extrair o seguinte perfil dos segurados:

A observação direta do comportamento dos autores das ações, bem como as entrevistas realizadas com eles possibilitaram constatar que se trata majoritariamente de pessoas de baixa renda, com escolaridade precária, que não possuem as informações necessárias sobre seus direitos ou sobre o funcionamento do procedimento judicial, são mal instruídas (nos casos em que têm representante legal constituído) e não são protagonistas de “seu” processo.

Nesse sentido, é preciso ampliar o diálogo com o segurado, que está muito aquém do desejável. Entretanto, como ampliar concretamente esse diálogo com o segurado?

Nos processos judiciais previdenciários em que se verifica que o segurado não tem o direito pleiteado, em vez de simplesmente julgar improcedente o pedido ou extinguir o processo sem resolução de mérito, é preciso encontrar meios e modos para uma atuação mais responsiva do Poder Judiciário, dialogando com o segurado, a fim de contribuir, nessas situações, para a educação previdenciária e o fortalecimento da cidadania.

Observada a classificação das seções dos centros judiciários de solução de conflitos feita por Watanabe (2019a, p. 111), um caminho seria estruturar junto aos centros judiciários de solução de conflitos a seção de cidadania, a fim de informar e orientar o segurado que teve uma decisão judicial desfavorável à sua pretensão. E, na medida do possível, estender o serviço dessa seção para dialogar com todo e qualquer segurado que tenha alguma dúvida previdenciária.

No âmbito do INSS, essa questão está começando a ser endereçada. Como salienta Leal (2021), cogita-se de criar uma diretoria junto à Presidência do INSS, encarregada de dialogar diretamente com o cidadão, viabilizando ao segurado que não teve reconhecido o direito ao benefício previdenciário na esfera administrativa, ser convencido da

ausência desse direito ou obter informação dos caminhos que precisa percorrer para obter o benefício.

Por sua vez, a advocacia e a Defensoria Pública, que atualmente mantêm um diálogo com os segurados que procuram essas instituições para ajuizar um processo previdenciário, ou seja, mantêm um diálogo restrito ao conflito previdenciário, precisam ampliar esse diálogo para abranger também a lide sociológica. Em outras palavras, deve-se estender esse diálogo para a educação previdenciária, ampliando a consciência e autodeterminação previdenciária dos segurados que procuram essas instituições.

Finalmente, é necessário estabelecer uma cultura junto aos cidadãos que estimule a curiosidade em relação aos direitos previdenciários, a fim de que eles questionem se determinada situação está ou não correta e procurem o Poder Judiciário, o INSS, a advocacia e a Defensoria Pública da União para tirar as dúvidas previdenciárias, prevenindo que situações em desconformidade com a legislação previdenciária se prolonguem no tempo e se transformem em conflitos previdenciários.

A estruturação de espaços de diálogo com os segurados nas instituições envolvidas nos conflitos previdenciários, bem como a cultura de curiosidade em relação aos direitos previdenciários, haveria de criar um círculo virtuoso que ampliaria constantemente essa estruturação e essa curiosidade e, conseqüentemente, resultaria na ampliação da pacificação social em relação a esses conflitos.

## 8 Conclusão

Os tópicos anteriores permitem inferir a necessidade constante de diálogo para eleição e concretização efetiva de políticas públicas de desjudicialização, confirmando a vocação democrática do gerenciamento de conflitos na justiça multiportas brasileira. Aliás, em relação aos conflitos previdenciários, o diálogo tem sido praticado para endereçar esses conflitos para as demais “portas” do sistema de justiça, como o fortalecimento da instância recursal administrativa e o incremento da utilização da justiça conciliativa.

Nessa linha, um dos incentivos, a fim de estimular os advogados a utilizarem a instância recursal administrativa e alterar a cultura de judicializar sistematicamente todo e qualquer conflito, é permitir que os honorários advocatícios sejam descontados diretamente do benefício previdenciário recebido pelo cliente (segurado) no âmbito do processo administrativo. Esse incentivo é objeto do Projeto de Lei nº 4.830/2020 (BRASIL, 2020a), apresentado na Câmara dos Deputados, que acrescenta o inciso VII ao art. 115, da Lei nº 8.213/1991.

Ademais, ao longo dos anos, verifica-se na prática forense um incremento significativo de utilização da conciliação nos processos previdenciários, especialmente após a entrada em vigor do CPC, que ocorreu em março de 2016. O relatório “Justiça em Números 2016” (ano base 2015) aponta um índice de conciliação de 3,4% para a Justiça Federal (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016, p. 224). Por sua vez, no relatório “Justiça em Números 2020” (ano base 2019), o índice de conciliação é de 10,9% para a Justiça Federal (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020, p. 177), ou seja, em um período de apenas quatro anos triplicou o número de conciliações efetivadas na Justiça Federal.

Observa-se, pois, que os desafios decorrentes do momento histórico estão sendo transformados em oportunidade para reavaliar velhas práticas e adaptar as instituições para um gerenciamento democrático dos conflitos, em especial dos conflitos previdenciários, o que passa necessariamente pelo diálogo e colaboração de todos os envolvidos para a construção do consenso, a fim de buscar a solução mais adequada. Contudo, esse diálogo precisa avançar para ampliar a mudança de paradigma e a concretização da justiça multiportas.

Na perspectiva dos conflitos previdenciários, importa registrar que a utilização de outras “portas” da justiça multiportas não representa, de forma alguma, uma redução do acesso à justiça ou à ordem jurídica justa. Com efeito, o Poder Judiciário é uma estrutura morosa justamente em virtude do grande número de conflitos que são direcionados para essa “porta”, além de onerosa para toda a sociedade, na medida em que as custas processuais não cobrem o funcionamento do Poder Judiciário que, por isso mesmo, acaba sendo custeado por toda a sociedade por meio de impostos.

Por último, mas não menos importante, vale registrar que a melhora do gerenciamento dos conflitos previdenciários por incapacidade passa necessariamente pela ampliação do diálogo com o segurado, sua educação previdenciária e seu empoderamento, que não podem ser apenas características retóricas da justiça multiportas, mas precisam ser concretizados e incrementados na realidade prática, a fim de que o segurado participe efetivamente dessa mudança de paradigma no sistema de justiça.

## Sobre o autor

Roberto Luis Luchi Demo é mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, São Paulo, SP, Brasil; professor do programa de pós-graduação *lato sensu* em Direito e Prática Previdenciária da Faculdade Baiana de Direito, Salvador, BA,

Brasil; juiz federal da 3ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais da Bahia, Salvador, BA, Brasil.  
E-mail: roberto.demo@trf1.jus.br

## Como citar este artigo

(ABNT)

DEMO, Roberto Luis Luchi. A importância do diálogo para o gerenciamento de conflitos previdenciários na justiça multiportas. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 59, n. 235, p. 103-127, jul./set. 2022. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril\\_v59\\_n235\\_p103](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril_v59_n235_p103)

(APA)

Demo, R. L. L. (2022). A importância do diálogo para o gerenciamento de conflitos previdenciários na justiça multiportas. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 59(235), 103-127. Recuperado de [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril\\_v59\\_n235\\_p103](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril_v59_n235_p103)

## Referências

ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta. Centro Nacional de Inteligência e uma abordagem *bottom-up* para a política de gerenciamento de precedentes. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro de Estudos Judiciários. *Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes: notas técnicas e ações: sistema de Justiça*. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2019. v. 2, p. 19-31. (Série CEJ). Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/serie-cej-cnijf-1>. Acesso em: 2 jun. 2022.

ASIMOW, Michael. Five models of administrative adjudication. *American Journal of Comparative Law*, [s. l.], v. 63, n. 1, p. 3-31, 2015. DOI: <https://doi.org/10.5131/AJCL.2015.0001>. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2632711](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2632711). Acesso em: 2 jun. 2022.

AZEVEDO, André Gomma de. Perspectivas deontológicas do exercício profissional da magistratura: apontamentos sobre a administração de processos autocompositivos. *Revista CEJ*, Brasília, DF, v. 8, n. 24, p. 13-22, jan./mar. 2004. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/592>. Acesso em: 2 jun. 2022.

BERNARDES FILHO, Paulo César. *Arbitragem nos dissídios individuais trabalhistas: a nova condição do trabalhador hipersuficiente*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/2410>. Acesso em: 2 jun. 2022.

BOCHENEK, Antônio César. *A interação entre tribunais e democracia por meio do acesso aos direitos e à Justiça: análise de experiências dos juizados especiais federais cíveis brasileiros*. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Jurídicos, 2013. (Série Monografias do CEJ, 15).

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4.830, de 2020*. Altera o artigo 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2263840>. Acesso em: 2 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional nº 116/2022. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2022a. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/596093>. Acesso em: 2 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996*. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm). Acesso em: 2 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.958, de 12 de janeiro de 2000*. Altera e acrescenta artigos à Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, dispondo sobre as Comissões de Conciliação Prévia e permitindo a execução de título executivo extrajudicial na Justiça do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19958.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19958.htm). Acesso em: 2 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2022b]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 2 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015*. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, [2016a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm). Acesso em: 2 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017*. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm). Acesso em: 2 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 136, de 2019*. Acrescenta inciso LXXIX ao art. 5º da Constituição Federal, para estabelecer o emprego de meios extrajudiciais de solução de conflitos como um direito fundamental. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138749>. Acesso em: 2 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). *Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.320.249/RJ*. Processual civil e previdenciário. Agravo regimental no recurso especial. Benefício previdenciário. Ação requerendo concessão do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição [...]. Agravante: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Agravado: José Maria Gomes Netto. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 7 de novembro de 2013. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordo?num\\_registro=201200885366&dt\\_publicacao=02/12/2013](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordo?num_registro=201200885366&dt_publicacao=02/12/2013). Acesso em: 2 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Emenda Regimental nº 23, de 28 de setembro de 2016*. Inclui e modifica dispositivos do Regimento Interno para disciplinar o procedimento de mediação no STJ. [Brasília, DF]: Superior Tribunal de Justiça, 2016b. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/Regimento/article/view/31117/4021>. Acesso em: 2 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.139/DF*. Ação direta de inconstitucionalidade. §§ 1º a 4º do art. 625-D da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, acrescido pela Lei n. 9.958, de 12.1.2000 [...]. Requerentes: Partido Comunista do Brasil – PC do B e outros. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 1º de agosto de 2018a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749177939>. Acesso em: 2 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Acordo na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 165/DF*. Acordo coletivo. Planos econômicos. Expurgos inflacionários. Viabilidade. Legitimados coletivos privados. Natureza deliberatória da homologação [...]. Requerente: Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF. Relator: Min. Ricardo

Lewandowski, 1º de março de 2018b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752370270>. Acesso em: 2 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Posse na Presidência do Supremo Tribunal Federal*: ministro Antonio Cezar Peluso, presidente; ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto, vice-presidente: sessão solene realizada em 23 de abril de 2010. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2010a. Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/3320/898922.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 2 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 591.797/SP*. Recorrente: Itaú Unibanco S/A. Recorrido: Manoel de Souza Moreira. Interessados: Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF e outros. Relator: Min. Dias Toffoli, 18 de dezembro de 2017b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313518631&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 626.307/SP*. Recorrente: Banco do Brasil S/A. Recorridos: Edwaldo Donizete Noronha e outro(a/s). Interessados: Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF e outros. Relator: Min. Dias Toffoli, 18 de dezembro de 2017c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313518632&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 631.363/SP*. Recorrente: Banco Santander Brasil S/A. Recorrida: Lúcia Helena Guidoni. Interessado: IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. Relator: Min. Gilmar Mendes, 5 de fevereiro de 2018c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313637344&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Resolução nº 697, de 6 de agosto de 2020*. Dispõe sobre a criação do Centro de Mediação e Conciliação, responsável pela busca e implementação de soluções consensuais no Supremo Tribunal Federal. [Brasília, DF]: Supremo Tribunal Federal, 2020b. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao697-2020.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 2.894/2018*. Levantamento. Análise dos riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios pelo INSS. Identificação dos fatores contribuintes para a referida judicialização. Mapeamento dos processos de trabalho [...]. Entidades: Advocacia-Geral da União; Conselho da Justiça Federal; Conselho Nacional de Justiça; Defensoria Pública da União; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério do Desenvolvimento Social. Relator: Min. André de Carvalho, 5 de dezembro de 2018d. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2331903/NUMACORDAOINT%20asc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2331903/NUMACORDAOINT%20asc/0). Acesso em: 2 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Resolução nº 36, de 24 de junho de 2010*. Institui o Fórum Interinstitucional Previdenciário na Seção Judiciária do Rio Grande do Sul do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. [Porto Alegre]: Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2010b. Disponível em: <https://biblioteca.trf4.jus.br/diap/legis/RESOL2010036.PDF>. Acesso em: 2 jun. 2022.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução e revisão de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1988.

CLEMENTINO, Marco Bruno de Miranda. Centros de inteligência da Justiça Federal: legitimação pelo procedimento, fluxo de trabalho e diálogo aberto. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro de Estudos Judiciários. *Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes*: notas técnicas e ações: sistema de Justiça. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2018. v. 1, p. 22-35. (Série CEJ). Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/serie-cej-cnijf-1>. Acesso em: 2 jun. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). *Portaria nº CJF-POR-2017/00369, de 19 de setembro de 2017*. Dispõe sobre a instituição do Centro Nacional e Local de Inteligência da Justiça Federal e dá outras providências. [Brasília, DF]: Conselho da Justiça Federal,

2017. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/observatorio/arq/CJF-POR-2017-00369.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *100 maiores litigantes*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/64>. Acesso em: 2 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Justiça em números 2016: ano-base 2015*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2016. v. 1. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 2 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Justiça em números 2020: ano-base 2019*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 2 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. [Brasília, DF]: Conselho Nacional de Justiça, 2010. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao\\_125\\_29112010\\_23042014190818.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao_125_29112010_23042014190818.pdf). Acesso em: 2 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 238, de 6 de setembro de 2016*. Dispõe sobre a criação e manutenção, pelos Tribunais de Justiça e Regionais Federais de Comitês Estaduais da Saúde, bem como a especialização de vara em comarcas com mais de uma vara de Fazenda Pública. [Brasília, DF]: Conselho Nacional de Justiça, [2021]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado1422292021041560784c257d2ca.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil); CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil); BRASIL. Ministério da Economia; Advocacia-Geral da União; Defensoria Pública da União; INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. *Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Estrategia\\_Nacional\\_Desjudicializacao\\_Previdencia\\_Social.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Estrategia_Nacional_Desjudicializacao_Previdencia_Social.pdf). Acesso em: 2 jun. 2022.

CORREA, Priscilla P. Costa. Meios consensuais de solução de conflitos e demandas repetitivas de direito público: um desafio a ser enfrentado. In: MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). *As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de Justiça brasileiro*. Brasília, DF: ENFAM, 2016. p. 21-31. (Coleção Selo ENFAM). Disponível em: [https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2016/08/Demandas\\_repetitivas\\_Vanila\\_Cardoso.pdf](https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2016/08/Demandas_repetitivas_Vanila_Cardoso.pdf). Acesso em: 2 jun. 2022.

CUEVA, Ricardo Villas Bóas. Inteligência artificial no Judiciário. In: TOFFOLI, Dias; SANTA CRUZ, Felipe; GODINHO, André (org.). *Emenda Constitucional nº 45/2004: 15 anos do novo Poder Judiciário*. Brasília, DF: OAB Ed., 2019. p. 499-513.

ELIAS, Cristiano; RUIZ, Priscila Pâmela. Desjudicialização da cobrança de tributos: a aplicação dos meios alternativos de resolução de conflitos no âmbito do processo tributário. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 45, n. 145, p. 43-65, dez. 2018. Disponível em: <http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/901>. Acesso em: 2 jun. 2022.

FONSECA, Reynaldo Soares da. *A conciliação à luz do princípio constitucional da fraternidade: a experiência da Justiça Federal da Primeira Região*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6642>. Acesso em: 2 jun. 2022.

FUZISHIMA, Ancilla Caetano Galera. *Fase pré-processual obrigatória de conciliação: condição de acesso à prestação jurisdicional*. 2020. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/handle/10899/28391>. Acesso em: 2 jun. 2022.

GARGARELLA, Roberto. 'We the People' outside of the Constitution. The dialogic model of constitutionalism and the system of checks and balances. *Current Legal Problems*, [s. l.], v. 67, n. 1, p. 1-47, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1093/clp/cuu008>.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. *A tragédia do Judiciário: subinvestimento em capital jurídico e sobreutilização do Judiciário*. 2012. Tese (Doutorado em Economia Política) – Universidade

de Brasília, Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/13529>. Acesso em: 2 jun. 2022.

GONÇALVES, Gláucio Ferreira Maciel; BRITO, Thiago Carlos de Souza. Gerenciamento dos processos judiciais: notas sobre a experiência processual civil na Inglaterra pós-codificação. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 66, p. 291-326, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1697>. Acesso em: 2 jun. 2022.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo*. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2018.

HILL, Flávia Pereira. Passado e futuro da mediação: perspectiva histórica e comparada. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 479-502, maio 2020.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. *A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. (Série Justiça e Pesquisa). Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSUPER\\_2020-10-09.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSUPER_2020-10-09.pdf). Acesso em: 2 jun. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais*. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Jurídicos, 2012. (Série Pesquisas do CEJ, 14). Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/pesquisas-do-cej/acesso-a-justica-federal-dez-anos-de-juizados-especiais>. Acesso em: 2 jun. 2022.

LEAL, Bruno Bianco. *Acordo homologado pelo STF para implantação de benefícios previdenciários e assistenciais*. [Brasília, DF]: Conselho da Justiça Federal, 2021. 1 vídeo (ca. 196 min). Webinar realizado pelo Conselho da Justiça Federal. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gNeQrisDSCU>. Acesso em: 2 jun. 2022.

MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. *O direito de acesso à Justiça e a análise econômica da litigância: a maximização do acesso na busca pela efetividade*. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/123198>. Acesso em: 2 jun. 2022.

MENDES, Gustavo Catunda. A conciliação como forma consensual de resolução de conflitos e de acesso à ordem jurídica justa e efetiva. In: VELOSO, Roberto Carvalho; SILVA, Fernando Quadros da (org.). *Justiça Federal: estudos doutrinários em homenagem aos 45 anos da AJUFE*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017. p. 123-138.

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, v. especial, n. 39, p. 288-310, dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.77524>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/77524>. Acesso em: 2 jun. 2022.

ONODERA, Marcus Vinicius Kiyoshi. *Gerenciamento do processo e o acesso à Justiça*. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *Jurisdição e pacificação: limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais*. Curitiba: CRV, 2017.

SALLES, Carlos Alberto de. Mecanismos alternativos de solução de controvérsias e acesso à Justiça: a inafastabilidade da tutela jurisdicional recolocada. In: FUX, Luiz; NERY JUNIOR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (coord.). *Processo e Constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos de Barbosa Moreira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 779-792.

SANTOS, Boaventura de Souza; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. *Oficina do Centro de Estudos Sociais*, Coimbra, n. 65, p. 1-62, nov. 1995. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/65.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2022.

SAVARIS, José Antonio. *Direito processual previdenciário*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Curitiba: Alteridade, 2014.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. *Resolução do conflito previdenciário e direitos fundamentais*. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-11042016-094659/pt-br.php>. Acesso em: 2 jun. 2022.

SILVEIRA, Ricardo Geraldo Rezende. *Acesso à Justiça: o direito fundamental em um ambiente de recursos escassos*. São Paulo: Almedina, 2020. (Coleção EDB).

SUSSKIND, Lawrence; CRUIKSHANK, Jeffrey. *Breaking the impasse: consensual approaches to resolving public disputes*. New York: Basic Books, 1987.

TAKAHASHI, Bruno; ALMEIDA, Daldice Maria Santana de; GABBAY, Daniela Monteiro; ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. *Manual de mediação e conciliação na Justiça Federal*. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Jurídicos, 2019. Disponível em: [https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/outras-publicacoes/copy2\\_of\\_manual-de-mediacao-e-conciliacao-na-jf-versao-online.pdf/view](https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/outras-publicacoes/copy2_of_manual-de-mediacao-e-conciliacao-na-jf-versao-online.pdf/view). Acesso em: 2 jun. 2022.

TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2016.

VAZ, Paulo Afonso Brum; TAKAHASHI, Bruno. Barreiras da conciliação na seguridade social e a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 46, fev. 2012. Disponível em: [https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao046/vaz\\_takahashi.html](https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao046/vaz_takahashi.html). Acesso em: 2 jun. 2022.

WATANABE, Kazuo. Depoimento: atualização do conceito de acesso à Justiça como acesso à ordem jurídica justa. In: \_\_\_\_\_. *Acesso à ordem jurídica justa: (conceito atualizado de acesso à Justiça): processos coletivos e outros estudos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019a. p. 109-113.

\_\_\_\_\_. Racionalização do sistema de Justiça com gerenciamento adequado dos conflitos de interesses. In: \_\_\_\_\_. *Acesso à ordem jurídica justa: (conceito atualizado de acesso à Justiça): processos coletivos e outros estudos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019b. p. 119-125.