

Plataformas de solução de conflitos nas agências reguladoras e implantação da Resolução n. 358 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Fernanda Bragança
Juliana Loss
Renata Braga

Resumo: Esta pesquisa objetiva fazer um levantamento dos modelos de plataformas de solução de conflitos utilizados pelas agências reguladoras (AR) federais e analisar o tema à luz da Resolução n. 358 de 2020 do CNJ, que prevê a implantação do sistema informatizado para a resolução de conflitos por meio da conciliação e mediação (Sirec) pelos tribunais brasileiros. O estudo identificou dois modelos de ODR: a constituição de uma plataforma própria, customizada para o setor, como é o caso da ANS, e a celebração de termos de cooperação com o consumidor.gov.br. Em que pese essa última opção ser a preferida por grande parte das AR, ela não parece adequada aos requisitos da Resolução n. 358. A metodologia de estudo se baseou em uma revisão bibliográfica e em uma análise dos dados abertos dos relatórios de AR federais, do consumidor.gov.br e do CNJ.

Palavras-chaves: Plataformas de solução de conflitos. Métodos adequados de solução de disputas. Justiça digital. Agências Reguladoras. Tecnologia.

Abstract: The objective of this research is to survey the models of conflict resolution platforms used by federal regulatory agencies (AR) and analyze the issue in the light of Resolution n. 358 of 2020 of the CNJ, which provides for the implementation of the computerized system for the resolution of conflicts through conciliation and mediation (SIREC) by the Brazilian courts. The study identified two ODR models: the constitution of its own platform, customized for the sector, as is the case of ANS, and the signing of terms of cooperation with consumidor.gov.br. Although this last option is preferred by most RA, it does not seem adequate to the requirements of Resolution n. 358. The study methodology was based on a literature review and an analysis of open data from federal AR reports, from consumidor.gov.br and from the CNJ.

Keywords: Online dispute resolution. Alternative dispute resolution. Digital justice. Regulatory agencies. Technology.

1. INTRODUÇÃO

A solução dos conflitos por meio de plataformas, também conhecida como *online dispute resolution* (ODR), tem crescido no Brasil com a proposta de facilitar a interação entre as partes e diminuir a judicialização em alguns setores.

Algumas agências reguladoras (AR) brasileiras incorporaram a resolução de disputas setoriais por plataformas e dois formatos de ODR têm sido mais utilizados, os quais são o objeto de estudo deste trabalho: o desenvolvimento de uma plataforma própria, como é o caso da Agência Nacional de Saúde Complementar (ANS), e a celebração de um termo de cooperação com o consumidor.gov.br, como a maior parte das AR preferiu até então.

A utilização de ODR nesses segmentos alcança além da solução de conflitos e proporciona o aprimoramento da gestão das atividades das agências, na medida em que elas usufruem de melhor acesso a esses dados e conseguem monitorar de forma mais eficiente o seu segmento. A expectativa é que cada vez mais setores utilizem a ODR para a solução das suas disputas.

A publicação da Resolução n. 358, de 2

de dezembro de 2020, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) proporcionou mais esclarecimento sobre o tema, na medida em que determinou que os tribunais disponibilizassem um sistema informatizado para a resolução de conflitos por meio da conciliação e mediação (Sirec). Esses sistemas devem estar pautados em premissas, como a integração, independência dos órgãos judiciários, proteção de dados, segurança da informação e adaptabilidade à Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro (PDPJ-Br).

Este artigo tem a proposta de fazer um levantamento sobre os modelos de solução digital de conflitos nas agências reguladoras federais brasileiras e analisar os impactos da Resolução n. 358 do CNJ sobre esses modelos. A metodologia de pesquisa consiste em uma revisão bibliográfica sobre o assunto e em uma análise dos dados abertos dos relatórios de AR federais, do consumidor.gov.br e do CNJ.

2. AGÊNCIAS REGULADORAS E GERENCIAMENTO DE CONFLITOS

As AR são autarquias submetidas a um regime jurídico especial que fortalece essas entidades com grande autonomia normativa, administrativa e financeira. A atividade

regulatória compreende três atividades: administrativa (por exemplo, com o exercício do poder de polícia); normativa (prerrogativa de editar atos normativos) e judicante (atribuição de resolver os conflitos entre os agentes regulados) (OLIVEIRA, 2021, p. 90).

O tipo de conflito mais frequente em setores regulados é aquele entre o usuário e o prestador de serviço público (SANTOS; DANTAS; ANDRADE, 2009). Nesse sentido, Albert Reiss (1984, p. 26) destaca os meios adequados de solução de conflitos como a abordagem mais apropriada para lidar com o cotidiano dessas demandas.

A utilização de meios consensuais para a resolução de conflitos visa o fomento de uma cultura de diálogo no setor, sem perder de vista a necessidade de fiscalização, o exame das reclamações e a preservação das garantias contratuais.

O perfil da empresa tem influência determinante para o alcance de um acordo na gestão consensual dos conflitos. Assim, o engajamento e o comprometimento da organização na verificação das situações relatadas pelos usuários e na correção das falhas identificadas são fundamentais para que a questão seja resolvida ainda na esfera extrajudicial (AYRES, 1992).

Nesse contexto, a AR desempenha um papel importante na diminuição da judicialização de demandas do seu setor. Um modelo de regulação que privilegia técnicas autocompositivas pode efetivamente contribuir para a melhora da prestação do serviço, de modo a torná-lo mais adequado às necessidades dos cidadãos (HANCHER, 1998).

Mesmo aquelas empresas que não sejam tão imbuídas de uma postura colaborativa nas suas práticas no mercado podem se sentir motivadas a participar de tentativas de autocomposição em razão de critérios de racionalidade econômica (AYRES, 1992). A possibilidade de poupar custos ao evitar a judicialização e ainda o receio de eventual penalidade administrativa são elementos que impulsionam uma conduta cooperativa dessas entidades com seus consumidores (REISS, 1984, p. 25).

É preciso destacar que a atividade regulatória não tem por essência a penalização dos agentes de mercado, mas a satisfação e o bom andamento das relações entre todos os *players* atuantes no segmento. Dessa forma, alguns autores afirmam que

a atuação das agências com caráter mais pedagógico e educativo propicia resultados mais positivos para o setor, o que funcionaria como uma espécie de regulação por indução (JUNQUEIRA, 2011, p. 114).

Nessa trilha, é importante que as AR divulguem, periodicamente, seus índices de desempenho em composição¹ de conflitos do setor, de modo que as pessoas se sintam cada vez mais atraídas por esse tipo de abordagem com a empresa regulada motivadas, em especial, pelo dinamismo e rapidez da solução dos casos (JUNQUEIRA, 2011, p. 115).

As AR também podem utilizar essas informações para conferirem selos de melhores práticas àquelas empresas que tiverem o menor número de reclamações e/ou o maior percentual de acordos firmados com seus usuários. Assim, por meio de uma política de incentivo à boa conduta e à postura consensual², as AR fomentam de maneira ativa o cumprimento das normas do setor e a diminuição dos processos administrativos e judiciais.

Dessa forma, a tendência é que cheguem à instância superior das AR aqueles casos que efetivamente demandam análise mais aprofundada e detalhada e que não tiveram possibilidade de acordo entre as partes.

As plataformas de solução de conflitos otimizam essa compilação de resultados, pois possibilitam que tanto as agências quanto as empresas tenham acesso a dados sistematizados e acompanhem, diretamente, a quantidade de ocorrências, as organizações com maior quantidade de reclamações, os tipos de problemas relatados, o tempo de resposta, o local referente ao relato, o número de casos resolvidos, o percentual de acordos celebrados, entre outras informações relevantes.

A oferta desses procedimentos em âmbito virtual favorece bastante as interações em razão das vantagens proporcionadas pelas tecnologias de informação e comunicação (TIC) associadas à ausência de custos (inclusive com deslocamentos), rapidez, maior simplicidade e à otimização do tempo das partes (EBERT, 2017, pp. 13-15).

A resolução de conflitos por ODR con-

¹ Marcos Juruena Villela Souto (2010), ao tratar das formas consensuais de composição de conflitos pelas agências reguladoras destaca que o mediador tem o importante papel relativo à busca da harmonização de interesses e ao consenso.

² Nesse sentido, Leila Cuéllar e Egon Bockmann Moreira (2018, p. 125) ressaltam que “da mesma forma que à Administração é assegurada a competência para a autotutela de seus interesses, a ela cabe a respectiva autocomposição”.

tribui para a consolidação de uma justiça digital multiportas³, em que o cidadão tem múltiplas alternativas de acesso à tutela dos seus direitos pela via eletrônica. No Brasil, esse movimento de constituição de uma justiça que engloba diversos canais de acesso teve seu impulso determinante com a Resolução n. 125 do CNJ, que instituiu a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos com o objetivo de promover a pacificação social por meio dos métodos consensuais, em especial, a mediação e a conciliação.

Nessa nova proposta, o acesso à justiça é ampliado para além do Judiciário, que deixa de ter a primazia na solução dos conflitos (DIDIER JR; ZANETI JR, 2016, p. 36-37). Assim, a propositura de uma ação judicial passa para uma posição de retaguarda, antecedida por outras abordagens que permitam a autocomposição entre as partes (COSTA; SILVA, 2009, pp. 19-21) com as facilidades proporcionadas pelo meio eletrônico.

Cabe enfatizar que o CNJ tem incentivado a construção de uma justiça digital multiportas no Brasil. Isso fica evidente quando consideradas as metas das últimas gestões do Conselho⁴ como também algumas normativas recentes, por exemplo, a Resolução n. 345, de 9 de outubro de 2020, prevê a criação de juízos 100% digitais e a Resolução n. 385, de 6 de abril de 2021, dispõe sobre a criação dos Núcleos de Justiça 4.0.

3. MODELOS DE SOLUÇÃO DIGITAL DE CONFLITOS NAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Em razão da autonomia com que são dotadas para gerirem o respectivo setor regulado, as AR podem escolher o modelo de solução de conflitos a ser aplicado. Um levantamento realizado nos *sites* institucionais das agências revelou a utilização de dois modelos: a constituição de uma plataforma que só recebe os conflitos relacionados ao setor regulado e o estabelecimento de uma parceria com o consumidor.gov.br.

O caso da ANS abrange o estudo de um sistema próprio de solução de conflitos

³ Francisco José Cahali (2017, p. 64) trata sobre a questão: "Consolidou-se no Brasil, então, com a Res. 125/2010 a implantação do chamado Tribunal Multiportas, sistema pelo qual o Estado coloca à disposição da sociedade alternativas variadas para se buscar a solução mais adequada de controvérsias, especialmente valorizados os mecanismos de pacificação (meios consensuais) e, não mais restrita a oferta ao processo clássico de decisão imposta pela sentença judicial".

⁴ Cf. Em posse, Fux anuncia atuação em prol dos direitos humanos e da justiça digital. Agência CNJ de Notícias, 10 set. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/em-posse-fux-anuncia-atuacao-em-prol-dos-direitos-humanos-e-da-justica-digital/>. Acesso em: 25 set. 2021.

tos. A Resolução Normativa n. 226, de 5 de agosto de 2010, criou um procedimento de solução pré-processual de conflitos denominado de notificação de intermediação preliminar (NIP) para dirimir as disputas entre os beneficiários e as operadoras de planos de saúde privados.

A reclamação precisa ser relacionada ao consumidor individualmente considerado. Assim, demandas coletivas e difusas não podem ser tratadas por meio da NIP. Todas as fases do procedimento⁵ – intermediação preliminar, classificação da demanda e classificação residual de demandas pelos fiscais – transcorrem em ambiente eletrônico.

Art. 9º A NIP é constituída das seguintes fases, todas processadas exclusivamente por meio eletrônico: (Alterado pela RN nº 444, de 01/04/2019)

I - intermediação preliminar; (Alterado pela RN nº 444, de 01/04/2019)

II - classificação da demanda; e (Alterado pela RN nº 444, de 01/04/2019)

III - classificação residual de demandas pelos fiscais. (Incluído pela RN nº 444, de 01/04/2019)

Uma vez submetida a reclamação, a operadora do plano de saúde será notificada para adotar as medidas necessárias. A empresa deverá apresentar uma resposta e anexar os documentos que comprovem, inequivocamente, a solução do problema ou a não procedência da demanda do beneficiário em 5 dias úteis ou 10 dias úteis, conforme a natureza assistencial ou não assistencial da NIP.

Art. 10. Recebida a demanda de reclamação pela ANS, a operadora será notificada para que adote as medidas necessárias para a solução da demanda junto ao beneficiário nos seguintes prazos:

I - até 5 (cinco) dias úteis na NIP assistencial; e

II - até 10 (dez) dias úteis na NIP não assistencial.

§ 1º A operadora se considera notificada na data da disponibilização da notificação no espaço próprio do endereço eletrônico da ANS na Internet (www.ans.gov.br).

§ 2º O prazo para adoção das medidas necessárias para a solução da demanda começará a ser contado a partir do primeiro dia útil seguinte à data da notificação.

§ 3º A demanda de reclamação que envolver mais de um assunto deverá observar, quanto ao prazo, o disposto no inciso I deste artigo, com relação à eventual

⁵ Atualmente regulado pela Resolução Normativa ANS n. 388, de 25 de novembro de 2015.

cobertura assistencial, e o disposto no inciso II deste artigo com relação aos demais assuntos.

Art. 11. A resposta da operadora deverá ser anexada no endereço eletrônico da ANS na Internet (www.ans.gov.br) em até 10 (dez) úteis da notificação, acompanhada de todos os documentos necessários para a análise da demanda, incluindo a comprovação de contato com o beneficiário ou seu interlocutor. (Alterado pela RN nº 444, de 01/04/2019)

§ 1º A documentação anexada pela operadora deverá demonstrar de forma inequívoca:

I - a solução da demanda, comprovando, no prazo previsto no caput, por qualquer meio hábil, que o beneficiário foi cientificado da resolução do conflito, no prazo de 5 (cinco) dias úteis na NIP assistencial e no prazo de 10 (dez) dias úteis na NIP não assistencial, informando qual meio de contato utilizado, a data e o seu respectivo teor; ou

II - a não procedência da demanda.

§ 2º O não atendimento ao caput e ao parágrafo primeiro deste artigo implicará na classificação da demanda como não resolvida na forma do inciso III do art. 14.

Nos dez dias subsequentes, a demanda será considerada resolvida caso o consumidor informe que o conflito foi solucionado pela operadora ou não informe à ANS que a demanda ainda precisa ser resolvida. Se o problema continuar, é realizada a abertura de um processo administrativo sancionador.

Art. 12. Findo o prazo previsto no art. 10, salvo nas hipóteses do art. 13, a demanda de reclamação será considerada resolvida, caso o beneficiário, dentro dos 10 (dez) dias subsequentes:

I - informe que o conflito foi solucionado pela operadora; ou

II - não efetue contato de retorno junto à ANS noticiando que sua demanda ainda carece de solução.

§ 1º A presunção de resolução de que trata o inciso II deste artigo não impede o beneficiário de, a qualquer tempo, retornar o contato com a ANS relatando que a demanda não foi solucionada, quando esta será reaberta e encaminhada para classificação. (Alterado pela RN nº 444, de 01/04/2019)

§ 2º Ainda que o beneficiário não efetue o retorno conforme o caput ou o § 1º deste artigo, a ocorrência de qualquer das hipóteses previstas nos incisos II a VII do art. 13 importará na classificação da demanda. (Alterado pela RN nº 444, de 01/04/2019)

§ 3º Quando do registro da demanda de reclamação, o beneficiário será informado

da necessidade de retornar o contato com a ANS no prazo de 10 (dez) dias após o término do prazo para manifestação da operadora, devendo ser comunicado com clareza do teor do caput e do § 1º deste artigo.

§ 4º Finalizado o prazo para resposta da operadora, o beneficiário será novamente informado da necessidade de entrar em contato com a ANS no prazo que resta para completar aquele disposto no §3º, a fim de comunicar se sua demanda foi ou não solucionada, e que a sua omissão acarretará a presunção de resolução de que trata o inciso II deste artigo.

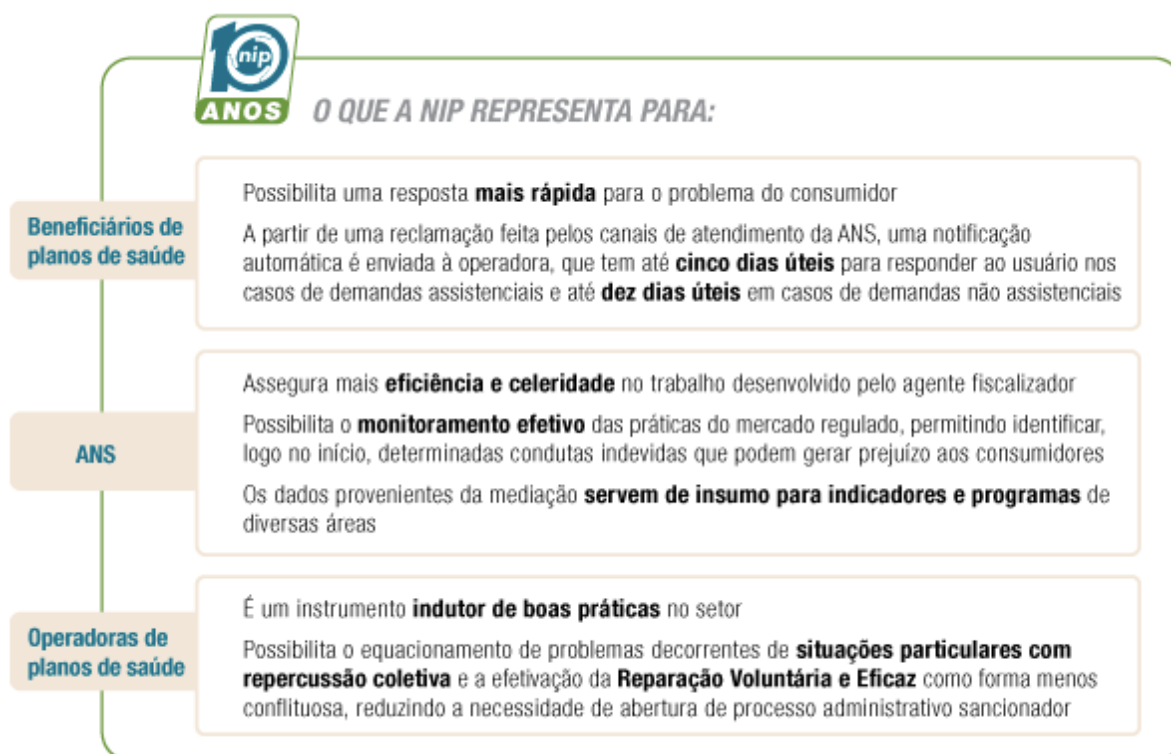
Art. 21. Ultrapassada a fase pré-processual, prevista no Capítulo III, será instaurado o processo administrativo para apuração de infração a dispositivos legais ou infra legais disciplinadores do mercado de saúde suplementar e aplicação de sanção, através da lavratura de:

I - Auto de Infração; ou

II - Representação.

Os benefícios da NIP impactam a rotina da ANS, uma vez que diminui a quantidade de processos administrativos. Com isso, a agência consegue se dedicar mais à fiscalização e à análise das situações de maior gravidade (SALINAS; GUERRA, 2020, pp. 9-10). Em relação aos beneficiários, os problemas são resolvidos rapidamente e sem os custos envolvidos em uma judicialização. As principais vantagens do procedimento podem ser visualizadas na Figura 1.

Figura 1 – Principais vantagens da NIP descritas pela ANS



Fonte: ANS.

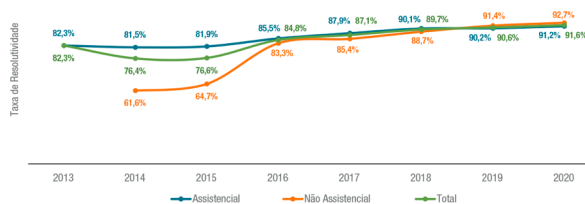
A ANS se refere à NIP como uma mediação de conflitos (ANS, 2020), mas cabe destacar que esse processo tem suas particularidades e o resultado não é fruto, essencialmente, de um acordo construído a partir de uma facilitação do diálogo⁶ entre as partes.

De todo modo, esse procedimento colabora com a desjudicialização, uma vez que impulsiona as empresas a cumprirem as normas, sob pena de instauração de um processo administrativo sancionador. Em 2020, a NIP atingiu o maior patamar da série histórica, com 91,6% de resolutividade em um universo de 150.756 reclamações (ANS, 2021), como mostra a Figura 2.

O impacto desse sistema é significativo, tendo em vista que o setor da saúde suplementar abrange uma coletividade expressiva. Segundo dados da ANS relativos ao segundo trimestre de 2021, 48.413.620 pessoas são beneficiárias de planos de saúde no Brasil. Esse mercado possui 702 operadoras ativas com beneficiários e movimentou mais de 116 trilhões de reais no acumulado do último ano (ANS, 2021).

⁶ Em outras palavras, Luciana Moessa de Souza (2012, p. 55) afirma que a mediação “pode ser definida como a intervenção construtiva de um terceiro imparcial junto às partes nele envolvidas, com vistas à busca de uma solução pelas próprias partes”.

Figura 2 – Índice de resolutividade de reclamações via NIP (2013 a 2020)



Fonte: ANS.

A Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) seguiu uma linha diversa e foi a primeira AR a utilizar o consumidor.gov.br para o tratamento dos seus conflitos. Antes do estabelecimento da cooperação técnica com a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) em 2017, a Anac recebia as reclamações por meio dos canais de atendimento eletrônico e entrava em contato com a empresa aérea. Posteriormente, a agência verificava a ocorrência de infração às normas da aviação civil e, conforme o caso, aplicava sanção.

A partir da entrada em vigor do convênio, a Anac passou a direcionar todas as reclamações dirigidas para seus diversos canais ao consumidor.gov.br. Na prática, isso representou uma espécie de delegação da gestão dos conflitos a essa plataforma. Nesse sistema, o consumidor entra em contato diretamente com as empresas (desde que estejam previamente cadastradas no site)

e ambos tentam uma solução consensual para o problema por meio de uma negociação assíncrona.

A assinatura do termo de cooperação entre a Anac e o consumidor.gov.br estimulou que um grupo considerável de companhias aéreas aderisse à plataforma. Atualmente, cinquenta e duas⁷ transportadoras aéreas estão cadastradas no sistema. A adesão da empresa é voluntária e é importante que a empresa efetivamente se comprometa a atender o consumidor conforme as normas do *site*⁸.

O procedimento corresponde a uma negociação direta entre as partes e tem uma duração prevista de 30 dias, mas a maior parte dos casos é encerrada bem antes disso. As empresas aéreas têm 10 dias para oferecer uma resposta e têm autonomia para fazer as suas propostas e até recusar a negociação com o consumidor.

A Anac verifica o tempo de resposta das companhias aéreas, o índice de satisfação dos clientes e identifica as empresas mais engajadas em realizar acordos com seus usuários⁹.

Em virtude da previsão do art. 39 da Resolução Anac n. 400, desde 1º de abril de 2019, todas as empresas aéreas que operam no Brasil serviços de transporte aéreo regular de passageiros, doméstico e internacional devem responder às reclamações registradas no consumidor.gov.br no prazo estipulado. As companhias que não cumprirem essa determinação estão sujeitas à adoção de providências administrativas pela agência.

Até 18 de março de 2020, o prazo de resposta das reclamações no consumidor.gov.br era de 10 dias. Contudo, a partir de 19 de março deste ano, esse tempo foi excepcionalmente ampliado para 15 dias por conta da crise sanitária. O boletim de monitoramento do consumidor.gov.br para o transporte aéreo do primeiro trimestre de 2021 revelou um crescimento do número de reclamações registradas em razão dos transtornos de mobilidade provocados pela pandemia. Nesse sentido, esses números devem ser analisados à luz das situações que impactaram as operações do setor aéreo nesse período.

⁷ Dados de setembro de 2021.

⁸ Cf. Termo de adesão do fornecedor – consumidor.gov.br. Cláusula quarta – Das condições de uso. Disponível em: <https://consumidor.gov.br/pages/principal/termo-adesao-compromisso>. Acesso em: 9 set. 2021.

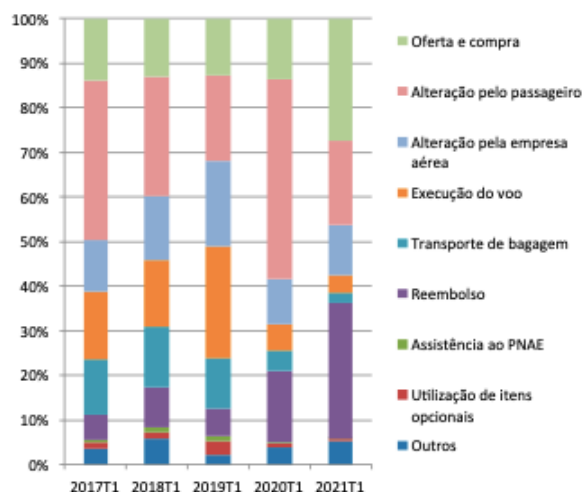
⁹ Cf. CONSUMIDOR.GOV.BR. Indicadores. Segmento Transporte Aéreo. Disponível em: <https://consumidor.gov.br/pages/indicador/geral/abrir>. Acesso em: 9 set. 2021.

As principais causas apontadas como responsáveis por esse aumento das reclamações são as restrições à circulação, bloqueios à entrada de estrangeiros e drástica redução da demanda por passagens (BOLETIM CONSUMIDOR.GOV.BR, 2021). Essas circunstâncias provocaram mudanças de voos e afetaram de forma significativa os planos de viagem, em especial, para destinos internacionais.

Os dados do primeiro trimestre de 2021 apontaram um índice de solução médio de 79,4% de demandas no segmento do transporte aéreo, dos quais 81,3% para as empresas brasileiras e 65,7% para as companhias estrangeiras.

O boletim do consumidor.gov.br também compila informações relacionadas ao tempo médio de respostas, ao índice de satisfação com o atendimento e aos assuntos mais reclamados (Figura 3). Esses dados permitem que o consumidor tenha um indicativo do comportamento da companhia perante eventuais problemas no futuro e avalie, previamente, a conveniência da compra com determinada empresa.

Figura 3 – Assuntos de transporte aéreo mais reclamados



Fonte: Boletim Consumidor.gov.br 1º Trimestre 2021.

Também seguiram o exemplo da Anac e celebraram parceria com a Senacon a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)¹⁰, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

¹⁰ Não foram encontrados em pesquisa na internet outros boletins de monitoramento do consumidor.gov.br específicos dos demais setores regulados que firmaram termo de cooperação com a plataforma.

4. A RESOLUÇÃO N. 358 DE 2020 DO CNJ E OS IMPACTOS PARA OS ENTES REGULATÓRIOS

O CNJ estabeleceu prazo de até 18 meses (a contar de dezembro de 2020) para que os tribunais do país disponibilizem o sistema informatizado para a resolução de conflitos por meio da conciliação e mediação (Sirec), com exceção da justiça trabalhista, eleitoral e militar, que possuem autonomia para deliberarem sobre os prazos, condições e necessidade de implementação da Resolução n. 358 nos seus respectivos âmbitos.

Os Sirecs devem conter requisitos mínimos, como o cadastro de partes e representantes; a integração com o cadastro nacional de mediadores e conciliadores (ConciliaJud); o cadastro de casos extrajudiciais; o acoplamento modularizado com o sistema processual eletrônico do tribunal que o adotar ou o desenvolvimento em plataforma de interoperabilidade; a sincronização dos agendamentos; e a geração de atas automatizadas.

Como funcionalidades recomendáveis, o CNJ sugere a negociação com troca de mensagens síncronas e/ou assíncronas; a possibilidade de envio de propostas para aceite e assinatura; a geração de relatórios para gestão detalhada dos requerimentos das partes e das empresas, bem como por classe e assunto das demandas, preferencialmente indexados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas e APIs (Application Programming Interface) de integração; e a disponibilização de serviços modulares para os tribunais e para as empresas.

A titularidade tanto dos dados quanto dos relatórios pertence aos tribunais, que poderão disponibilizar essas informações aos litigantes, inclusive de forma onerosa, desde que observadas as normas da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (BRAGANÇA, 2021).

O código fonte e as bases de dados da plataforma estarão permanentemente sujeitos a eventual auditoria pelo respectivo tribunal, pelo CNJ e pelos demais órgãos de controle externo, a fim de verificar a sua imparcialidade, independência e transparência. O objetivo dessa determinação é justamente garantir que o sistema não tenha qualquer interferência de terceiros (LOSS; COELHO, 2021).

Essas disposições ainda interagem

diretamente com a Resolução n. 335 de 2020 do CNJ, que cria a plataforma digital do Poder Judiciário brasileiro (PDPJ-Br). Essa normativa prevê no seu art. 5º que fica proibida a contratação de qualquer novo sistema, módulo ou funcionalidade privados, mesmo de forma não onerosa, que cause dependência tecnológica do respectivo fornecedor e que não permita o compartilhamento gratuito da solução na PDPJ-Br.

Nesse sentido, o intuito é que o investimento realizado por um tribunal em uma determinada tecnologia ou plataforma possa beneficiar e estar disponível a todos os demais, sem necessidade de novas contratações.

Um outro ponto fundamental consolidado nessas normativas mais recentes do CNJ que incentivam a digitalização da justiça é a integração entre os sistemas. No que concerne especificamente ao processo judicial eletrônico, a Resolução n. 335 confirma o PJe como o sistema prioritário para a tramitação. Esse aspecto evidencia que a utilização de um sistema único pelas agências pode facilitar, inclusive, a integração com os tribunais e, se for o caso, a sequência da judicialização.

No Brasil, o modelo predominante é o consumidor.gov.br como plataforma exclusiva para o tratamento de conflitos em setores regulados, uma vez que todos os canais de atendimento eletrônico das AR que firmaram termo de cooperação técnica passaram a direcionar os problemas para esse sistema.

Em decorrência da sua natureza pública, o consumidor.gov.br não requer um investimento ou contrapartida financeira por parte das organizações aderentes, e os consumidores têm acesso a um sistema que efetivamente proporciona uma negociação assíncrona com a concessionária ou distribuidora. Os procedimentos burocráticos nos sites das AR deram lugar a formulários simples e objetivos sobre a demanda.

O tempo de resposta da empresa é monitorado pela agência e, assim, o prazo máximo de 10 dias deve ser rigorosamente observado. A interação é direta e, dessa maneira, a organização tem efetivamente a oportunidade de averiguar e corrigir as falhas no serviço sem sofrer a imposição de sanções. O usuário, por sua vez, tem a chance de ter o seu problema resolvido em um intervalo de tempo bem mais rápido.

Não obstante esses benefícios, algumas ponderações precisam ser feitas. Em que pese a assinatura de termos de cooperação técnica com a Senacon ter sido um passo importante no incentivo à redução dos litígios entre usuários e prestadores de serviços em setores regulados, esse modelo não parece mais corresponder à política de consensualidade digital implementada pela Resolução n. 358 do CNJ.

O consumidor.gov.br é limitado a uma negociação assíncrona entre as partes. Por vezes, esse método pode ser insuficiente ou inadequado para tratar o problema em questão e, assim, o ideal seria prever mais etapas ou pelo menos ofertar mais opções de métodos consensuais. A plataforma pública é genérica, ou seja, não customizada conforme as necessidades e os tipos de disputas específicas do setor.

No que concerne propriamente à criação de soluções tecnológicas para resolver conflitos pelo Poder Judiciário, o objetivo central da Resolução n. 358 do CNJ é ampliar o uso da conciliação e da mediação em meio eletrônico, e o consumidor.gov.br proporciona estritamente uma negociação direta entre as partes, sem a participação de terceiros facilitadores na gestão do conflito.

As funcionalidades tecnológicas também apresentam limitação, sobretudo se consideradas algumas exigências da Resolução, como a sincronização de agendas, a elaboração de atas automatizadas ou a troca de mensagens síncronas entre as partes via plataforma.

Outro aspecto relevante diz respeito ao controle dos dados. A sincronização de informações e a disponibilização de relatórios públicos no consumidor.gov.br ainda leva tempo. Com um sistema próprio, a AR também pode realizar melhor gestão das informações relacionadas ao tratamento extrajudicial de conflitos no respectivo setor. Consequentemente, os entes regulatórios podem ter noção mais apurada da sua atuação, o que ainda abre espaço ao melhor monitoramento da política de consensualidade em escala nacional e à geração de estatísticas mais apuradas que possibilitarão uma quantificação importante e, até então, pouco difundida e sistematizada, quanto à prevenção de litígios.

5. CONCLUSÃO

O objeto de estudo deste artigo são os modelos de plataformas de solução de conflitos utilizados pelas agências reguladoras brasileiras, notadamente na esfera federal, e a análise da repercussão da Resolução n. 358 do CNJ sobre esses sistemas. A proposta consistiu em analisar qual parece ser a melhor opção diante das disposições e dos requisitos estabelecidos por essa normativa, tendo em vista a criação de soluções tecnológicas para a resolução de conflitos pelo Poder Judiciário.

A justiça brasileira passa por um movimento de consolidação de uma estrutura de tribunais multiportas, ou seja, que oferecem uma pluralidade de canais de acesso, em que a litigância só ocorre em último caso, quando não for possível uma solução da disputa por métodos adequados, com destaque às abordagens consensuais.

A resolução digital de conflitos por meios consensuais foi incorporada pelas agências reguladoras com o intuito de resolver de forma mais ágil as contendas do setor, diminuir os processos administrativos e, conseqüentemente, reduzir a judicialização de demandas.

O levantamento realizado nos sites institucionais das agências federais identificou dois tipos de modelos de resolução digital de conflitos: a confecção de uma plataforma própria, como é o caso da ANS, ou o encaminhamento das reclamações ao consumidor.gov.br, ao qual aderiram a Anac, Aneel, Anatel, entre outras.

Em uma análise preliminar, o consumidor.gov.br pode se revelar uma alternativa interessante, sobretudo quando se considera que ele é público, já disponível e utilizado por diversas empresas. As AR são dotadas de forte autonomia e, por isso, são aptas a escolher o modelo para realizar o gerenciamento dos conflitos no respectivo setor regulado, mas é preciso considerar a importância de ele estar alinhado à política de solução digital de disputas implementada pela Resolução n. 358 do CNJ.

Em uma primeira medida, o consumidor.gov.br é restrito a uma interface assíncrona entre as partes por meio de negociação sem a facilitação do diálogo por um terceiro imparcial. Nesse aspecto, portanto, a plataforma não contempla a realização de conciliação e mediação conforme previsto para os Sirecs.

Adicionalmente, destaca-se que a integralidade das funcionalidades tecnológicas referidas nos §§ 7º e 8º do art. 1º da Resolução n. 358 do CNJ não estão contempladas. A plataforma pública não dispõe, por exemplo, de integração com o cadastro nacional de mediadores e conciliadores (ConciliaJud); sincronização de agendas/agendamentos; geração de atas e termos de forma automatizada; entre outros.

Cabe ressaltar que o desenho de uma plataforma específica para o setor regulado oferece flexibilidades importantes relacionadas à diversificação dos meios adequados de solução de conflitos pelos entes regulatórios e até mesmo à construção de um fluxo mais apropriado ao tratamento das demandas do segmento específico, com maior sofisticação dos recursos e das ferramentas de tecnologia da informação e comunicação (TIC) e geração de dados mais detalhados, que permitiriam um aperfeiçoamento mais dinâmico e efetivo da política judiciária nacional de incentivo à consensualidade.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. ANAC divulga números de reclamações do 1º tri contra empresas aéreas. **ANAC, Notícias**, 14 ago. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/anac-divulga-numeros-de-reclamacoes-do-1o-tri-contras-empresas-aereas>. Acesso em: 13 ago. 2021.
- AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Boletim de Monitoramento do consumidor.gov.br**: transporte aéreo: 1º trimestre de 2021. Disponível em: https://www.gov.br/anac/pt-br/canais_atendimento/consumidor/boletins/2021-01. Acesso em: 11 set. 2021.
- AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Resolução n. 400, de 13 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte Aéreo. Brasília: ANAC, 2016. Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2016/resolucao-no-400-13-12-2016/@@display-file/arquivo_norma/RA2016-0400%20-%20Compilado%20até%20RA2017-0434.pdf. Acesso em: 30 ago. 2021.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. ANEEL assina acordo com Ministério da Justiça para integrar Consumidor.gov.br. **Site**, 26 nov. 2019. Disponível em: https://www.aneel.gov.br/sala-de-imprensa-exibicao-2/-/asset_publisher/zXQREz8EVIZ6/ontente/aneel-assina-acordo-com-ministerio-da-justica-para-integrar-consumidor-gov-br/656877?inheritRedirect=false. Acesso em: 20 ago. 2021.
- AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE. ANS celebra 10 anos da NIP, ferramenta para resolução de conflitos entre beneficiários e planos de saúde. **Site**, 5 ago. 2020. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/aans/noticias-ans/consumidor/5739-ans-celebra-10-anos-da-nip-ferramenta-para-resolucao-de-conflitos-entre-beneficiarios-e-planos-de-saude>. Acesso em: 31 ago. 2021.
- AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE. **Resolução normativa n. 226 de 5 de agosto de 2010**. Institui o procedimento de Notificação de Investigação Preliminar – NIP e altera a redação do art. 11 da Resolução Normativa - RN n. 48, de 19 de setembro de 2003. Brasília: ANS, 2010. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/ans/2010/res0226_05_08_2010.html. Acesso em: 31 ago. 2021.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. ANATEL assina termo de cooperação com CNJ e Senacon sobre resolução de controvérsias. **Site**, 8 nov. 2019. Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/institucional/o-que-e-rss/104-home-institucional/2437-anatel-assina-termo-de-cooperacao-com-cnj-e-senacon-sobre-resolucao-de-controversias>. Acesso em: 20 ago. 2021.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. ANTAQ e Senacon assinam acordo de cooperação técnica. **Site**, 12 mar. 2020. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/index.php/2020/03/12/antaq-e-senacon-assinam-acordo-de-cooperacao-tecnica/>. Acesso em: 17 ago. 2021.
- AYRES, I; BRAITHWAITE, J. **Responsive Regulation**: transcending the deregulation debate. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- BRAGANÇA, Fernanda. Justice numérique et protection des données: une étude comparative entre la France et le Brésil. **International Journal of Digital and Data Law**, v. 7, p. 137-149, 2021.
- BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 1º set. 2021.
- BRASIL. Lei n. 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

to 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 jun. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 ago. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 1º set. 2021.

CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem**: mediação, conciliação, Resolução CNJ 125/2010. 6. ed. São Paulo: Ed. RT, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 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: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 1º set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 325, de 29 de junho de 2020**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365>. Acesso em: 11 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 335, de 29 de setembro de 2020**. Institui política pública para a governança e a gestão de processo judicial eletrônico. Integra os tribunais do país com a criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro – PDPJ-Br. Mantém o sistema PJe como sistema de Processo Eletrônico prioritário do Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3496>. Acesso em: 1º set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 358, de 2 de dezembro de 2020**. Regulamenta a criação de soluções tecnológicas para a resolução de conflitos pelo Poder Judiciário por meio da conciliação e mediação. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3604>. Acesso em: 1º set. 2021.

CONSUMIDOR.GOV.BR. Indicadores. Segmento Transporte Aéreo. **Site**. Disponível em: <https://consumidor.gov.br/pages/indicador/geral/abrir>. Acesso em: 11 set. 2021.

<https://consumidor.gov.br/pages/publicacao/externo/>. Acesso em: 1º ago. 2021.

CONSUMIDOR.GOV.BR. Termo de adesão do fornecedor. **Site**. Disponível em: <https://consumidor.gov.br/pages/principal/termo-adesao-compromisso>. Acesso em: 30 ago. 2021.

CORTES, P. The potential of online dispute resolution as a consumer redress mechanism. **SSRN**, July 6, 2007. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=998865>. Acesso em: 22 ago. 2021.

COSTA E SILVA, Paula. **A nova face da justiça**: os meios extrajudiciais de resolução de controvérsias. Lisboa: Coimbra, 2009.

CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. Administração Pública e mediação: notas fundamentais. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 61, p. 119-145, jan./mar. 2018.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. Justiça Multiportas e Tutela Constitucional Adequada: autocomposição em direitos coletivos. In: ZANETI JR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Justiça multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. Salvador: Juspodivm, 2016.

EBERT, Camille. **La résolution extrajudiciaire des litiges en ligne**. [s. l.] : Éditions Universitaires Européennes, 2017.

HANCHER, L.; MORAN, M. Organizing Regulatory Space. In: BALDWIN, Robert et al. (Org.). **A reader on regulation**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

JUNQUEIRA, Kátia Valverde. Mediação: instrumento eficaz para a eficiência regulatória. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 56, p. 108-118, out.-dez. 2011.

KATSH, E.; RIFIKIN, J. **Online dispute resolution**: resolving conflicts in cyberspace. San Francisco: Jossey-Bass, 2001.

KAUFMANN-KOHLER, G.; SCHULTZ, T. **Online dispute resolution**: challenges for contemporary justice. Hague: Kluwer Law International, 2004.

LIMA, G. V.; FEITOSA, Gustavo R. P. Online dispute resolution (ODR): a solução de conflitos e novas tecnologias. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, RS, v. 3, n. 50, p. 53-70, set./dez. 2016.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. CONSUMIDOR.GOV.BR recebe primeira adesão de agência reguladora. **Notícias**, 13 dez. de 2016. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/consumidor-gov-br-recebe-primeira-adesao-de-agencia-reguladora>. Acesso em: 13 ago. 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, Método, 2021.

RABINOVICH-EINY, O. Going Public: Diminishing Privacy in Dispute Resolution in the Internet Age. **Virginia Journal of Law and Technology Association**, v. 7, p. 1-55, 2002.

REISS, A. J. Selecting Strategies of Social Control over Organizational Life. In: HAWKINS, K.; THOMAS J. M. (eds.). **Enforcing Regulation**. Kluwer-Nijhoff Publishing, 1984. p. 23-35.

SALINAS, N.; GUERRA, S. Resolução eletrônica de conflitos em agências reguladoras. **Revista Direito GV**, v. 16, n. 1, jan./abr. 2020.

SANTOS, José Luiz Lins; DANTAS, Daniela carvalho Cambraia; ANDRADE, Cássio Tersandro de Castro. **O papel das agências reguladoras como mediadoras de conflitos: a experiência da ARCE na área de energia elétrica**. Disponível em: <http://www.workoutenergy.com.br/abar/cbr/Trab1104.pdf>. Acesso em: 18 out. 2021.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Formas consensuais de composição de conflitos para a exploração de ferrovias. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 253/126, 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8049/6838>. Acesso em: 21 out. 2021.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos: negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

TEITZ, L. Providing Legal Services for the Middle Class in Cyberspace: The Promise and Challenge of On-line Dispute Resolution. **Fordham Law Review**, v. 70, n. 3, p. 985-1016, 2000.

Fernanda Bragança

Doutora em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Pesquisadora do Centro de Inovação, Administração e Pesquisa do Judiciário da Fundação Getúlio Vargas.

Juliana Loss

Doutora em Direito Privado pela Universidade Paris I Panthéon Sorbonne, mestre em Direito Público e especialista em resolução de conflitos pela Universidade Carlos III de Madri. Professora e Coordenadora Técnica de Mediação da FGV. Coordenadora executiva do Centro de Inovação, Administração e Pesquisa do Judiciário.

Renata Braga

Pós doutora pelo IFCS/UFRJ (2019). Pós doutora pelo Instituto de Medicina Social da UERJ (2009). Professora adjunta do curso de Direito da UFF (PUVR/ICHS). Coordenadora do GEMESC (UFF/VR). Pesquisadora colaboradora externa do Centro de Inovação, Administração e Pesquisa do Poder Judiciário.