

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO (UFMA)  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS (CCSo)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA  
DE JUSTIÇA (PPGDIR)  
MESTRADO EM DIREITO

**ALLEN KARDEC FEITOSA OLIVEIRA**

**CÂMARA DE PREVENÇÃO E SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:** uma análise da viabilidade de sua implementação no  
âmbito da Procuradoria do Município de Imperatriz/MA como instrumento pragmático  
de superação da cultura do litígio envolvendo o poder público municipal.

São Luís

2021

**ALLEN KARDEC FEITOSA OLIVEIRA**

**CÂMARA DE PREVENÇÃO E SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:** uma análise da viabilidade de sua implementação no âmbito da Procuradoria do Município de Imperatriz/MA como instrumento pragmático de superação da cultura do litígio envolvendo o poder público municipal.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do diploma de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Reis Siqueira Freire.

São Luís

2021

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Feitosa Oliveira, Allen Kardec.

CÂMARA DE PREVENÇÃO E SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS  
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: uma análise da viabilidade de  
sua implementação no âmbito da Procuradoria do Município  
de Imperatriz/MA como instrumento pragmático de superação  
da cultura do litígio envolvendo o poder público municipal  
/ Allen Kardec Feitosa Oliveira. - 2021.

148 p.

Orientador(a): Alexandre Reis Siqueira Freire.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em  
Direito e Instituições do Sistema de Justiça/ccso,  
Universidade Federal do Maranhão, São Luís/MA, 2021.

1. Administração Pública. 2. Autocomposição. 3.  
Câmaras de prevenção e solução consensual de conflitos. I.  
Reis Siqueira Freire, Alexandre. II. Título.

**ALLEN KARDEC FEITOSA OLIVEIRA**

**CÂMARA DE PREVENÇÃO E SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:** uma análise da viabilidade de sua implementação no âmbito da Procuradoria do Município de Imperatriz/MA como instrumento pragmático de superação da cultura do litígio envolvendo o poder público municipal.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do diploma de Mestre em Direito.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Alexandre Reis Siqueira Freire  
(Orientador - Universidade Federal do Maranhão)

---

Profa. Dra. Edith Maria Barbosa Ramos  
(Examinadora interna – Universidade Federal do Maranhão)

---

Prof. Dr. Pedro Miranda de Oliveira  
(Examinador externo – Universidade Federal de Santa Catarina)

Dedico este trabalho *in memoriam* do meu amado pai, Francisco de Assis Neres Oliveira que sonhou e alcança junto comigo esse título. E da minha querida avó paterna, Amélia Neres, uma mestra em ser feliz com o simples.

## AGRADECIMENTOS

O alcance bem sucedido de um objetivo merece comemoração. Mas, tudo isso só faz sentido porque pessoas amadas e amigas um dia decidiram me apoiar e não me deixaram desistir.

Por isso agradeço, inicialmente, a conclusão dessa importante etapa da minha carreira, acadêmica e profissional, a: Deus Pai, Jesus Cristo e ao Espírito Santo. Obrigado, Senhor, por fazer maravilhas mesmo diante das minhas limitações. Se chego até aqui é porque me sustentastes. Obrigado, também, a virgem mãe, Maria Santíssima, por sua poderosa intercessão.

Mãe e Pai, a conclusão desse mestrado vem apenas coroar a bela missão desempenhada por vocês. Obrigado por todo carinho, atenção e cuidado. Obrigado por cada oração e ensinamento. Obrigado pela paciência. Obrigado por sempre acreditarem em mim e em nossos sonhos. E meu bem, por toda compreensão e apoio.

Queridos professores e professoras do PPGDIR/UFMA. Agradeço pela contribuição e aperfeiçoamento que me possibilitaram ter ao longo desses aproximadamente dois anos. Saibam que cada disciplina ministrada pelos senhores e senhoras me fez perceber o valor humano e o alto nível profissional existentes em nossas universidades públicas federais, em especial do nosso querido Maranhão.

Com gratidão a todos, agradeço em especial ao querido professor, Dr. Roberto Carvalho Veloso, coordenador desse programa de mestrado, pela atenção e tratamento sempre cordial dedicado a todos os alunos, professores e equipe.

A querida professora, Dra. Edith Maria Barbosa Ramos que desde as lições iniciais de metodologia e os ensinamentos durante o estágio docente, somou grandiosamente com seu exemplo na docência e como pessoa.

A querida professora, Dra. Mônica Teresa Costa Sousa, que com toda sua simplicidade e amor pela docência, apresentou-me leituras e debates durante uma disciplina, mas que permanecem até hoje.

Ao estimado professor, Dr. Alexandre Reis Siqueira Freire, o qual tive a honra de ter como orientador, pela atenção, cordialidade e preciosos direcionamentos.

Aos queridos colegas de mestrado, em especial da nossa turma 2019.1. Porque ganhei não apenas colegas acadêmicos, mas pessoas de bem que somaram positivamente ao longo dessa caminhada.

*“O que você obtém ao atingir seus objetivos não é tão importante quanto o que você se torna ao atingir seus objetivos”. (Henry David Thoreau).*

## RESUMO

A pesquisa analisou a viabilidade de implementação da câmara de prevenção e solução consensual de conflitos no âmbito da administração pública municipal de Imperatriz/MA como uma resposta pragmática à cultura do litígio. Partiu-se das inovações trazidas com a resolução n. 125/2010 do CNJ e impulsionadas pelo atual Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015) e o Novo Marco da Mediação (Lei n. 13.140/2015), que asseveram caber ao Estado promover a mediação e a conciliação, bem como a possibilidade de institucionalização da autocomposição, por meio da implementação das câmaras de prevenção e solução consensual de conflitos do poder público. Adotou-se o método hipotético-dedutivo, somado às técnicas de pesquisas bibliográficas e documentais sobre os temas, pragmatismo do cotidiano, métodos adequados de resolução de conflitos, tribunal multiportas e consensualidade na Administração Pública. Debruçou-se sobre a realidade do Município de Imperatriz/MA, analisando-se o quantitativo de demandas ajuizadas no ano de 2019 na vara especializada nos feitos da fazenda pública na comarca envolvendo o município, bem como acerca da estrutura organizacional da Procuradoria Municipal e a viabilidade de implementação da câmara de prevenção e solução de conflitos em seu âmbito de atuação. Confrontou-se, ao fim, as reflexões teóricas com a realidade do sistema de justiça brasileiro e do município de Imperatriz, a partir do levantamento do nível de congestionamento do Poder Judiciário, com base nos recentes relatórios do CNJ, Justiça em Números 2019 e 2020 e o estudo da organização e funcionamento da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Autocomposição; Câmaras de prevenção e solução consensual de conflitos.



## ABSTRACT

The research analyzed the feasibility of implementing the chamber for the prevention and consensual solution of conflicts within the scope of the municipal public administration of Imperatriz / MA as a pragmatic response to the culture of litigation. It started from the innovations brought with resolution n. 125/2010 of the CNJ and driven by the current Civil Procedure Code (Law No. 13,105 / 2015) and the New Mediation Framework (Law No. 13,140 / 2015), which assert that it is up to the State to promote mediation and conciliation, as well as the possibility of institutionalizing self-composition, through the implementation of the prevention chambers and consensual resolution of public power conflicts. The hypothetical-deductive method was adopted, in addition to the bibliographic and documentary research techniques on the themes, pragmatism of everyday life, adequate methods of conflict resolution, multipoint court and consensus in Public Administration. It looked at the reality of the Municipality of Imperatriz / MA, analyzing the amount of demands filed in 2019 in the court specialized in the achievements of the public farm in the district involving the municipality, as well as about the organizational structure of the Municipal Attorney and the feasibility of implementing the conflict prevention and resolution chamber within its scope of action. At the end, the theoretical reflections were confronted with the reality of the Brazilian justice system and the municipality of Imperatriz, from the survey of the level of congestion of the Judiciary, based on the recent reports of the CNJ, Justice in Numbers 2019 and 2020 and the study of the organization and functioning of the Federal Administration's Conciliation and Arbitration Chamber.

**Keywords:** Public Administration; Self-composition; Chambers for the prevention and consensual solution of conflicts.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS

Tabela 1 – Tempo médio de baixa de um processo – A .....	28
Tabela 2 – Tempo médio de baixa de um processo – B.....	28
Tabela 3 – Cenário das execuções fiscais no ano-base de 2019.....	31
Tabela 4 – Setores dos cem maiores litigantes.....	32
Tabela 5 – Dez maiores litigantes no 1º Grau.....	33
Tabela 6 - Estruturação da capacitação e aperfeiçoamento dos conciliadores e mediadores – CNJ.....	68
Tabela 7 – Seleção enunciados - I Jornada – Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios – CJF.....	89
Tabela 8 – Esquematização do funcionamento da CCAF/AGU.....	95
Tabela 9 – Números da CCAF (sede em Brasília).....	100
Tabela 10 - Números das CLCs – Câmaras Locais de Conciliação (sede nas CJUs dos Estados).....	100
Tabela 11 – Parâmetro de busca processual 1.....	104
Tabela 12 – Parâmetro de busca processual 2.....	104
Tabela 13 – Número de demandas judicializadas em face do município – ano-base de 2019 autuados na 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Imperatriz/MA.....	105
Tabela 14 – Análise acordo judicial homologado 1.....	108
Tabela 15 – Análise acordo judicial homologado 2.....	111
Tabela 16 - Estrutura organizacional da Procuradoria Municipal de Imperatriz/MA...	117
Tabela 17 - Estrutura da carreira de Procurador Municipal de Imperatriz/MA.....	118

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABA	American Bar Association
ADR	Alternative Dispute Resolution
AGM	Advocacia-Geral do Município
AGU	Advocacia-Geral da União
ART.	Artigo
CCAF	Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal
CEF	Caixa Econômica Federal
CEJUS	Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania
CEST	Consórcio Estreito Energia
CF	Constituição Federal
CGU	Consultoria-Geral da União
CLC	Câmaras Locais de Conciliação
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
DGE	Departamento de Gestão Estratégica
IMP	Imperatriz
INC.	Inciso
IPTU	Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
LIMPE	Legalidade, Imparcialidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência
MASC	Métodos Alternativos de Resolução de Conflitos
MESC	Métodos Extrajudiciais de Resolução de Conflitos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PGM	Procuradoria-Geral do Município
PGM	Procuradoria-Geral do Município
PIB	Produto Interno Bruto
PJE	Processo Judicial Eletrônico
STF	Supremo Tribunal Federal
TJMA	Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CULTURA DO LITÍGIO</b> .....	19
<b>2.1 Administração Pública: o regime jurídico administrativo e o papel da Advocacia Pública pós-Constituição Federal de 1988</b> .....	19
<b>2.2 A Fazenda Pública como <i>repeat player</i></b> .....	26
<b>2.3 Uma releitura pragmática da atuação da Administração Pública na busca pela solução de conflitos</b> .....	40
<b>3. A ADOÇÃO DOS MEIOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	50
<b>3.1 Os métodos adequados de resolução de conflitos e o Tribunal Multiportas</b> .....	50
<b>3.2 Política nacional de tratamento adequado dos conflitos</b> .....	59
<b>3.2.1 A Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça</b> .....	63
<b>3.2 Administração Pública dialógica e o princípio da cooperação</b> .....	73
<b>3.3 Advocacia Pública e seu papel na efetivação do consenso</b> .....	79
<b>4. A CÂMARA DE PREVENÇÃO E SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL</b> .....	85
<b>4.1 Os impactos da nova Lei de Mediação e o atual Código de Processo Civil na implementação das câmaras de solução consensual de conflitos pelo Poder Público</b> .....	85
<b>4.2 A experiência da União – A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal</b> .....	93
<b>4.3 Análise dos dados obtidos no Município de Imperatriz/MA: demandas ajuizadas na 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Imperatriz/MA envolvendo o ente municipal (ano-base 2019)</b> .....	102
<b>4.3.1 Identificação do perfil de demanda</b> .....	103

4.3.2 <i>Percepção da Administração Pública do Município de Imperatriz/MA na adoção do consenso</i> .....	107
<b>4.4 Análise da viabilidade de implementação da câmara de prevenção e solução consensual de conflitos no âmbito da Administração Pública do Município de Imperatriz/MA</b> .....	114
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	122
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	126
<b>APÊNDICE A – Requerimentos de acesso aos processos autuados na 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Imperatriz/MA (ano-base 2019)</b> .....	133
<b>APÊNDICE B – Pedido de informações à PGM/Imperatriz</b> .....	134
<b>APÊNDICE C – Pedido de informações à CGU/CCAF/AGU e resposta</b> .....	135
<b>APÊNDICE D – Autos dos acordos homologados com o Município de Imperatriz/MA (ano-base 2019) – documentos essenciais</b> .....	138

## 1 INTRODUÇÃO

Há clara dificuldade por parte do Poder Público em efetivar políticas públicas e até mesmo cumprir com o extenso rol de atribuições impostas à Administração Pública, em todas as suas esferas, inclusive no âmbito municipal. Por conta disso, vive-se uma verdadeira cultura do litígio, em que os cidadãos cientes de seus direitos recorrem cada vez mais ao Poder Judiciário em busca de uma resposta satisfatória à suas pretensões envolvendo a Administração Pública e vice-versa.

Em razão disso, instaurou-se um estado de sufocamento da justiça. Tem-se de um lado um número cada vez maior de processos iniciados envolvendo a Administração Pública, enquanto se espera uma fila ainda mais extensa aguardando o desfecho de casos que por vezes levam anos. No fim, o que se tem é um quadro marcado pela cultura do litígio e uma prestação jurisdicional deficiente e morosa, como revelam os Relatórios – Justiça em Números (CNJ/2019/2020), os quais demonstram, lastreados em amplo estudo estatístico e documental, a realidade do congestionamento da justiça brasileira.

Observa-se que ainda persiste a ideia de que causas envolvendo o Poder Público por englobarem, em tese, direitos indisponíveis estariam totalmente impedidos de buscar meios mais adequados para a solução dos seus conflitos, o que finda por limitar como “porta da justiça” unicamente a jurisdição estatal por meio de um processo litigioso.

É compreensível que em certas ocasiões o Poder Público não tem a opção de adotar a consensualidade como instrumento de solução adequada, sobretudo por ser guiada pelos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público e da sua indisponibilidade. Contudo, isso não pode ser encarado como uma barreira intransponível nem princípios absolutos. Logo, é essencial uma releitura pragmática desses postulados, como também, a análise dos novos institutos jurídicos previstos na atual legislação que incentivam a adoção dos meios consensuais de resolução de controvérsias pela Administração Pública.

Entende-se como necessária a releitura da atuação da Administração Pública de uma forma pragmática, capaz de apresentar soluções ao excesso de judicialização de questões envolvendo o Poder Público, que longe de garantir o interesse público

vem tornando-o inócuo. Diante desse quadro de engessamento e congestionamento do atual sistema de justiça brasileiro, em que se tem apresentado como única via a porta do poder judiciário é que a adoção dos métodos consensuais de resolução de controvérsias assume o protagonismo na busca pela pacificação social. Nesse sentido, a política pública impulsionada pela resolução n. 125/2010 do CNJ tornou-se um marco nesse processo.

A opção pelo Poder Judiciário passa a ser um dos métodos disponíveis ao cidadão para que busque a solução do seu problema. Assim, mostra-se acertada a lição de Cândido Dinamarco (2001) de que o processo judicial é um método de trabalho referente ao exercício da jurisdição pelo juiz. Em síntese, *autotutela*, *autocomposição* e *heterocomposição* são meios para a solução de conflitos. O Poder Judiciário é um dos mecanismos de exercício da heterocomposição. Processo é o seu método. Os meios de obtenção da autocomposição podem ser informais ou formais, estes exercidos por mecanismos diversos (negociação, mediação e conciliação) e por métodos de trabalho apropriados que seriam as técnicas (CALMON, 2019).

Soma-se a esse esforço pelo tratamento adequado dos conflitos e sua efetiva resolução o advento do atual Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015) e o novo marco legal da mediação (Lei n. 13.140/2015). O presente trabalho debruçou-se sobre o importante mandamento normativo presente em ambas as normas citadas: as câmaras de prevenção e solução administrativa de conflitos no seio da Administração Pública.

A presente pesquisa substanciou-se em uma metodologia lastreada em Karl Popper, uma vez que se trilha pela construção de conhecimento baseado na possibilidade de submissão de suas conclusões a um verdadeiro teste de falseabilidade. Afinal, somente se reconhece um sistema como empírico ou científico se ele for passível de comprovação pela experiência, de modo que deve ser tomado como critério de demarcação, não a *verificabilidade*, mas a *falseabilidade* de um sistema (POPPER, 2013). Adotou-se, portanto, o método hipotético-dedutivo, consistente na construção de conjecturas, que devem ser submetidas a testes, à crítica intersubjetiva, ao controle mútuo pela discussão crítica, à publicidade crítica e ao confronto com os fatos, afim de se verificar quais hipóteses sobrevivem às tentativas de refutação e falseamento (MARCONI; LAKATOS, 2019).

Partiu-se, assim, de (i) expectativas ou conhecimento prévio (excesso de judicialização e dificuldade de implementação dos métodos consensuais por parte da

Administração Pública); (ii) o problema (engessamento dos postulares do regime-jurídico administrativo na Administração Pública municipal como empecilho à criação e implementação das câmaras de solução e prevenção de conflitos do poder público); (iii) conjecturas (experiência federal com a CCAF/AGU como meio demonstrativo de viabilidade de criação das câmaras no âmbito dos municípios); (iv) teste de falseamento (confrontação e análise dos dados obtidos junto à CCAF/AGU e à Procuradoria Municipal de Imperatriz, juntamente com os números dos relatórios do CNJ).

Sabe-se que toda pesquisa implica levantamento de dados de variadas fontes. O levantamento de dados é a fase da pesquisa realizada com o intuito de recolher informações prévias sobre o campo de interesse (MARCONI; LAKATOS, 2019). Desse modo, como estágio inicial se teve a pesquisa bibliográfica (fontes secundárias), abrangendo o estudo da produção bibliográfica atinente ao objeto de estudo (meios adequados de resolução de conflitos e a Administração Pública). Desse modo, foi realizada a revisão sistemática da literatura com ampla pesquisa bibliográfica em livros de autores nacionais e internacionais, artigos científicos estratificados com *qualis* periódico avaliado com extrato “A” e “B” e/ou constante em bases de dados.

A técnica de pesquisa adotada na presente dissertação englobou, ainda, a documental (fonte primária), escrita e contemporânea, sobretudo pelo estudo de ampla gama de disposições normativas (resoluções CNJ, portarias AGU, códigos jurídicos, leis ordinárias e complementares), que são verdadeiros documentos públicos ou publicações parlamentares, tendo por fonte os arquivos públicos. De igual modo, valeu-se de escritos secundários – transcritos de fontes primárias contemporâneas – como é o caso dos Relatórios Justiça em Números do CNJ e os demais de produção estatística englobados na presente pesquisa.

Por fim, a pesquisa contou com uma análise de dados alinhada à perspectiva da jurimetria, considerando que foram analisados os dados estatísticos expostos no relatórios “Justiça em Números do CNJ” no anos de 2019 e 2020 e o levantamento do quantitativo de processos judiciais envolvendo o Município de Imperatriz/MA autuados eletronicamente no ano de 2019 na 1ª Vara da Fazenda Pública da comarca de Imperatriz/MA, com o objetivo de verificar a taxa de congestionamento e o número de acordos homologados no lapso temporal de um ano (ano-base 2019).



Ao longo da dissertação, buscou-se realizar a análise da conjuntura atual do processo de implementação das câmaras de prevenção e solução consensual de conflitos no âmbito da administração pública, de modo a traçar parâmetros claros e objetivo que possam viabilizar sua criação no âmbito municipal. Para tanto, inicia-se a discussão a partir dos contributos normativos da nova Lei de Medição (Lei n. 13.140/2015) e do atual Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015) na busca pela implementação das câmaras de prevenção e solução consensual de conflitos pelo Poder Público.

Visando analisar a implementação do consenso na realidade brasileira, retratou-se a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal (CCAF/AGU) como um *case* que pode servir de parâmetro para a implementação no âmbito dos demais entes federativos das suas respectivas câmaras de prevenção e solução consensual de conflitos.

Por fim, analisou-se a realidade enfrentada pela administração pública municipal de Imperatriz/MA acerca da busca pela adoção dos meios adequados de resolução de controvérsias, tendo por foco a conciliação e a mediação. Apresentou-se, ainda, o nível de demandas judiciais enfrentadas pelo município no ano-base de 2019 e os acordos realizados nesse lapso temporal. Como filtro para pesquisa adotou-se os seguintes descritores como parâmetros de busca: (i) nome da parte; (ii) jurisdição; (iii) órgão julgador; (iv) data de autuação; (v) classe judicial.

Para início da colheita dos dados, a busca teve como parâmetro apenas nome da parte, jurisdição, órgão julgador e data de autuação. Em seguida, foi realizada uma filtragem mais específica. Passou-se a indicar além dos parâmetros anteriores, as classes judiciais.

Essa nova filtragem, por sua vez, possibilitou uma sequência de especialização pautando-se nas seguintes classes: (i) ação civil pública; (ii) procedimento comum cível; (iii) execução fiscal; (iv) execução de título extrajudicial contra a fazenda pública; (v) execução contra a fazenda pública; (vi) ação monitória; (vii) tutela antecipada antecedente; (viii) tutela cautelar antecedente; (ix) procedimento do juizado especial da fazenda pública; (x) mandados de segurança; (xi) mandado de segurança coletivo; (xii) cautelar inominada; (xiii) cumprimento de sentença contra a fazenda pública; (xiv) cumprimento provisório; (xv) outros procedimentos de jurisdição voluntária; (xvi) petição cível; (xvii) carta precatória cível; (xviii) exceção de suspeição; (xix) ação civil

coletiva; (xx) retificação de registro de imóveis; (xxi) alvará judicial; e (xxii) outras medidas.

Esclarece-se que a definição das classes judiciais seguiu o padrão disponibilizado pelo próprio sistema PJE/MA. Ademais, levou-se em consideração na interpretação dos números reportados o fato de que a definição da classe judicial reflete, em regra, o entendimento do advogado ou advogada no momento da protocolização da sua demanda em juízo.

Vencida essa etapa de análise quantitativa e consolidação do número de demandas, passou-se à filtragem e interpretação dos dados obtidos, como bem se retratou no tópico quarto dessa dissertação. Por fim, foram empreendidos esforços no sentido de compreender e elucidar pontos de alinhamentos normativos e fáticos capazes de subsidiar a viabilidade jurídica de implementação da câmara de resolução consensual de conflitos no âmbito da Procuradoria do Município de Imperatriz (PGM/IMP).

A presente dissertação, reveste-se, por assim dizer, de relevante atualidade, considerando que ainda são incipientes as iniciativas de efetivação da adoção dos meios consensuais de resolução de conflitos, notadamente mediação e conciliação no âmbito da Administração Pública municipal, por meio da criação e implementação das câmaras de prevenção e solução consensual de conflitos, tendo como parâmetro teórico o direito estadunidense, notadamente o pensamento de Posner substanciado na ideia de pragmatismo do cotidiano somado ao modelo do tribunal multiportas idealizado pelo professor Frank Sander.

Uma atuação com bons resultados e a solução efetiva de problemas do cotidiano por parte da Administração Pública é um tema que está indubitavelmente relacionado com todas as pessoas, individualmente e coletivamente, de modo que se torna necessário compreendê-la enquanto direito do cidadão e dever do Estado, os seus limites, e formas de concretização.

## **2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CULTURA DO LITÍGIO**

O ponto de partida dessa pesquisa é um olhar atento aos postulados básicos da Administração Pública, a fim de se permitir uma via de reflexão em relação a essência do regime jurídico administrativo, sobretudo quanto a visão ainda estanque dos seus princípios, notadamente a indisponibilidade e “supremacia” do interesse público sobre o privado, bem como a legalidade administrativa.

A releitura que se propõe é uma visão pragmática sobre tais postulados, como forma de superação dos entraves burocráticos para o alcance do consenso. Para isso, apresenta-se a ideia posneana de pragmatismo do cotidiano como forma de superação da cultura do litígio vivenciada atualmente. Tal litigiosidade foi identificada, principalmente por meio dos relatórios do CNJ: (i) justiça em números 2019 e 2020; (ii) cem maiores litigantes.

Por fim, é feita uma abordagem sobre o papel da Advocacia Pública e dos seus membros na promoção da cultura do consenso com o poder público, destacando-se o novo perfil assumido pela Advocacia Pública pós-constituição de 1988 e a ideia de federalismo cooperativo e administração pública democrática e dialógica.

### **2.1 Administração Pública: o regime jurídico administrativo e o papel da Advocacia Pública pós-Constituição Federal de 1988**

A compreensão do agir estatal é essencial para o desenvolvimento desse trabalho. De início, cumpre delinear conceitos tradicionais do regime administrativo. É certo que a Administração Pública tem tratamento constitucional próprio, em especial no artigo 37 da Constituição Federal que apresenta os clássicos princípios constitucionais expressos da Administração Pública<sup>1</sup>, corriqueiramente representados em manuais pelo mnemônico *LIMPE* – legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. De tais mandamentos principiológicos, pode-se afirmar que o agir estatal

---

<sup>1</sup> Constituição Federal de 1988 – Capítulo VII – Da Administração Pública – artigo 37, o qual dispõe que a administração pública obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

diferencia-se sobremaneira da atuação meramente privada, notadamente por gerenciar o interesse público – seja ele primário ou secundário<sup>2</sup>.

A expressão regime jurídico da Administração Pública, classicamente é utilizada para designar, em sentido amplo, os regimes de direito público e de direito privado a que pode submeter-se a Administração Pública. Já a expressão regime jurídico-administrativo é reservada tão somente para abranger o conjunto de traços, de conotações, que tipificam o Direito Administrativo, colocando a Administração Pública numa posição privilegiada, vertical, na relação jurídico-administrativa. Tradicionalmente, o regime administrativo resume-se a duas palavras apenas: prerrogativas e sujeições (DI PIETRO, 2019).

Se por um lado as prerrogativas da Administração Pública respondem pela guarda do interesse público, por outro, reforça a existência de uma relação vertical com os particulares. Isso é facilmente perceptível, por exemplo, nas chamadas cláusulas exorbitantes presentes nos contratos administrativos. Se nas relações privadas prevalece a isonomia entre as partes (horizontalidade da relação contratual), no momento em que o particular consente em contratar com o poder público é consciente que diante de eventual conflito entre os interesses particulares do contratado e do Estado contratante, há de prevalecer os do último (verticalidade na relação Administração-administrado). Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho:

Isso é explicável pelo fato de que eles visam a alcançar um fim útil para a coletividade, e, além disso, deles participa a própria Administração. É lógico, então, que no conflito entre os interesses do particular contratado e do Estado contratante tenham que prevalecer os pertencentes a este último. Não se pode deixar de reconhecer, em consequência, uma certa desigualdade entre as partes contratantes, fato que confere à Administração posição de supremacia em relação ao contratado. (CARVALHO FILHO, 2019).

Soma-se a isso, as sujeições próprias do agir do administrador público, especialmente a visão tradicional de que sua atuação deve ocorrer nos exatos limites da lei. Afinal, se no Direito Privado prevalece o princípio da liberdade, que reconhece a autonomia da vontade, atuando a lei como limitador, no Direito Público, ao contrário, o agir estatal deve ser guiado pelo Direito como o seu único e próprio fundamento de ação (MOREIRA NETO, 2011).

---

<sup>2</sup> Carnelutti diferenciou o interesse primário do interesse secundário. Renato Alessi, adotando essa classificação, diferencia o interesse público primário, decorrente do correto cumprimento do ordenamento jurídico, do interesse secundário, referente à pessoa pública, enquanto pessoa autônoma; mas acrescentou algo fundamental: o interesse secundário só é juridicamente tutelado quando for coincidente com o primário. Consideração também realizada por Martins (2019).

Em que pese as posições da doutrina administrativa mais clássica, o que se tem notado é um caminhar evolutivo da atuação do poder público seja em juízo ou fora dele, especialmente com relação ao tratamento dispensado em suas relações com os administrados. Isso porque a percepção de regime jurídico-administrativo apegada ao formalismo e tons nitidamente positivistas, passa por uma verdadeira releitura não só de base conceitual, mas também prática.

Aos poucos vem sendo superado o modelo por muito tempo dominante de Administração Pública burocrática. O consensualismo busca romper com a concepção clássica de verticalização da relação entre Administração Pública e administrados, inculcada na doutrina e transplantada para a realidade gerencial do Poder Público. (SALVO, 2018). Assim, não se pode encarar o agir estatal sustentando-o apenas na percepção de uma legalidade estrita ou supremacia sobre o particular, vive-se, atualmente, uma democratização da relação Administração-administrado.

Nesse sentido, não basta que os atos do Poder Público procedam de entes ou órgãos formalmente legitimados para que se os possa caracterizar como democráticos, pois o que passou a imprimir à substância desses atos tal caráter são, hoje, sobretudo, os princípios que reverenciam. (MOREIRA NETO, 2011).

Avançando a delimitação conceitual, a Administração Pública, doutrinariamente, é vista sob dois aspectos básicos: (i) subjetivo, formal ou orgânico (Administração Pública) e (ii) sentido objetivo, material ou funcional (administração pública).

Para Rafael Oliveira (2018), o sentido subjetivo representado pela expressão Administração Pública (com as iniciais maiúsculas) traduz a ideia das pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes públicos que exercem atividades administrativas (ex.: órgãos públicos, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações estatais). Por sentido objetivo entende-se a representação dada pela expressão administração pública (com iniciais minúsculas), que indicaria a própria função ou atividade administrativa (ex.: poder de polícia, serviços públicos, fomento e intervenção do Estado no domínio econômico).

A doutrina tem procurado estabelecer distinções entre a Administração (composta por agentes administrativos, responsáveis pela função administrativa) e o Governo (formada por agentes políticos que desempenham função política). No âmbito da Administração, as atividades desenvolvidas resultariam nos atos

administrativos; no governo, os atos editados seriam atos governamentais com características próprias (OLIVEIRA, 2018).

Para bem entender a distinção entre Administração Pública (em sentido estrito) e Governos, como bem esclarece Di Pietro (2019), é mister partir da diferença entre as três funções do Estado. Embora o poder estatal seja uno, indivisível e indelegável, ele desdobra-se em três funções: a legislativa, a executiva e a jurisdicional. A primeira estabelece regras gerais e abstratas; as duas outras aplicam as leis ao caso concreto: a função jurisdicional, mediante solução de conflitos de interesses e aplicação coativa da lei, quando as partes não o façam espontaneamente; a função executiva, mediante atos concretos voltados para a realização dos fins estatais, de satisfação das necessidades coletivas.

Soma-se a essa discussão doutrinária a necessidade de adequação do termo Fazenda Pública. O uso frequente da referida expressão findou pela adoção de um sentido *lato*, traduzindo a atuação do Estado em juízo; em direito processual, quando se alude à Fazenda Pública em juízo, a expressão apresenta-se como sinônimo do Poder Público em juízo, ou do Estado em juízo, ou do ente público em juízo, ou, ainda pessoa jurídica de direito público em juízo (CUNHA, 2016).

Na verdade, conforme leciona Leonardo Carneiro da Cunha (2016), a palavra Fazenda Pública representa a personificação do Estado, abrangendo as pessoas jurídicas de direito público. No processo em que haja presença de uma pessoa jurídica de direito público, esta pode ser designada genericamente, de Fazenda Pública. Logo, a expressão Fazenda Pública é utilizada para designar pessoas jurídicas de direito público que figurem em ações judiciais, mesmo que a demanda não verse sobre matéria estritamente fiscal ou financeira.

Tratando-se da Fazenda Pública, sua representação é feita, via de regra, por procuradores judiciais, que são titulares de cargos públicos privativos de advogados regularmente inscritos na OAB, detendo, portanto, capacidade postulatória. Como a representação decorre da lei, é prescindível a juntada de procuração, de forma que os procuradores representam a Fazenda Pública sem necessidade de procuração, uma vez que a representação decorre do vínculo legal entre a Administração Pública e o procurador. A Procuradoria Judicial e seus procuradores constituem um órgão da Fazenda Pública. Então, o advogado público quando atua perante os órgãos do Poder Judiciário é a Fazenda Pública presente em

juízo. Em outras palavras, a Fazenda Pública se faz presente em juízo por seus procuradores (CUNHA, 2016).

A Constituição Federal brasileira de 1988 reconhece em seus artigos 131 e 132, o papel da Advocacia Pública em representar judicial e extrajudicialmente o Poder Público (BRASIL, 1988). Ademais, nos termos do art. 182 do atual Código de Processo Civil, incumbe à Advocacia Pública, na forma da lei, defender e promover os interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio da representação judicial, em todos os âmbitos federativos, das pessoas jurídicas de direito público que integram a Administração direta e indireta (BRASIL, 2016).

Interessante pontuar que com o advento da emenda constitucional n. 19/1998 a seção II do capítulo IV da CF/1988 passou a expressamente declarar a advocacia pública como essencial à justiça. Tal *status* solidifica a essencialidade da carreira para o Estado Democrático de Direito de modo que sua função engloba a realização da vontade majoritária democraticamente estabelecida, adequando-a aos marcos do ordenamento jurídico. Nesse sentido, Gustavo Binenbojm:

Então, parece que essa relação de imbricação lógica da Advocacia Pública com o Estado Democrático de Direito pode ser explicada teoricamente por uma vinculação das suas funções institucionais aos dois valores fundamentais de qualquer democracia constitucional. O primeiro deles, legitimidade democrática e governabilidade. O segundo deles, controle de legalidade ampla, que eu prefiro chamar de controle de juridicidade. (BINENBOJM, 2014, p. 113)

Percebe-se, assim, que cada pessoa jurídica de direito público tem sua própria representação. Contudo, em que pese o previsto no artigo 182 supracitado, nota-se que a redação do artigo 75, inc. III, do CPC mantém uma regra antiga no sistema brasileiro, ao dispor que o Município será representado por seu prefeito ou procurador. Contudo, conforme Cunha (2016), onde existir o cargo de procurador, com poderes expressos, a representação a ele incumbe, não dependendo, inclusive de mandato para atuar nas causas em que for parte o Município.

A esse respeito merece destaque a ponderação feita por Alexandre Freire e Leonardo Marques (2016), ao ressaltarem o importante papel institucional desempenhado pela Advocacia Pública:

Os entes estatais não estão apenas correndo o risco de terem, por via judicial, suas receitas transferidas para entes privados (em ações tributárias, de responsabilidade civil, de pagamento de passivos remuneratórios a servidores etc.). Os entes públicos também correm um risco de sofrerem uma série de vieses políticos por outras instituições do próprio Estado brasileiro, notadamente o Ministério Público e a Defensoria Pública. Embora, como

visto, a possibilidade de sindicância judicial das decisões políticas tomadas pelo Estado brasileiro faça parte do nosso contínuo como corolário do princípio republicano e do princípio democrático que norteia o nosso ordenamento constitucional, o que nós temos visto é que tais disputas, que também são disputas judiciais argumentativas, não vem se dando em paridade de armas. T tamanha é essa exposição que a própria Advocacia-Geral da União, institucionalmente, publicou notícia onde inferido que sua atuação institucional evitou um impacto financeiro de cerca de seiscentos e vinte e cinco bilhões de reais aos cofres do Governo Federal. E isso apenas no exercício de 2014. Assim, o nível de exposição de risco institucional e financeiro do Estado brasileiro pode ser tachado de qualquer denominação, exceto de negligenciável. (FREIRE; MARQUES, 2016, p. 33)

O regime constitucional brasileiro, estabeleceu a forma federativa de Estado, composta por três esferas de poder, conforme os artigos 1º e 18 da Constituição Federal. Estas esferas são representadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e possuem como propriedades a autonomia e a indissolubidade, sendo esta última cláusula pétrea estabelecida no artigo 60, §4º, da CF de 1988.

Quanto ao federalismo, Paulo Roberto Ramos (2012), defende a inexistência de um modelo fechado ou único de Estado Federal, de modo que não há apenas uma forma de federação que deva ser considerada correta e que, embora o federalismo americano seja importante por ter sido o primeiro modelo de federalismo, isto não implica que só possa ser chamado de federal a forma de estado que possua todas as características do sistema americano.

Desse modo, conforme o referido autor, qualquer sistema federal deve apresentar a maioria das seguintes características:

a) Constituição escrita e rígida; b) duas ordens jurídicas: central e parciais, sendo estas últimas dotadas de autonomia, quer dizer, competências próprias, possibilidade de auto-organização e de escolha de seus governantes e membros do poder legislativo, os quais terão competência para legislar sobre as matérias fixadas na constituição federal, além dos recursos necessários para fazer frente às suas responsabilidades; c) indissolubilidade do vínculo federativo; d) vontades parciais representadas na elaboração da vontade geral através do Senado Federal, que deve guardar isonomia dentre as vontades parciais; e) existência de um Tribunal Constitucional como guardião das competências e f) possibilidade de intervenção federal (RAMOS PR, 2012, p. 22).

O elemento essencial para o federalismo é a repartição de competências, de modo que passa ser possível que cada ente realize as funções que lhes foram constitucionalmente atribuídas, podendo estas possuírem natureza administrativa – exclusivas ou comum - ou natureza legislativa.

Logo, cada entidade federativa possui uma repartição de competências para o exercício e para o adequado desenvolvimento de suas atividades administrativas e normativas, de forma que essa distribuição constitucional de poderes



é o ponto nuclear e central de toda a ideia por trás de um Estado Federal (SILVA, 2016).

No âmbito do Município de Imperatriz/MA, a sua Lei Orgânica estabelece no art. 57 a Procuradoria Municipal como instituição que, diretamente ou através de órgãos vinculados, representa o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sob sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo (IMPERATRIZ, 1990). Da mesma forma a lei ordinária n. 1593/2014 do Município de Imperatriz, ao tratar da carreira de procurador municipal, dispõe em seu art. 214, inc. I que é seu dever, “defender os interesses da Fazenda Pública, desempenhando com zelo e presteza, dentro dos prazos, os serviços a seu cargo”.

A despeito da indicação da representação em juízo, inegável que a atuação da Advocacia Pública não se restringe à uma atuação litigiosa e restrita a um processo judicial. Afinal, a busca pela solução pacífica dos conflitos está prevista na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 4º, VII, como princípio que rege a atuação da república em suas relações internacionais, o que torna incabível a ideia de impossibilidade do consenso no âmbito interno, sobretudo por parte do Poder Público (BRASIL, 1988).

A colaboração estatal e a busca da consensualidade têm, portanto, matriz constitucional. Trata-se de consequência lógica do reconhecimento da busca da solução pacífica dos conflitos como princípio constitucional aplicável ao Estado democrático em sua atuação interna e externa. Além disso, o atual Código de Processo Civil, em seu artigo 3º, §2º, prevê o dever do Estado de, sempre que possível, promover a solução consensual dos conflitos (BRANCO, 2020).

Ademais, como bem adverte Rafael Oliveira (2011), é comum a referência acrítica às afirmações doutrinárias célebres no estudo dos institutos jurídicos e na resolução de conflitos administrativos, sobretudo acerca da legalidade administrativa (apenas autorizaria a atuação do administrador quando expressamente autorizado pela lei); da supremacia do interesse público (citado como fundamento para o reconhecimento da autoridade estatal sobre os interesses particulares); do princípio da indisponibilidade do interesse público (invocado para se restringir a discricionariedade dos agentes públicos que não poderiam transigir a aplicação da lei, o que não se coaduna com a legislação moderna que permite a consultas públicas, conciliação, mediação e arbitragem).

Nesse mesmo sentido, esclarece Janaína Castelo Branco ao avaliar a atual conjuntura da Administração Pública brasileira e a visão neoprocessual da atuação estatal dentro e fora do processo:

Os ideais trazidos ao sistema processual pelo neoprocessualismo não se limitam ao processo jurisdicional. Muito pelo contrário, por ser o modelo cooperativo aquele que melhor coaduna com o Estado Democrático de Direito, as diretrizes adotadas no sistema processual, em especial aquelas referentes à valorização da participação e à cooperação entre todos os envolvidos na atividade estatal, não somente podem como devem ser adotadas em âmbito administrativo. (BRANCO, 2020, p. 69).

Portanto, uma nova visão do agir público passa ser necessária. Os postulados clássicos da legalidade administrativa, supremacia do interesse público e sua indisponibilidade, em que pese sua essencialidade para guarda da coisa pública, não podem servir de embaraço ou barreiras intransponíveis para a efetiva solução de conflitos. Afinal, a burocracia não é um fim em si mesmo, mas instrumentalidade com finalidade social útil, de modo que não há se perder de vista sua racionalidade<sup>3</sup>.

## 2.2 A Fazenda Pública como *repeat player*

Inegável o constante aumento do número de demandas judiciais, em especial tendo nas lides a participação do próprio Poder Público, seja como autor ou réu, fato que torna a Fazenda Pública litigante de destaque. Percebe-se que o aumento do número de demandas ajuizadas não significa efetividade da prestação jurisdicional<sup>4</sup>.

Há um cenário de massificação de processos, aumentos de gastos com o sistema jurisdicional e o distanciamento da pacificação social, uma vez que grande

---

<sup>3</sup> Weber (1966) desenvolve três aspectos da racionalidade burocrática: (i) a aceitação da validade das ideias em que repousa a autoridade racional-legal; (ii) a organização fundamental necessária para o exercício da autoridade racional-legal; (iii) o exercício da autoridade racional-legal no quarto administrativo do tipo ideal que Weber chamou de burocracia.

<sup>4</sup> Faz-se menção a esse argumento, tendo em vista que equivocadamente pode ser pensar que um maior número de processos significa mais processos a serem julgados e, portanto, um maior trabalho desenvolvido pelo judiciário e mais problemas resolvidos. Entretanto, o cenário atual tem revelado que o aumento desmedido do ajuizamento de ações tem conduzido a morosidade e entraves ao sistema de justiça. O Poder Judiciário finalizou o ano de 2018 com 78,7 milhões de processos em tramitação, aguardando alguma solução definitiva. Destes 14,1 milhões, ou seja, 17,9%, estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando alguma situação jurídica futura. (RELATÓRIO JUSTIÇA EM NÚMEROS 2019 – CNJ).

parcela das demandas se estende por anos, representando morosidade e ineficiência do sistema de justiça.

Nesse estágio do presente trabalho, debruça-se sobre os dois recentes relatórios “Justiça em Números” do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – o primeiro de 2019 (ano-base 2018) e o segundo de 2020 (ano-base 2019). Tais relatórios representam uma radiografia completa da Justiça, com informações detalhadas sobre o desempenho dos órgãos que integram o Poder Judiciário, seus gastos e sua estrutura. Este relatório, produzido pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), apresenta onze anos de dados estatísticos coletados pelo CNJ, com uso de metodologia de coleta de dados padronizada, consolidada e uniforme em todos os noventa tribunais brasileiros<sup>5</sup>.

O “Justiça em Números” tem por foco principal compreender os dados de litigiosidade (número de processos recebidos, em trâmite e solucionados), com detalhamento dos indicadores de acordo com o grau de jurisdição e a fase em que os processos se encontram – conhecimento ou execução. As estatísticas consideram as peculiaridades de cada segmento de justiça e os portes dos tribunais<sup>6</sup>.

Os relatórios comprovam um cenário de massificação de processos e relutância em superar antigos gargalos, como é o caso das execuções fiscais. A realidade apontada pelos números relacionados aos processos de execução fiscal representa um dado importante para essa pesquisa: a atuação do Poder Público como autor de ações judiciais em busca da satisfação de créditos tributários, pode indicar, inicialmente, o incremento de receita, mas esconder uma face negativa, qual seja os altos gastos com o judiciário e mão de obra qualificada para tanto.

Seus dados revelam aquilo que a sociedade, os diferentes sujeitos e instituições do sistema de justiça vivenciam: abarrotamento de processos

---

<sup>5</sup> O diagnóstico, anualmente elaborado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), sob a supervisão da Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica (SEP) do CNJ, apresenta informações detalhadas por tribunal e por segmento de justiça, além de uma série histórica de 11 anos, de 2009 a 2019. A 16ª edição do Relatório Justiça em Números reúne informações dos 90 órgãos do Poder Judiciário, elencados no art. 92 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, excluídos o Supremo Tribunal Federal e o Conselho Nacional de Justiça. Assim, o Justiça em Números inclui: os 27 Tribunais de Justiça Estaduais (TJs); os cinco Tribunais Regionais Federais (TRFs); os 24 Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs); os 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TREs); os três Tribunais de Justiça Militar Estaduais (TJMs); o Superior Tribunal de Justiça (STJ); o Tribunal Superior do Trabalho (TST); o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Superior Tribunal Militar (STM). (JUSTIÇA EM NÚMERO, 2020, p. 9).

<sup>6</sup> Os indicadores e as variáveis calculados são fundamentados na Resolução CNJ 76/2009, que, em seus anexos, traz o detalhamento de glossários e fórmulas que norteiam o Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário. (JUSTIÇA EM NÚMEROS, 2019, p. 9).

judicializados, demandas pendentes de soluções, prolongamento de conflitos sem uma solução efetiva e o sentimento cada vez mais forte de ineficiência do próprio sistema de justiça brasileiro.

Como forma de ilustrar a alta demanda de processos judicializados no país, podemos citar o caso do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, o qual é classificado pelo CNJ como pertencente ao grupo de médio porte entre os tribunais brasileiros. Tendo como referência o ano-base de 2018, o TJ/MA teve uma despesa total da justiça de R\$ 1.200.343.245 (um bilhão, duzentos milhões, trezentos e quarenta e três mil e duzentos e quarenta e cinco reais). Acumulando o número de 327.959 (trezentos e vinte e sete mil, novecentos e cinquenta e nove) casos novos. Em contrapartida, possui 1.083.266 (um milhão, oitenta e três mil, duzentos e sessenta e seis) casos pendentes. Todo esse montante a ser apreciado por apenas 342 (trezentos e quarenta e dois) juízes<sup>7</sup> e uma força de trabalho de apenas 5.711 (cinco mil, setecentos e onze) servidores e auxiliares (CNJ, 2019, p. 30).

Os números apontados no relatório de 2020 (ano-base de 2019), indicam a manutenção do quadro anterior, de forma que o TJMA continua enquadrado como integrante do 2º grupo (médio porte). Contudo, houve incremento na despesa total da justiça passando a somar R\$ 1.224.320.222 (um bilhão, duzentos e vinte e quatro milhões, trezentos e vinte mil e duzentos e vinte e dois reais); apresentando 377.101 (trezentos e setenta e sete mil e cento e um) casos novos; acumulando 1.079.870 (um milhão, setenta e nove e oitocentos e setenta) casos pendentes. (CNJ, 2020, p. 42).

Essa realidade demonstra um entrave em seu aspecto estrito ou específico do sistema de justiça, no sentido de massificação e morosidade, como também em uma perspectiva macro relacionada aos gastos públicos e seu impacto financeiro. Ademais, a problemática do tempo é desanimadora. Nos termos do relatório (2019, p. 35), tendo por base a justiça comum, foram obtidos os seguintes números relativos ao tempo médio do processo baixado no Poder Judiciário:

<b>JUSTIÇA</b>	<b>TEMPO DE SENTENÇA</b>	<b>TEMPO DE BAIXA</b>	<b>TEMPO DO PENDENTE</b>
<b>Comum – Execução 1º Grau</b>	5 anos e 8 meses	6 anos e 5 meses	6 anos e 5 meses

<sup>7</sup> Um simples cálculo aritmético aponta o número exorbitante de cerca de mais de 3.100 (três mil e cem) processos para cada juiz no Estado do Maranhão. (ano-base de 2018)

<b>Comum – Conhecimento 1º Grau</b>	1 ano e 11 meses	1 ano e 1 mês	3 anos e 8 meses
<b>Comum - 2º grau</b>	10 meses	9 meses	2 anos e 1 mês

Tabela 1 - elaborada pelo autor com base no infográfico do relatório “Justiça em Números 2019” (CNJ, 2019)

Os dados coletados pelo “Justiça em Números de 2020” revelam o seguinte quadro em relação ao tempo médio do processo baixado na justiça estadual:

<b>TIPO DE PROCESSO</b>	<b>TEMPO MÉDIO</b>
<b>Execução Judicial 1º Grau</b>	4 anos e 2 meses
<b>Execução Extrajudicial 1º Grau</b>	7 anos e 7 meses
<b>Execução Extrajudicial 1º Grau FISCAL</b>	7 anos e 10 meses
<b>Execução Extrajudicial 1º Grau NÃO FISCAL</b>	5 anos e 11 meses

Tabela 2 - elaborada pelo autor com base no infográfico do relatório “Justiça em Números 2020” (CNJ, 2020)

Como bem constatou o Justiça em Números (2019, p. 62), as despesas totais do Poder Judiciário no ano-base de 2018 somaram R\$ 93,7 bilhões, o que corresponde a 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, ou a 2,6% dos gastos totais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em 2018, o custo pelo serviço de Justiça foi de R\$ 449,53 (quatrocentos e quarenta e nove e cinquenta e três) por habitante.

Ademais, foi constatado que a despesa da Justiça Estadual, segmento que abrange 80% dos processos em tramitação, corresponde a aproximadamente 57% da despesa total do Poder Judiciário. Na Justiça Federal, a relação é de 13% dos processos para 12% das despesas, e na Justiça Trabalhista, 6% dos processos e 20% das despesas.

Como se não bastasse, o Poder Judiciário finalizou o ano de 2018 com 78,7 milhões de processos em tramitação, aguardando alguma solução definitiva. Desses 14,1 milhões, ou seja, 17,9%, estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando alguma situação jurídica futura. Dessa forma, desconsiderados tais processos, tem-se que, em andamento, ao final de 2018 existiam 64,6 milhões de ações judiciais. (CNJ, 2019, p. 79).

Por outro lado, o desfecho do ano-base de 2019 representou uma sensível melhora. O estoque processual da Justiça brasileira teve uma curva de redução, com

o total de 77,1 milhões de processos em tramitação ao final de dezembro. A redução foi de aproximadamente 1,5 milhão de processos aguardando solução definitiva. Em termos absolutos, o número de casos pendentes de 2019 é próximo ao de 2015. Nos últimos dois anos, o número de processos no estoque reduziu em 2,4 milhões de processos (-3%), apesar do aumento do número de casos novos (6,8% a mais que em 2018). Na fase de conhecimento, a queda foi de 4,8% e, na fase de execução, aumento de 0,5%. O estoque apresentou queda de 1,7 milhão de processos na fase de conhecimento e aumento de 0,2 milhão de processos na fase de execução (CNJ, 2020).

Historicamente as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário. O executivo fiscal chega a juízo depois que as tentativas de recuperação do crédito tributário se frustraram na via administrativa, provocando sua inscrição na dívida ativa. Há uma espécie de atuação ilógica e contraproducente da atuação da Fazenda Pública em juízo. Como destacado pelo relatório (CNJ, 2019, p. 131), o processo judicial acaba por repetir etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário já adotadas, sem sucesso, pela administração fazendária. Assim, acabam chegando títulos de dívidas antigas e, por consequência, com menor probabilidade de recuperação.

De acordo com os números apresentados pelo CNJ (2019, p. 131), os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 39% do total de casos pendentes e 73% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 90%. Ou seja, de cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2018, apenas 10 foram baixados. A título de exemplo, mais uma vez apontando os números do Tribunal de Justiça do Maranhão, foi constatada uma taxa de congestionamento na execução fiscal de 95%, fazendo do tribunal maranhense o sexto mais congestionado nesse tipo de demanda e o primeiro da região nordeste<sup>8</sup>.

Um dado crucial para análise da problemática da cultura da litigiosidade envolvendo o poder público é que as varas exclusivas de execução fiscal ou fazenda pública apresentaram os maiores quantitativos, com quase 6 mil processos baixados e 54 mil processos em tramitação por vara, totalizando 92% do total de processos de

---

<sup>8</sup> Taxa de congestionamento na justiça estadual do Tribunal de Justiça do Maranhão relativa às execuções fiscais. (CNJ, 2019, p. 134).

execução fiscal em tramitação na Justiça Estadual. São também as varas de maior taxa de congestionamento, dentre as competências analisadas. Logo, o problema não se encontra na existência ou não de vara especializada. Pois, independentemente disso, a taxa de congestionamento na execução fiscal é alta, alcançando patamares próximos a 90%. (CNJ, 2019, p. 166).

Além disso, ao se avaliar os assuntos mais demandados no primeiro grau (varas), nota-se que na Justiça Estadual, mais uma vez, a Fazenda Pública é um *player* de destaque, uma vez que direito tributário (dívida ativa) e direito tributário (impostos/IPTU) são respectivamente, o terceiro e quarto assuntos mais demandados. (CNJ, 2019, p. 207).

As execuções fiscais, principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário brasileiro, manteve-se em destaque no ano-base de 2019. Conforme o relatório de 2020, há duas situações a serem avaliadas com relação aos processos de execuções fiscais: (i) intenso ritmo de recuperação de ativos. Em 2019 foram recuperados cerca de R\$ 47,9 bilhões como resultado dessas execuções, ou 62,7% de toda a receita do Judiciário no ano e um aumento de quase R\$ 10 bilhões (26%), em particular, na Justiça Estadual, em que o aumento foi de R\$ 9 bilhões. A Justiça Federal é a responsável pela maior parte das arrecadações, sendo o único ramo que retornou aos cofres públicos valor superior às suas despesas; (ii) alta taxa de congestionamento processual, como se depreende da tabela abaixo:

<b>CENÁRIO – EXECUÇÕES FISCAIS – ANO-BASE 2019</b>
As receitas de execução fiscal, são majoritariamente, oriundas de dívidas pagas pelos devedores em decorrência de ação judicial. Dos R\$ 47,9 bilhões arrecadados em execuções fiscais, R\$ 31,9 bilhões (66,5%) são provenientes da Justiça Federal e R\$ 15,8 bilhões (33%) da Justiça Estadual.
Os processos de execução fiscal representam 39% do total de casos pendentes e 70% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 87%. Ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2019, apenas 13 foram baixados.
Desconsiderando esses processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia em 8,1 pontos percentuais, passando de 68,5% para 60,4% em 2019.
O maior impacto das execuções fiscais está na Justiça Estadual, que concentra 85% dos processos. A Justiça Federal responde por 15%; a Justiça do Trabalho por 0,27%; e a Justiça Eleitoral por apenas 0,01%

O tempo de giro do acervo desses processos é de 6 anos e 7 meses, ou seja, mesmo que o Judiciário parasse de receber novas execuções fiscais, ainda seria necessário todo esse tempo para liquidar o acervo existente.

Tabela 3 - elaborada pelo autor com base nos dados do sumário executivo do relatório “Justiça em Números 2020” (CNJ, 2020)

Outros dados que corroboram com a existência de uma cultura litigiosa envolvendo a Administração Pública é o relatório do CNJ, “Os 100 maiores litigantes”, o qual foi responsável pelo levantamento de todos os casos novos ingressados tanto no 1º Grau (Justiça comum), quanto nos Juizados Especiais referentes ao período compreendido entre 01/01/2011 e 31/10/2011<sup>9</sup>. O relatório apresenta não apenas uma lista dos principais litigantes, mas também um conjunto de análises sobre as dimensões possíveis de serem exploradas, de modo que as informações foram trabalhadas de modo agrupado, conjuminando as informações de vários ramos de justiça, quanto separando as listagens de maiores litigantes da Justiça Federal, do Trabalho e da Justiça Estadual. (CNJ, 2011).

Chama a atenção os números encontrados na listagem dos dez setores mais litigantes por Justiça. Na confecção dos dados, o CNJ optou por classificar em separado as entidades do setor público federal, estadual e municipal, bem assim as entidades do setor privado de acordo com a atividade exercida. Os números constataram aquilo que atualmente ainda se questiona: o grande número de processos judiciais envolvendo a Fazenda Pública ou nos termos do relatório, o setor público.

A título de ilustração e tendo por base a tabela ‘– listagem dos dez maiores setores contendo o percentual de processos em relação ao total ingressado entre 1º de janeiro e 31 de outubro de 2011 por justiça (CNJ, 2011) - constata-se que no quadro geral dos processos analisados e levando em conta os totais na Justiça Estadual e Federal, o setor público figura no topo da tabela.

<b>SETORES DOS CEM MAIORES LITIGANTES</b>		
<b>Nº</b>	<b>JUSTIÇA ESTADUAL</b>	<b>JUSTIÇA FEDERAL</b>
<b>01</b>	Bancos – 12,95%	Setor Público Federal – 83,19%

<sup>9</sup> Reconhece-se a dilatação temporal de aproximadamente uma década. Contudo, tal período não torna seus dados inoportunos ou sem utilidade. Pelo contrário, indicam que mesmo há 10 anos os litígios envolvendo a Administração Pública já representavam grande parcela dos números de casos judicializados no Brasil.



02	Setor Público Municipal – 9,25%	Bancos – 9,60%
03	Setor Público Estadual – 4,85%	Conselhos Profissionais – 2,76%
04	Setor Público Federal – 3,11%	Setor Público Estadual – 0,56%
05	Telefonia – 2,38%	OAB – 0,41%
06	Seguros / Previdência – 0,93%	Setor Público Municipal – 0,14%
07	Comércio – 0,92%	Seguros / Previdência – 0,06%
08	Indústria – 0,44%	Outros – 0,06%
09	Serviços – 0,42%	Educação – 0,04%
10	Transporte – 0,18%	Serviços – 0,02%

Tabela 4 - elaborada pelo autor com base no Relatório – os cem maiores litigantes (CNJ, 2011).

De igual modo, a análise do relatório também permite concluir que levando-se em conta a listagem dos cem maiores litigantes contendo o percentual de processos em relação ao total de processos ingressos entre 1º de janeiro e 31 de outubro de 2011 no 1º Grau (Justiça Comum), mais uma vez a presença da Fazenda Pública no “top 10” de litigantes merece atenção. Afinal, levando-se em conta unicamente a Justiça Estadual, por exemplo, entre os dez maiores litigantes, quatro são do setor público. Na Justiça Federal, por sua vez, a realidade não é diferente, na verdade o número aumenta para oito.

<b>DEZ MAIORES LITIGANTES NO 1º GRAU</b>		
<b>Nº</b>	<b>JUSTIÇA ESTADUAL</b>	<b>JUSTIÇA FEDERAL</b>
01	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – 3,09%	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – 34,35%
02	B. V. Financeira S/A – 2,04%	Fazenda Nacional – 12,89%
03	Município de Manaus – 1,79%	Caixa Econômica Federal (CEF) – 12,71%
04	Estado do Rio Grande do Sul – 1,57%	União – 11,51%
05	Município de Santa Catarina – 1,53%	Advocacia-Geral da União – 2,01%
06	Banco Bradesco S/A – 1,26%	Receita Federal do Brasil – 1,20%
07	Banco Itaucard S/A – 1,13%	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) – 1,19%
08	Banco Itaú S/A – 1,07%	Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – 1,02%
09	Aymoré Crédito Financiamento e Investimento S/A – 1,06%	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) – 0,89%
10	Banco Santander Brasil S/A – 1,01%	Conselho Regional de Contabilidade – 0,71%

Tabela 5 - elaborada pelo autor com base no Relatório – os cem maiores litigantes (CNJ, 2011).

Sem dúvidas, os números apresentam uma realidade que indica, no mínimo, que a opção pelo litígio não tem sido a saída mais eficiente. Além disso, o modelo demandista demonstra que a decisão político-estatal de judicializar conflitos em excesso constitui uma política pública equivocada em termos de defesa do interesse público primário. É necessário superar - ou ao menos mitigar - a nossa tradição que faz com que a Fazenda Pública seja o maior *repeat player* e, portanto, quem mais contribui sistematicamente para a ineficiência da prestação jurisdicional estatal. (FRANCO, 2016).

Não parece adequado, por outro lado, impor uma visão de que o número cada dia mais expressivo de processos iniciados ou em trâmite esperando uma solução decorram unicamente de uma opção do Estado em litigar. O que se tem percebido é que o *status* de *repeat player* da Fazenda Pública também decorre da própria estrutura normativa e de divisão de competências constitucionais entre os entes federativos. Esse pressuposto é também identificado por Branco (2020) que destaca a opção brasileira por um Estado intervencionista, o que gera uma enorme demanda social por serviços que incumbem ao ente estatal:

A opção constitucional por um Estado intervencionista, presente em quase todos os setores da vida em sociedade, gera uma enorme demanda social por serviços que incumbem ao ente estatal. Por fatores diversos, estes serviços são mal prestados. Um Estado com muitos deveres é bem mais demandado que um Estado mínimo. Portanto, são muito comuns e crescentes as demandas em face do Estado em áreas como a saúde e educação, não se olvidando de que é a previdência social o setor que concentra a maior parte dessas ações judiciais. (BRANCO, 2020, p. 73).

Evidencia-se tal conclusão ao se atentar aos compromissos assumidos pelo Brasil em cumprir os objetivos expostos no art. 3º da CF/1988: (i) construir uma sociedade livre justa e solidária; (ii) garantir o desenvolvimento nacional; (iii) erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (iv) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Soma-se a tais metas a serem atingidas pelo poder público, o cumprimento da efetivação dos direitos sociais dispostos no art. 6º também da norma fundamental brasileira: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Além disso, a própria repartição de competências entre os entes federativos contribui com esse cenário. A título de exemplo, cita-se o art. 23 da CF/1988 que elenca as denominadas competências comuns da União, Estados, Distrito Federal e Município:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015) VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. (BRASIL, 1988).

Assim, a habitualidade em litigar não é uma via de mão única. É desdobramento natural de uma constituição diretiva e analítica como a brasileira. Destrinchar uma gama de metas a serem perseguidas pelo Estado, finda em uma gama de processos a serem julgados pelo própria Estado buscando-se efetivar pela via do poder judiciário aquilo que não se conseguiu alcançar pelos esforços do executivo ou da Administração Pública. Não há outro caminho senão reconhecer o estado de dependência do indivíduo em relação às prestações do Estado e fazer com que este último cumpra a tarefa igualitária e distributiva, sem a qual não haverá democracia nem liberdade (BONAVIDES, 2006).

Outro ponto que merece reflexão é se há utilidade em litigar com habitualidade. Apesar de parecer algo controverso, Cappelletti e Garth (2002) demonstram que em que pese as perdas e os custos envolvidos com a atividade contenciosa o *repeat player* goza das seguintes vantagens:

1) Maior experiência com o direito possibilita-lhes melhor planejamento do litígio; 2) o litigante habitual tem economia de escala, porque tem mais casos; 3) o litigante habitual tem oportunidades de desenvolver relações informais com os membros das instâncias revisionais; 4) ele pode diminuir os riscos da demanda por maior número de casos; 5) pode testar estratégias com determinados casos, de modo a garantir expectativa mais favorável em relação a casos futuros. (CAPPELLETTI; GARTH, 2002).

Ideia que também deve ser rechaçada é de que o Estado é vítima do sistema. Castelo Branco (2020) ao também tratar das ideias defendidas por Cappelletti e Garth (2002) supracitadas, destaca que a habitualidade num dos polos do processo judicial não faz do estado uma vítima do sistema. Afinal, sua posição de litigante habitual não é mais desvantajosa que a do adversário. Pois, o litigante habitual em muitos casos enfrenta adversários que não tem contato frequente com a via judicial.

Justiça tardia é injustiça institucionalizada. Logo, urge a ressignificação de tais números para além da visão legalista ou meramente de construção estatística<sup>10</sup>. O que eles revelam é uma situação concreta, na qual se tem elevado os gastos públicos dia a pós dia com o crescimento do processo de judicialização, sem existir em paralelo o mesmo crescimento com a resolução dos conflitos, uma vez que é notório o congestionamento dos órgãos jurisdicionais e a conseqüente pendência de soluções definitivas de cada caso concreto<sup>11</sup>.

Logo, a sobrecarga de judicialização, os altos custos que a envolve e a morosidade retratada nos relatórios do CNJ, representam bem o modelo de *denegata giustizia* retratado por Fazzalari (1984), que se configura no momento em que se perde a efetividade na busca pela solução judicial, ou quando o tempo decorrido até a decisão final de mérito é desarrazoado, de tal modo que a atividade jurisdicional passa a ser obsoleta, desnecessária ou mesmo ultrapassada. Nesse mesmo sentido são as críticas de Grinover, a qual aponta como principais fatores de obstáculos à efetiva prestação jurisdicional:

A sobrecarga dos tribunais, a morosidade dos processos, seu custo, a burocratização da Justiça, certa complicação procedimental, a mentalidade do juiz, que deixa de fazer uso dos poderes que os códigos lhe atribuem, a falta de informação e de orientação para os detentores dos interesses em conflito e as deficiências do patrocínio gratuito. (GRINOVER, 1990).

---

10 Busca-se uma análise do problema da judicialização muito além do aspecto jurídico que lhe é próprio. Por isso, a importância de uma análise, até certo ponto, econômica do direito. Segundo Richard Posner, "Economic analysis of law has outlasted legal realism, legal process, and every otherfield of the legal scholarship. It is probably the major breakthrough of the last two hundred years in legal scholarship – "A análise econômica do direito sobreviveu ao realismo legal, ao processo legal e a qualquer outro campo de estudo jurídico". É provavelmente o grande avanço dos últimos duzentos anos em estudos jurídicos" – tradução livre. (POSNER, 2009)

11 Interessante debate foi suscitado pela Dra. Ada Pellegrini Grinover, que logo após a promulgação da Lei dos Juizados Especiais (1995), asseverou: "Do conjunto de estudos sobre a conciliação, pode-se concluir que, durante longo período, os métodos informais de solução dos conflitos foram considerados como próprios das sociedades primitivas e tribais, ao passo que o processo jurisdicional representou insuperável conquista da civilização.

Nesse ponto, cabe a reflexão sobre a própria finalidade de se buscar o judiciário<sup>12</sup>. As lições preliminares da Teoria Geral do Processo são claras: a eliminação dos conflitos ocorrentes na vida em sociedade pode se verificar por obra de um ou de ambos os sujeitos dos interesses conflitantes ou por um ato de terceiro. Na primeira hipótese, um dos sujeitos (ou cada um deles) consente no sacrifício total ou parcial do próprio interesse (solução consensual, ou autocomposição) ou impõe o sacrifício do interesse alheio (autodefesa ou autotutela). Na segunda enquadram-se a defesa de terceiro, a conciliação, a mediação e o processo (estatal ou arbitral). (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2014).

Logo, diante da existência de conflitos, reclama-se uma solução. Por isso, a necessidade de se repensar a adoção da jurisdição estatal (judicialização em massa) e a viabilidade de adoção de meios mais adequados para a resolução de tais conflitos (mediação, conciliação), o que pode ser materializado com a implementação das câmaras de resolução consensual de conflitos pelo Estado.

A conciliação é uma política adotada pelo CNJ desde 2006, com a implantação do Movimento pela Conciliação em agosto daquele ano. Além disso, importante contribuição foi dada pela Resolução CNJ 125/2010 que dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

Ocorre que apesar dos teóricos avanços, a realidade do cotidiano nem sempre revela o ideal da norma. Exemplo claro dessa situação, é o fato de que o percentual de sentenças homologatórias de acordo, comparativamente ao total de sentenças e decisões terminativas proferidas, diminuiu. Em 2018, foram 11,5% sentenças homologatórias de acordo, valor que reduziu no último ano após o crescimento registrado nos dois anos anteriores. Na fase de execução as sentenças homologatórias de acordo corresponderam, em 2018, a 6%, e na fase de conhecimento, a 16,7%. Outro dado que não pode passar despercebido é o índice de conciliação na fase de execução, que no primeiro grau da justiça estadual do Maranhão foi zero. (CNJ, 2019, p. 142 e 146).

No ano-base de 2019, foi possível constatar alguns avanços, uma vez que 3,9 milhões de sentenças homologatórias de acordos foram proferidas pela Justiça, o que

---

<sup>12</sup> "as pessoas de um modo geral, perderam a capacidade de superar suas adversidades, acomodando-se na entrega de seus litígios para serem resolvidos por um terceiro: a *cultura do litígio*, bem presente na sociedade contemporânea (CAHALI, 2012, p. 24).

representa 12,5% de processos solucionados pela via da conciliação. O seguimento que mais promoveu conciliações no decorrer de 2019 foi a Justiça do Trabalho, que solucionou 24% de seus casos por meio de acordo. O percentual de conciliação aumenta para 39% na fase de conhecimento do 1º grau. A Justiça Estadual, por sua vez, apresentou aumento no número de Centros Judiciários de Resolução de Conflitos e Cidadania, que chegaram a 1.284 unidades em 2019. O Tribunal de Justiça do Estado Maranhão apresentou índice de conciliação de 11,6% e na fase de execução, no primeiro grau, permaneceu com o índice de 0,0%. (CNJ, 2020, p. 174 e 176).

Ciente da realidade vivenciada pelo sistema de justiça brasileiro é que o atual Código de Processo Civil assevera em seu art. 3º, §2º que, “o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” e, ainda mais especificamente, estatui no art. 174 que, “a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo”.

Ocorre, que não basta o direcionamento processual geral dado pelo Código de Processo Civil, tendo em vista que para a implementação das aludidas câmaras de resolução consensual de conflitos faz-se necessário a regulamentação por cada um dos entes políticos. Contudo, a temática ainda é relativamente nova, o que torna a implementação das câmaras um verdadeiro campo aberto, tornando indispensável a pesquisa, o debate e o consequente aprofundamento da doutrina sobre o assunto.

Assim, cientes que são numerosas as demandas envolvendo a Fazenda Pública, é inquestionável a necessidade de se implementar de forma concreta os métodos adequados de solução de lides que envolvem a temática em apreço. Entretanto, tal implementação esbarra, por vezes, na ideia, ainda dominante, de que a Fazenda Pública, por lidar com o interesse público, patrimônio público e interesses que em muitos casos são indisponíveis, não admitiria a adoção de tais métodos consensuais para solucionar conflitos dos quais é parte.

O Direito Administrativo<sup>13</sup>, enquanto reflexo da própria sociedade em evolução, vem gradativamente assumindo uma nova roupagem, saindo de um regime jurídico administrativo estagnado e alinhado a um ideal estritamente legalista e de relação de verticalidade com os administrados, para uma relação mais paritária em relação aos

---

<sup>13</sup> O termo “Direito Administrativo” aqui utilizado visa indicar a Fazenda Pública em Juízo e a necessidade de aplicação do Regime Jurídico Administrativo que lhe é próprio.

mesmos, caminhando para a assimilação de uma Administração Pública dialógica e democrática<sup>14</sup>.

Logo, hoje caminha-se para a superação de um modelo de Administração Pública norteado pelo imperativismo e verticalidade<sup>15</sup>, assimilando-se gradualmente a cultura do diálogo, do consenso em busca de soluções mais eficientes e concretas dos conflitos.

Nesse contexto, o estímulo à implementação dos métodos integrados ou alternativos de solução de controvérsias, notoriamente a mediação, conciliação e a arbitragem, passa a ser mais que um ideário doutrinário. Na realidade a adoção de tais métodos é o início de um processo de mudança de paradigma que se torna necessário, para não dizer urgente.

O próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ) deliberou nos termos da Resolução nº 125, de 2010, acerca da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Tal resolução visa estimular o acesso à ordem jurídica justa por meio de outros mecanismos de solução de conflitos diversos da via judicial, em especial a mediação, a conciliação e arbitragem.

Afinal, além do aspecto cultural, o grande obstáculo à utilização mais intensa da conciliação e mediação é a formação acadêmica dos nossos operadores do direito, que é voltada, fundamentalmente, para a solução contenciosa e adjudicada dos conflitos de interesses. Ou seja, como advertido por Watanabe (2015), toda ênfase é dada à solução dos conflitos por meio de processo judicial, em que é proferida uma sentença, que constitui a solução imperativa dada pelo representante do Estado. O que se privilegia é a solução pelo critério do “certo ou errado”, do “preto ou branco”, sem qualquer espaço para a adequação da solução, pelo concurso da vontade das partes, à especificidade do caso.

---

<sup>14</sup> Nesse contexto que a participação e a consensualidade emergem como fatores decisivos nas democracias contemporâneas, pois aprimoram a governabilidade, evitam abusos. (MOREIRA NETO, 2000).

<sup>15</sup> Cristóvam (2015) ressalta que a postura anterior da Administração Pública, na concepção tradicional do Direito Administrativo, caracterizava-se principalmente por uma posição privilegiada em relação ao cidadão, marcada por um conjunto vasto de prerrogativas, tais quais a presunção de legitimidade.

### 2.3 Uma releitura pragmática da atuação da Administração Pública na busca pela solução de conflitos

Não é fora de propósito lembrar, mesmo que em curtos parágrafos, um pouco da origem do pragmatismo. O pensamento pragmático é classicamente atribuído aos pensadores estadunidenses Charles Sanders Peirce, William James e John Dewey, juntamente com Josiah Royce<sup>16</sup>. O pragmatismo nasce nos Estados Unidos, em meados do século XIX, com os referidos pensadores criadores do denominado Clube Metafísico (*Metaphysical Club*). A denominação do referido clube foi escolhida de forma irônica, pois o objetivo do grupo era criticar a metafísica tradicional e seu pensamento abstrato desconectado da prática. Trata-se de uma das principais correntes de pensamento do direito norte-americano. (OLIVEIRA, 2011).

Seu berço estadunidense não foi obra do acaso. Como esclarecido por Posner (2010, p. 26) este era um desdobramento natural. Os Estados Unidos eram ao mesmo tempo, a nação mais democrática do mundo, a mais imbuída de valores comerciais e a mais diversa em termos religiosos e éticos e, portanto, morais. Diversidade e orientação comercial impulsionaram a equiparação de questões fundamentais, enquanto a democracia conferiu inclinação pragmática à política.

O tom pragmático claramente observado (apesar de não nomeado por Tocqueville) nos anos 1830, estimulou uma filosofia autoconscientemente pragmática e essa filosofia se espalhou para o direito na jurisprudência influente em Holmes, John Chipman Gray, Benjamin Cardozo, e os realistas legais dos anos 1920 e 1930, assim como para outros campos (POSNER, 2010).

Não se busca no presente trabalho a descaracterização do perfil principiológico do regime jurídico-administrativo ou o rebaixamento da sua força normativa. O pressuposto teórico e empírico a ser enfrentado é o da necessidade de implementação criativa e resolutiva do pragmatismo aos dogmas administrativos até então vigentes a fim de subsidiar a vivência do consenso na Administração Pública por meio da implementação das câmaras de solução consensual de conflitos que hoje estão previstas abstratamente na Lei de Mediação e no atual Código de Processo Civil.

---

<sup>16</sup> O lugar mais simples de onde partir, apesar de não achar que leve a algum lugar interessante, é o dos “pragmatistas americanos clássicos”. (POSNER, 2010, p.19).



O alinhamento às ideias pragmáticas se encontra nessa dissertação mais tendencioso aos seus aspectos práticos e utilitaristas do que com as abstrações filosóficas que delas poderiam advir. Afinal, como explicado por Posner em sua abordagem pragmática do Direito, os pragmatistas filosóficos e seus adversários<sup>17</sup> atacam-se com unhas e dentes para determinar se a linguagem reflete ou não a realidade, se o livre arbítrio é ou não compatível com uma concepção científica do mundo, até, se essas questões têm ou não algum significado. Em suas exatas palavras, as quais busca-se transplantar para a proposta dessa dissertação, “não estou interessado em nada disso. Interesse-me pelo pragmatismo entendido como a disposição de basear as decisões públicas em fatos e consequências, não em conceitualismos e abstrações”. (POSNER, 2012, p. 357-358).

Dessa forma, é que a problemática do engessamento dogmático na atuação da Administração Pública em solucionar problemas pode encontrar no pragmatismo uma força motriz de aplicabilidade mais racional da burocracia que lhe é própria, sem tornar cada princípio que reveste a atuação pública um entrave à soluções práticas. Afinal, um pragmatista vira as costas aos hábitos arraigados, afasta-se da abstração e da insuficiência de soluções verbais, de princípios fixos, sistemas fechados e absolutos fingidos. Volta-se para a concretude e a adequação para os fatos, para a ação e para o poder. Significa tornar reinante o temperamento do empiricista (JAMES, 2003).

A partir dessa perspectiva mais prática do que teórica dos fundamentos pragmáticos, é que se vislumbra um novo olhar sobre a atuação da Administração Pública na solução de conflitos, uma vez que os postulados clássicos de legalidade, indisponibilidade e supremacia do interesse público, indicam, por vezes, mais apego ao formalismo e abstrações do que efetividade em solucionar problemas. Ademais, antes mesmo de se questionar o agir do administrador público, as próprias discussões acadêmicas acerca do tema teimam em repetir acriticamente velhos brocados, distanciando-se ainda mais de uma atuação pública eficiente.

Posner, há praticamente duas décadas, já denunciava o apego às terras altas teóricas e a negligência com o trato das terras férteis e baixas do empirismo:

Um outro é estimular um tipo diferente de pesquisa acadêmica sobre questões de direito e política a partir do modo dominante de hoje, que é discursivo, normativo e abstrato. Os acadêmicos nessas áreas tratadas neste

---

<sup>17</sup> O pragmático adota uma atitude cética com relação ao pressuposto que acreditamos estar personificado no conceito de direito: nega que as decisões políticas, por si sós, ofereçam qualquer justificativa para o uso ou não do poder coercitivo do Estado. (DOWRKIN, 2007, p. 185)

livro tendem a criar modelos teóricos de adjudicação e democracia e julgar instituições, decisões, políticas e propostas específicas, por sua conformidade com o modelo. Seria mais construtivo focar nas consequências – que é onde se originam a teoria econômica e os métodos empíricos de economia. Terras altas teóricas, onde os ideais democráticos e judiciais são debatidos, tendem a ser áridas e exauridas; as terras baixas empíricas são férteis, mas raramente cultivadas. (POSNER, 2010, p. 3)

A citação apresentada expõe uma análise crítica que não pode ser meramente rechaçada por quem alinha-se à visão teórico-acadêmica. O que se propõe é unicamente expor que não é raro empenhar tempo e recursos no campo teórico sem por vezes envidar os mesmos esforços em se avaliar suas consequências práticas e econômicas, em especial no âmbito jurídico-administrativo. Não devemos ter medo do pragmatismo ou confundi-lo com cinismo ou com desdém pela legalidade ou pela democracia. Entre as crenças rejeitadas está a ideia de perfectibilidade humana; a concepção pragmatista da natureza humana é desiludida. (POSNER, 2010, p. 2).

A visão clássica do agir da Administração Pública, marcada pelos princípios da legalidade, indisponibilidade do interesse público e supremacia do interesse público sobre o particular carece de uma releitura. A proposta aqui levantada coaduna com o defendido por Rafael Oliveira (2011) no sentido de que no Brasil, o pragmatismo pode servir como instrumento de desmistificação de dogmas do direito administrativo que devem ser atualizados para o novo contexto social, econômico e jurídico.

Nada mais que necessário, uma vez que uma visão dogmática finda por cercear a capacidade criativa e resolutive de problemas que em muitas situações do cotidiano o administrador público se ver desafiado. A título de exemplo, cita-se a necessidade de regulamentação pela via do decreto de situações concretas, em que a lei se limita a apresentar conceitos jurídicos abstratos<sup>18</sup>; ou mesmo quando a Administração precisa atuar inexistindo lei anterior, como é o caso dos decretos autônomos<sup>19</sup> ou a busca pela aplicação de uma transação ou mediação em matéria tributária.

A simples menção a essas situações vivenciadas no cotidiano da Administração Pública demonstra que afirmações simplórias do tipo: “ao administrador cabe apenas fazer aquilo que a lei determina”; ou “o interesse público é supremo e sempre afasta a vontade do particular”; ou “por ser público o interesse não pode ser

---

<sup>18</sup> Decretos regulamentares, previstos no art. 84, IV da Constituição Federal - Compete privativamente ao Presidente da República: IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.

<sup>19</sup> Decretos autônomos, previstos no art. 84, VI, a, b, da Constituição Federal - Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: VI - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

mediado ou conciliado”; não podem ser encaradas como véus de abstração intransponíveis.

Por esse motivo, o viés pragmático aqui abordado. Busca-se uma reinterpretção dos dogmas administrativos alinhando-os ao denominado pragmatismo do cotidiano de Posner, que em sua linguagem direta seria algo como, “a atitude mental denotada pelo uso popular da palavra pragmático, significando uma visão prática, do tipo usada nos negócios, direta e desdenhosa da teoria abstrata” (POSNER, 2010).

Assim, vislumbra-se como possível a adaptação das balizas pragmáticas à vivência administrativa brasileira. Rafael Oliveira de igual modo é otimista quanto à essa possibilidade de adaptabilidade:

O pragmatismo se amolda ao ordenamento jurídico pátrio, em virtude, especialmente, do pluralismo que caracteriza a sociedade brasileira. Os diversos interesses consagrados e protegidos no texto constitucional denotam a impossibilidade de existência de preferências normativas absolutas, abrindo caminho para ponderação no caso concreto. Ao refutar dogmas, prestigiar o contexto e ponderar as consequências, o pragmatismo passa a ser considerado importante instrumento de interpretação e de aplicação do direito em ordenamentos jurídicos plurais e democráticos. (OLIVEIRA, 2011, p. 134)

Contudo, vale lembrar que a ideia de Direito Administrativo estadunidense não se alinha exatamente à vivência brasileira. Como bem advertido por Cipolla em nota presente na obra “A Problemática da Teoria Moral e Jurídica”, de Posner (2010, p.359), nos Estados Unidos, o que se chama direito administrativo é menos amplo que o direito administrativo brasileiro e trata especialmente das normas que regem as agências reguladoras.

Apesar das suas peculiaridades, a visão pragmática estadunidense não está totalmente desligada da realidade brasileira. Afinal, se a visão norte-americana fixa o olhar nas agências reguladoras – que também estão presentes na estrutura da organização administrativa brasileira – o Direito Administrativo pátrio se estrutura na somatória de entes e entidades que compõem as denominadas Administração Pública Direta e Indireta, essa última tendo como um dos seus integrantes as agências reguladoras, que são autarquias especiais, isto é, pessoas jurídicas de direito público destinadas a desempenhar atividade pública e que dispõem de competência normativa, com poderes para disciplinar a prestação de serviços públicos, mas eventualmente também no tocante a atividade econômica propriamente dita (JUSTEN

FILHO, 2002). Nos termos do Decreto-lei n. 200/1967 a organização da Administração Pública brasileira segue o seguinte formato:

Art. 4º A Administração Federal compreende: I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista. d) fundações públicas (BRASIL, 1967).

Em crítica pertinente a uma estrutura estatal, em seu ponto de vista grande, Posner aponta o incremento da estrutura administrativa do Estado, como um tentativa dos seus partidários em pintar os órgãos administrativos como ambientes propícios ao exercício de uma perícia neutra, tanto que, citando o caso da Lei de Procedimentos Administrativos do EUA de 1946, ressalta o esforço em aceitar o Estado administrativo como componente legítimo do sistema federal de elaboração de normas jurídicas, mas impunha-lhe restrições procedimentais que acabaram por tornar o processo administrativo muito semelhante ao judicial (POSNER, 2012).

A referida proximidade entre Administração Pública e Judiciário não se limita aos procedimentos, o que também não significa que seja positiva. Atualmente, tem-se vivenciado verdadeira preocupação com o constante incremento do processo de massificação do contencioso administrativo, que se revela como uma outra margem do início do processo de desjudicialização de certas demandas administrativas, mas que findam por se represarem no outro vértice fora do judiciário (DAVI, 2018).

Assim, diante da problemática dos entraves teóricos à vivência de uma Administração Pública mais eficiente, parece ser o momento de se afastar da ortodoxia do regime jurídico-administrativo e passar a incrementar pragmaticamente as respostas esperadas pelos administrados, iniciando esse processo por uma releitura pragmática possível.

É certo que o ponto de apoio aqui sugerido não é unânime, e não pretende ser. A discordância pode igualmente levar à discussão, à argumentação e à crítica mútua (POPPER, 2018). Contudo, aspira-se superar o contexto teórico de inaplicabilidade do consenso e do pragmatismo no agir da Administração Pública, seja pela criação de órgãos voltados a isso, como seria o caso da implementação da câmara de resolução consensual de conflitos, seja na mudança de mentalidade dos próprios agentes públicos que a representam – papel que pode vir a ser assumido por procuradores de carreira.

É comum a referência acrítica às afirmações doutrinárias célebres no estudo dos institutos jurídicos e na resolução de conflitos administrativos, de tal modo que se passa a ter uma visão limitada e de certa forma estanque acerca do tema. Cita-se, nesse ponto, a estruturação feita por Oliveira (2011) que de maneira didática explica a ideia básica da legalidade administrativa, a supremacia do interesse público, sua indisponibilidade e o controle de legalidade, e, em paralelo, demonstra como, por muitas vezes, as exigências do cotidiano fazem com que a ideia principiológica permaneça assim, uma mera abstração.

a) a legalidade administrativa apenas autorizaria a atuação do administrador quando expressamente autorizado pela lei, mas tal concepção jamais foi aplicada de maneira absoluta; b) a supremacia do interesse público sempre foi citada como fundamento para o reconhecimento da autoridade estatal sobre os interesses dos particulares, quando, em verdade, o exercício da função administrativa se volta necessariamente para a efetivação dos direitos fundamentais; c) o princípio da indisponibilidade do interesse público é invocado para se restringir a discricionariedade dos agentes públicos que não poderiam transigir na aplicação da lei, o que evidentemente não se coaduna com a legislação moderna que consagra instrumentos consensuais para o exercício da função administrativa, tais como as consultas públicas, as audiências públicas e a arbitragem; e d) o controle de legalidade dos atos administrativos fundamenta-se, tradicionalmente, na verificação da compatibilidade formal com a legislação, sem maiores preocupações com as consequências materiais da decisão administrativa. (OLIVEIRA, 2011, p. 141)

Como exemplo concreto das exigências do dia-a-dia que conduzem aquele que administra a coisa pública ir além da concepção estanque e abstrata dos supracitados postulados administrativos, pode-se citar os chamados decretos regulamentares/executivos e os próprios decretos autônomos, os quais confrontam a ideia de legalidade absoluta do agir do administrador público.

Como leciona Di Pietro (2019) o decreto é a forma que se revestem os atos individuais ou gerais, emanados do Chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governador e Prefeito). Sendo de efeitos gerais pode ainda ser classificado como: (i) regulamentar ou de execução, quando expedido com base no art. 84, IV, Constituição Federal, para fiel execução da lei; (ii) independente ou autônomo, quando disciplina matéria não regulada em lei. A partir da Constituição de 1988, essa passou a ser uma hipótese bastante restrita, uma vez que com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 32/01, as normas previstas nessa modalidade de decreto não poderão implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Portanto, ao editar regulamentos considerados tradicionalmente como executivos, o administrador, está criando o direito. Se o regulamento executivo não

tivesse nenhum caráter inovador, sua existência seria desnecessária, uma vez que a lei já poderia ser aplicada prontamente pelo Executivo. O “detalhamento” da lei, operado pelo regulamento executivo, não representa uma reprodução literal da lei, mas a ampliação daquilo que foi previamente estabelecido pelo legislador. (OLIVEIRA, 2011).

A forma de se pensar o interesse público também tem sido revista. Por muito tempo os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello guiam a doutrina administrativista nacional, dada a sua inegável expressividade técnica e longos anos de docência e ensino, nada mais justo. Dentre seus ensinamentos tem-se como marcante o que ele denominou como “pedras de toque” do regime jurídico-administrativo, as quais se expressam no princípio da supremacia do interesse público e o princípio da indisponibilidade do interesse público (MELLO, 2009).

Hodiernamente, contudo, a dicotomia interesse público x interesse privado, passa por verdadeira relativização. A democratização da defesa do interesse público e uma sociedade cada dia mais marcada por sua complexidade e heterogeneidade vem ganhando força a ideia de “desconstrução” do princípio da supremacia do interesse público em abstrato. (OLIVEIRA, 2011).

Ademais, a própria ideia de interesse público tem desdobramentos. Pautando-se na doutrina italiana, alinha-se ao defendido por Francesco Carnelutti e também por Renato Alessi, na medida em que lecionam sobre uma clara distinção entre interesse público primário e secundário. Em linhas gerais, o primeiro decorre do fiel cumprimento do ordenamento jurídico e o secundário refere-se aos interesses da pessoa jurídica, enquanto pessoa autônoma, de modo que o interesse público secundário só passa a ser juridicamente tutelado quando coincide com o primeiro (ALESSI, 1966).

Sob essa perspectiva, o cumprimento do ordenamento jurídico, das normas consideradas existentes e válidas, materializa-se o interesse público primário. Logo, o interesse secundário é evidenciado no momento em que o interesse do ente público envolvido na demanda passa ser o foco. Fazendo face, por assim dizer, à atuação da Fazenda Pública respectiva, mas não apenas isso. O secundário exterioriza-se por seu alinhamento inicial ao interesse primário.

Não seria cabível sustentar uma demanda manifestamente ilegal com o fim de resguardar o interesse do ente público, sob o argumento de supremacia ou indisponibilidade desse interesse sob o do particular. Tal posição beiraria o absurdo,

uma vez que o interesse apenas se legitimaria diante da correção do seu propósito. Trilhando o mesmo raciocínio, cita-se Martins:

Interesse público é o correto cumprimento das normas vigentes. Das normas consideradas, tecnicamente, existentes e válidas. As Pessoas Jurídicas de Direito Público só possuem como interesse admitido pelo Direito o interesse público; não possuem, portanto, interesse no cumprimento incorreto da Constituição e das Leis. O interesse da União, Estado, Municípios, Distrito Federal é, enfim, o cumprimento correto do ordenamento jurídico, globalmente considerado. O que leva a uma consequência lógica: a função institucional da Advocacia Pública não pode ser divorciada do correto cumprimento do ordenamento jurídico vigente. (MARTINS, 2019, p. 4)

Assim, a ideia de um único interesse público ou que ele estaria necessariamente acima dos interesses particulares, passam a ser questionáveis. Afinal, interesse público não é único, estático e abstrato, percebe-se, na prática, que sua manifestação depende sobremaneira da finalidade perseguida. Não basta a finalidade – se voltada para o ente público ou para toda a coletividade – para defini-lo como primário ou secundário.

Há, na realidade, uma sujeição de fundamentos, segundo a qual o interesse secundário só passa a ser legítimo como alinhado ao primário, entendido como aquele que resguarda a coletividade por ser antes adequado ao ordenamento jurídico, em outras palavras, por cumprir fielmente os normativos constitucionais do Estado Democrático de Direito.

Descortina-se, a partir dessa ideia, a concepção de finalidades públicas normativamente elencadas que não estão necessariamente em confronto com os interesses privados. Nesse ponto, alinha-se ao argumento de que o dogma da supremacia do interesse público, enquanto categoria abstrata e absoluta, não se afigura adequado para se legitimar a atuação administrativa. Isso porque toda e qualquer atuação administrativa deve ser fundamentada a partir das normas em vigor e do contexto de sua aplicação (OLIVEIRA, 2011).

A análise dos diferentes casos a serem enfrentados pelo administrador público não necessariamente impõem a mesma solução. Logo, o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular não deve ser fixado aprioristicamente, cabendo analisá-lo em cada caso concreto. É possível que o interesse público esteja presente, exatamente, na prevalência do interesse particular (CUNHA, 2020).

A ideia de alinhamento entre interesse público e correta aplicação do ordenamento jurídico, não pode resultar em engessamento das possibilidades de resolução efetiva de conflitos. Defender o contrário seria o mesmo que limitar a

aplicabilidade da legalidade administrativa, resultando em entraves ineficientes, como a leitura apressada e crítica do art. 334, §4º, II, do Código de Processo Civil, o qual afirma que não será realizada a audiência de conciliação e mediação quando não se admitir a autocomposição.

Tal perspectiva restrita, faz do princípio da indisponibilidade do interesse público, em sua acepção tradicional, verdadeiro impedimento à alienação do interesse público por parte da administração pública, o que vedaria, por exemplo, a utilização de mecanismos consensuais por sua parte. Por isso, a necessidade em compreender a acepção atual do referido princípio, especialmente a partir do filtro do pragmatismo jurídico. (OLIVEIRA, 2011).

Ademais, a ideia de uma supremacia do interesse público o aproximaria muito mais de uma regra do que de um princípio. O que de fato tornaria sua aplicabilidade no regime jurídico-administrativo questionável. Seguir por esse enquadramento representaria, inclusive, desconsiderar a boa doutrina de Robert Alexy e toda sua construção sobre a possibilidade de ponderação de interesses, sopesamento ou balanceamento diante de uma possível colisão de normas (princípios). Mesmo se tratando da atuação da Administração Pública e todo o interesse público envolvido (primário e/ou secundário), o certo é que as condições sob as quais um princípio tem precedência em face de outro constituem o suporte fático de uma regra que expressa a consequência jurídica do princípio que tem precedência. Logo, o procedimento para a solução da colisão de princípios é a ponderação (ALEXY, 2014).

Desse modo, entender como absoluta a supremacia do interesse público seria o mesmo que negar a técnica de ponderação. Na hipótese de aceitação de que há um princípio supremo, a aplicação do mesmo teria como única possibilidade a prevalência daquele interesse. Essa prioridade abstrata é a negação da natureza principiológica (BRANCO, 2020).

Humberto Ávila (2007) demonstra a problemática em tornar o interesse público um fator estanque de supremacia. Na realidade, em seus argumentos, não se teria dúvidas que o enquadrar dessa forma seria o mesmo que afirmar que não se trataria de uma norma-princípio, pois sua descrição abstrata não permitiria uma concretização em princípio gradual, pois a prevalência seria a única possibilidade.

Sua descrição abstrata permite apenas uma medida de concretização, a referida "prevalência", em princípio independe das possibilidades fáticas e normativas; sua abstrata explicação exclui, em princípio, sua aptidão e necessidade de ponderação, pois o interesse público deve ter maior peso



relativamente ao interesse particular, sem que diferentes opções de solução e uma máxima realização das normas em conflito (e dos interesses que eles resguardam) sejam ponderadas. (ÁVILA, 2007).

Por fim, se a atuação da administração pública em muitos casos se aproxima da realidade judicial, no sentido da padronização de procedimentos e como destacado por Posner (2010) a capacidade normativa e uma insurgência de massificação do contencioso administrativo, como defendido por Davi (2018), não parece fora de propósito ater-se ao Código de Processo Civil e dele extrair base principiológica capaz de tornar as disputas que iniciam em muitos casos no âmbito administrativo mais racionalmente passíveis de soluções efetivas.

Assim, abre-se caminho à concepção de administração de resultados que na síntese dada por Rafael Oliveira seria algo como relativizar o formalismo naquilo que seria preciosismo e garantir os melhores resultados dentro dos limites disponíveis pelo ordenamento jurídico.

O resultado destaca-se como um novo paradigma do direito administrativo: a legitimidade da ação estatal não se resume ao respeito dos procedimentos formais, mas, principalmente, ao alcance dos resultados delimitados pelo texto constitucional. A relativização do formalismo (formalismo moderado) é justificada pelos resultados alcançados. Daí o termo “legalidade finalística” para destacar que a legalidade é um instrumento vinculado ao atendimento dos direitos fundamentais e não apenas uma exigência formal (procedimental) relacionada à atuação estatal. A validade (e legitimidade) dos atos públicos depende da satisfação dos direitos fundamentais. (OLIVEIRA, 2011, p. 153–154)

Nesse ponto, destaca-se o alinhamento entre Constituição Federal e Código de Processo Civil, especialmente no esforço em tornar a atuação estatal mais eficiente. A primeira iniciativa data ainda do final dos anos 90, fruto da Emenda Constitucional n. 19/1998, que incluiu no rol dos princípios administrativos expressos, a eficiência. Passadas praticamente duas décadas a eficiência ainda continua sendo uma busca, tanto que o Código de Processo Civil de 2015 elenca dentre suas normas fundamentais a observância da eficiência na aplicação do ordenamento jurídico pelo juiz (art. 8º CPC). De forma ainda mais categórica, eleva ao patamar de norma fundamental a busca pelo consenso, afirmando que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos (art. 3º, §2º, CPC).

Assim, a eficiência da atuação pública prima pela aplicação do meio mais adequado em se resolver o conflito o que inclui uma atuação da administração pública dentro ou fora do processo pautada em resultados eficientes que podem naturalmente advir da aplicação dos métodos consensuais de resolução de controvérsias (mediação e conciliação).

A eficiência materializa-se, conforme os ensinamentos de Ávila (2005) ao dissertar sobre moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade administrativa, “como o dever de promover o fim de modo satisfatório”. Logo, a boa administração revela-se na medida em que alcança o máximo de realização das suas finalidades. Contudo, a busca por efetividade deve necessariamente perpassar pela aplicação proporcional das melhores medidas, de forma que seja avaliados pelo menos três pontos essenciais: (i) meio adequado; (ii) necessário; (iii) proporcional em sentido estrito. Mais uma vez recorre-se a doutrina de Ávila que bem desenvolve cada desses tópicos:

O postulado da proporcionalidade, exige que a administração escolha, para a realização de fins, meios adequados, necessários e proporcionais. Um meio é adequado se promove o fim. Um meio é necessário se, dentre todos aqueles meios igualmente adequados para promover o fim, for o menos restritivo para o administrado. E um meio é proporcional em sentido estrito se as vantagens que promove supera as desvantagens que provoca. (ÁVILA, 2007).

Portanto, a viabilidade de adoção de uma postura voltada ao consenso passa a ser uma realidade a ser implementada pela administração pública, uma vez que há: (i) uma estrutura principiológica que a sustenta; (ii) a visão pragmática dos postulados do regime jurídico-administrativo revelam uma maior necessidade de eficiência nos métodos adotados pelo poder público; (iii) imperativo legal para implementação das câmaras de solução consensual pelo poder público e a adoção pelo Estado, sempre que possível, dos meios consensuais.

### **3. A ADOÇÃO DOS MEIOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Debruça-se neste tópico sobre a adoção dos métodos consensuais de resolução de controvérsias como estratégia a ser perseguida pela Administração Pública na busca pela pacificação social, sobretudo com o advento da política pública impulsionada pela resolução n. 125/2010 do CNJ que se tornou um marco nesse processo, bem como o atual Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015) e o novo marco legal da mediação (Lei n. 13.140/2015).

A Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) origina-se de uma busca por eficiência operacional somada à responsabilidade em garantir o acesso ao sistema de justiça e promover a pacificação social.

Desse modo, a discussão é pautada pela visão do tribunal multiportas, idealizada pelo professor Frank Sander (1985), a qual encara a busca por soluções aos conflitos em sociedade como sendo integrada por diferentes métodos de resolução de controvérsias, os quais, a depender da realidade concreta e os limites legais impostos, podem se revelar ou não adequados para o caso, de modo que a atuação jurisdicional contenciosa seria apenas uma das vias possíveis, mas não a única.

### **3.1 Os métodos adequados de resolução de conflitos e o Tribunal Multiportas**

A vida em sociedade desafia a convivência entre diferentes, o que significa dizer: uma constante luta em busca da harmonia e da fraternidade. O conflito marca a história, seja no sentido geral de história da humanidade, como também, a história individual de cada pessoa. Pressupondo-se que nem sempre os interesses são uniformes e marcados pela resistência de uma parte em relação à pretensão da outra, é que ao longo do tempo se vem questionando cada vez mais as maneiras de se efetivar soluções para as controvérsias em sociedade.

Os contratualistas há séculos idealizaram a autonomia da vontade geral em eleger um Estado pacificador, por todos, Hobbes, Rousseau e Kant, com as diferenças ideológicas e conceituais que lhe são próprias. Ocorre que, o contrato social e mesmo a existência da norma jurídica não tem se mostrado suficientes para a pacificação social. Ao atribuir a si a titularidade de um direito (pretensão) passa a ser comum a resistência de outra parte (insatisfação). Os obstáculos postos à plena satisfação do direito podem advir da resistência de outrem ou da própria regulação jurídica, quando esta proíbe a sua satisfação voluntária (CALMON, 2019).

Pelas lentes de Carnelluti (1936) há espaço, ainda, para se apresentar o clássico conceito de lide. Nas palavras do mestre italiano, passa a ser relevante o conflito para o direito na medida em que de um lado é buscado uma pretensão (atitude voltada para obtenção do bem da vida em disputa) e de outra a resistência (oposição

de obstáculos à pretensão da outra parte). Assim, da relação *pretensão x resistência* formar-se-ia o conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida, em outras palavras, lide.

Alargando a visão de conflito para além dos limites jurídicos, buscando conceitua-lo em seus aspectos sociológicos, pode-se identificar níveis diversos em que é manifestado. Calmon (2019) ao trabalhar as ideias defendidas por Moore (1995), a partir da doutrina especializada nos mecanismos extrajudiciais, estrutura o conflito nos seguintes níveis: *latentes*, *emergentes*, *manifestos*.

Os conflitos *latentes* se caracterizam pelas tensões básicas ainda não desenvolvidas por completo e que não se converteram em um conflito polarizado, não sendo raro que as partes ainda não tenham tomado consciência de sua existência. Os conflitos *emergentes* são disputas em que as partes reconhecem que há uma discrepância e a maioria dos problemas são evidentes, mas não se estabeleceu ainda a busca de sua solução. Os conflitos *manifestos* são aqueles em que as partes se comprometem a uma disputa dinâmica e podem ter começado a negociar ou já foi estabelecido um impasse. (MOORE, 1995, p. 47).

Apesar das diferentes visões apresentadas de conflito ou litígio, nota-se, em linhas gerais, que a dinâmica social conduz a um ambiente propício ao dissenso. Assim, alguém que queira fazer valer seu direito em face de outrem terá as seguintes opções: (i) buscar o consenso e solucionar de forma amigável (autocomposição); (ii) provocar a interferência de um terceiro (jurisdição estatal ou até mesmo a arbitragem); (iii) impor por meio da força sua pretensão (autotutela).

Nesse ponto, cabe destacar as contribuições de Zamora y Castillo (1991) que como leciona Calmon (2019), deve ser sempre lembrado antes de qualquer conclusão definitiva sobre a utilização da expressão *meios alternativos de solução de conflitos*. Deve-se recordar e aprofundar a trilogia apresentada há décadas pelo mestre espanhol que figura como pioneiro no assunto. Para ele seriam as possíveis soluções para um conflito: *a autotutela*, *a autocomposição* e *o processo*.

Tecendo interessante contraponto a essa classificação, Calmon (2019) propõe, seguindo a orientação moderna, considerar a jurisdição como sendo responsável por colocar fim ao conflito por meio da *tutela* (sentença de mérito ou medida concreta de satisfação do direito já certificado). Logo, adaptando-se a consagrada terminologia, alinha-se à compreensão de que a *autotutela*, *a autocomposição* e *a tutela promovida por terceiro*, ou seja, *heterocomposição*, representam o trio de possibilidades à resolução do dissenso.

As principais formas heterocompositivas de solução de conflitos são promovidas através do processo judicial. O processo judicial é visto como uma opção de *ultima ratio* a que se recorre a parte quando a solução não é alcançada sem a interferência do Estado (TARUFFO; COMOGLIO; FERRI, 1995). Logo, quando falha a prestação espontânea das partes, substituir-lhes-á a realização mediante o processo (CHIOVENDA, 1969).

Percebe-se que cada meio escolhido tem suas peculiaridades. Entretanto, o fim almejado é o mesmo: pacificação social. Por esse motivo, é que Calmon (2019) critica a expressão “meios de solução de conflitos/litígios”, apresentando como proposta para o lugar da tradicional expressão, a sua substituição por “*meios de remoção dos obstáculos à pacificação social*” ou, simplesmente, “*meios de restauração da paz social*”.

Sem a pretensão de impor a mudança de nomenclatura, percebe-se que, pelo menos, para fins técnicos e sociológicos mostra-se como mais adequada, uma vez que pode ser aplicada sem restrições à jurisdição contenciosa e voluntária, ao processo civil e penal, versando sobre bens disponíveis ou indisponíveis, pelas próprias partes ou por um terceiro imparcial.

Ademais, não há como desprezar as lições de Cappelletti e Garth (2002) e seus contributos para a renovação do direito processual civil. A ideia de que a interferência do Estado-julgador não é a única via possível de resolução de controvérsias e que o exercício do poder de decisão sobre um conflito não é monopólio estatal são as bases segundo as quais os referidos autores enquadram como sendo “*a terceira onda renovatória do direito processual civil*”.

Em apertada síntese, esse terceiro estágio de renovação abrange desde a reforma dos procedimentos judiciais, a criação de determinados procedimentos especiais, a mudança dos métodos para a prestação dos serviços judiciais e a simplificação do direito, incluindo, a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios.

Portanto, a opção pelo Poder Judiciário passa a ser um dos métodos disponíveis ao cidadão para que busque a solução do seu problema. Assim, mostra-se acertada a lição de Cândido Dinamarco (2001) de que o processo (judicial) é um método de trabalho referente ao exercício da jurisdição pelo juiz. Logo, o processo é o método pela qual a jurisdição visa garantir a pacificação social. Por esta razão, submete-se às imposições constitucionais e para bem atendê-las é estruturado uma

série de atos complexos, com ampla possibilidade de participação de todos os juridicamente interessados (CALMON, 2019).

Em síntese, *autotutela, autocomposição e heterocomposição* são meios para a solução de conflitos. O Poder Judiciário é um dos mecanismos de exercício da heterocomposição. Processo é o seu método. Os meios de obtenção da autocomposição podem ser informais ou formais, estes exercidos por mecanismos diversos (negociação, mediação e conciliação) e por métodos de trabalho apropriados que seriam as técnicas (CALMON, 2019).

Assim, alcança-se o que a doutrina moderna tem conceituado como *meios adequados de resolução de controvérsias ou conflitos*. A expressão apesar de parecer simples envolve uma carga simbólica e axiológica importante. De início, cumpre esclarecer que nem sempre esse foi o termo utilizado para indicar os métodos diversos de busca pela resolução de conflitos em sociedade.

Como esclarece Cahali (2020) tais métodos foram inicialmente vislumbrados como meios de desafogo do excesso de judicialização, notadamente após importante contribuição dada pela Resolução CNJ n.125/2010 que estruturou, por assim dizer, a Política Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos. Logo, a visão de alternativa ao Poder Judiciário qualificava-os como sendo meios *alternativos* de resolução de conflitos e até mesmo como meios *extrajudiciais* de solução de conflitos (MESSE, 2019), sendo os mais usuais e conhecidos: arbitragem, conciliação, negociação e mediação (CAHALI, 2020).

Calmon (2019) desenvolve um raciocínio que merece atenção. De forma até mesmo contraintuitiva, demonstra como a crise da justiça estatal tem sido utilizada como um falso fundamento para a aplicação da justiça “alternativa”. Sua argumentação parte do pressuposto de que o fato de um determinado mecanismo não funcionar bem não significa que outro funcionará melhor.

Uma justiça que funciona bem é fator preponderante para se aceitar uma solução consensuada, pois, sendo a justiça estatal caracterizada pela possibilidade de se utilizar medidas práticas coercitivas para fazer valer suas decisões, quando esta coercibilidade funciona, as pessoas se sentem incentivadas a buscar a solução autocompositiva, pois seria natural evitar medidas judiciais; quando não funciona, ou funciona mal, poderá ser melhor esperar por uma solução estatal futura e incerta, apostando nas mazelas do processo, com seu formalismo e nulidades constantemente aferidas em inúmeros recursos. (CALMON, 2019, p. 45).

Sob tal perspectiva, para que os meios adequados de resolução de controvérsias sejam eficientes, é fundamental a superação da ideia de eles serem

apenas “soldados de reserva” de um sistema de justiça estatal falho, de modo que passem a ser compreendidos como uma possibilidade de opção idônea entre a solução contenciosa e consensual, o que não ocorre no caso de uma das opções apresentar-se morosa, caótica e ineficiente.

A visão tradicional de que há uma opção principal ou única para se buscar a solução dos conflitos em sociedade recorrendo-se às portas do Poder Judiciário já não encontra forças de subsistência no contexto atual. Estudos mais recentes demonstram que tais meios não seriam “alternativos”, mas sim adequados, formando um modelo de sistema de justiça multiportas. Para cada tipo de controvérsia, seria adequada uma forma de solução, de modo que há casos em que a melhor solução há de ser obtida pela mediação, enquanto outros, pela conciliação, outros, pela arbitragem e, os que se resolveriam pela decisão do juiz estatal (CUNHA, 2020).

Atento a essa nova dinâmica, desempenhou importante papel a iniciativa do professor Kazuo Watanabe, acolhida pelo Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisa Judiciária<sup>20</sup>, a qual resultou na aprovação pelo CNJ da Resolução n. 125/2010 que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário. Nas palavras de Watanabe:

O objetivo primordial que se busca com a instituição de semelhante política pública é a solução mais adequada dos conflitos de interesses, pela participação decisiva de ambas as partes na busca do resultado que satisfaça seus interesses, o que preservará o relacionamento delas, propiciando a justiça coexistencial. A redução do volume de serviços do Judiciário é mera consequência desse importante resultado social. (WATANABE, 2005, p. 684).

Consolidou-se, assim, no Brasil, com a referida resolução a implantação do *Tribunal Multiportas*, caracterizado pela disponibilização à sociedade de alternativas variadas para se buscar a solução mais adequada de controvérsias, e não mais restrita a oferta ao processo clássico de decisão imposta pela sentença judicial. Cada uma das “portas” (mediação, conciliação, arbitragem, ação judicial contenciosa) passa a ser utilizada de acordo com a conveniência do interessado, na perspectiva de se ter a maneira mais apropriada de administração do conflito (CAHALI, 2020).

A ideia da existência de variadas possibilidades de processamento de conflitos, materializada na expressão, hoje, reconhecida como *Tribunal Multiportas* é fruto dos

---

<sup>20</sup> Composição do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisa Judiciária à época: a época integrada pelos ilustres: Armando Manuel da Rocha Castelar Pinheiro, Carlos Augusto Lopes da Costa, Elizabeth Sussekind, Everardo Maciel, Francisco José Cahali, Kazuo Watanabe, Luiz Jorge Werneck Vianna, Maria Tereza Aina Sadek e Vladimir Passos de Freitas.

estudos do professor emérito da Faculdade de Direito de Harvard, Frank Sander<sup>21</sup>. Em 1976, lançou o documento de sua autoria denominado *Varieties of dispute processing* (Variedades do processamento de conflitos), na Pound Conference, no qual apresentou o conceito de *Tribunal Multiportas* - modelo multifacetado de resolução de conflitos. O paradigma contestado por esse novo modelo de processamento de conflitos é justamente a abordagem adversarial, em que o contencioso ainda é visto como único recurso. Aqui, passa-se de uma situação binária, onde um ganha e outro perde, para uma situação de ganho em que os interesses de ambas as partes são cuidados (ALMEIDA; ALMEIDA; CRESPO, 2012).

Sobre o tema, foi desenvolvido importante projeto encabeçado no Brasil pela Fundação Getúlio Vargas - Direito Rio (FGV – Direito Rio), sob o patrocínio do programa da Universidade de Saint Thomas (UST International ADR Research Network), tendo à frente a professora Dra. Mariana Hernandez Crespo<sup>22</sup> e participação de eméritos professores. Denominado, "*Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*", o trabalho objetivou examinar o *Tribunal Multiportas* como instrumento capaz de contribuir para a ampliação do acesso à Justiça, o aprimoramento do sistema de resolução de conflitos no Brasil e a consequente redução de processos judiciais.

Como contribuição relevante para essa dissertação, cita-se o diálogo registrado no capítulo um da referida pesquisa entre os professores Frank Sander e Maria Hernandez Crespo, no qual avaliam a evolução do tribunal multiportas.

---

<sup>21</sup> Foi reitor associado da Faculdade de Direito de Harvard (1987-200). Nascido na Alemanha, foi para os Estados Unidos aos 13 anos. Formou-se em matemática no ano de 1949, em Harvard, e em direito na Faculdade de Direito dessa mesma universidade em 1952, onde exerceu o cargo de tesoureiro da *Harvard Law Review*. Após trabalhar como secretário do juiz presidente do Tribunal, Calvert Magruder, da Primeira Corte de Apelação, e com o juiz Felix Frankfurter, da Suprema Corte dos Estados Unidos, atuou como advogado apelante na divisão tributária do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, ingressando, posteriormente, no escritório de advocacia Hill Barlow, em Boston. Em colaboração com os professores Stephen Goldberg e Eric Green, escreveu o primeiro *casebook* sobre métodos alternativos, *Dispute resolution: negotiation, mediation, and other processes* (1985), ganhador do prêmio de melhor livro publicado naquele ano, concedido pelo International Institute for Conflict Prevention and Resolution (ALMEIDA, ALMEIDA. CRESPO, 2012).

<sup>22</sup> É diretora executiva e fundadora da Rede de Pesquisas Internacionais sobre métodos alternativos da UST, e professora assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Saint Thomas, onde leciona na área de resolução alternativa de conflitos. Possui diplomas de doutorado e de mestrado em direito pela Faculdade de Direito de Harvard, onde foi copresidente da Sociedade Americana de Direito. Lecionou liderança pública, engajamento cívico e negociação entre múltiplas partes na Universidade Metropolitana da Venezuela, e também deu aulas sobre métodos alternativos na Faculdade de Direito da Universidade Alfonso X El Sábio, de Madri. Seu primeiro diploma jurídico foi obtido na Universidad Católica Andrés Bello de Caracas, Venezuela.



Questionado sobre a origem do termo, o professor Sander esclarece que tudo partiu de um convite do Presidente da Suprema Corte, Warren Burger, para que fosse a Washington e apresentasse um documento sobre resolução de conflitos na Pound Conference de 1976. Assim, apresentou a palestra “Variedades de processamento de conflitos”<sup>23</sup>. A expressão *Tribunal Multiportas*, por sua vez não decorreu necessariamente de sua criatividade. Ocorre que no verão de 1976, uma das revistas da *American Bar Association* (ABA) publicou um artigo sobre a palestra proferida. Na capa da revista, uma grande quantidade de portas, representando o que chamaram de *Tribunal Multiportas*. Sander assim explica a origem do termo:

Eu tinha dado um nome bem mais acadêmico: “centro abrangente de justiça”, mais muitas vezes o rótulo que se dá a uma ideia depende mais da divulgação e da popularidade dessa ideia. Assim, devo à ABA esse nome de fácil assimilação: Tribunal multiportas. A ideia inicial é examinar as diferentes formas de resolução de conflitos: mediação, arbitragem, negociação e “med-arb” (combinação de mediação e arbitragem). Procurei observar cada um dos diferentes processos, para ver se poderíamos encontrar algum tipo de taxonomia para aplicar aos conflitos, e que portas seriam adequadas a quais conflitos. Venho trabalhando nessa questão desde 1976, porque na verdade o Tribunal Multiportas é uma simples ideia, cuja execução não é simples, porque decidir que casos devem ir para qual porta não é uma tarefa simples. (ALMEIDA; ALMEIDA; CRESPO, 2012, p.32).

A partir desse relato, nota-se que para que uma ideia, principalmente aquela que rompe paradigmas, alcance a repercussão social necessária, não basta que seja tecnicamente boa, mas depende de variáveis positivas e de acolhimento. Ademais, os atores sociais também são determinantes nesse processo. No caso da ideia do professor Sander, o “rótulo” impulsionando pela revista da ABA foi importante, mas não apenas isso. Como ele mesmo descreve na continuidade do diálogo, importantes atores sociais influíram da difusão do Tribunal Multiportas.

Acho que um fato específico que ocorreu no outono de 1976 foi a eleição de Jimmy Carter para presidência dos Estados Unidos. Ele nomeou Griffin Bell Procurador-Geral da República. Bell tinha feito um comentário sobre o meu artigo da Pound Conference e se mostrou bastante intrigado com o que leu. Então, criou uma divisão especial no Departamento de Justiça, chamada Divisão de melhoramentos na Administração da Justiça. Assim, os líderes da Pound Conference estabeleceram uma força-tarefa de acompanhamento, para verificar as ideias que tinham sido lançadas na conferência e de que forma elas poderiam ser promovidas e implementadas, e Griffin Bell esteve à frente do trabalho. Mas houve muitas outras influências. A Ordem dos Advogados dos Estados Unidos incorporou o conceito e criou uma comissão especial, denominada inicialmente Comissão Especial para a Resolução de Pequenos Conflitos, um nome que era estranho, mas que aos poucos se transformou na Comissão para Resolução de Conflitos. Em 1993 tornou-se a Seção de Resolução de Conflitos da ABA. Assim, a ABA incorporou o

---

<sup>23</sup> Publicada em *The Pound Conference: Perspectives on Justice in the future*. Saint Paul: Leo Levin Russel R. Wheeler, 1979.

conceito - trecho entrevista com o professor Sander. (ALMEIDA; ALMEIDA; CRESPO, 2012, p. 34)

Assim, percebe-se o importante papel desempenhado pelas instituições do sistema de justiça e da política no processo de assimilação e implementação de uma cultura de resolução consensual dos conflitos. No caso do tribunal multiportas não foi diferente. Como descrito pelo seu próprio idealizador, ter como aliados o Presidente da República (Poder Executivo federal), o Procurador-Geral da República e da Ordem dos Advogados dos Estados Unidos, foi crucial na incorporação do conceito e, principalmente, no desenvolvimento de iniciativas de efetivação da cultura do consenso. As mudanças paradigmáticas não são instantâneas. Afinal, entre a estreia do conceito na Pound Conference (1976) e a estruturação da Seção de Resolução de Conflitos da ABA (1993), passaram-se quase duas décadas.

Em que pese o importante apoio institucional citado, não se pode olvidar a necessidade de um amparo legal para a inserção dos métodos adequados na resolução de conflitos. O papel normativo ganha ainda mais relevo em nações historicamente marcadas pela existência de códigos e leis escritas, próprios de um sistema codificado, facilmente identificado em países de raízes no *civil law* sob influência normano-germânica.

A influência normativa não pode ser descartada, inclusive, em nações de origem anglo-saxã ou sob sua influência, como é o caso dos sistemas de linhagem do *common law* o papel desempenhado pelas leis, tanto que o próprio professor Sander, em sua entrevista, reforça a importância das leis na promoção da adoção dos métodos adequados de resolução de controvérsias e para o fortalecimento da ideia do tribunal multiportas nos EUA:

Também foram criadas leis de âmbito estadual e federal sobre esse assunto. Uma lei interessante, existente em vários estados, diz que os advogados têm o dever ético de avaliar diferentes formas de resolução de conflitos em suas ações. Assim, quando alguém procura um advogado nesses estados – como Massachusetts, Colorado, New Jersey e muitos outros -, é preciso pesquisar várias opções com o cliente, exatamente como um médico faz quando alguém chega com alguma queixa. A pessoa diz: “estou com dor de estômago”, e o médico não responde: “bom, vou pegar meu bisturi para fazer a operação”. Os médicos precisam apresentar as suas opções: “você pode tomar remédios, ou não fazer nada, ou fazer uma operação”. Da mesma forma, os advogados precisam fazer a mesma coisa com os conflitos, o que leva naturalmente a um exame mais detalhado das opções para resolver o conflito – trecho entrevista professor Sander (ALMEIDA; ALMEIDA; CRESPO, 2012, p. 35)

Dessa forma, a produção legiferante tem sido crucial no processo de assimilação da adoção dos meios adequados de resolução de conflitos também no

Brasil. Como melhorar se detalhará em tópico posterior dedicado a isso, o advento da nova lei de mediação (lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015) regulamentou a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. De igual maneira, destacam-se as novas disposições e incentivo ao consenso previstos no atual código de processo civil (lei n. 13.105, de 16 de março de 2015).

Portanto, a implementação de um tribunal multiportas, envolve uma mudança de grande envergadura em todo o funcionamento do sistema de justiça civil brasileiro. É uma mudança de concepção, que reclama uma mudança na estrutura funcional e física dos fóruns e tribunais brasileiros e que, igualmente, requer uma modificação cultural e de formação dos operadores jurídicos. O modelo multiportas é essencialmente democrático e participativo. Ele parte da noção de empoderamento e de que o cidadão deve ser o principal ator da solução de seu conflito. (LESSA NETO, 2015).

O processo de assimilação da cultura do consenso arquitetado sob a égide do tribunal multiportas deve passar necessariamente por uma mudança de mentalidade. Isso inclui a própria formação dos bacharelados em Direito. Não seria de se estranhar a aversão aos meios adequados de resolução de controvérsias (mediação, conciliação) por um profissional do direito que sequer reconhece a diferenciação dos métodos adotados ou, pior, que encare a atividade conciliatória como algo menos nobre, na medida em que não estaria atrelada ao *glamour* de uma disputa judicial materializada em um processo e finalizada com uma sentença impositiva do Estado-juiz.

A esse respeito Watanabe (2005) sintetiza a problemática aqui aduzida, explicando que a mentalidade forjada nas academias, e fortalecida na práxis forense, vem fazendo com que os dispositivos processuais citados (mediação, conciliação) sejam pouco utilizados. Há mesmo, em sua visão, um certo preconceito contra esses meios alternativos, por sentirem alguns juízes que seu poder poderá ficar comprometido se pessoas não pertencentes ao Poder Judiciário puderem solucionar os conflitos de interesses. E há, ainda, prosseguindo em sua crítica, a falsa percepção de que a função de conciliar é atividade menos nobre, sendo a função de sentenciar a atribuição mais importante do juiz. Não percebendo, desse modo, os magistrados que assim pensam, que a função jurisdicional consiste, basicamente, em pacificar com justiça os conflitantes, alcançando por via de consequência a solução do conflito.

Lessa Neto (2015) de modo ainda mais incisivo, propõe até mesmo a mudança de nomenclatura de uma disciplina basilar em qualquer formação jurídica que se prese, qual seja, a teoria geral do processo. Segundo sua proposta, a própria disciplina tradicional de Teoria Geral do Processo precisa ser readequada para que apresente os elementos da Teoria Geral da Resolução de Disputas. Para ele, não se teria apenas uma mudança meramente semântica, uma vez que a introdução do conteúdo processual deve ser atrelada à apresentação dos possíveis desfechos de uma demanda e a percepção de que há mais em qualquer conflito do que uma análise puramente jurídica, de que é preciso identificar os interesses subjacentes para que se possa, adequadamente, estabelecer uma estratégia para a resolução do conflito, contemplando a diversidade de técnicas e meios disponíveis.

Por fim, vivenciar uma justiça multiportas é ir além da visão do tribunal ou do conflito isoladamente. Há se ter uma visão sobre as pessoas que inclua seus sentimentos. Pode parecer fora de propósito em uma análise meramente jurídica ou técnica, porém problemas não se resolvem apenas juridicamente. As lições do Min. Reynaldo Fonseca ao reunir os fundamentos do princípio fundamental à fraternidade e sua importância frente à uma sociedade marcada pelo dissenso e a cultura do litígio, reforçam a necessidade em se repensar as formas tradicionais de se buscar justiça.

Ponto alto de sua argumentação e que corrobora com o defendido nessa dissertação, é a concepção de que os conflitos jamais desaparecem, mas se transformam. Em regra, tentamos intervir sobre o litígio e não sobre o sentimento das pessoas. Por isso, é recomendável, na presença de um conflito pessoal, intervir sobre si mesmo, transformar-se internamente. Assim, o conflito se dissolverá (se todas as partes comprometidas fizerem a mesma coisa). O conciliador/mediador deve entender a distinção entre intervir no conflito e nos sentimentos das partes. Deve ajudar as partes, fazer com que olhem a si mesmas e não ao conflito, como se ele fosse alguma coisa absolutamente exterior a elas próprias. (FONSECA, 2018).

Portanto, conciliar e mediar são instrumentos de impulsão para o convívio social fraterno. Dessa forma, o Estado não pode se esquivar de sua missão de promover o consenso, não apenas por meio de políticas públicas que partam do poder judiciário, mas, sobretudo, da própria forma de atuar da Administração Pública e o desenvolvimento de políticas públicas geridas, também, no seio do poder executivo em suas diferentes esferas, em especial, no contexto desse trabalho, na esfera municipal.

### 3.2 Política nacional de tratamento adequado dos conflitos

É característica basilar do Estado brasileiro sua preocupação social e o dirigismo constitucional. Vive-se sob a égide de um verdadeiro totalitarismo constitucional decorrente da promulgação da Constituição de 1988, a redemocratização e reconstitucionalização do país, na tentativa de se buscar a eficácia social das constituições (efetividade), a prevalência do princípio da força normativa da Constituição e o aprimoramento da hermenêutica constitucional (BULOS, 2012).

O Estado Social encontra raízes no advento da constituição de Weimar de 1919, caracterizando-se pelo adensamento (consolidação) da compreensão da pessoa humana e inerente dignidade, pelo aprofundamento da justiça distributiva e pela promoção entre a igualdade de todos os membros da comunidade, por um apelo e um alargado sentimento de solidariedade (CARVALHO, 2019).

A amplitude de normas programáticas e a incessante busca por concretização das garantias e direitos fundamentais, como por exemplo, o acesso à justiça, caracterizado pela impossibilidade de a lei excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça à direito (art. 5º, XXXV, CF/1988), tornam um desafio honrar tais compromissos constitucionais. Soma-se a essa gama de atribuições constitucionalmente previstas o advento do Código de Processo Civil atual, segundo o qual são normas fundamentais<sup>24</sup>: (i) a promoção pelo Estado, sempre que possível, da solução consensual dos conflitos<sup>25</sup>; (ii) o estímulo à adoção dos métodos de solução consensual dos conflitos por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial<sup>26</sup>.

Tais normas encontram-se dispostas na parte geral, livro I, título único, capítulo I que versa sobre as normas fundamentais do processo civil brasileiro. Sua localização

---

<sup>24</sup>CPC - Art. 1º O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código.

<sup>25</sup> CPC - Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito; § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

<sup>26</sup> CPC – Art. 3º - § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

topográfica indica a essencialidade dos seus preceitos. Encontram-se dentre os doze primeiros artigos que orientam principiologicamente e através de conceitos indeterminados, a atividade dos sujeitos e do Estado no processo, procurando estabelecer linhas mestras para a condução e para a orientação de todo o processo civil, que deve ser tratado e mantido como um conjunto de normas coerentes e coesas. (MENDES; SILVA, 2016).

Contudo, a mera previsão abstrata trazida no novel *códex* não promove, por si só, a concretização social esperada na resolução efetiva dos conflitos. Por conseguinte, torna-se necessária a implementação de medidas capazes de concretizarem os direitos sociais – o que inclui o direito do cidadão em resolver seu conflito, alinhando-se à concepção de pacificação social.

Em outras palavras, políticas públicas voltadas à essa missão devem ser implementadas pelo poder público, uma vez que se materializam como um complexo de processos juspolíticos, destinado à efetivação dos direitos fundamentais (MOREIRA NETO, 2008). Conforme as lições de Bucci:

Políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades provadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. São metas coletivas e conscientes e, como tais, um problema de direito público, em sentido *lato* (BUCCI, 2002).

Percebe-se, assim, como esquematizado por Carvalho (2019) e tendo por base as lições de Sampaio (2014), quatro funções próprias a serem assumidas pelos direitos sociais: (i) sua orientação em função do princípio da igualdade material; (ii) seu vínculo com a satisfação de necessidades individuais; (iii) a intensificação do elemento público que atribui ao Estado a responsabilidade em matéria social; (iv) sua virtualidade como elementos que operam diante dos mecanismos do mercado.

Nesse sentido, importante iniciativa foi desenvolvida pelo Conselho Nacional de Justiça, órgão do Poder Judiciário brasileiro, ao editar a Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010. O advento de tal normativo reforça a competência constitucional atribuída ao CNJ em expedir atos normativos e regulamentares, bem como recomendações de providências, nos termos do art. 103-B, §4º, I, da Constituição Federal que lhe atribui o papel de “zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências”.

Cumprindo a parte final do inciso supracitado, o CNJ implementou a resolução n. 125/2010, que será melhor detalhada no próximo tópico desse capítulo. Dispõe o

referido normativo, em linhas gerais, sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. A resolução revela-se como verdadeira política pública voltada para efetivação do direito ao acesso à justiça (art. 5º, XXXV, CF/1988), bem como a eficiência operacional, o acesso ao sistema de justiça e a responsabilidade social estratégica do próprio Poder Judiciário.

Afinal, cabe ao Poder Judiciário, dentre seu rol de competências e funções típicas e atípicas, estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga escala na sociedade – como bem ficou demonstrado na presente pesquisa no tópico em que se analisou os dados obtidos pelos relatórios “justiça em números” do CNJ.

Além disso, passa a ser fundamental a organização, em âmbito nacional, não somente de serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação.

Admitir a importância em se desenvolver uma política pública voltada ao consenso é reconhecer que as relações humanas e, por consequência, seus conflitos não merecem ser tratados unicamente como pertencentes a uma categoria de embate e que somente pode ser resolvida pela dialética simplista entre autor *versus* réu.

Nesse sentido, é que o hoje ministro do STJ, Reynaldo Soares da Fonseca, realiza um resgate histórico e teórico sobre o tema: a conciliação à luz do princípio constitucional da fraternidade. Dentre suas conclusões, ressalta-se a possibilidade de se discutir a conciliação, como expressão do subprincípio da fraternidade e como meio alternativo de solução de controvérsias, com a finalidade de articular a cultura do diálogo/conciliação, na qualidade também de corolário concretizador do princípio do devido processo legal na República brasileira. Em suas palavras:

Uma das formas de vivenciar a fraternidade é fomentar, através da nova leitura do princípio do devido processo legal, as soluções sociais e judiciais pela via da conciliação, nas suas mais variadas formas (conciliação, mediação e arbitragem). [...] Demais, disso, diante da problemática hodierna de carência de recursos, com causas de cunho estrutural, conjuntural e cultural, torna-se inevitável desautorizar o velho dogma de que o monopólio estatal da jurisdição emana da manifestação do juiz na via processual, através principalmente do procedimento ordinário. Nesse diapasão, noticiase a imprescindibilidade das resoluções alternativas de disputa – em termos gerais, a arbitragem, a conciliação e a mediação – para a manutenção do Poder Judiciário como instituição funcional na dinâmica do Estado e, mais amplamente, da sociedade civil. (FONSECA, 2014, p. 38-39).

A mediação/conciliação pré-processual passa a ser a melhor forma para a solução dos conflitos sociais, com o registro de que tal via não é exclusividade do Poder Judiciário. Seu protagonismo pertence, na verdade à sociedade. O Estado-Juiz passa a ser a alternativa (FONSECA, 2018).

Portanto, a adoção dos métodos consensuais de resolução de controvérsias assume o protagonismo na busca pela pacificação social e a política pública impulsionada pela resolução n. 125/2010 do CNJ tornou-se um marco nesse processo.

### *3.2.1 A Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça*

A Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) origina-se de uma busca por eficiência operacional somada à responsabilidade em garantir o acesso ao sistema de justiça e promover a pacificação social. Tais metas são, na realidade, desdobramentos dos objetivos estratégicos do Poder Judiciário antes previstos nos termos da Resolução/CNJ n. 70, de 18 de março de 2009, que dispõe sobre o Planejamento Estratégico e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário:

Componentes do Plano Estratégico Nacional: I – Missão: realizar justiça; II – Visão: ser reconhecido pela Sociedade como instrumento efetivo de justiça. Equidade e paz social; Objetivos Estratégicos – Eficiência operacional: Objetivo 1: garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos; Objetivo 2: buscar a excelência na gestão de custos operacionais. (RESOLUÇÃO/CNJ 70, 2009).

Destaca-se dentre os principais fundamentos da Resolução a busca pela efetivação do acesso à justiça – garantia constitucional expressa no art. 5º, inc. XXXV, da Constituição Federal de 1988. Intrigante reflexão é feita por Calmon (2019) ao questionar a exatidão do termo. Para ele o vernáculo mais adequado seria o redigido com iniciais minúsculas, uma vez que “acesso à justiça” pressupõe a resolução efetiva e justa de um conflito e não apenas acessar as portas do Poder Judiciário. Em suas palavras:

Se o vernáculo tivesse sido corretamente utilizado, a palavra “justiça” teria sido grafada com inicial minúscula, pois o que vem a seguir, “acesso à ordem jurídica justa”, está a dizer que é limitado falar-se em “acesso à Justiça” (J maiúsculo), sendo o certo, repita-se, “acesso à justiça” (j minúsculo). É que Justiça com jota maiúsculo é o órgão judicial, ou o conjunto de órgãos judiciais; é o Poder Judiciário. Acessar à Justiça já é algo difícil e custoso, repleto de obstáculos, como concluíram o professor de Florença Mauro



Cappelletti e Briant Garth, professor da Universidade da Califórnia – Irvine. Acessar a justiça (com jotinha) é tarefa muito mais difícil, é preciso que o resultado final seja justo. Pode-se fazer justiça sem estar na Justiça. Pode-se obter a justiça sem “entrar” na Justiça. Pode-se realizar justiça sem estar no Poder Judiciário. E na Justiça (Poder Judiciário) nem sempre faz-se justiça. (CALMON, 2019, p. 172-173).

A Resolução 125/2010/CNJ, no entanto, finda por atribuir interpretação de “acesso à justiça” como simples acesso ao Poder Judiciário, como simples iniciar um processo judicial. Ocorre que a simplicidade de termos buscada pela resolução não expressa a realidade. Como demonstrando nos tópicos anteriores do presente trabalho, a cultura do litígio fundamentada no excesso de judicialização de conflitos, pode até representar um número cada vez maior de entrada de demandas às portas do Poder Judiciário ou do sistema de processamento eletrônico, porém transforma o ideal de justiça almejado pelo cidadão apenas isso, um sonho, uma idealização.

Interessante notar, que antes mesmo dos esforços internos de regulamentação, a Constituição Federal já elencava com *status* de princípio constitucional expresso a eficiência (incluída com a emenda constitucional n. 19/1998). Contudo, como letra da norma e espírito da norma nem sempre são efetivadas na mesma medida, é que o Código de Processo Civil, reforçando o ideal de eficiência na prestação jurisdicional e a resolução efetiva de conflitos, elenca dentre suas normas fundamentais a busca, sempre que possível, da adoção dos métodos consensuais de resolução de controvérsias, notadamente a conciliação e a mediação, bem como a necessidade de no momento de aplicação do ordenamento jurídico, o juiz atender aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência. (arts. 3º e 8º, do CPC).

Essa conjuntura normativa harmoniza-se com os esforços do CNJ em promover uma Política Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos, o que inclui esforços pré-processuais, durante seu trâmite e após, uma vez que nos termos do atual CPC, o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos; e a conciliação e mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados pelos diferentes participantes do sistema de justiça (juízes, advogados, defensores públicos, ministério público, partes), inclusive no curso do processo judicial (art. 3º, §2º e §3º).

Reconhecendo que a conciliação e mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina

em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças, passou-se a ser imprescindível estimular, apoiar e difundir a sistematização e o aprimoramento das práticas consensuais.

Além disso, entendendo como relevante a necessidade de organizar e uniformizar os serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos, para lhes evitar disparidades de orientação e práticas, bem como assegurar a boa execução da política pública, é que o Plenário do Conselho Nacional de Justiça na sua 117ª Sessão Ordinária, sob a presidência do então Ministro Cezar Peluso, arquitetou a resolução n. 125/2010/CNJ.

A versão original, de 29 de novembro de 2010, foi estruturada em quatro capítulos, distribuídos da seguinte forma: (i) Capítulo I – Da política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses; (ii) Capítulo II – Das atribuições do Conselho Nacional de Justiça; (iii) Das atribuições dos Tribunais; Seção I – Dos núcleos permanentes de métodos consensuais de solução de conflitos; Seção II – Dos centros judiciários de solução de conflitos e cidadania; Seção III – Dos conciliadores e mediadores; Seção IV – Dos dados estatísticos; (iv) Capítulo IV – Do portal da conciliação; (v) Disposições finais.

Em sua redação originária, a resolução n.125/2010/CNJ instituiu a Política Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, destacando a necessidade de ser assegurada a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua peculiaridade. Assim, no parágrafo único do art. 1º estava previsto que aos órgãos judiciários incumbiria, além da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão.

Contudo, com a entrada em vigor da resolução n. 326, de 28 de julho de 2020, que promoveu alterações formais nos textos das resoluções do Conselho Nacional de Justiça, após deliberação do Plenário do CNJ no Procedimento de Ato Normativo n. 0003872-52.2020.2.00.000, na 312ª Sessão Ordinária, realizada em 23 de junho de 2020, houve alinhamento entre a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses e o previsto no art. 334 do Código de Processo Civil de 2015 combinado com o art. 27 da Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de

Mediação), dando enfoque à possibilidade de adoção do consenso ainda na fase pré-processual, como se depreende da leitura:

Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade.

Parágrafo único. Aos órgãos judiciários incumbe, nos termos do art. 334 do Código de Processo civil de 2015, combinado com o art. 27 da Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação), antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão. (CNJ, 2020, p. 25).

Ademais, o §1º do art. 8º passou a discriminar a forma de realização do consenso na fase pré-processual. Conforme seus termos, as sessões de conciliação e mediação pré-processuais deverão ser realizadas nos centros, podendo as sessões de conciliação e mediação judiciais, excepcionalmente, serem realizadas nos próprios juízos, juizados ou varas designadas, desde que o sejam por conciliadores e mediadores cadastrados pelo Tribunal (inc. VII do art. 7º) e supervisionados pelo juiz coordenador do centro (art. 9º).

A esse respeito a resolução n. 125/2010/CNJ ainda teve a preocupação de delimitar, em seu anexo II, sugestões acerca dos setores de solução de conflitos e cidadania. Em seus termos, o setor de solução de conflitos pré-processual recebe casos que versem sobre direitos disponíveis em matéria cível, de família, previdenciária e da competência dos Juizados Especiais, que serão encaminhados, através de servidor devidamente treinado, para a conciliação, a mediação ou outro método de solução consensual de conflitos disponível. Previu, ainda, o setor de solução de conflitos processual responsável pelo recebimento de processos já distribuídos e despachados pelos magistrados, que indicarão o método de solução de conflitos a ser seguido, retornando sempre ao órgão de origem, após a sessão, obtido ou não o acordo, para extinção do processo ou prosseguimento dos trâmites processuais normais (CNJ, 2010).

Dois pontos da resolução são fundamentais para a efetivação do consenso fomentado pelos tribunais. Eles estão disciplinados no capítulo III do normativo. O primeiro na seção I que versa sobre os núcleos permanentes de métodos consensuais de solução de conflitos. Em seu art. 7º ficou determinado que os tribunais deveriam criar, no prazo de 30 dias, Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, compostos por magistrados da ativa ou aposentados e servidores, preferencialmente atuantes na área, com as seguintes atribuições:

I – desenvolver a Política Judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses; II – planejar, implementar, manter e aperfeiçoar as ações voltadas ao cumprimento da política e suas metas; III – atuar na interlocução com outros Tribunais e com os órgãos integrantes da rede; IV – instalar Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania que concentrarão a realização das sessões de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, dos órgãos por eles abrangidos; V – promover capacitação, treinamento e atualização permanente de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores nos métodos consensuais de solução de conflitos; VI - na hipótese de conciliadores e mediadores que atuem em seus serviços, criar e manter cadastro, de forma a regulamentar o processo de inscrição e de desligamento; VII - regulamentar, se for o caso, a remuneração de conciliadores e mediadores, nos termos da legislação específica; VIII - incentivar a realização de cursos e seminários sobre mediação e conciliação e outros métodos consensuais de solução de conflitos; IX -firmar, quando necessário, convênios e parcerias com entes públicos e privados para atender aos fins desta Resolução; Parágrafo único. A criação dos Núcleos e sua composição deverão ser informadas ao Conselho Nacional de Justiça. (CNJ, 2010)

O segundo, previsto na seção II, trata dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, os quais visam atender os Juízos, Juizados ou Varas com competências nas áreas cível, fazendária, previdenciária, de família ou dos Juizados Especiais Cíveis e Fazendários. Os centros, unidades do Poder Judiciário, são responsáveis, preferencialmente, pela realização das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão. São a eles também atribuída a missão de realizar as sessões de conciliação e mediação pré-processuais. Com relação à estrutura organizacional, os centros contam com um juiz coordenador e, se necessário, com um adjunto, aos quais caberá a sua administração, bem como a supervisão do serviço de conciliadores e mediadores. (CNJ, 2010).

A análise de desempenho das atividades dos centros e a alimentação de dados estatísticos foram idealizadas ainda na redação original da resolução n. 125/2010/CNJ, em seu arts. 13 e 14, segundo os quais os Tribunais deveriam criar e manter banco de dados sobre as atividades de cada centro, cabendo ao CNJ compilar as informações sobre os serviços públicos de solução consensual das controvérsias existentes no país e sobre o desempenho de cada um deles, mantendo permanentemente atualizado o banco de dados. Mais recentemente, por meio da resolução n. 290/2019/CNJ, alterou-se a resolução n. 125/2010/CNJ, para estabelecer critério de aferição da produtividade decorrente da atuação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUS.

As alterações decorreram da necessidade do estabelecimento de critérios para aferição de produtividade do CEJUS como unidade judiciária, tendo em vista a

alteração promovida pela Resolução n. 282/2019/CNJ, no inc. II do art. 2º da Resolução n. 219/2016/CNJ que atribuiu ao CEJUS a condição de unidade judiciária. Assim, o §8º do artigo 8º da Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 8º, § 8o Para efeito de estatística de produtividade, as sentenças homologatórias prolatadas em processos encaminhados, de ofício ou por solicitação, ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania serão contabilizadas:

I – para o próprio Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania, no que se refere à serventia judicial;

II – para o magistrado que efetivamente homologar o acordo, esteja ele oficiando no juízo de origem do feito ou na condição de coordenador do CEJUSC; e

III - para o juiz coordenador do CEJUC, no caso reclamação pré-processual. (CNJ, 2010).

Inovação que merece destaque como importante fomento à efetivação da adoção do consenso é o Sistema de Mediação Digital ou a distância e o Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores, que nos termos do art. 18-A, conforme disposição da Resolução n. 326/2020/CNJ, deveriam ser disponibilizados ao público no início da vigência da Lei n. 13.140/2015 (lei de mediação).

Por fim, o anexo I da Resolução n. 125/2010/CNJ trata de uma importante medida para a adequada superação da cultura do litígio que é a capacitação e o aperfeiçoamento dos mediadores e conciliadores. O modelo proposto pelo CNJ é composto por três módulos sucessivos e complementares, que correspondem a diferentes níveis de capacitação. Todos aqueles que irão atuar nos Centros de Resolução de Disputas, inclusive servidores, conciliadores e mediadores já capacitados necessariamente terão que cursar o módulo I. Conciliadores e mediadores terão que cursar os módulos I e II e, finalmente, os mediadores terão que se capacitar nos três módulos.

De modo didático a estruturação da capacitação e aperfeiçoamento fica assim estruturada para conciliadores, mediadores e serventuários da justiça:

MÓDULO	CONTEÚDO	CARGA-HORÁRIA
<b>I – Introdução aos meios alternativos de solução de conflitos</b>	Disciplinas: 1) Política Pública de Tratamento Adequado de Conflitos (1hora/aula)	

	<p>a) Princípios Constitucionais: Princípio do acesso à Justiça e pacificação social. Princípio da dignidade de pessoa humana;</p> <p>b) Importância da capacitação.</p> <p>c) Mudança de mentalidade: papel do CNJ, Tribunais e Instituições públicas e privadas.</p> <p>2) Comunicação e Conflito (8 horas/aula):</p> <p>a) Teoria da Comunicação. Axiomas da comunicação. Escuta ativa. Comunicação nas pautas de interação e no estudo do inter-relacionamento humano: aspectos sociológicos (ilusórios/imaginários, paradigmas e preconceitos) e aspectos psicológicos (identidade, interesses, necessidades, interrelações e contrato psicossocial tácito; interrelações pessoais, profissionais e sociais);</p> <p>b) Teoria Geral do Conflito. Conceito e estrutura. Aspectos objetivos e subjetivos. Formas de resolução dos conflitos: adversariais e não adversariais;</p> <p>3) Métodos Alternativos de Solução de Conflitos (MASCs) (2 horas/aula): a) Histórico. Panorama nacional e internacional. Cultura de Paz; b) Noções gerais e diferenciação entre os principais métodos de resolução de conflitos: judicial, negociação, conciliação, mediação e arbitragem. c) Diferenças e Semelhanças entre Mediação e Conciliação</p> <p>4) Enfoque normativo e ético da conciliação e suas aplicações no Poder Judiciário (1 hora/aula):</p> <p>a) Legislação brasileira sobre conciliação-mediação e Juizados Especiais. Resolução do CNJ. Provimentos dos Tribunais;</p> <p>c) O terceiro facilitador: funções, postura, atribuições, limites de atuação, imparcialidade X neutralidade, ética, Código de Ética, remuneração e supervisão;</p>	12 horas/aula teóricas
<p><b>II – Conciliação e suas técnicas</b></p>	<p>Disciplinas:</p> <p>1) Introdução (7 horas/aula):</p> <p>a) Conceito e filosofia. Conciliação judicial e extrajudicial;</p> <p>b) Conciliação ou mediação?;</p> <p>c) Negociação. Conceito. Integração e distribuição do valor das negociações. Técnicas básicas de negociação (a barganha de posições; a separação de pessoas de problemas; concentração em interesses; desenvolvimento de opções de ganho mútuo; Critérios objetivos; melhor alternativa para acordos negociados). Técnicas intermediárias de negociação (estratégias de estabelecimento de <i>rapport</i>; transformação de adversários em parceiros; comunicação efetiva).</p> <p>2) Conciliação e suas técnicas (7 horas/aula):</p> <p>a) Etapas (planejamento da sessão, apresentação ou abertura, esclarecimentos ou investigação das propostas das partes, criação de opções, escolha da opção, lavratura do acordo);</p> <p>b) Técnicas (recontextualização, identificação das propostas implícitas, afago, escuta ativa, espelhamento, produção de opção, acondicionamento das questões e interesses das partes, teste de realidade).</p>	16 horas/aula teóricas

	<p>3) Finalização da conciliação (1 hora/aula):</p> <p>a) Formalização do acordo. Dados essenciais do termo de conciliação (qualificação das partes, número de identificação, natureza do conflito). Redação do acordo: requisitos mínimos e exequibilidade;</p> <p>b) Encaminhamentos e estatística.</p> <p>4) O papel do conciliador e sua relação com os envolvidos no processo de conciliação (1 hora/aula):</p> <p>a) Os operadores do Direito (o magistrado, o promotor, o advogado, o defensor público, etc) e a mediação.</p> <p>b) Papel e Resistência. Técnicas para estimular advogados a atuarem de forma eficiente na conciliação</p> <p>c) Contornando as dificuldades: descontrole emocional, embriaguez, desrespeito.</p>	
<p><b>III – Mediação e suas técnicas</b></p>	<p>Disciplinas:</p> <p>1) A Mediação e sua origem (1 hora/aula):</p> <p>a) Introdução histórica;</p> <p>b) Panorama mundial;</p> <p>a) Os diferentes modelos e suas ferramentas: Harward ou facilitativo, transformativo, circular-narrativo, avaliativo;</p> <p>b) A negociação cooperativa de Harward (posições e interesses, aspectos emocionais que envolvem a negociação, solução ou soluções parciais ou totais).</p> <p>3) Mediação e suas técnicas (08 horas/aula):</p> <p>a) Conceito e filosofia. Mediação judicial e extrajudicial, prévia e incidental;</p> <p>b) Etapas – Pré-mediação e Mediação propriamente dita (acolhida, declaração inicial das partes, planejamento, esclarecimentos dos interesses ocultos e negociação do acordo);</p> <p>c) Técnicas ou ferramentas (co-mediação, recontextualização, identificação das propostas implícitas, formas de perguntas, escuta ativa, produção de opção, condicionamento das questões e interesses das partes, teste de realidade ou reflexão).</p> <p>4) Áreas de utilização da mediação (1 hora/aula):</p> <p>a) empresarial, familiar, civil, penal e Justiça Restaurativa.</p> <p>b) o envolvimento com outras áreas do conhecimento.</p> <p>5) A mediação judicial (02 horas/aula):</p> <p>a) Vinculação ao Poder Judiciário?</p> <p>b) O gerenciamento do processo e os Centros de Resolução de Disputas;</p> <p>c) A Cultura de Paz (Política Pública e a necessidade de mudança de mentalidade).</p> <p>d) Código de ética do mediador.</p>	<p>16 horas/aula teóricas</p>

Tabela 6 - elaborada pelo autor com base no anexo I da resolução n. 125/2010/CNJ.

Tratando ainda do processo de capacitação e formação de conciliadores e mediadores, foi editado pelo CNJ, por meio do presidente do comitê gestor da conciliação, em abril de 2020, o Regulamento das Ações de Capacitação e do Banco de Dados da Política de Tratamento Adequado de Conflitos. Nos termos do referido regulamento o curso de formação de mediadores e conciliadores judiciais é uma ação de capacitação destinada aos interessados em atuar nas sessões de mediação e conciliação judiciais ou, se o curso for exclusivo para formação de conciliadores judiciais, somente nas sessões de conciliação. O curso pode ser ofertado pelo CNJ, por órgãos de tribunais, devendo, estes, nos casos de cursos de formação de mediadores judiciais, estarem reconhecidos na ENFAM, ou por instituições de formação de mediadores judiciais reconhecidas pelos tribunais, nos termos da Resolução ENFAM n. 6/2016. (Regulamento, CNJ, 2020).

Atento à atual conjuntura e a necessária inclusão do ensino-aprendizagem com a adoção do ensino remoto e até mesmo da modalidade à distância foi regulamentada a possibilidade dos órgãos de tribunal reconhecidos pela ENFAM oferecer a etapa teórica dos cursos destinados à formação de mediadores judiciais na modalidade de ensino à distância, desde que utilizado o curso compartilhado pelo CNJ e assegurada a mediação de tutoria por instrutores em formação ou por instrutores cadastrados no Cadastro Nacional de Instrutores da Justiça Consensual Brasileira (CIJUC) do ConciliaJud e que tenham certificação para atuar na educação à distância, respeitado o limite de 50 (cinquenta) alunos por tutor (REGULAMENTO, CNJ, 2010).

Cabe destacar que a resolução n. 15/2010/CNJ também se preocupou em dispor sobre a capacitação e formação específica para servidores e magistrados. No módulo para servidores sugere o estudo de 4 horas/aula teóricas sobre a atuação no Centro de Resolução de Disputas (CRD) englobando as seguintes disciplinas: (i) Procedimento no CDR (1 hora/aula) - a) pré-processual. Encaminhamentos aos Juizados Especiais e órgãos de assistência judiciária; b) processual; c) serviços de orientação e cidadania; (ii) práticas administrativas (1 hora/aula) – a) inclusão e exclusão de conciliadores/mediadores no cadastro dos Tribunais; b) pauta. Livros. Estatística; (iii) Fiscalização dos serviços de conciliadores e mediadores (1 hora/aula) – a) ética; b) impedimento/suspeição; c) comunicações ao Juiz Coordenador do CRD; (iv) Rede e cidadania (1 hora/aula) – a) convênios. Parcerias; b) encaminhamentos. Padronização.



O módulo intitulado os meios alternativos de solução de conflitos, destinado aos magistrados, por sua vez é assim sistematizado: (i) Política pública de tratamento adequado de conflitos (2 horas/aula) – a) Princípios Constitucionais: Princípio do acesso à Justiça e pacificação social. Princípio da dignidade de pessoa humana; b) Legislação brasileira sobre conciliação-mediação e Juizados Especiais. Resolução do CNJ. Provimentos dos Tribunais; c) Importância da capacitação. d) Mudança de mentalidade: papel do CNJ, Tribunais e Instituições públicas e privadas, bem como do juiz coordenador do Centro de Resolução de Disputas; (ii) Métodos alternativos de Solução de Conflitos (MASCs – 2 horas/aula) - a) Histórico. Panorama nacional e internacional. Cultura de Paz; b) Noções gerais e diferenciação entre os principais métodos de resolução de conflitos: judicial, negociação, conciliação, mediação e arbitragem. c) Diferenças e Semelhanças entre Mediação e Conciliação. Indicação do método de solução de conflito adequado pelo magistrado; (iii) Funcionamento dos Centros de Resolução de Disputas (1 hora/aula) - a) Pré processual. Encaminhamentos aos Juizados Especiais e órgãos de assistência judiciária. b) Processual. c) Serviços de orientação e cidadania. d) Práticas administrativas. Pauta. Livros. Estatística; (iv) Da relação dos magistrados com os conciliadores/mediadores (2 horas/aula) - a) Recrutamento; b) Capacitação. Estágio Supervisionado. Reciclagem; c) Cadastro dos Tribunais. Inclusão e exclusão. Procedimento. Controle de Frequência. d) O terceiro facilitador: funções, postura, atribuições, limites de atuação, imparcialidade X neutralidade, Código de Ética, remuneração e supervisão; e) Satisfação do usuário. Formulário. (v) Da rede de cidadania (1 hora/aula) - a) Convênios. Parcerias. b) Encaminhamentos. Padronização.

A estruturação dessa base de formação dos diferentes sujeitos que irão atuar com a implementação do consenso é uma preocupação válida e que tem sido bem dirigida pelo CNJ, pois como visto nos parágrafos anteriores à toda uma sistematização na aplicação dos módulos e dos conteúdos abordados.

Além disso, o processo formativo é composto de uma base teórica somada à prática. Ter incluído no público-alvo de cada formação serventuários da justiça, conciliadores, mediadores e magistrados, indicam uma visão holística que reconhece que a cultura do consenso deve ser trabalhada em diferentes frentes e de modo a englobar diferentes sujeitos.

Afinal, se não houver mudança de estratégia na solução de conflitos, com a implementação efetiva dos meios adequados, o que passa pelo engajamento de todos

os que lidam com o Direito (advogados, servidores públicos, magistrados, conciliadores, mediadores) e o processo educativo desde as primeiras grades ainda na educação do bacharelado em Direito, dificilmente se conseguirá alcançar o objetivo de amplo e irrestrito acesso a uma ordem jurídica justa, que proporcione a mudança de mentalidade (LAGRASTA NETO, 2008).

O esclarecimento dessa estrutura da forma de capacitação e aperfeiçoamento dos sujeitos responsáveis pela condução do processo de adoção dos meios consensuais de resolução de conflitos é essencial para que se compreenda que a educação é o caminho para mudanças sociais efetivas.

Em que pese os esforços empreendidos pelo Poder Judiciário na busca pelo tratamento adequado da resolução dos conflitos por meio da Resolução n. 125 do CNJ, percebe-se que ela não se encontra alheia às críticas. Nesse sentido, citam-se as seguintes apontadas pelo professor Calmon (2019): (i) caso se entenda que a Resolução é constitucional, uma parte dela é muito importante, a que tratou da conciliação judicial, sobretudo por ter considerado que a garantia constitucional do acesso à justiça “vai além da vertente formal perante os órgãos judiciários”; (ii) equivoca-se o CNJ ao tentar criar uma atividade impossível, a “mediação judicial”, que somente quem a conhece como mediador e não somente como processualista ou jurista, pode entender ser totalmente incompatível com a Justiça estatal.

Portanto, o modelo de estruturação desenhado pelo CNJ, apesar de não ser perfeito, passa a ser um *case* bem sucedido a ser estudado pelos demais sujeitos do Poder Público, o que inclui, a Administração Pública em suas diferentes esferas da federação, servindo, inclusive, como modelo de possível orientação na regulamentação interna necessária para a implementação das suas câmaras. Afinal, apesar da Resolução n. 125/2010/CNJ afirmar que “cabe ao Poder Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos”, restringir essa missão a um único Poder seria um equívoco.

Na realidade, a missão de estabelecer a política pública de tratamento dos conflitos é de toda a sociedade, de modo que passa a ser fundamental a contribuição dos entes federativos, por meio, também, do Poder Executivo materializado pela promoção do consenso, inclusive, no âmbito da Administração Pública.

### 3.2 Administração Pública dialógica e o princípio da cooperação

Cumprе ressaltar que o presente estudo não visa apresentar uma visão unilateral de aplicação absoluta dos meios consensuais para a solução de litígios envolvendo a Fazenda Pública. Tampouco vislumbra como impossível a adoção de tais métodos em relação à Administração Pública. O que se almeja é uma avaliação da possibilidade jurídica de a Fazenda Pública fazer usos de meios consensuais de solução de conflitos sem ferir os postulares principiológicos consagrados expressamente no art. 37 da CF<sup>27</sup>, como também os da indisponibilidade e supremacia do interesse público.

Isso porque considera-se que o modelo até então vigente, marcado pela contenciosidade e pela relação verticalizada entre Administração-administrado se mostrou inadequado para a solução de problemas dinâmicos e complexos.

É nesse contexto que a participação e a consensualidade, como anota Moreira Neto (2000), emergem como fatores decisivos nas democracias contemporâneas, por aprimorarem a governabilidade, por propiciarem meios de conter abusos, garantirem atenção a todos interesses, viabilizarem decisões mais prudentes, desenvolverem senso de responsabilidade das pessoas, tornando os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos. Em função de tais características, a consensualidade aparece como alternativa preferível à imperatividade, inclusive na solução de conflitos.

Com o advento do atual Código de Processo Civil e as recentes atualizações legislativas relacionadas à adoção dos meios consensuais de solução de controvérsias, como a conciliação, a mediação e a arbitragem, ficou evidente que o legislador brasileiro tem reconhecido que limitar o agir da Administração Pública à via da judicialização é, em grande parte dos casos, ineficiente e moroso.

Tal investida pode ser depreendida das previsões da Lei de Arbitragem com as modificações introduzidas pela Lei n. 13.129, de 2015, que de modo expresse passou a prever a adoção pela Administração Pública direta e indireta da arbitragem na solução de conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis:

---

27 Constituição Federal - Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Art. 1º As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

§ 1º A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

§ 2º A autoridade ou o órgão competente da administração pública direta para a celebração de convenção de arbitragem é a mesma para a realização de acordos ou transações.

Art. 2º A arbitragem poderá ser de direito ou de equidade, a critério das partes.

§ 3º A arbitragem que envolva a administração pública será sempre de direito e respeitará o princípio da publicidade. (BRASIL, 2015)

Conforme explicado por Bonato (2017), de fato, a reforma de 2015 afeta apenas alguns aspectos da lei de arbitragem brasileira, introduzindo inovações em relação à participação da administração pública em processos de arbitragem; acordo de arbitragem estatutária; lista de árbitros; relações entre proteção preventiva e arbitragem; cooperação entre justiça estatal e justiça arbitral; interrupção da prescrição; questões preliminares não comprometedoras.

Ademais, interessante perceber que assim como destaca Bonato (2017), a reforma ao introduzir o art. 1ª, §1º, findou por reforçar ainda mais a admissão da arbitragem para solucionar controvérsias com a administração pública. Desse modo, alinhou-se a solução elaborada por parte da jurisprudência (em especial o Superior Tribunal de Justiça) com a ideia também defendida por parte da doutrina.

Seguindo o mesmo viés, a Lei de Mediação (Lei n. 13.140 de 2015) passou a dispor expressamente sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

A referida lei dedica todo o seu Capítulo II para tratar sobre a autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público, regulamentando a plena possibilidade da União, Estados, Distrito Federal e Municípios criarem câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos seus respectivos órgãos da Advocacia Pública:

Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta. (BRASIL, 2015)

Ademais, não se pode olvidar a previsão do art. 174 do Código de Processo Civil, o qual assevera que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo.

Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:  
I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;  
II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;  
III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta. (BRASIL, 2015)

Esse ponto merece uma reflexão. Percebe-se que tanto o art. 174 do Código de Processo Civil e o art. 32 da Lei de Mediação dispõem sobre a criação das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos. Ocorre que apesar de contemporâneas<sup>28</sup>, suas previsões normativas são semelhantes, mas não são idênticas.

Nota-se que o atual Código de Processo Civil adota um tom imperativo: “criarão câmaras”, enquanto a Lei de Mediação assume um tom facultativo: “poderão criar câmaras”. Além disso, o Código de Processo Civil apresenta um rol de competências, que de início, tem uma feição de exemplificativo, uma vez que adota a expressão: “tais como”. A Lei de Mediação, por sua vez, assume uma postura mais restritiva: “com competência para”.

Independentemente das possíveis celeumas interpretativas ou normativas, uma questão é clara: a aplicação dos meios consensuais de soluções de controvérsias são plenamente aplicáveis às demandas que envolvem a Administração Pública. Lógico, considerar ser possível aplicá-los não significa abandonar a legalidade ou a defesa do patrimônio público indisponível. Por isso, o que tem que ser depreendido das recentes novidades legislativas é a percepção de que a Administração Pública, ao se deparar com um litígio, não se encontra engessada ou limitada à adoção da jurisdição estatal como única via de solução. Pelo contrário, há meios mais efetivos, eficazes e porque não dizer, adequados para a melhor solução de determinados casos concretos nesta seara.

Portanto, a adoção dos métodos consensuais não pode ser mais encarada como inconciliável ou danosa ao interesse público, uma vez que, mais que alternativos

---

<sup>28</sup> O Código de Processo Civil (Lei n. 13.105 – é de 16 de março de 2015) e a Lei de Mediação (Lei n. 13.140 – é de 26 de junho de 2015).

tais métodos, em determinados casos, mostram-se como os mais adequados para a solução do problema envolvendo a Administração Pública.

Contudo, inegável que o trato com a “coisa pública” não pode debandar para a arbitrariedade ou discricionariedade sem medidas, principalmente porque o interesse público deve ser antes de tudo resguardado e bem gerido. Por isso, que o art. 37 da Constituição Federal requer que seja considerado como uma verdadeira ordem ao agir do administrador público: “LIMPE”<sup>29</sup>. Afinal, tem que se ter como norte sempre a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, bem como os postulares da indisponibilidade e supremacia do interesse público, os quais se revelariam nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Melo (2004) como sendo “as pedras de toque do Direito Administrativo”<sup>30</sup>.

Nota-se que comumente ao se pensar no agir da Administração Pública quase que automaticamente se recorda sobre a necessidade de observância da legalidade<sup>31</sup>, indisponibilidade e supremacia do interesse público, o que não é errado. Contudo, tais premissas não podem ser consideradas como obstáculos intransponíveis à aplicação dos meios consensuais pela Fazenda Pública.

Afinal, ao se pensar na aplicação de uma solução consensual, o que se está almejando ao fundo é a pacificação social por meio da busca pelo interesse comum ou, ao menos, não discrepantes. Sendo assim, nem sempre permitir um acordo entre a Administração e o particular representará o sacrifício total do bem geral e o benefício ilegítimo de uma pessoa em detrimento do coletivo, como bem explica Megna:

O importante é fixar que este princípio prega que sempre que entrarem em conflito o direito do indivíduo e o interesse da comunidade, há de prevalecer este. Daí já se extrai que nem sempre estará o interesse público em contraposição ao individual. E a teoria da solução consensual guarda plena relação com tal afirmação: buscaram-se os interesses comuns ou, ao menos, não divergentes, para que se possa obter uma solução não imposta por um terceiro ou unilateralmente escolhida por uma das partes. (MEGNA, 2015, p. 9)

---

<sup>29</sup> LIMPE – mnemônico muito utilizado para a memorização dos princípios expressos indicado no art. 37 da CF: Legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. Aproveita-se para fazer o jogo de palavras em busca da reflexão sobre o quão limpo tem sido o trato com a coisa pública.

<sup>30</sup> A expressão foi criada por Celso Antônio Bandeira de Melo, para falar dos princípios básicos, mais importantes do Direito administrativo, dos quais todos os demais princípios decorrem, quais sejam: Princípio da supremacia do interesse público e Princípio da indisponibilidade do interesse público.

<sup>31</sup> Termo legalidade que deve ser visto pela ótica do regime jurídico administrativo marcado pela limitação e orientação do administrador a fazer ou deixar de fazer aquilo que exatamente a lei determina. Posição que difere da legalidade no âmbito privado que é justamente entender como permitido tudo aquilo que a lei não proíbe.

Além disso, é importante se analisar a atividade da Fazenda Pública pelo seu viés prático, no sentido de se perceber o que tem sido feito no mundo real e as consequências de tais atos. Afinal, levantar a bandeira da isonomia, economicidade e defesa do patrimônio público, em muitos casos, é mais fácil na teoria do que na prática. Ademais, o patrimônio público é finito e de interesse coletivo, de modo que reclama uma maior proteção e cuidado em sua disposição. Logo, a economicidade e a busca por uma solução consensual têm mais afinidade com a matéria em discussão do que se poderia imaginar.

Megna (2017) apresenta um exemplo digno de nota. Ele parte de uma situação hipotética muito vista na prática que é a busca da recuperação de um crédito pela Fazenda Pública, as típicas execuções fiscais. E questiona justamente o fato de que reiteradamente o processo de execução fiscal judicializado gera muito mais gastos com a burocracia contenciosa do que o próprio valor do crédito almejado.

Desse modo, a conclusão que se chega com esse simplório exemplo é que, na verdade, ao insistir apenas na via contenciosa o Poder Público não está concretizando o interesse público, mas desperdiçando os já escassos recursos públicos.

Ademais, ao se pensar numa feitura de acordo entre um particular e a Administração Pública não se deve aplicar a presunção de ilegalidade, crime ou malversação. Pelo contrário, deve ser observado que os atos praticados pela Administração Pública são dotados de presunção de legalidade e veracidade. Seguindo esse mesmo raciocínio é que Megna adverte:

Isso chama atenção para o fato de que a abertura ao acordo tampouco pode significar um incentivo à prática maliciosa de se furta ao cumprimento da lei e das obrigações a todos impostas. As atenções devem se voltar, portanto, não sobre a possibilidade em tese de disposição sobre determinado direito da Administração, mas sobre a racionalidade dos procedimentos para fazer valer este direito. Se os gastos para a sua execução são superiores que o benefício obtido, obviamente não há razão para prosseguir-los, devendo-se buscar alternativas para alcançá-lo ou, ao menos, para minimizar os prejuízos. Contudo, se determinada alternativa incentiva comportamentos ainda mais prejudiciais ao interesse público, então, obviamente, tampouco será uma escolha válida para se chegar ao interesse público. (MEGNA, 2017, p. 12).

Ponto crucial é entender que a defesa pela aplicação dos meios consensuais de resolução de conflitos aos litígios que envolvem a Fazenda Pública, antes de tudo deve ser pautada em avaliação apurada e justificada. Isso porque, o meio a ser empregado de fato deve se mostrar adequado e não apenas uma mera alternativa à disposição do administrador público.

Atento a isso é que as ponderações do Megna (2017) devem ser atentamente seguidas, uma vez que pesquisar e investigar a adoção desses meios não devem ser feitos unicamente buscando justificar a aplicação como útil, deve ser vista também como filtro de não uso, se necessário.

Ou seja, não é válida a decisão que opta por não usá-los simplesmente para reproduzir o método que tradicionalmente tem sido usado: é imprescindível demonstrar que este método continua se mostrando o mais adequado e eficiente. (MEGNA, 2017, p. 13)

Por muito tempo, a visão ultrapassada do processo civil tradicional, a parte era um sujeito passivo, que não se manifestava ou atuava substancialmente no processo. No modelo multiportas ela tem a chance de falar diretamente, de expor suas preocupações, objetivos e interesses, para que possa diretamente construir a solução de seu conflito. Adotar este modelo é uma alteração na própria lógica tradicional de atuação do Poder Judiciário perante a sociedade. As perspectivas que se descortinam têm sentido e alcance democrático. (LESSA NETO, 2015).

A relação democracia, política e direito público, pós-redemocratização do Brasil, sobretudo, com o advento da Constituição Federal de 1988, passou a exigir um Direito Público bem mais transparente e alinhado à garantia de informações e diálogo com os administrados, de modo que a construção de um direito democrático especificamente dirigido a reger relações assimétricas entre certos institucionais de poder e seus respectivos destinatários, passou a ser mais efetivamente almejado.

As relações entre o Estado, como administrador de interesses públicos constitucionalmente delimitados, e os administrados, devem ser pautadas não apenas pela observância de regulamentos e normas emanados de órgãos ou entidades legalmente constituídos, devem, antes de tudo, alinharem-se a valores indispensáveis e irrenunciáveis típicos de uma sociedade democrática e republicana (MOREIRA NETO, 2011).

Portanto, compreender a necessidade de adoção efetiva dos meios adequados de resolução de conflitos pela Administração Pública é reconhecer que o velho deve dar lugar ao novo. Como bem asseverou Cappelletti (1994), é nosso dever contribuir para fazer que o direito e os remédios legais reflitam as necessidades, problemas e aspirações atuais da sociedade civil; entre essas necessidades estão seguramente as de desenvolver alternativas aos métodos e remédios tradicionais, sem que sejam demasiados caros, lentos e inacessíveis ao povo.



A conjuntura atual reclama uma relação administrador e administrado cada vez mais dialógica e democrática, a fim de realmente alcançar a proteção do interesse público como fruto da cooperação e do consenso entre toda a sociedade e não apenas pela via vertical da imperatividade antes vivida no trato com o Poder Público.

### **3.3 Advocacia Pública e seu papel na efetivação do consenso**

Os argumentos desenvolvidos até esse estágio da presente pesquisa descortinam um caminho viável e juridicamente respaldado: a adoção dos meios adequados de resolução de conflitos pela Administração Pública, notadamente a mediação e a conciliação. Alcança-se o momento, portanto, de se questionar o papel da advocacia pública nesse processo de consolidação do consenso ao tratar com a “coisa pública”.

O início da missão pelo consenso parte das normas fundamentais do próprio Código de Processo Civil. Ele trouxe de modo expreso em seu artigo 6º o dever de cooperação entre as partes para a justa solução do litígio e, ainda, de modo mais amplo e adequado, pode-se interpretá-lo como uma missão mais abrangente, passando a incluir todos os atores e partícipes do sistema de justiça (juiz, serventuários, partes e assistentes).

Como descrito no tópico em que se questionou a necessidade de superação da cultura do litígio para a assimilação de uma vivência do consenso, demonstrou-se que a Fazenda Pública (o Estado) é demandante de destaque e, por isso, reconhecido como um dos maiores litigantes do sistema de justiça brasileiro e, não por acaso, indicado como *repeat player*. Portanto, o dever de cooperação em busca de uma solução consensual dos conflitos, inclui o ente público. Tal dever não é apenas do Estado enquanto órgão público componente do sistema de acesso à justiça, mas também do Estado-parte em litígios judiciais (Fazenda Pública) e do Estado em sua atuação ordinária fora do juízo (BRANCO, 2020).

A leitura meramente legalista ou, por assim dizer, descompromissada em extrair o melhor da intenção do legislador, poderia limitar a abrangência do art. 1º, §2º, do CPC/2015 apenas como um comando direcionado ao Estado de modo genérico e ainda restrito apenas ao Estado-juiz, Estado-Ministério Público, Estado-Defensoria

Pública. Contudo, seguir tal premissa seria uma tentativa de esvaziar a norma fundamental de dever de cooperação e adoção da cultura do consenso.

Por isso que se ressalta a visão defendida por Branco (2020) e seguida nessa pesquisa de que é evidente que a Fazenda Pública se encontra vinculada ao dever de cooperação e de busca da consensualidade. Afinal, não haveria lógica nem razão para se pretender implementar um modelo de processo cooperativo sem a inclusão daquele que tem ocupado lugar de destaque nas salas de audiência e protocolo de demandas judiciais, ou seja, o próprio Estado (Fazenda Pública).

Vivencia-se um momento, estatisticamente comprovado pelos relatórios mais recentes do “Justiça em Números” (CNJ - 2019 e 2018), que dia após dia se torna mais urgente uma ruptura paradigmática da cultura do litígio para a da solução do conflito consensual e não estritamente judicializada. A busca pela justa composição de litígios, que deve incluir as causas envolvendo a Administração Pública, enfatiza a diretriz da democracia participativa e pluralista, ao possibilitar que todos – pessoas naturais e jurídicas – participem do esforço comum para a boa gestão da coisa pública. (MENDES, 2018).

Como exposto alhures, diante da nova forma de interação exigida no contexto atual de gestão da coisa pública, o diálogo entre o Estado e os cidadãos passa a ser fundamental. Afinal, uma administração dialógica e democrática é a única via sustentável para que a cultura do consenso possa ser instaurada.

Essa nova perspectiva possibilitou uma nova roupagem para a via tradicional de resolução de conflitos, uma vez que a porta do judiciário, nem sempre, é a mais adequada em um sistema multiportas de justiça. Nesse contexto, a construção de uma Administração Pública dialógica - em que o Estado continuamente estabelece vínculos com a sociedade - recorrer a formas e instrumentos consensuais passa a ser necessário para administrar, mas também para solucionar suas disputas.

Nesse passo, a elevação e reconhecimento da Advocacia Pública como função essencial à justiça passa a ser um divisor de águas nesse processo de consolidação da cultura do consenso no seio do Estado brasileiro em suas diferentes esferas federativas (federal, estadual, distrital e municipal).

A Constituição Federal de 1988, mais precisamente por meio da emenda constitucional n. 19 de 1998, passou a acolher expressamente a Advocacia Pública como função essencial à justiça em seu capítulo V, seção II, arts. 131 e 132:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias. (BRASIL, 1988).

O atual código de processo civil da mesma forma reforça a essencialidade das funções desempenhadas pela advocacia pública em suas diferentes esferas do Estado federal brasileiro. Tanto que de modo expresso ressalta a missão assumida pela advocacia pública em defender e promover o interesse público, bem como sua capacidade processual:

Art. 182. Incumbe à Advocacia Pública, na forma da lei, defender e promover os interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio da representação judicial, em todos os âmbitos federativos, das pessoas jurídicas de direito público que integram a administração direta e indireta.

Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente:

I - a União, pela Advocacia-Geral da União, diretamente ou mediante órgão vinculado;

II - o Estado e o Distrito Federal, por seus procuradores;

III - o Município, por seu prefeito ou procurador;

IV - a autarquia e a fundação de direito público, por quem a lei do ente federado designar (BRASIL, 2015).

Em que pese o texto da norma processual trazer expressamente apenas a previsão da atuação judicial (contenciosa) da advocacia pública, não se pode olvidar o quadro de releituras conceituais de antigos dogmas, de modo que, hoje, o advogado-público tem o poder-dever de promover a autocomposição, se mais adequado e vantajoso for e apoiado na lógica do consenso, comprometido com os princípios ditados pela Lei 13.140/2015, sendo isso possível no decorrer de um processo judicial,

como também, na fase pré-processual ou extrajudicialmente (GOIS, 2018). Ademais, a norma fundamental em seu artigo 132 deixa claro, ao esclarecer a função da Advocacia-Geral da União (âmbito federal), que a ela incumbe a representação judicial e extrajudicial, bem como a o desempenho da consultoria jurídica, o que naturalmente, estende-se à atuação da advocacia pública nos demais níveis federativos (Estados, Distrito Federal e Municípios).

O modelo de implementação do consenso na Administração Pública segue basicamente o plano institucional. Isso porque tanto a nova Lei de Mediação (Lei n. 13.140/2015) como o atual Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015) indicam como instrumento de adoção do consenso envolvendo entes públicos justamente a criação e implementação de câmaras:

Lei de Mediação (Lei n. 13.140/2015)

Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015)

Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta. (BRASIL, 2015)

A opção pelo modelo institucional de mediação consiste na programação de sistemas para mediação, por meio da criação de um sistema próprio ou pela adaptação de modelos existentes. Trata-se, assim, da adoção em larga escala de um sistema de mediação desenvolvido para determinados público, objeto e propósito. Quando implementado de forma institucionalizada, o programa de mediação de conflitos na Administração Pública possui maiores chances de se incorporar à cultura daquele(s) ente(s) e, por consequência, ser um método possível de solução das controvérsias naquele âmbito (SALVO, 2018).

Entende-se como ponto positivo dessa forma de estruturação do consenso pela via institucional o menor risco de esquecimento do sistema mediativo, uma vez que se teria toda uma sistematização formal e normativa sobre a aplicabilidade do

meio consensual na resolução de disputa no seio de determinado ente público. Por outro lado, há o risco do engessamento do sistema mediativo diante de uma institucionalização, que pode tornar a mediação modalidade outra de processo administrativo. Como bem advertido por Salvo (2018) o estabelecimento de parâmetros rígidos ao sistema de mediação pode enrijecê-lo de tal forma que se torne tão somente outro modelo de “processo administrativo” sobre o qual o gestor tem total controle, e que deixe de ser desejável ou atrativo a quem principalmente interessa: o usuário da mediação.

Ademais, como esclarecido por Branco (2020), a novidade instituída pela Lei n. 13.140/2015 está em prever a atuação dessas câmaras também para a solução de conflitos entre particulares, além de traçar normas gerais de atuação, corretamente deixando amplo espaço para regulamentação da estrutura, competência e procedimento por cada ente federado. Todavia, adverte-se que para ser bem sucedida a consolidação do consenso nas demandas envolvendo a Administração Pública, muito dependerá da forma como serão cumpridas as obrigações reconhecidas pelo ente público ou pelo particular após mediação exitosa. Por isso, a referida autora aponta como importante instrumento de consolidação das câmaras como caminho viável para a solução de disputas, o reforço ao cumprimento das obrigações ainda no âmbito administrativo:

É primordial para o sucesso das câmaras administrativas que o cumprimento das obrigações de qualquer espécie, inclusive as de pagar, ocorra em âmbito administrativo, e não na via judicial por meio de precatório requisitório de pagamento. A adoção desse entendimento muito estimulará a busca dos interessados por esse mecanismo alternativo de resolução de conflitos. Obviamente, não havendo o cumprimento da obrigação, e estando previsto no parágrafo único do art. 20 da Lei n. 13.140/2015 que o termo de mediação constitui título executivo extrajudicial ou judicial, neste último caso desde que homologado em juízo, caberá a execução extrajudicial ou o cumprimento de sentença. Mas estas deveriam ser as últimas alternativas, sendo desejável então que os conflitantes, após a transação, tenham a disposição ao cumprimento das obrigações sem o recurso à via judicial. (BRANCO, 2020, p. 153).

Por fim, acerca da composição e funcionamento das câmaras isso deverá ser detalhado e regulamento conforme as disposições dos respectivos entes federativos que decidam por sua implementação, nos termos do art. 132, §1º, da Lei n. 13.140/2015 que assevera: “o modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput será estabelecido em regulamento de cada ente federado”.

#### **4. A CÂMARA DE PREVENÇÃO E SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

No presente tópico se busca apresentar a conjuntura atual de implementação das câmaras de prevenção e solução consensual de conflitos no âmbito da administração pública, de modo a traçar parâmetros claros e objetivo que possam viabilizar sua criação no âmbito municipal.

Para tanto, inicia-se a discussão a partir dos contributos normativos da nova Lei de Mediação e do atual Código de Processo Civil na busca pela implementação das câmaras de prevenção e solução consensual de conflitos pelo Poder Público. Buscando analisar a implementação do consenso na realidade brasileira, retrata-se a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal (CCAF/AGU) como um *case* que pode servir de parâmetro para a implementação, no âmbito dos demais entes federativos das suas respectivas câmaras de prevenção e solução consensual de conflitos.

Por fim, analisa-se a realidade enfrentada pela administração pública municipal de Imperatriz/MA acerca da busca pela adoção dos meios adequados de resolução de controvérsias, tendo por foco a conciliação e a mediação. Apresentando, ainda, o nível de demandas judiciais enfrentadas pelo município no ano-base de 2019 e os acordos realizados nesse lapso temporal. Finalizando com a análise da viabilidade jurídica e normativa de implementação da câmara de prevenção e resolução consensual de conflitos no âmbito da Procuradoria do Município de Imperatriz (PGM/IMP).

##### **4.1 Os impactos da nova Lei de Mediação e o atual Código de Processo Civil na implementação das câmaras de solução consensual de conflitos pelo Poder Público**

O Código de Processo de Civil (Lei n. 13.105/2015) e a Lei de Mediação (Lei n. 13.140/2015) inauguraram uma nova fase normativa no sistema de justiça brasileiro. Apesar de contemporâneas – ambas foram oficialmente publicadas no ano de 2015 – a *vacatio legis* das normas foram distintas. O atual CPC é um irmão mais velho com atuação postergada, uma vez que foi publicado em 16 de março de 2015, mas com

entrada em vigor apenas decorrido um ano da data da sua publicação oficial, nos termos do seu artigo 1045. Enquanto a nova lei de mediação foi publicada oficialmente em 26 de junho de 2015 e com entrada em vigor decorridos cento e oitenta dias de sua publicação oficial (art. 47). Em resumo, são contemporâneas as normas, mas com vigor inicial da lei de mediação.

O foco desse momento da pesquisa é compreender a nova sistemática em prol do consenso erigida por ambas as normas. Percebe-se um alinhamento normativo, iniciado com a resolução n. 125/2010/CNJ que estabeleceu a política nacional de tratamento adequados de conflitos, reforçada cinco anos depois com duas importantes novidades legislativas, quais sejam, o atual CPC e a lei de mediação, ambos de 2015.

Houve, portanto, no direito brasileiro, uma construção normativa voltada à implantação de um sistema multiporta de justiça, destacando-se a importância das soluções consensuais de conflitos, estabelecendo de modo expresso, inclusive, o dever do Estado em promover o consenso, cabendo aos juízes, advogados (advocacia pública, inclusive), defensores públicos e membros do Ministério Público estimular a conciliação e a mediação, inclusive no curso do processo, como bem aduz o art. 3º, §§ 2º e 3º, do atual CPC. Nas palavras de Leonardo da Cunha avaliando o sistema multiportas e a atuação da Fazenda Pública:

O Direito brasileiro, a partir da Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e com o Código de Processo Civil de 2015, construiu um sistema de justiça multiportas, com cada caso sendo indicado para o *método* ou *técnica* mais adequada para a solução do conflito. O Judiciário deixa de ser um lugar de *juízo* apenas para ser um local de *resolução* de disputas. Trata-se de uma importante mudança paradigmática. Não basta que o caso seja julgado; é preciso que seja conferida uma *solução* adequada que faça com que as partes saiam satisfeitas com o resultado. (CUNHA, 2020, p. 698)

A busca pela cultura do consenso a partir de tais normas assume uma roupagem que transcende o *status* de mera norma de orientação, assumindo papel de norma fundamental de todo o processo. Acolhendo a cultura da pacificação, anota o dever de todos os sujeitos do processo em cooperar entre si para a melhor e mais rápida solução do conflito, conforme estabelecido no art. 6º do atual CPC (CAHALI, 2020).

Rompe-se, assim, com o sistema adversarial prevalecente desde 1973. O atual modelo inaugura uma sistemática que acolhe a ideia de pacificação, o que fica muito delineado ao impor, por exemplo, a tentativa inicial de realização de audiência dedicada unicamente à conciliação ou mediação das partes (art. 334 do CPC) antes

mesmo da citação para apresentação da contestação, isso claro, respeitando a viabilidade da adoção do método consensual frente o direito envolvido.

Como adiantado, o art. 3º do CPC/2015, estabelece a solução adequada de conflitos como norma fundamental do processo. É fundamental, portanto, dentro do modelo processual adotado, a criação de espaços adequados para a negociação das partes, que retomam o protagonismo na solução da disputa, o que explica a conformação dada ao procedimento comum (LESSA NETO, 2015).

Importante avanço na adoção do consenso foi a inclusão nesse processo da Administração Pública. Nos termos do artigo 174 do CPC, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como: I – dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; II – avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; III – promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

De uma forma mais detalhada e abrangente, a nova lei de mediação (lei n. 13.140/2015) trouxe regramento específico acerca da aplicação dos métodos autocompositivos (mediação e conciliação) aos conflitos que tenham como parte entes públicos. A novel legislação dedicou seu capítulo II para essa matéria. A seção I voltada às disposições comuns, e a seção II aos conflitos envolvendo a Administração Pública Federal direta, suas autarquias e fundações, entre os artigos 32 e 40. Encerrando com as disposições finais atinentes ao tema no capítulo III.

Como explicado a respeito das suas respectivas *vacatio legis*, pontua-se que mesmo tendo sido publicada oficialmente em data posterior ao Código de Processo Civil, a nova lei de mediação teve sua entrada em vigor primeiro, conforme os termos explicitados em seu artigo 47<sup>32</sup>.

Desse modo, ficou a seu cargo o tratamento e criação normativa das câmaras de prevenção e resolução de conflitos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecendo critérios e regras gerais de implementação, atuação, procedimentos e matérias a serem submetidas a esse novo sistema, como se depreende da leitura das disposições comuns acerca da autocomposição de conflitos

---

<sup>32</sup> Lei n. 13.140/2015- art. 47: Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação oficial.



em que for parte pessoa jurídica de direito público, previstas no artigo 32 da referida lei:

Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

§ 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput será estabelecido em regulamento de cada ente federado.

§ 2º A submissão do conflito às câmaras de que trata o caput é facultativa e será cabível apenas nos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado.

§ 3º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial.

§ 4º Não se incluem na competência dos órgãos mencionados no caput deste artigo as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo.

§ 5º Compreendem-se na competência das câmaras de que trata o caput a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares. (BRASIL, 2015).

Dentre suas inovações merece destaque o tratamento dado ao procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à prestação de serviços públicos, passando a ser admissível de ofício ou mediante provocação, nos termos do parágrafo único do artigo 33<sup>33</sup>. Prevê, ainda, a suspensão da prescrição pela instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflitos (art. 34)<sup>34</sup>.

Apresenta também regras gerais da transação por adesão mesmo se pendente processo judicial sobre o conflito (art. 35)<sup>35</sup>. Recomenda e traz as diretrizes para a resolução administrativa de controvérsias entre órgãos ou entidades de direito público que integram a Administração Pública Federal através da Advocacia-Geral da União. Também merece anotar que a lei, embora com restrições, trata inclusive de

<sup>33</sup> Lei n. 13.140/2015- art. 33: A Advocacia Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, onde houver, poderá instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à prestação de serviços públicos.

<sup>34</sup> Lei n. 13.140/2015- art. 34: A instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflito no âmbito da administração pública suspende a prescrição.

<sup>35</sup> Lei n. 13.140/2015- art. 35: As controvérsias jurídicas que envolvam a administração pública federal direta, suas autarquias e fundações poderão ser objeto de transação por adesão, com fundamento em: I - autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores; ou II - parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República.

composição extrajudicial relativa a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal (art. 38)<sup>36</sup>.

Com o advento dessas duas importantes novas legislações voltadas à busca pela solução consensual dos conflitos perante a Administração Pública e o trabalho inicialmente desenvolvido pelo CNJ anos antes com a Resolução n. 125/2010/CNJ, o Conselho Federal da Justiça Federal (CJF), por meio do seu Centro de Estudos Judiciários (CEJ/CJF), visando aprimorar os aspectos normativo-jurídicos e estimular políticas públicas e privadas para a mediação e a conciliação, realizou a I Jornada – Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, em Brasília, no ano de 2016.

Como fruto dos trabalhos desenvolvidos na referida jornada, foram aprovadas ao total 87 propostas de enunciados. Destacam-se os seguintes relativos à aplicação pela Administração Pública dos métodos consensuais:

ENUNCIADO Nº	MÉTODO DE SOLUÇÃO DE CONFLITO	CONTEÚDO
17	MEDIAÇÃO	Nos processos administrativo e judicial, é dever do Estado e dos operadores do Direito propagar e estimular a mediação como solução pacífica dos conflitos.
18	MEDIAÇÃO e CONCILIAÇÃO	Os conflitos entre a administração pública federal direta e indireta e/ou entes da federação poderão ser solucionados pela Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal – CCAF – órgão integrante da Advocacia-Geral da União, via provocação do interessado ou comunicação do Poder Judiciário.
19	MEDIAÇÃO e CONCILIAÇÃO	O acordo realizado perante a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal - CCAF – órgão integrante da Advocacia-Geral da União – constitui título executivo extrajudicial e, caso homologado judicialmente, título executivo judicial.
25	MEDIAÇÃO e CONCILIAÇÃO	A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm o dever de criar Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos com atribuição específica para autocomposição do litígio.
31	MEDIAÇÃO e CONCILIAÇÃO	É recomendável a existência de uma advocacia pública colaborativa entre os entes da federação e seus

<sup>36</sup> Lei n. 13.140/2015- art. 38: Art. 38. Nos casos em que a controvérsia jurídica seja relativa a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ou a créditos inscritos em dívida ativa da União:

I - não se aplicam as disposições dos incisos II e III do caput do art. 32;

II - as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços em regime de concorrência não poderão exercer a faculdade prevista no art. 37;

III - quando forem partes as pessoas a que alude o caput do art. 36:

a) a submissão do conflito à composição extrajudicial pela Advocacia-Geral da União implica renúncia do direito de recorrer ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais;

b) a redução ou o cancelamento do crédito dependerá de manifestação conjunta do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado da Fazenda.

		respectivos órgãos públicos, nos casos em que haja interesses públicos conflitantes/divergentes. Nessas hipóteses, União, Estados, Distrito Federal e Municípios poderão celebrar pacto de não propositura de demanda judicial e de solicitação de suspensão das que estiverem propostas com estes, integrando o polo passivo da demanda, para que sejam submetidos à oportunidade de diálogo produtivo e consenso sem interferência jurisdicional.
32	MEDIAÇÃO CONCILIAÇÃO	e A ausência da regulamentação prevista no art. 1º da Lei n. 9.469/1997 não obsta a autocomposição por parte de integrante da Advocacia-Geral da União e dirigentes máximos das empresas públicas federais nem, por si só, torna-a inadmissível para efeito do inc. II do § 4º do art. 334 do CPC/2015.
33	MEDIAÇÃO CONCILIAÇÃO	e Para estimular soluções administrativas em ações previdenciárias, quando existir matéria de fato a ser comprovada, as partes poderão firmar acordo para a reabertura do processo administrativo com o objetivo de realizar, por servidor do INSS em conjunto com a Procuradoria, procedimento de justificação administrativa, pesquisa externa e/ou vistoria técnica, com possibilidade de revisão da decisão original.
34	MEDIAÇÃO	Recomenda-se a criação de câmaras previdenciárias de mediação ou implantação de procedimentos de mediação para solucionar conflitos advindos de indeferimentos, suspensões e cancelamentos de benefícios previdenciários, ampliando o acesso à justiça e permitindo à administração melhor gerenciamento de seu processo de trabalho.
40	MEDIAÇÃO	Nas mediações de conflitos coletivos envolvendo políticas públicas, judicializados ou não, deverá ser permitida a participação de todos os potencialmente interessados, dentre eles: (i) entes públicos (Poder Executivo ou Legislativo) com competências relativas à matéria envolvida no conflito; (ii) entes privados e grupos sociais diretamente afetados; (iii) Ministério Público; (iv) Defensoria Pública, quando houver interesse de vulneráveis; e (v) entidades do terceiro setor representativas que atuem na matéria afeta ao conflito.
48	OUTRAS FORMAS CONSENSUAIS	É recomendável que, na judicialização da saúde, previamente à propositura de ação versando sobre a concretização do direito à saúde - fornecimento de medicamentos e/ou internações hospitalares -, promova-se uma etapa de composição extrajudicial mediante interlocução com os órgãos estatais de saúde.
53	TRANSAÇÃO NA SEARA TRIBUTÁRIA	Estimula-se a transação como alternativa válida do ponto de vista jurídico para tornar efetiva a justiça tributária, no âmbito administrativo e judicial, aprimorando a sistemática de prevenção e solução consensual dos conflitos tributários entre Administração Pública e administrados, ampliando, assim, a recuperação de receitas com maior brevidade e eficiência.
54	TRANSAÇÃO	A Administração Pública deverá oportunizar a transação por adesão nas hipóteses em que houver precedente judicial de observância obrigatória.

60	ARBITRAGEM, CONCILIAÇÃO MEDIAÇÃO e	As vias adequadas de solução de conflitos previstas em lei, como a conciliação, a arbitragem e a mediação, são plenamente aplicáveis à Administração Pública e não se incompatibilizam com a indisponibilidade do interesse público, diante do Novo Código de Processo Civil e das autorizações legislativas pertinentes aos entes públicos.
61	TRANSAÇÃO	Os gestores, defensores e advogados públicos que, nesta qualidade, venham a celebrar transações judiciais ou extrajudiciais, no âmbito de procedimento de conciliação, mediação ou arbitragem, não responderão civil, administrativa ou criminalmente, exceto se agirem mediante dolo ou fraude.
82	MEDIAÇÃO	O Poder Público, o Poder Judiciário, as agências reguladoras e a sociedade civil deverão estimular, mediante a adoção de medidas concretas, o uso de plataformas tecnológicas para a solução de conflitos de massa.
84	CONSENSO INSTITUCIONALIZADO	O Poder Público – inclusive o Poder Judiciário – e a sociedade civil deverão estimular a criação, no âmbito das procuradorias municipais e estaduais, de centros de solução de conflitos, voltados à solução de litígios entre a Administração Pública e os cidadãos, como, por exemplo, a Central de Negociação da Procuradoria-Geral da União.

Tabela 7 - criada pelo autor com base no relatório do CEJ/CJF com a compilação dos enunciados aprovados na I JORNADA – Prevenção e solução extrajudicial de litígios, selecionados àqueles atinentes à adoção pela Administração Pública dos métodos consensuais de resolução de conflitos.

Tais enunciados, apesar de não serem dotados de caráter vinculante, possuem expressiva carga valorativa e expõem um cenário de importante avanço por parte do Poder Judiciário brasileiro, notadamente da Justiça Federal, no sentido de compreender a necessidade em se desenvolver estratégias bem articuladas de assimilação e aplicação dos meios adequados de resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública em seus diversos entes federativos. Corroboram, assim, com os esforços iniciais da Resolução n. 125/2010/CNJ e as duas importantes legislações em prol da consensualidade aqui destacadas: a nova lei de mediação e o atual código de processo civil.

Em que pese a gama de avanços supracitados, não se pode olvidar que o sistema jurídico brasileiro de implementação da cultura do consenso não se encontra imune a críticas. Por isso, reserva-se o fechamento desse tópico para se levantar pontos que ainda merecem atenção e aprimoramento. Isso porque, com o surgimento do atual CPC passou a ser constante comentários e a replicação de que o, então novo código, seria o *códex* da consensualidade. Contudo, na prática, e mesmo passados aproximadamente cinco anos da sua entrada em vigor, muitos desafios ainda

precisam ser superados até que se atinja o nível de consensualidade almejada. Nas palavras de Calmon:

Quando surgiu o Código de Processo Civil de 2015 muito se alardeou sobre ser a conciliação um dos seus pilares, mas não é o que se observa quando são analisadas as técnicas ultrapassadas que foram por ele estabelecidas. É certo que a experiência pode ter sido boa aqui e acolá, mas isso em virtude da dedicação de pessoas, que isoladamente, buscam conhecer e se aprimorar nos mecanismos de incentivo à autocomposição. Dependêssemos somente do chamado Novo CPC, ainda estaríamos no velho sistema, lembrando-nos que a beleza da cereja não faz do bolo uma obra culinária de primeira grandeza. Há de se ter conteúdo. (CALMON, 2019, p. 169).

Observa-se, ainda, prosseguindo na visão crítica esboçada por Petrônio Calmon (2019), há uma equivocada, porém, corriqueira ideia de fungibilidade entre a conciliação e a mediação, o que pode ocorrer, por exemplo, ao se ler de modo apressado ou descompromissado o artigo 334 do CPC<sup>37</sup>. Na realidade, as técnicas da mediação são totalmente diversas daquelas utilizadas na conciliação, sendo necessários que ambos os mecanismos sejam praticados em separado, pois a experiência multiportas tem se revelado útil para atingir a diversidade e a complexidade dos litígios existentes.

Crítica contundente, por exemplo, é reservada ao fato de o Brasil não ter elaborado um plano global de implantação da mediação ou a adoção de uma política pública nacional de resolução de conflitos, nos moldes do que se fez em países vizinhos como a Argentina. Ao contrário, iniciativas isoladas foram sendo implementadas, como decorrência de instrumentos normativos isolados e esparsos (CALMON, 2019).

De fato, a cereja do bolo, inicialmente preparado pela Resolução n. 125/2010/CNJ e mais tarde aprimorado com o advento da nova lei de mediação e do atual CPC, ainda carece de recheio que o torne acolhido pela sociedade, de modo que a busca pela efetivação do consenso no âmbito da administração pública municipal por meio da criação e implementação das câmaras de prevenção e resolução consensual de conflitos, incluindo-a como pauta necessária nas academias, para os operadores do direito, como também, pelos próprios gestores públicos.

---

<sup>37</sup> Lei n. 13.015/2015- art. 334: Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de *conciliação ou de mediação* com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência.

## 4.2 A experiência da União – A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal

No âmbito federal se tem a experiência positiva da adoção da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF/AGU), que pode ser considerada um estudo de caso relevante. Esta foi criada em 27 de setembro de 2007 e instituída pelo Ato Regimental nº. 5, de 27 de setembro de 2007, integrando a unidade da Consultoria-Geral da União (CGU). De acordo com o normativo foi estabelecido que:

Art. 4º Integram a Consultoria-Geral da União (...)

VIII - a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF;

Seção V - Da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal  
Art. 17. Compete à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF:

I - identificar as controvérsias jurídicas entre órgãos e entidades da Administração Federal, bem como entre esses e os Estados ou Distrito Federal, e promover a conciliação entre eles; (Dispositivo com redação modificada pelo art. 1º, do Ato Regimental nº 02, de 9 de abril de 2009)

II - manifestar-se quanto ao cabimento e à possibilidade de conciliação; e

III - sugerir ao Consultor-Geral da União, se for o caso, a arbitragem das controvérsias não solucionadas por conciliação; e

IV - supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito de outros órgãos da Advocacia-Geral da União. (Dispositivo com redação modificada pelo art. 1º, do Ato Regimental nº 02, de 9 de abril de 2009) (BRASIL, 2007)

As ações voltadas para a conciliação e mediação na Administração Pública federal iniciaram-se com a Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993<sup>38</sup>, e com a Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995<sup>39</sup>, que trouxeram disposições destinadas a evitar que a solução de controvérsias se transferisse para a esfera judicial. Em seguida, a Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, em seu art. 11, incumbiu o Advogado-Geral da União do dever de adotar todas as providências necessárias a que se deslindem os conflitos em sede administrativa. Em 3 de outubro de 2002, por meio da Medida Provisória nº 71, foi criada a Câmara de Conciliação da Administração Federal na Advocacia-Geral da União. A concretização do projeto se

<sup>38</sup> Instituiu a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Tendo, desde então previsto como atribuição da AGU a representação judicial e extrajudicial da União e suas entidades.

<sup>39</sup> Dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, em caráter emergencial e provisório, e dá outras providências.

deu com a criação, em 2007, da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF<sup>40</sup>.

A CCAF foi criada com a intenção de prevenir e reduzir o número de litígios judiciais que envolviam a União, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas federais, mas, posteriormente, o seu objeto foi ampliado e hoje, com sucesso, resolve controvérsias entre entes da Administração Pública Federal e entre estes e a Administração Pública dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Inicialmente CCFA foi implantada para resolver, por meio de conciliação ou arbitramento, as controvérsias jurídicas existentes entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal (BRASIL, 2012). Posteriormente, suas atribuições foram ampliadas para abarcar – somente pela via da conciliação/mediação – as controvérsias jurídicas estabelecidas entre a Administração Pública Federal e as Administrações Públicas dos Estados e do Distrito Federal.

Passo seguinte, a CCAF experimentou novas ampliações, para possibilitar, em um primeiro momento, tentativas de conciliação entre a Administração Pública Federal e os Municípios sedes das capitais dos Estados ou com mais de duzentos mil habitantes e, por fim, entre a União e quaisquer Municípios, independentemente do quantitativo populacional destes (BRASIL, 2012).

O procedimento conciliatório – no âmbito da câmara e conforme o caso – pode ser instaurado por solicitação: a) dos titulares ou dirigentes máximos dos órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, assim como pelo Consultor-Geral da União, Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Procurador-Geral Federal e Secretários-Gerais de Contencioso e de Consultoria; b) dos Governadores ou Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal; c) dos Prefeitos ou Procuradores-Gerais de Municípios; d) em se tratando de conflitos judicializados, dos Ministros dos Tribunais Superiores e demais membros do Poder Judiciário, assim como dos órgãos de direção superior que atuam no contencioso judicial (BRASIL, 2012, p. 14-15)<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> A linha cronológica apresentada segue o disposto por Santos (2013), em seu artigo publicado na revista da AGU sobre o dever da administração pública de promover a justiça: eficiência, moralidade e juridicidade na solução dos conflitos. Bem como as informações presentes na Cartilha da AGU – CCFA – 3 ed. 2012.

<sup>41</sup> Da mesma forma foi esquematizado por Santos; Centeno (2016).

Como explicado pela própria AGU (BRASIL, 2012, p. 15), estão legitimados a participar do procedimento de conciliação os agentes públicos que representam os órgãos e entidades públicas em conflito. Outrossim, pode ser sugerido pelos representantes dos interessados para que sejam convidados outros órgãos ou entes públicos que possam contribuir para a solução da controvérsia. Os representantes indicados pela direção superior dos órgãos e entes interessados, deverão ser, preferencialmente, da área jurídica, sem prejuízo de que se faça acompanhar, nas reuniões, por outros servidores da área técnica, quando referidos conhecimentos forem relevantes para os esclarecimentos acerca da questão controvertida.

Os particulares interessados no acompanhamento do deslinde de controvérsia submetida a procedimento conciliatório, deverão observar as exigências da Portaria AGU nº 910/2008, que estabelece procedimento para a concessão de audiências a particulares no âmbito da Advocacia-Geral da União e dos órgãos a ela vinculados.

As reuniões de conciliação são conduzidas por membros da Advocacia-Geral da União, que atuam na condição de conciliadores, funcionando como facilitadores de acordos ou consensos. Seu funcionamento segue o seguinte procedimento:

FASE	PROCEDIMENTO
Documentos necessários para iniciar o procedimento	Uma solicitação escrita, firmada pelo representante do órgão ou entidade (ou do jurídico), dirigida ao Consultor-Geral da União ou ao Advogado-Geral da União, onde é relatada a questão controvertida, indicados os outros órgãos envolvidos, designados os representantes para participar das atividades conciliatórias e, por fim, requerida a submissão da controvérsia a procedimento conciliatório.
Controvérsias admissíveis pela CCAF	A princípio, qualquer tipo de controvérsia, sobre as mais variadas matérias pode ser submetida a procedimento conciliatório, desde que um dos órgãos interessados seja, necessariamente, um órgão ou ente da Administração Pública Federal. No entanto, compete a CCAF fazer um exame prévio de admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Advocacia-Geral da União, exame onde são considerados, principalmente, os entes e órgãos envolvidos na controvérsia e o objeto do conflito, nos termos do inc. I, do art. 18, do anexo I, do Decreto n. 7.392/2010.
Exame de admissibilidade do procedimento	A solicitação é recebida e verificada se o processo administrativo está devidamente instruído. Após é feito o exame de admissibilidade, e caso admitida a controvérsia, o Conciliador designará uma data para uma primeira Reunião de Conciliação. Todavia, em qualquer fase do procedimento, o Conciliador poderá solicitar informações ou documentos complementares necessários ao esclarecimento da controvérsia.



Reunião de conciliação	<p>Após a apresentação de todos os representantes, o Conciliador deverá esclarecer de forma sintética o procedimento conciliatório e a controvérsia jurídica. Após, é passada a palavra aos interessados, para suas manifestações. Ao final da reunião, é regido o Termo de Reunião, com a participação e a colaboração dos interessados, onde constarão sucintos registros das ocorrências e deliberações, com a indicação de tarefas, bem como seus responsáveis e prazos para o cumprimento, e ainda, se for o caso, com designação de data para próxima reunião. Este documento será assinado por todos os presentes, que o receberão digitalizado por e-mail. Se a controvérsia foi conciliada, será firmado o Termo de Conciliação.</p> <p>Em não ocorrendo conciliação na primeira reunião, e, conforme os encaminhamentos a serem dados para a questão, poderão ser designadas outras reuniões, tantas quantas se mostrarem necessárias para solucionar a questão, ou então, para se concluir pela inviabilidade do acordo.</p>
O Conciliador – integrantes das carreiras da Advocacia Pública Federal (Advogados da União, Procuradores Federais, Procuradores do Banco Central e Procuradores da Fazenda Nacional)	<p>Atua como um facilitador do acordo, criando um contexto propício para o entendimento mútuo, aproximação dos interesses e harmonização das relações conflituosas. Assim, deve sempre buscar a melhor composição para a controvérsia jurídica e observar as seguintes premissas básicas: manter uma postura imparcial e adotar uma visão prospectiva da controvérsia; delimitar a controvérsia jurídica existente entre os interessados por meio de diálogo cooperativo – não de animosidade, e de efetiva participação – não de competição; propiciar uma análise multidisciplinar do conflito, a fim de reconhecer e articular os diversos fatores que compõem a controvérsia; e, auxiliar na identificação dos interesses preponderantes para a solução do conflito”.</p>
Local de tramitação	<p>O procedimento conciliatório, em regra, é realizado pela CCAF sediada em Brasília-DF. Todavia, o processo pode ser descentralizado para as unidades das Consultorias Jurídicas da União existentes em cada Estado, quando do exame prévio de admissibilidade do processo ou em qualquer fase do procedimento, por sugestão do Conciliador, e decisão do Diretor da CCAF.<sup>10</sup> Mas mesmo que ocorra a delegação, as atividades conciliatórias são supervisionadas pela CCAF.</p>

Tabela 8 - elaborada com base nas informações presentes na Cartilha da AGU sobre a CCAF. (BRASIL, 2012).

Para melhor compreensão da forma de atuação da CCAF/AGU faz-se necessário bem delimitar os termos por ela utilizados. De início, ressalta-se que apesar de em sua nomenclatura incluir o termo arbitragem, esta em nada se aproxima

da idealização doutrinária e os termos expressos na lei n. 9.307/1996 e as posteriores alterações emanadas da lei n. 13.129/2015. Isso porque no âmbito da CCAF quando não ocorrer a conciliação, e somente nos casos envolvendo órgãos e entes da Administração Pública Federal, poderá ser proposto, ao Consultor-Geral da União, o arbitramento das controvérsias por meio de parecer. Tal parecer equivale ao arbitramento referido na Portaria AGU n. 1.281/2007.

Nota-se relevante distanciamento da aplicação da arbitragem como método heterocompositivo, aproximando-se mais de uma possibilidade de decisão proveniente de uma autoridade hierarquicamente superior com base em parecer acerca da controvérsia submetida à sua análise.

Há, nesse caso, certo distanciamento de um ponto basilar do procedimento arbitral que seria a construção consensual ou, pelo menos, a realização de um acordo prévio entre as partes, por meio de uma convenção destinada a definir um terceiro ou colegiado com poderes para solucionar a controvérsia, sem a intervenção estatal (CAHALI, 2020).

Outro ponto que merece atenção é a forma como trata os métodos: conciliação e mediação. Em sua própria cartilha explicativa (AGU/BRASIL, 2012) faz-se referência a uma parcela doutrinária, diga-se de passagem minoritária, com presença em alguns países como Canadá, Reino Unido e Austrália, que entendem os dois métodos como sinônimos. Assim, define, em seus termos, conciliação/mediação como métodos extrajudiciais de solução de conflitos, por intermédio dos quais um Conciliador (integrante da Advocacia Pública Federal) realiza reuniões de conciliação, aplicando técnicas específicas para a resolução consensual de controvérsias entre órgãos e entes da Administração Pública, construída com a participação de seus representantes, e com observância dos princípios constitucionais e da legislação.

Em contraponto e como contributo doutrinário dessa pesquisa, cita-se o posicionamento de Petrônio Calmon (2019) que ao abordar sobre as diferentes experiências que se verificam com os métodos autocompositivos ao redor do mundo, defende que mesmo adotando nomenclaturas variadas e em alguns casos como sinônimos, a conciliação e mediação se distinguem sob três aspectos: finalidade, método e vínculos.

A mediação, portanto, seria caracterizada pela intervenção de um terceiro imparcial e neutro, sem qualquer poder de decisão, para ajudar os envolvidos em um conflito a alcançar voluntariamente uma solução mutuamente aceitável. Nas palavras

de Tartuce (2008), a mediação consiste na atividade de facilitar a comunicação entre as partes para propiciar que com que elas protagonizem uma solução consensual.

O atual CPC corrobora com essa perspectiva ao ressaltar que o mediador atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará os interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos (art. 165, §3º, CPC).

Conciliação, por sua vez, é um mecanismo de obtenção da autocomposição que, em geral, é desenvolvido pelo próprio juiz ou por pessoa que faz parte, é fiscalizada ou é orientada pela estrutura judicial; e que tem por método uma participação efetiva podendo, inclusive, propor soluções (CALMON, 2019).

Seguindo a mesma compreensão, o artigo 165, em seu §2º esclarece que o conciliador, atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, podendo sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

Em síntese, a principal distinção reside no método aplicado. São atividades distintas com características comuns – a busca pela resolução consensual autocompositiva. Contudo, o conciliador manifesta sua opinião sobre a solução justa para o conflito e propõe os termos do acordo. O mediador, por sua vez, atua com um método estruturado em etapas sequenciais, conduzindo a negociação entre as partes, dirigindo o procedimento, mas abstendo-se de assessorar, aconselhar, emitir opiniões e propor fórmulas de acordo (CALMON, 2019).

Vencida essa etapa, importante compreender também os pilares de operacionalização dos processos mediativos e conciliatórios da CCAF/AGU. Com base no Referencial de Gestão CCAF (AGU/BRASIL, 2013), o primeiro pilar visa a desconcentração e descentralização das atividades de natureza operacional para equipes de assessoramento técnico, ficando o gestor direcionado para as atividades de gerenciamento executivo e os conciliadores alinhados para a efetividade nos resultados das matérias em conciliação.

O segundo pilar objetiva o fortalecimento das coordenações da CCAF como mecanismo institucional de apoio à consolidação das atividades conciliatórias. O terceiro tem por foco a ação coordenada de gestão entre os órgãos da Consultoria-Geral da União, liderada pelo Diretor com o apoio das Coordenações, objetivando a integração das ações de transversalidade corporativa para obtenção de resultados

satisfatórios do processo conciliatório. Por fim, o quarto pilar dedica-se ao auxílio na formação de uma rede de conciliação no ambiente das instituições públicas.

A fim de demonstrar os frutos positivos da opção pelo consenso no âmbito da Administração Pública Federal, buscou-se informações junto à Consultoria-Geral da União a respeito das medidas adotadas pela CCAF/AGU e os resultados obtidos no ano-base de 2019.

Para esse desiderato, foi encaminhado e-mail ao referido órgão de controle (apêndice C). Subsidiou-se o pedido de informações com base na lei de acesso à informação (Lei n. 12.527/2011), requerendo-se o seguinte:

Assim, venho por meio deste e com base na Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12527/2011) solicitar:

- a) Relatório atualizado do número de acordos homologados (mediação/conciliação) no ano de 2019 - ou os números mais recentes disponíveis.
- b) O número atual de membros da AGU dedicados à atuação como mediador/conciliador.
- c) Informações sobre os prejuízos financeiros evitados por conta da CCAF/AGU, pelo menos a indicação dos valores recuperados ou perdas financeiras evitadas no ano 2019;
- d) O número de casos submetidos à CCAF/AGU e resolvidos (finalizados com sucesso) no ano de 2019 - ou o relatório mais recente disponível.

Como resposta (apêndice C), foi esclarecido que atualmente<sup>42</sup> há 10 (dez) advogados públicos atuando em mediação/conciliação em Brasília. Destes, 3 (três) cumulam atividades de gestão; também existem 1 (um) advogado público por Estado, atuando nas Câmaras Locais de Conciliação (CLC). Sendo que, destes, 5 (cinco) com atuação exclusiva e os demais cumulam funções de consultoria.

Sobre o item c do requerimento – informações sobre os prejuízos financeiros evitados por conta da CCAF/AGU, pelo menos a indicação dos valores recuperados ou perdas financeiras evitadas no ano de 2019 - foi informado que não possuem o levantamento solicitado.

Ainda conforme as informações prestadas, por meio do Despacho n. 00167/2020/CCAF/CONC./CGU/AGU, esclareceu-se mais dois pontos que enriqueceram os dados da presente pesquisa:

1. Quantos processos tramitaram na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal entre 2015 e 2019? (indicar por ano);

---

<sup>42</sup> Resposta encaminhada no dia 17 de agosto de 2020.

2. Quantos acordos foram realizados na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal entre 2015 e 2019 (indicar por ano);

A análise das informações prestadas com relação aos itens 1 e 2, em consulta à planilha de controle dos procedimentos da CCAF e CLCs, denominadas MONITOR CCAF e MONITOR CLC, nas áreas destinadas a CCAF/CGU, bem como ao Painel do Consultivo, do Departamento de Gestão Estratégica – DGE, disponíveis na Intranet da AGU, indicam os seguintes dados:

<b>NÚMEROS DA CCAF (sede em Brasília)</b>				
<b>Ano</b>	<b>Procedimentos recebidos</b>	<b>Procedimentos encerrados</b>	<b>Conflitos solucionados</b>	<b>Fonte</b>
2015	55	12	11	Painel do Consultivo /DGE
2016	84	11	9	Painel do Consultivo/DGE
2017	109	13	6	Painel do Consultivo/DGE
2018	194	56	26	Painel do Consultivo/DGE
2019	132	119	32*	MONITOR CCAF

Tabela 9 - desenvolvida pelo autor com base nas informações prestadas por meio do Despacho n. 00167/2020/CCAF/CONC./CGU/AGU. \*A quantidade de conflitos solucionados para o ano de 2019 refere-se a soluções parciais ou totais, bem como 2 (dois) acordos incidentais necessários para a solução dos conflitos ainda em tratamento.

<b>NÚMEROS DAS CLCs – Câmaras Locais de Conciliação (sede nas CJUs dos Estados)</b>				
<b>Ano</b>	<b>Procedimentos recebidos</b>	<b>Procedimentos encerrados</b>	<b>Conflitos solucionados</b>	<b>Fonte</b>
2016	27	17	16	Painel do Consultivo /DGE
2017	17	9	7	Painel do Consultivo/DGE
2018	14	1	0	Painel do Consultivo/DGE
2019	33	16	7	MONITOR CLC

Tabela 10 - desenvolvida pelo autor com base nas informações prestadas por meio do Despacho n. 00167/2020/CCAF/CONC./CGU/AGU.

Diante de tais números, abre-se espaço a um válido questionamento: é positiva a adoção da conciliação e mediação no seio da Administração Pública? O que os dados apresentados pela CGU indicam é que ano a ano a atuação da CCAF vem sendo fortalecida, sobretudo pelo aumento do número de dados submetidos à sua deliberação. Em outras palavras, paulatinamente a busca por uma solução consensual no âmbito federal tem sido ampliada e acolhida como uma realidade possível.

Os números da CCAF referentes à sua atuação em sua sede em Brasília permitem inferir um crescimento anual significativo no número de controvérsias submetidas à sua competência. De 2015 a 2019 o número de casos mais do que dobrou, uma vez que naquele primeiro ano foram recebidos apenas 55 procedimentos, enquanto que quatro anos depois o número de procedimentos subiu para 132, sendo que no ano de 2018 foi alcançado o patamar de 194.

Registre-se, ainda, que no ano de 2019 o nível de encerramento dos procedimentos após a submissão à CCAF foi relevante. De um total inicial de 132 procedimentos recebidos, 119 foram encerrados, ou seja, 90% (noventa por cento) dos procedimentos tiveram desfecho se comparado ao número de procedimentos recebidos. Soma-se a esse quantitativo o fato de que nesse mesmo intervalo foram solucionados 32 conflitos, o que registra um percentual de aproximadamente 25% (vinte e cinco por cento).

De igual modo, a atuação por Estado também tem crescido. Conforme os números das Câmaras Locais de Conciliação com sede nas CJUs dos Estados, o número de procedimentos submetidos apesar de oscilarem nos últimos quatro anos, ainda apresentam um aumento significativo ao se levar em consideração que no ano de 2016 foram recebidos 27 procedimentos, tendo em 2019 esse número atingido o patamar de 33 procedimentos. Sendo que em 2016, teve-se 27 procedimentos recebidos, 17 encerrados e 16 conflitos solucionados. Enquanto que em 2019, 33 procedimentos recebidos, 16 encerrados e 7 conflitos solucionados.

Por obviedade, não se pode lançar mãos desses números de modo absoluto a fim de justificar a eficiência da CCAF no tratamento dos procedimentos. Contudo, eles são relevantes indicativos de que a submissão de procedimentos à CCAF é, hoje, uma realidade e que, inclusive, vem registrando ano após ano uma adesão maior, materializada pelo crescente número de procedimentos a ela submetidos e a consequente solução dos conflitos por meio da consensualidade.

O atual CPC e o Marco Legal da Mediação reconhecem o acerto da iniciativa em prol do consenso promovida em 2007 pela Advocacia-Geral da União pela criação em sua estrutura, da Câmara de Conciliação e arbitragem da Administração Federal – CCAF, com a intenção de prevenir e reduzir o número de litígios judiciais que envolvam a União, suas autarquias, fundações, empresas públicas federais, e posteriormente ampliada a atuação para buscar a resolução, em alguns casos de

controvérsia entre a Administração Pública Federal e entre estes e a Administração Pública dos Estados, Distrito Federal e Municípios (CAHALI, 2020).

Cumprе ressaltar que a iniciativa da CCFA/AGU além de tentar evitar a judicialização de novas demandas também encerra processos já judicializados, reduzindo o tempo na solução desses conflitos. Além disso, possibilita a articulação de políticas públicas, já que os órgãos públicos por meio das reuniões de conciliação são estimulados a dialogarem e cooperarem um com o outro, o que reforça a nova percepção de uma Administração Pública dialógica e democrática.

#### **4.3 Análise dos dados obtidos no Município de Imperatriz/MA: demandas ajuizadas na 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Imperatriz/MA envolvendo o ente municipal (ano-base 2019).**

A partir das informações levantadas acerca da atuação da CCAF/AGU, percebe-se que a experiência federal pode funcionar como parâmetro positivo para a criação e implementação das câmaras nos demais entes federativos.

A fim de melhor compreender a realidade enfrentada pelo Fazenda Pública municipal de Imperatriz/MA e sua atuação no contencioso judicial, colheu-se informações acerca das demandas ajuizadas na 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Imperatriz/MA, nas quais o ente municipal figura como autor ou réu, bem como o levantamento do número de acordos homologados judicialmente, tendo como filtro temporal em ambos os casos o ano-base de 2019.

Para isso, com fulcro na lei de acesso à informação (lei federal n. 12.527/2011) e na lei de acesso à informação do Município de Imperatriz/MA (lei ordinária n. 1.622/2016) solicitou-se ao juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Imperatriz/MA (apêndice A) as seguintes informações:

I – os processos judiciais em que o Município de Imperatriz/MA é parte como autor ou réu (número e ano) – em trâmite;

II – os processos em que foram realizados acordos (conciliação ou mediação) nos anos de 2019 e 2020 (número e ano).

Registre-se que as informações não foram possíveis de serem encaminhadas pela secretaria da vara em virtude do grande número de demandas e por inexistir um banco de dados destinado unicamente ao registro dos processos envolvendo o ente municipal e muito menos a catalogação específica do número de acordos firmados com a municipalidade.

Interpreta-se esse dado como um ponto crucial: a ausência de uma catalogação específica a respeito dos acordos realizados com o município de Imperatriz/MA indica, no mínimo, que a aplicação da consensualidade (mediação e conciliação com o poder público municipal) ainda não tem sido uma prática corriqueira e que não tem sido empregada uma estruturação adequada, ao menos, com relação à competência da justiça estadual, a qual foi objeto de questionamento nessa pesquisa.

#### *4.3.1 Identificação do perfil de demanda*

Com o desiderato de levantar os dados necessários e fazendo uso das prerrogativas de advogado efetivamente inscrito nos quadros da OAB/MA e por meio da realização de consulta pública ao sistema, Processo Judicial Eletrônico (PJE/MA) – Tribunal de Justiça do Maranhão – 1º Grau, foi possível realizar o levantamento dos autos eletrônicos, públicos e, portanto, sem segredo de justiça, ajuizados ao longo do ano de 2019 na 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Imperatriz/MA, tendo como parte o Município de Imperatriz/MA.

Como filtro para pesquisa adotou-se a sistemática com os seguintes parâmetros de busca: (i) nome da parte; (ii) jurisdição; (iii) órgão julgador; (iv) data de autuação; (v) classe judicial.

Para início da colheita dos dados, a busca teve como parâmetro apenas nome da parte, jurisdição, órgão julgador e data de autuação. Em seguida, foi realizada uma filtragem mais específica. Passou-se a indicar além dos parâmetros anteriores, as classes judiciais.

Essa nova filtragem, por sua vez, possibilitou uma sequência de especialização pautando-se nas seguintes classes: (i) ação civil pública; (ii) procedimento comum cível; (iii) execução fiscal; (iv) execução de título extrajudicial contra a fazenda pública; (v) execução contra a fazenda pública; (vi) ação monitória; (vii) tutela antecipada antecedente; (viii) tutela cautelar antecedente; (ix) procedimento do juizado especial da fazenda pública; (x) mandados de segurança; (xi) mandado de segurança coletivo; (xii) cautelar inominada; (xiii) cumprimento de sentença contra a fazenda pública; (xiv) cumprimento provisório; (xv) outros procedimentos de jurisdição voluntária; (xvi) petição cível; (xvii) carta precatória cível; (xviii) exceção de suspeição; (xix) ação civil



coletiva; (xx) retificação de registro de imóveis; (xxi) alvará judicial; e (xxii) outras medidas.

Esclarece-se que a definição das classes judiciais seguiu o padrão disponibilizado pelo próprio sistema PJE/MA. Ademais, levou-se em consideração na interpretação dos números reportados o fato de que a definição da classe judicial reflete, em regra, o entendimento do advogado ou advogada no momento da protocolização da sua demanda em juízo.

A fim de possibilitar uma melhor visualização dos dados colhidos, seguem as tabelas com os dados reportados, sistematizadas de acordo com o parâmetro de busca antes explicitado.

<b>PARÂMETRO DE BUSCA 1</b>				
<b>NOME DA PARTE</b>	<b>JURISDIÇÃO</b>	<b>ÓRGÃO JULGADOR</b>	<b>DATA DE AUTUAÇÃO</b>	<b>TOTAL</b>
Município de Imperatriz/MA	Fórum da Comarca de Imperatriz/MA	1ª Vara da Fazenda Pública de Imperatriz/MA	Entre 01/01/2019 e 31/12/2019	<b>1613</b>

Tabela 11 - elaborada pelo autor com base no espelho de autos eletrônicos segundo o parâmetro de busca definido na pesquisa – PJE/TJMA/1º Grau.

Por meio desse filtro inicial, buscou-se traçar o quantitativo total de processos eletrônicos autuados no lapso temporal compreendido entre os dias 01/01/2019 e 31/12/2019.

Foi possível constatar que durante o período de um ano o Município de Imperatriz/MA figurou em juízo em pelo menos 1613 (mil seiscentos e treze) processos judiciais. Tal número demonstra que recorrer ao Poder Judiciário objetivando a resolução de conflito tem sido, se não a única opção, no mínimo, a porta de maior busca de acesso.

Passo seguinte, adicionou-se um quinto parâmetro de busca além dos quatro inicialmente aplicados. Nesse estágio, foi especificada a classe judicial, o que reportou os seguintes números:

<b>PARÂMETRO DE BUSCA 2</b>				
<b>NOME DA PARTE</b>	<b>JURISDIÇÃO</b>	<b>ÓRGÃO JULGADOR</b>	<b>DATA DE AUTUAÇÃO</b>	<b>TOTAL</b>
Município de Imperatriz/MA	Fórum da Comarca de Imperatriz/MA	1ª Vara da Fazenda Pública de Imperatriz/MA	Entre 01/01/2019 e 31/12/2019	<b>1613</b>
<b>CLASSES JUDICIAIS</b>				
Ação civil pública				<b>198</b>
Procedimento comum cível				<b>1220</b>

Execução fiscal	<b>2</b>
Execução de título extrajudicial contra a fazenda pública	<b>8</b>
Execução contra a fazenda pública	<b>8</b>
Ação monitória	<b>1</b>
Tutela antecipada antecedente	<b>5</b>
Tutela cautelar antecedente	<b>3</b>
Procedimento do juizado especial da fazenda pública	<b>43</b>
Mandados de segurança	<b>36</b>
Mandado de segurança coletivo	<b>1</b>
Cautelar inominada	<b>1</b>
Cumprimento de sentença contra a fazenda pública	<b>23</b>
Cumprimento provisório	<b>5</b>
Outros procedimentos de jurisdição voluntária	<b>25</b>
Petição cível	<b>12</b>
Carta precatória cível	<b>5</b>
Exceção de suspeição	<b>8</b>
Ação civil coletiva	<b>1</b>
Retificação de registro de imóveis	<b>5</b>
Alvará judicial	<b>1</b>
Outras medidas	<b>2</b>
<b>Total</b>	<b>1613</b>

Tabela 12 - elaborada pelo autor com base no espelho de autos eletrônicos segundo o parâmetro de busca definido na pesquisa – PJE/TJMA/1º Grau.

Como resultado, notou-se uma prevalência em número do ajuizamento de procedimentos comuns cíveis. Essa classe judicial detém nomenclatura genérica e como explicado na introdução desse tópico, a classe apenas indica a opção dada pela advogada ou advogado no momento do peticionamento eletrônico. Portanto, é possível que os 1613 (mil seiscentos e treze) procedimentos autuados eletronicamente englobem uma vasta gama de matérias.

Ressalta-se que essa filtragem almejava, de certo modo, apenas estratificar de modo menos genérico os procedimentos litigiosos autuados em Imperatriz/MA em face ou pelo ente municipal ao longo do ano-base de 2019.

Em que pese essa limitação natural e compreensível pelo fato de se tratar de uma dissertação de mestrado e voltada a trazer balizas de estudos e questionamentos sobre o tema, não se pode desconsiderar os dados estatísticos aqui levantados.

Portanto, ao se levar em consideração a filtragem especificando as diferentes classes judiciais disponibilizadas no sistema PJE/MA/1º GRAU, houve no lapso temporal objeto de estudo a prevalência do ajuizamento de procedimentos individuais cíveis sob o rito comum (1220 – mil duzentos e vinte), seguido do ajuizamento de 198 (cento e noventa e oito) ações civis públicas, grande maioria delas de autoria do Ministério Público em face da municipalidade.

Número que merece destaque, também, é o referente aos procedimentos do juizado especial da Fazenda Pública, que no caso da comarca de Imperatriz/MA não possui estrutura organizacional específica, sendo englobada na atividade jurisdicional da própria 1ª Vara da Fazenda Pública. Assim, somou-se ao todo 43 (quarenta e três) procedimentos judicializados e submetidos ao rito mais simplificado do juizado.

Por fim, ocupa significativo espaço entre as demandas judicializadas os requerimentos de cumprimento de sentença, definitivos e provisórios, bem como as ações de execução contra a Fazenda Pública – execuções somando o número de 16 (dezesesseis) ao todo e os requerimentos de cumprimento de sentença um total de 28 (vinte e oito).

Interessante notar, ainda, que os requerimentos de jurisdição voluntária, que não representam em si uma litigiosidade própria, sendo encarada como de natureza administrativa, também possui números relevantes, no caso 25 (vinte e cinco procedimentos).

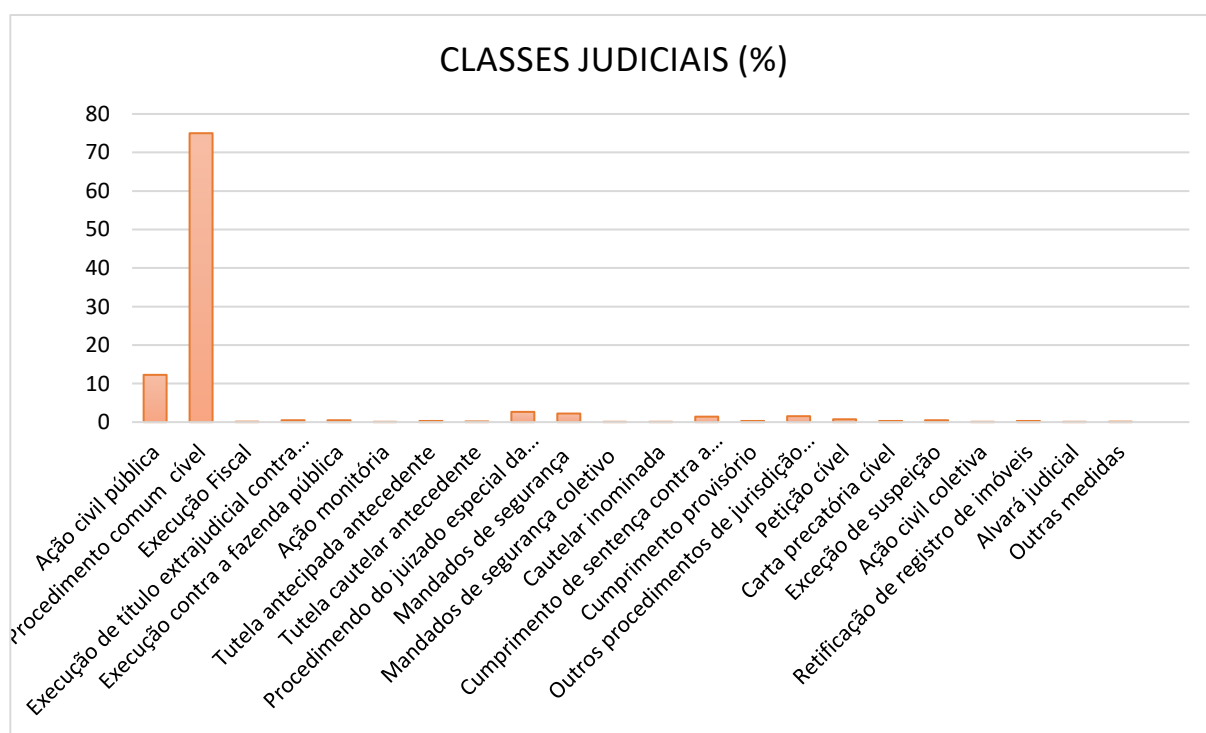


Gráfico 1 – elaborado pelo autor – número de demandas judicializadas em face do município – ano-base de 2019 autuadas na 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Imperatriz/MA

Ante o exposto, os dados levantados junto à 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Imperatriz/MA corroboram com a tese inicial desenvolvida nessa dissertação, qual seja, a de que se vive uma cultura de litigiosidade. Dito de outra

forma, ainda persiste a escolha da porta do poder judiciário como a opção prevalecte em busca da solução dos conflitos.

Logo, o desenvolvimento de uma cultura de pacificação por meio da consensualidade passa a ser necessário no âmbito municipal, assim como antes já foi identificado no âmbito federal, principalmente diante dos números reportados pela CCAF/AGU.

Além disso, por meio desse levantamento abre-se espaço no seio da Administração Pública do município de Imperatriz/MA e do sistema de justiça estadual maranhense como um todo para uma percepção mais sensível à necessidade de implementação do sistema multiportas de justiça que permita ao cidadão e a própria Administração Pública optar por buscar a solução do seu conflito a partir da consensualidade (mediação e conciliação) em um ambiente estruturado para esse fim, recorrendo-se à câmara de prevenção e solução consensual de conflitos da administração pública municipal, se este for o caminho mais adequado.

#### *4.3.2 Percepção da Administração Pública do Município de Imperatriz/MA na adoção do consenso*

Realizado o levantamento do número de processos eletrônicos ajuizados na 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Imperatriz/MA, partiu-se para uma busca do número de acordos realizados com a municipalidade no lapso temporal compreendido entre os dias 01/01/2019 e 31/12/2019.

Mais uma vez o parâmetro de busca englobou: (i) nome da parte; (ii) jurisdição; (iii) órgão julgador; (iv) data de autuação; (v) classe judicial. Ocorre que foi incluído nessa etapa o termo de busca “homologação de acordo” referente à situação processual, conforme o filtro do próprio sistema PJE/MA.

Desse modo, identificou-se a existência de apenas duas sentenças de homologação de acordo celebrados com o Município de Imperatriz/MA durante o ano de 2019. Registre-se que, o número reportado diz respeito basicamente aos autos eletrônicos hospedados no PJE/MA/1º Grau e relativos ao período compreendido entre os dias 01/01/2019 e 31/12/2019.

O intuito dessa nova busca foi avaliar quantitativamente a adoção dos métodos consensuais de resolução de controvérsias pelo Município de Imperatriz/MA na resolução de seus conflitos. Esclarece-se que, dentre os meios consensuais deu-se

foco à conciliação e mediação, principalmente pelo fato da experiência federal com a CCAF/AGU seguir essa linha, uma vez que a arbitragem como explicado em tópico passado, no seio do procedimento adotado pela referida câmara é mais um procedimento de arbitramento do que arbitragem propriamente dita.

Ademais, seria equivocados dizer que a conciliação ou mediação apenas podem ocorrer no bojo de um procedimento já judicializado. Na verdade, como amplamente desenvolvido pela doutrina especializada, a conciliação ou mediação, podem ocorrer tanto durante um processo judicial (conciliação/mediação judicial), como também, antes do processo (pré-processual) ou fora dele (extrajudicial).

Em síntese, cronologicamente, a conciliação pode ser pré-processual, quando ocorre antes da propositura da demanda e processual, promovida enquanto perdura o processo. Topologicamente, distingue-se a conciliação extraprocessual, realizada fora do processo, da endoprocessual, realizada dentro do processo, ainda que de forma incidental (CALMON, 2019).

Nas palavras de Taruffo (1995, p. 140), a lógica da conciliação judicial é eminentemente prática e consiste precisamente na possibilidade de concluir o processo de forma rápida e definitiva, evitando a sua continuação.

Assim, a identificação de apenas dois acordos celebrados com o município de Imperatriz/MA e devidamente homologados pelo juiz, refere-se unicamente a adoção do consenso em sua esfera judicial (endoprocessual), tendo em vista que as duas sentenças de homologação de acordo identificadas decorreram de processos judiciais iniciados contenciosamente e que durante o seu trâmite se alcançou uma solução autocompositiva por meio da celebração de um acordo.

Voltando-se à análise individualizada dos acordos celebrados identificou-se o seguinte quadro:

<b>ACORDO HOMOLOGADO JUDICIALMENTE</b>
Autos Eletrônicos n. 0806422-18.2019.8.10.0040
Classe CNJ: PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7) – AÇÃO DE COBRANÇA
Requerente(s): QUALITECH ENGENHARIA LTDA. - ME
Requerido(s): MUNICIPIO DE IMPERATRIZ
<b>TRÂMITE PROCESSUAL</b>
Autuação = 07/05/2019
Interesse em conciliar = 08/05/2019

Audiência de conciliação/mediação designada e realizada em = 10/07/2019 – pedido de mais 05 dias para apresentação de proposta. Termo de acordo apresentado em juízo: 18/07/2019 Anuência do acordo em juízo: 19/07/2019 Sentença de homologação de acordo: 22/07/2019 Trânsito em julgado = 10/09/2019 Homologação dos cálculos = 26/09/2019 Requisição de precatório = 01/10/2019 Termo de arquivamento – aguardando pagamento = 28/11/2019
<b>TEMPO DECORRIDO</b>
6 meses

Tabela 13 - elaborada pelo autor com base na análise processual dos autos eletrônicos públicos disponibilizados no sistema PJE/MA.

Esse primeiro acordo celebrado revela dois indicativos importantes: (i) tempo decorrido para a solução do conflito e (ii) a matéria submetida ao consenso. Com relação ao primeiro ponto, qual seja, a problemática do tempo gasto com o trâmite judicial, mais uma vez, confirma-se a morosidade do atual sistema de justiça que insiste pela judicialização.

No caso em apreço, entre o peticionamento eletrônico (ocorrido em 07/05/2019) e o arquivamento dos autos, com pendência de pagamento (definido em 28/11/2019) passaram-se 6 (seis) meses. Sendo que somente entre o momento da petição inicial (07/05/2019), a designação e realização de audiência de conciliação/mediação (10/07/2019) e a proposta de acordo entre as partes e a consequente anuência (19/07/2019), levou-se praticamente 2 (dois) meses. Havendo, por fim, a homologação dos termos do acordo em juízo apenas no dia 22/07/2019.

Considerando o tempo médio de uma ação de cobrança e fazendo o paralelo com os números expostos pelos relatórios justiça em números (CNJ – 2018 e 2019), os quais contatam que as ações de conhecimento em primeiro grau de jurisdição alcançam um tempo pendente médio de 3 (três) anos e 8 (oito) meses, entre a autuação e a baixa definitiva (vide tabela), a adoção de um método consensual por meio da celebração de um acordo entre as partes, ainda que endoprocessual, tem o poder de reduzir significativamente a espera por uma solução.

No caso em tela, comparativamente, foi possível finalizar a questão em menos de 1 (um) ano, mais precisamente em 6 (seis) meses, o que representa, praticamente, 1/3 (um terço) do tempo médio despendido em uma busca de solução do conflito apenas litigiosa, recorrendo-se unicamente à sentença judicial.

Com relação à matéria passível de acordo, a análise dos autos (vide apêndice D), apresenta uma realidade corriqueira no âmbito municipal: judicialização de questões referentes ao descumprimento de contratos administrativos de prestação de serviços celebrados entre o ente municipal e empresas privadas.

Especificamente, o acordo em análise envolveu o descumprimento por parte do Município do pagamento tempestivo de valores devidos à empresa contratada para a prestação dos serviços de limpeza e reforma de bens públicos.

Percebe-se da análise dos documentos que fundamentam a pretensão da empresa autora da ação de cobrança em face do município, que já existiam procedimentos administrativos abertos no seio da Secretaria de Infraestrutura municipal com a discriminação, inclusive, dos valores devidos, bem como as quantias anteriormente quitadas, compreendidos no período de agosto/2018 e fevereiro/2019.

Assim, a proposta de acordo, posteriormente homologada pelo juiz se limitou a excluir os valores de juros, correção monetária e verba honorária, acrescentando-se a exclusão dos valores comprovadamente liquidados pelo município, devendo os débitos em aberto serem pagos via precatório.

Fica o questionamento justamente acerca da efetividade em ter se recorrido ao processo contencioso nesse caso. Na prática, o que se teve foi a homologação de um acordo pelo Poder Judiciário após 6 (seis) meses, gerando um título executivo judicial, garantindo-se à empresa contratada que aguarde o pagamento via precatório, conforme se exige o ordenamento pátrio.

Ademais, observando-se o trâmite processual, percebe-se certa perda de eficiência em alguns atos, notadamente na proposta de acordo, que não foi apresentada na audiência de conciliação/mediação em juízo, de modo que foi empenhado tempo e gastos públicos, uma vez que teve a realização de audiência com a presença da parte, procurador municipal, secretário municipal e ainda os próprios servidores do judiciário, para que no fim o processo fosse suspenso, como se depreende da leitura da ata de audiência:

Súmula da audiência:

Aberta a audiência, as partes solicitaram o prazo de até 05 (cinco) dias para uma eventual composição amigável da demanda, antecipando a parte autora a proposta de exclusão de juros, correção monetária e verba honorária para viabilização do acordo. Com esse registro, determinou o MM. Juiz a suspensão do processo pelo prazo acordado. Aguarde-se. Nada mais, encerrou-se o presente termo que vai devidamente assinado. (Ata de audiência – apêndice D).

A submissão desse caso à mediação institucionalizada via apreciação da questão extrajudicialmente, poderia ter viabilizado a feitura do acordo no âmbito de uma câmara de prevenção e solução de conflitos do poder público municipal de maneira mais célere, tendo em vista que toda a documentação e análise do contrato firmado entre as partes para a prestação dos serviços já se encontrariam no próprio órgão ou ao menos dentro da sua esfera de competência e controle.

Ademais, o resultado seria o firmamento de um termo de conciliação/mediação, que tem respaldo jurídico e eficácia de título executivo extrajudicial, podendo subsidiar eventual cobrança e inscrição em precatório, sendo que a via judicial, originariamente escolhida pela empresa para conseguir a quantia devida obteve, em linhas gerais, o mesmo resultado, acrescido de uma espera no trâmite processual de pelo menos 6 (seis) meses, mais o tempo necessário para a quitação do precatório judicial.

O segundo case de celebração de acordo realizado no ano de 2019 com a municipalidade também reflete matéria de interesse diário e relevante para a Administração Pública municipal, no caso, disputas envolvendo responsabilidades de consórcios envolvidos na exploração do serviço de geração e transmissão de energia elétrica.

Especificamente, a demanda teve como autor o Município de Imperatriz/MA e como requerido o Consórcio Estreito Energia (CESTE)<sup>43</sup>, formado pelas empresas Engie, Vale, Alcoa e InterCemet, responsável pela operação da Usina Hidrelétrica Estreito (UHE Estreito). O quadro seguinte resume o procedimento:

<b>ACORDO HOMOLOGADO JUDICIALMENTE</b>
Autos Eletrônicos n. 0810552-51.2019.8.10.0040
AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL
Requerente(s): MUNICIPIO DE IMPERATRIZ
Requerido(s): CONSORCIO ESTREITO ENERGIA - CESTE (CONSORCIO)
<b>TRÂMITE PROCESSUAL</b>
Inicial protocolizada na Justiça Federal = 12/12/2018

<sup>43</sup> O Consórcio Estreito Energia – CESTE, formado pelas empresas Engie, Vale, Alcoa e InterCement, é responsável pela operação da Usina Hidrelétrica Estreito (UHE Estreito), que está localizada no Rio Tocantins, na divisa dos Estados do Maranhão e Tocantins. A UHE Estreito, que possui capacidade nominal instalada de 1.087 MW, o suficiente para abastecer uma cidade com quatro milhões de habitantes, representa mais energia e desenvolvimento para o Brasil e para região onde a usina está inserida. Essa missão de gerar energia limpa, contribuindo para o crescimento econômico do País, é realizada pelo CESTE sob o compromisso da Responsabilidade Social e Ambiental, com a implantação de ações que visam ao desenvolvimento sustentável da área de abrangência da empresa. (Informação institucional – sítio eletrônico: <http://www.uhe-estreiro.com.br/institucional/quem-somos.html>. Acesso em: 12/01/2020).



Inicial remetida para a Justiça Estadual = 29/07/2019
Dispensa da audiência de conciliação e mediação = 19/12/2019
Contestação = 25/03/2020
Réplica do município = 16/06/2020
Proposta de acordo = 25/11/2020
Homologação do acordo = 17/12/2020
<b>TEMPO DECORRIDO</b>
2 anos

Tabela 14 - elaborada pelo autor com base na análise processual dos autos eletrônicos públicos disponibilizados no sistema PJE/MA.

Em síntese, a demanda foi ajuizada pelo Município de Imperatriz/MA sob a alegação de que, nos dias 29 e 30/08/2018, e 03 e 04/09/2018, a parte ré agiu de forma negligente e imprudente durante o repasse de informações à Defesa Civil do Município de Imperatriz a respeito das vazões médias defluentes da Usina Hidrelétrica (UHE) Estreito, localizada entre os Municípios de Estreito/MA e Aguiarnópolis/TO e a aproximadamente 100km do Município de Imperatriz, tendo gerado prejuízos relacionados ao encerramento antecipado do período de veraneio na praias sazonais do Município de Imperatriz, a Praia do Cacau e a Praia do Meio.

Como forma de ressarcir os prejuízos sofridos pela municipalidade foi requerido em juízo o fornecimento em prol do município de Imperatriz/MA de: (i) uma camionete FORD ranger 4x4 para fortalecer os trabalhos de vistoria e fiscalização nas áreas de risco de desastre; (ii) um jet sky para realizar as operações de fiscalização e salvamento no rio; (iii) equipamento para sistema de alerta e alarme comunitário para área de risco; (iv) três computadores completo para atender as necessidades do órgão; (v) R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) destinados à criação de uma linha de crédito em favor da defesa civil do município de Imperatriz – MA, cujos valores a serem repassados pelo CESTE será constituído em dispêndios para o projeto de praias, designados para aquisição de material de salvatagem, construção de ponto de apoio para socorro e emergência nas praias do cacau e do meio.

Diante desse breve resumo, percebe-se que a disputa envolveu basicamente a pretensão de ressarcimento pelos prejuízos gerados à comunidade e ao setor turístico da cidade que teve perdas pelo interrompimento prematuro decorrente na falha de informações acerca do controle de vazão das águas da usina hidrelétrica, mantida pelo consórcio requerido.

Um primeiro ponto digno de nota é que a opção pela judicialização implicou em um primeiro entrave: equívoco no ajuizamento da ação, segundo a decisão de declínio de competência feita pelo juízo federal inicialmente provocado. Isso porque a demanda foi ajuizada na 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Imperatriz/MA, em 12/12/2018, sendo que a competência foi declinada para o juízo estadual, em 30/05/2019, tendo em vista a ausência de interesse da União, o que implicaria incompetência absoluta do juízo federal. Assim, os autos só foram devidamente autuados pela 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Imperatriz/MA, em 29/07/2019, ou seja, 7 (sete) meses depois.

Segundo ponto que requer atenção foi a dispensa de realização de audiência de conciliação/mediação determinada pelo juízo, em 19/12/2019, com fulcro no art. 334, §4º, II, do CPC<sup>44</sup>, uma vez que estaria em disputa matéria que não caberia autocomposição.

Ocorre que, como argumentado ao longo dessa pesquisa, o simples fato da existência de interesse do Município (ente público) não torna as controvérsias em que é parte entraves à realização de conciliação ou mediação. Afinal, o resguardo do interesse público não se limita em dispor ou não de um patrimônio, pelo contrário, envolve uma complexidade maior de fatores, dos quais se destaca a efetiva resolução do conflito de modo tempestivo e pelo método adequado, sendo que o regime jurídico-administrativo não é incompatível em absoluto com a consensualidade.

No dia 25/11/2020, foi juntado um acordo celebrado entre as partes, o qual foi homologado em juízo, no dia 17/12/2020, ficando assim acordado:

As partes formalizam a presente transação, que consiste no repasse e na doação, pelo réu CESTE, dos bens e serviços a seguir descritos, em favor do Município de Imperatriz:

- (i) doação de um veículo motorizado aberto com quatro rodas do tipo QUADRICICLO TRX 420 FOURTRAX COM TRAÇÃO 4X4, no valor de R\$ 29.000,00, cujo repasse foi realizado através do contrato CESTE 016/18;
- (ii) apoio logístico de 06 (seis) diárias de caminhão, locado para auxílio decorrente de enchentes causadas por fortes chuvas no município, já realizado no ano de 2018, no valor de R\$ 12.000,00 conforme NFS-e nº 149 emitida pela Prefeitura Municipal de Estreito/MA;
- (iii) apoio logístico de 07 (sete) diárias de caminhão, locado para auxílio decorrente de enchentes causadas por fortes chuvas no município, já realizado no ano de 2020, no valor de R\$ 14.000,00, conforme NFS-e nº 223 emitida pela Prefeitura Municipal de Estreito/MA;

---

<sup>44</sup> CPC - Lei n. 13.105/2015 - Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência. § 4º A audiência não será realizada: II - quando não se admitir a autocomposição.

- (iv) doação de materiais diversos para uso do Município de Imperatriz e da respectiva Superintendência Municipal de Proteção e Defesa Civil, formalizada através das NF-e de doação nº 1082, no valor de R\$ 29.295,92, NF-e de doação nº 1224, no valor de R\$ 5.863,86, e NF-e de doação nº 1226, no valor de R\$ 1.284,48.

De maneira até mesmo contraproducente, um processo iniciado em 2018, com audiência de conciliação ou mediação dispensada em 2019, foi encerrado com sentença homologatória de acordo entre as partes em 2020. Em resumo, depreendeu-se tempo, gastos e espera da população pelo resguardo do interesse público pelo período de 2 (dois) anos para que, ao fim, o caso se encerrasse por meio da autocomposição, anos antes dispensada.

Portanto, no presente caso, percebe-se que a opção pela consensualidade se mostrou adequada e suficiente para a resolução do conflito entre o Município de Imperatriz/MA e o CESTE. Isso demonstra como a ideia de um sistema multiportas de justiça é capaz de possibilitar respostas mais efetivas e adequadas do que unicamente a submissão imediata e limitada à jurisdição estatal. A conciliação e mediação adequada à realidade das demandas que envolvem entes públicos são respostas eficazes se bem trabalhadas e implementadas. Por esse motivo que esforços no sentido de implementação das câmaras de prevenção e solução administrativas de conflitos com o poder público, podem viabilizar ganho de tempo, redução de custos e, por conseguinte, o resguardo do interesse público.

#### **4.4 Análise da viabilidade de implementação da câmara de prevenção e solução consensual de conflitos no âmbito da Administração Pública do Município de Imperatriz/MA**

Feito o mapeamento do cenário enfrentado atualmente pela Administração Pública municipal de Imperatriz/MA na busca pela solução de conflitos, evidenciou-se uma atuação preponderante no contencioso judicial, como demonstram os 1613 (mil seiscentos e treze) processos judiciais em que foi parte o município ao longo do ano de 2019, e com a realização de apenas 2 (dois) acordos devidamente homologados em juízo nesse mesmo intervalo de tempo.

Assim, surge a necessidade de se analisar os fundamentos fáticos e normativos da viabilidade de implementação da câmara de prevenção e solução consensual de

conflitos no âmbito da Administração Pública do Município de Imperatriz/MA como via adequada de institucionalização da cultura do consenso e a promoção de um sistema multiportas de justiça no âmbito municipal.

Primeiro ponto a ser analisado é a possibilidade jurídica, em outras palavras, a própria legalidade da criação das câmaras, uma vez que a administração pública deve respeito à sistemática do regime jurídico-administrativo, o que inclui o princípio da legalidade.

Observa-se, nesse sentido, que há permissivo legal para implementação da câmara e, mais que isso, existe o dever do município em promover as formas consensuais de resolução de controvérsias, notadamente a conciliação e a mediação.

A responsabilidade em promover o consenso no seio da Administração Pública está prevista, inclusive, como norma fundamental do novo sistema processual civil brasileiro e com previsão expressa no novo marco da mediação, como demonstrado no tópico 4.1<sup>45</sup>.

Seguindo-se a regulamentação detalhada na lei n. 13.140/2015 ao dispor sobre a autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público, mais precisamente em seu artigo 32<sup>46</sup>, nota-se a intenção do legislador em promover a institucionalização das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, indicando como ideal sua inserção na estrutura organizacional dos respectivos órgãos de advocacia pública de cada ente federativo.

Adequando-se o comando da norma à realidade do Município de Imperatriz/MA, entende-se como viável a implementação da câmara no seio da sua Procuradoria Municipal por ser o órgão da estrutura organizacional do município responsável por assessorar a administração municipal em assuntos de natureza jurídica e promover sua representação judicial e extrajudicial, nos termos do artigo 21, da lei municipal n. 1.235/2007 e modificações promovidas pela lei ordinária n. 1.533/2013:

Art. 21 – A Procuradoria Geral do Município, instituição de natureza permanente, é órgão da estrutura organizacional da Prefeitura incumbido de assessorar a Administração Municipal, em assuntos de natureza jurídica e de representar o Município judicial e extrajudicialmente, inclusive suas

---

<sup>45</sup> Tópico dessa dissertação destinado à análise dos avanços promovidos pelo novo marco legal da mediação (lei n. 13.140/2015) e pelo atual código de processo civil (lei n. 13.105/2015).

<sup>46</sup> Lei n. 13.140/2015 – art. 32: Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública.

autarquias e fundações, em quaisquer situações em que ele seja parte. (IMPERATRIZ, 2013).

Cumpra esclarecer que na previsão originária na Lei Orgânica do Município de Imperatriz, o órgão era tratado com nomenclatura distinta, chamado à época de Advocacia-Geral do Município, mas desde o início sendo-lhe reservada a representação judicial e extrajudicial da municipalidade:

Art. 57 – A Advocacia-Geral do Município é a instituição que, diretamente ou através de órgãos vinculados, representa o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sob sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo (IMPERATRIZ, 1990).

A configuração da Procuradoria do Município de Imperatriz/MA nos moldes atuais, inclusive com essa nomenclatura, apenas foi assim definida a partir da entrada em vigor da lei ordinária n. 1.593/2015 que dispõe sobre o estatuto dos servidores públicos efetivos do município. No título XI trata-se dos procuradores municipais, o capítulo I da estruturação da carreira de procurador municipal e, precisamente, no parágrafo único do artigo 203 se dispõe sobre a referida mudança:

Art. 203 – A carreira de Procurador Municipal se desenvolverá a partir das seguintes classes: I. Classe inicial; II. Classe intermediária; III. Classe especial; IV. Classe final.

Parágrafo único. A nomenclatura dos atuais advogados efetivos do Município de Imperatriz passa a ser denominada de Procurador do Município (IMPERATRIZ, 2015).

Importante se ater que a PGM/IMP se encontra em posição estratégica dentro do organograma estrutural da administração municipal. Nos termos da lei ordinária n. 1.235/2007 e atualizações promovidas pela lei complementar n. 001/2016, que reestruturou a organização municipal, a Procuradoria Geral do Município é órgão componente da estrutura administrativa, sendo qualificado como órgão consultivo e de assessoramento:

Art. 6º - Para efeito desta lei, a estrutura da Organização Administrativa do Município de Imperatriz fica assim constituída:

I. Órgãos Consultivos e de Assessoramento:

- a) Gabinete do Prefeito;
- b) Gabinete do Vice-Prefeito;
- c) Secretaria de Governo e Projetos Estratégicos;
- d) Procuradoria-Geral do Município;
- e) Controladoria Geral do Município;
- f) Assessoria de Projetos Especiais (IMPERATRIZ, 2013)

A chefia do órgão fica a cargo do Procurador-Geral do Município<sup>47</sup>, de livre nomeação pelo prefeito municipal, conforme disposto no art. 51, inc. XXV, da Lei Orgânica municipal. Dentre suas funções institucionais, destacam-se a representatividade do município em juízo ou fora, o patrocínio em todos os feitos em que haja interesse da Fazenda Pública e a decisão nos processos de interesse da Procuradoria-Geral do Município, nos termos da lei municipal n. 1.533/2013.

Percebe-se, assim, a função determinante a ser desempenhada pelo procurador-geral do município para o processo de implementação de uma possível câmara de prevenção e solução de conflitos no âmbito municipal, uma vez que além de exercer a chefia do órgão é também responsável por controlar as atividades da procuradoria, baixando resoluções e expedindo instruções, bem como superintender os trabalhos jurídicos e administrativos. Logo, desempenha um papel estratégico, uma vez que é o elo político entre a gestão do executivo municipal e a carreira da advocacia pública municipal.

Para cumprimento de suas finalidades, a Procuradoria Geral do Município possui a seguinte estrutura organizacional, nos termos do art. 23 da lei municipal n. 1.235/2007, com as alterações promovidas pela lei n. 1.533/2013, ficando organizada da seguinte forma:

<b>ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA PROCURADORIA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ/MA</b>
I. Gabinete do Procurador Geral do Município
II. Assessoria técnica
III. Assessoria de Apoio Administrativo
IV. Procuradoria Geral Adjunta
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Procuradoria Judicial e Fiscal</li> <li>b) Procuradoria Administrativa e do Patrimônio</li> <li>c) Procuradoria Trabalhista e Previdenciária</li> <li>d) Coordenadoria do PROCON</li> </ul>

Tabela 15 - criada pelo autor, com base nas leis municipais n. 1.533/2013 e n. 1.235/2007 de Imperatriz/MA

Levando em consideração tal estrutura, a Câmara de Prevenção e Solução Consensual de Conflitos, por ventura criada, merece inclusão estratégica por lei dentro da estrutura organizacional do órgão, com disposição normativa própria. Além

<sup>47</sup> Registre-se que a primeira mulher a ocupar o posto de Procuradora-Geral do Município oriunda dos cargos efetivos da carreira de procurador municipal foi a senhora Alessandra Belfort Braga, fato ocorrido em março de 2020.

disso, sua regulamentação deve ser detalhada em decreto regulamentar municipal, passando a ter *status* autônomo assim como é reservado às demais procuradorias especializadas no âmbito da PGM/IMP.

Com relação a estrutura da carreira de procurador do município de Imperatriz/MA, essa sofreu recente estruturação em virtude da entrada em vigor da lei n. 1.593/2015. Segundo a novel legislação, conforme artigo 203, a carreira de procurador municipal é dividida em quatro classes: (i) classe inicial; (ii) classe intermediária; (iii) classe especial; (iv) classe final. Esquematizando-se, tem-se o seguinte quadro:

<b>ESTRUTURA DA CARREIRA DE PROCURADOR MUNICIPAL DE IMPERATRIZ/MA</b>	
<b>CLASSE</b>	<b>VAGAS</b>
Classe inicial	30
Classe intermediária	30
Classe especial	25
Classe final	25

Tabela 16 - criada pelo autor, com base na lei municipal n. 1.593/2015 de Imperatriz/MA

Tais números revelam um quantitativo importante para a alocação de recursos humanos dentro da estrutura organizacional do órgão. Afinal, faz-se necessário para uma atuação com efetividade e até mesmo para fins de controle dos atos administrativos praticados, a destinação de procuradores de carreira com a missão de desempenharem a coordenadoria da câmara e para atuarem como conciliadores ou mediadores em suas sessões, assim como ocorre no âmbito da CCAF/AGU, em que os mediadores e conciliadores são membros da própria carreira da Advocacia-Geral da União<sup>48</sup>.

A problemática da definição de quem atuará como mediador ou conciliador nas câmaras de prevenção e solução consensual de conflitos no âmbito da administração pública requer reflexões.

Primeiro, porque há dificuldade em relação à disponibilidade de conciliadores e mediadores capacitados nas matérias objeto de deliberação nessas câmaras, pois, em regra, atuarão em causas específicas como contratos administrativos, regimes de

<sup>48</sup> Vide tópico 4.2 - A experiência da União – A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal

concessão de serviços públicos, consórcios públicos, licitações, contratos administrativos e disputas envolvendo os próprios órgãos da administração pública, somente a título de exemplos.

A operacionalização da mediação de conflitos envolvendo a administração pública, requer, portanto, disponibilidade de mediadores capacitados neste tipo de conflito. A experiência estadunidense revela grande utilidade na instituição, seja pelo Poder Judiciário, seja por entes públicos que utilizem a mediação na esfera administrativa, de um cadastro prévio ou rol de mediadores capacitados, que preencham requisitos de qualificação técnica e experiência reputados necessários para o desempenho da função, e ao qual podem recorrer as partes em conflito em caso de necessidade (SOUZA, 2012).

Em vista das características necessárias do mediador em conflitos da Administração Pública, assim como uma provável dificuldade em encontrar mediadores ou conciliadores capacitados para conduzirem esse tipo de consensualidade, a alternativa mais intuitiva da Administração Pública pode ser escolher tais mediadores de dentro de seus próprios quadros (SALVO, 2018).

Assim, no caso específico da criação da câmara no âmbito da Procuradoria do Município de Imperatriz/MA, destinar procuradores de carreira para essa finalidade passa a ser uma opção viável.

Em contrapartida, deve-se ficar ciente de uma consequência natural da utilização dos próprios membros de um órgão para dirimir conflitos em que ele mesmo é parte: a problemática da imparcialidade. Se por um lado o ganho desta hipótese é contar com um quadro de mediadores e/ou conciliadores capacitados com a matéria de competência do setor, ponto negativo pode ser a falta de confiança dos usuários na imparcialidade do procurador – por mais capacitado que seja (SALVO, 2018).

Outro fator operacional importante é a própria fonte de financiamento, ou seja, a cobertura dos gastos necessários para a manutenção das atividades da câmara. De início, confrontando-se os últimos orçamentos do município de Imperatriz/MA, registra-se que no ano de 2020, conforme a lei orçamentária anual municipal, lei n. 1.813/2020, fixou-se um orçamento de R\$ 820 mi (oitocentos e vinte milhões de reais) e em 2021 uma proposta de orçamento no patamar de R\$ 976,5 mi (novecentos e setenta e seis milhões e quinhentos mil reais), segundo a proposta de LOA enviada pelo executivo.



Indubitavelmente toda ação governamental carece de recursos para sua efetivação. e, principalmente, tratando-se de verdadeira política pública em prol da instalação da cultura do consenso e redução de desgastes, financeiros, inclusive, oriundos da atuação contenciosa em massa pelo município, nota-se a importância de se ter uma estruturação orçamentária capaz de incluir em seus planos a criação e manutenção dos trabalhos da câmara de prevenção e solução consensual de conflitos do poder público municipal.

O estudo qualitativo sobre boas práticas em mediação no Brasil (2014), coordenado por Ada Pellegrini Grinover, Maria Tereza Sadek e Kazuo Watanabe (CEBEPEJ), Daniela Monteiro Gabbay e Luciana Gross Cunha (FGV Direito São Pulo), identificaram que um dos principais entraves à implementação efetiva de um sistema adequado de adoção dos métodos consensuais (mediação e conciliação), é a obtenção de recursos para início do atendimento e sua manutenção.

Alguns dos programas enfrentam dificuldades justamente por terem obtido um investimento inicial (por meio de programas governamentais), mas não o repasse contínuo de recursos de financiamento. Por mais que a prática da mediação no Brasil tenha bastante presente o trabalho voluntário de mediadores, há custos que decorrem da capacitação destes, despesas rotineiras (aluguel de espaço, material de escritório, etc), dentre outros (BRASIL, 2014).

Torna-se um obstáculo digno de nota, uma vez que a efetivação de qualquer política pública requer fonte segura e contínua de financiamento. É preciso reconhecer que a qualidade e a extensão da proteção dos direitos dependem não somente de gastos privados como também do gasto público (SUNSTEIN; HOLMES, 2012).

Na esfera prática, a institucionalização do sistema de mediação/conciliação não depende apenas de uma regulamentação ideal para garantir, ao mesmo tempo (i) a solidez para a constância da prática do sistema e (ii) liberdade de conformação do sistema ao conflito em espécie. É preciso se garantir a alocação de recursos necessária para tais finalidades (SALVO, 2018).

Nesse sentido, a adoção de um modelo compartilhado na estrutura organização da câmara passa a ser uma opção interessante. Sua operacionalização se daria pelo compartilhado de mediadores aptos a atender simultaneamente a vários órgãos públicos, que para ele contribuiriam financeiramente na proporção de seu quadro de servidores e dele poderiam se utilizar livremente na medida de suas necessidades. (SOUZA, 2012).

Uma vez instalada a câmara de prevenção e solução consensual de conflitos no âmbito do poder público municipal, deve-se pensar acerca do planejamento de ações e a avaliação de risco da processualização do uso dos métodos autocompositivos na Administração Pública. Como advertido por Salvo (2018), a institucionalização da mediação no âmbito da Administração Pública não pode representar a consolidação de uma nova modalidade de processo administrativo regulamentado.

Seguindo sua argumentação e fundamentando-se na experiência francesa, percebe-se que se o ideal da instrução é um fluxo temporal controlado, este controle pode vergar-se aos imperativos relacionados à gestão, que compõe um “Estado perfeito”, e que deve nortear a análise econômica do julgamento ou busca de ganhos de produtividade. É que a demanda social por justiça leva precipuamente à fórmula de prazos mais curtos, limites temporais impostos pela redução de atrasos excessivos nos julgamentos (DE GRAAF; MARSEILLE; TOLSMA, 2014).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho empreendido ao longo dessa pesquisa possibilitou uma reflexão necessária acerca da inclusão dos meios autocompositivos especialmente a conciliação e mediação na resolução de conflitos envolvendo a Administração Pública.

Diagnosticou-se, amparado em robustos relatórios encabeçados por importantes instituições do sistema de justiça brasileiro, com destaque para o CNJ e seus importantes relatórios, justiça em números 2019 e 2020, que se vivencia uma verdadeira cultura do litígio, marcada pelo excesso de judicialização, morosidade na resolução dos conflitos e a presença do próprio Estado como um dos maiores litigantes. Percebeu-se, assim, que ainda permanece carente de efetivação o modelo de justiça multiportas proposto, no Brasil, originalmente, pela resolução n. 125/2010 do CNJ e que foi reforçado, cinco anos depois, com o Novo Marco Legal da Mediação (Lei n. 13.140/2015) e o atual Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015).

Seguindo as premissas do professor Sander e sua proposta da existência de um tribunal multiportas capaz de englobar diversos métodos para a solução dos conflitos em sociedade, identificou-se que a Fazenda Pública, enquanto poder público em juízo, bem como em sua atuação extrajudicial, possui um caminho viável de implementação dos métodos adequados de resolução de controvérsias em sua *praxi*. Tal premissa é confirmada quando se soma a existência de permissos legais com a realização de uma releitura pragmática do sistema jurídico-administrativo e seus princípios.

Partindo de uma perspectiva posneana do pragmatismo do cotidiano, sem se ater unicamente aos seus desdobramentos filosóficos, mas em sua capacidade prática de análise das consequências e resultados da adoção do consenso na Administração Pública, foi possível evidenciar que a opção pela consensualidade, longe de macular a defesa do interesse público, é plenamente capaz de resguardá-lo e promover respostas mais efetivas, a partir de métodos autocompositivos mais adequados à resolução dos problemas cotidianos do poder público.

Tais conclusões foram reforçadas pelo estudo empreendido sobre o processo de criação, implementação e boas práticas adotadas pela Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. Como analisado ao longo do presente trabalho, a inclusão da CCAF na estrutura organizacional da AGU permitiu a institucionalização

de um sistema autocompositivo de resolução de conflitos que tem gerando economia e respostas mais efetivas às demandas propostas.

Além disso, como demonstrado nos relatórios estudados, a opção pela consensualidade com a administração pública federal tem se revelado uma opção viável e com bons resultados, dado o aumento do número de procedimentos submetidos à câmara federal e os acordos bem sucedidos alcançados, homologados e cumpridos. Passados mais de cinco anos com a nova legislação explicitando a necessidade de adoção pelo Estado, em todas as suas esferas federativas, o que inclui o município, dos métodos autocompositivos, em especial a mediação e a conciliação, a efetivação desse mandamento legal ainda é uma meta a ser concretizada.

Voltando-se à realidade do município de Imperatriz/MA, foi possível traçar um diagnóstico da estrutura atual do seu órgão de advocacia pública. A Procuradoria do Município de Imperatriz/MA, em termos legais, possui uma base normativa razoável, com a estruturação da carreira, número de cargos efetivos e estrutura organizacional e de gestão, legalmente, bem definidos.

Por outro lado, ao se confrontar os dados levantados junto à 1ª Vara da Fazenda Pública da comarca de Imperatriz/MA, evidenciou-se uma atuação da PGM/IMP estritamente contenciosa, dado ao elevado número de processos judiciais eletrônicos autuados no ano-base de 2019, registrando-se um total 1613 (mil seiscentos e treze processos) autuados eletronicamente pelo PJE/MA, no primeiro grau de jurisdição, e com apenas 2 (dois) acordos homologados judicialmente nesse mesmo período. Ademais, a PGM/IMP não conta, hoje, com uma câmara de prevenção e solução administrativa de conflitos em sua estrutura, mesmo tendo a nova lei de mediação e o código de processo civil. Contudo, percebe-se que existe uma via possível para sua implementação.

Como contribuição, essa dissertação possibilitou elencar de modo sistematizado um roteiro viável de implementação da aludida câmara no âmbito da administração pública do município de Imperatriz/MA. Reforça-se, num primeiro momento, a necessidade de capacitação da própria equipe responsável pela condução da câmara e da aplicação dos métodos autocompositivos. Afinal, tratando-se de conflito social e partindo de um modelo dialógico e democrático de Administração Pública, passa a ser fundamental o bom desempenho dos recursos humanos.

Importante se ater que a PGM/IMP se encontra em posição estratégica dentro do organograma estrutural da administração municipal. Nos termos da Lei ordinária n. 1.235/2007 e atualizações promovidas pela Lei Complementar n. 001/2016, que reestruturou a organização municipal, a Procuradoria Geral do Município é órgão componente da estrutura administrativa, sendo qualificado como órgão consultivo e de assessoramento, o que a torna fundamental para toda gestão municipal.

Com relação a estrutura da carreira de procurador do município de Imperatriz/MA, essa sofreu recente estruturação em virtude da entrada em vigor da lei n. 1.593/2015. Segundo a novel legislação, conforme artigo 203, a carreira de procurador municipal é dividida em quatro classes: (i) classe inicial (30); (ii) classe intermediária (30); (iii) classe especial (25); (iv) classe final (25).

Tais números revelam um quantitativo importante para a alocação de recursos humanos dentro da estrutura organizacional do órgão. Afinal, faz-se necessário para uma atuação com efetividade e até mesmo para fins de controle dos atos administrativos praticados, a destinação de procuradores de carreira com a missão de desempenharem a coordenadoria da câmara e para atuarem como conciliadores ou mediadores em suas sessões, assim como ocorre no âmbito da CCAF/AGU.

Da mesma forma, não se pode olvidar a questão orçamentária, uma vez que todo direito tem seu custo e a implementação da cultura de pacificação por meio da difusão da consensualidade com a Administração Pública, requer recursos para sua efetividade. Logo, percebe-se a essencialidade dos serviços a serem prestados pelos procuradores e procuradoras de carreira do município de Imperatriz/MA, uma vez que são essenciais nesse desiderato, como bem demonstra o modelo federal da CCAF/AGU, nos quais os conciliadores e mediadores são os próprios membros da carreira da Advocacia-Geral da União.

É preciso reconhecer que a qualidade e a extensão da proteção dos direitos dependem não somente de gastos privados como também do gasto público. Fator operacional importante é a própria fonte de financiamento, ou seja, a cobertura dos gastos necessários para a manutenção das atividades da câmara. De início, ao se confrontar os últimos orçamentos do município de Imperatriz/MA, registrou-se que no ano de 2020, conforme a lei orçamentária anual municipal, lei n. 1.813/2020, fixou-se um orçamento de R\$ 820 mi (oitocentos e vinte milhões de reais) e em 2021 uma proposta de orçamento no patamar de R\$ 976,5 mi (novecentos e setenta e seis milhões e quinhentos mil reais), segundo a proposta de LOA enviada pelo executivo.

Na esfera prática, a institucionalização do sistema de mediação/conciliação não depende apenas de uma regulamentação ideal para garantir, ao mesmo tempo (i) a solidez para a constância da prática do sistema e (ii) liberdade de conformação do sistema ao conflito em espécie. É preciso se garantir a alocação de recursos necessária para tais finalidades (SALVO, 2018), como se melhor argumentou no tópico quatro.

Nesse sentido, a adoção de um modelo compartilhado na estrutura organizacional da câmara passa a ser uma opção interessante. Sua operacionalização se daria pelo compartilhado de mediadores aptos a atender simultaneamente a vários órgãos públicos, que para ele contribuiriam financeiramente na proporção de seu quadro de servidores e dele poderiam se utilizar livremente na medida de suas necessidades. (SOUZA, 2012). O desenho institucional de mediação no âmbito da Administração Pública do Município de Imperatriz/MA proposto nessa dissertação, não tem a pretensão de esgotar as reflexões e trabalhos vindouros sobre essa matéria. Pelo contrário, coloca-se esse trabalho como um ponto de partida para que mais iniciativas nesse sentido sejam desenvolvidas.

Os números apresentados, principalmente os relativos à comarca de Imperatriz/MA, possuem suas limitações, tendo em vista os limites próprios de um trabalho de dissertação e aplicações estatísticas específicas aplicáveis. Contudo, isso não se mostrou suficiente para apagar a contribuição proposta. A identificação de mais de mil processos judicializados tendo o município de Imperatriz/MA como autor ou réu, apenas em uma vara especializada da fazenda pública, é capaz de revelar um quadro alarmante de judicialização e uma adoção ainda incipiente dos métodos autocompositivos pela procuradoria municipal.

Por fim, entende-se como necessária a busca por efetivação do mandamento legal, preconizado na política nacional de tratamento adequado dos conflitos, iniciado pelo CNJ ainda em 2010 e, hoje, expressamente trabalhada no código de processo civil e no novo marco da mediação no Brasil. Portanto, não há mais espaço para retardamento da adoção da conciliação e mediação pela Fazenda Pública. Assim como no âmbito federal a CCAF/AGU foi capaz de se revelar efetiva, entende-se como viável a criação e implementação da câmara de prevenção e solução de conflitos no âmbito da Procuradoria do Município de Imperatriz/MA, como instrumento de pacificação social e difusão de uma administração pública dialógica e democrática.

## REFERÊNCIAS

ALESSI, Renato. **Principi di diritto amministrativo**. Milano: Giuffrè, 1966. V. I.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (organizadores). **Tribunal multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. - Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

ÁVILA, Humberto. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. *In: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11, p. 9-10, set./nov. 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rere-11-setembro-2007-humberto%20avila.pdf>> Acesso em: 14 de outubro de 2020.

ÁVILA, Humberto. Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa. *In: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 04, out./nov./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=67>> Acesso em: 14 de outubro de 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRANCO, Janaína Soares Noletto Castelo. **Advocacia Pública e Solução Consensual dos Conflitos**. – 2 ed. rev. e atual. – Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 01 out. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). **Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF**: cartilha. 3. ed. Brasília: AGU, Consultoria-Geral da União, 2012.

\_\_\_\_\_. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF). **Referencial de gestão CCAF**. Brasília: AGU, Consultoria-Geral da União, 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**.. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 30 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jun. de 2015b. 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 01 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil** (2015). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 mar. 2015a. 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: 01 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Conselho da Justiça Federal (CJF). **Enunciados – I Jornada “Prevenção e Resolução Extrajudicial de Litígios”**. – Brasília: CFJ, 2016. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2016-1/setembro/cjf-publica-integrados-87-enunciados-aprovados-na-i-jornada-prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios> - Acesso em: 07 jan. de 2021.

\_\_\_\_\_. CNJ. **Justiça em Números 2019: ano-base 2018**. Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/> - Acesso em: 25 out. de 2019.

\_\_\_\_\_. CNJ, 2010a. **Resolução n. 70, de 18 de março de 2009**. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <[https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_70\\_18032009\\_25032019142233.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_70_18032009_25032019142233.pdf)> Acesso em: 18 out. 2020.

\_\_\_\_\_. CNJ, 2010a. **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. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/files/atos\\_administrativos/resoluo-n125-29-11-2010-presidencia.pdf](http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resoluo-n125-29-11-2010-presidencia.pdf)> . Acesso em: 25 out. 2019.

\_\_\_\_\_. CNJ. **Emenda n. 290, de 13 de agosto de 2019**. Altera a Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, para estabelecer critério de aferição da produtividade decorrente da atuação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSCs. Disponível em: <[https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_290\\_13082019\\_19082019145240.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_290_13082019_19082019145240.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2020.

\_\_\_\_\_. CNJ. **Emenda n. 290, de 28 de julho de 2020**. Dispõe sobre alterações formais nos textos das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original163945202008065f2c325146e63.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2020.

\_\_\_\_\_. CNJ. **Relatório Analítico Propositivo, Justiça, Pesquisa – Mediação e Conciliação Analisadas Empiricamente: jurimetria para proposição de ações eficientes**. Conselho Nacional de Justiça e Universidade de São Paulo – Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.fearp.usp.br/clippings/item/7097-pesquisadores-da-usp-analisam-a-mediacao-e-a-conciliacao-no-pais-e-apontam-acoes.html?highlight=WyJtZWRpYVx1MDBIN1x1MDBIM28iXQ==> - Acesso em: 25 out. de 2019.



\_\_\_\_\_. CNJ. **100 maiores litigantes**. Brasília, mar. 2011. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa\\_100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf). Acesso em: 21 jul. 2020

\_\_\_\_\_. CNJ. **Regulamento das ações de capacitação e do banco de dados da política de tratamento adequado de conflitos**. Brasília, abr. 2020. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/Regulamento\\_capacitacao\\_mediacao\\_\\_proporcao\\_de\\_inst.\\_e\\_excecao\\_a\\_codocencia.17.10.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/Regulamento_capacitacao_mediacao__proporcao_de_inst._e_excecao_a_codocencia.17.10.pdf)> Acesso em: 5 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Estudo qualitativo sobre boas práticas em mediação no Brasil**. Coord.: Ada Pellegrini Grinover, Maria Tereza Sadek e Kazuo Watanabe (CEBEPEJ), Daniela Monteiro Gabbay e Luciana Gross Cunha (FGV Direito São Pulo). Brasília, 2014. Disponível em: <<http://mediacao.fgv.br/wp-content/uploads/2015/11/Estudo-qualitativo-sobre-boas-praticas-em-mediacao-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 6312240/MG, Relator: Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 03/09/2014, Tribunal Pleno, **DJE** de 10/11/2014c. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>. Acesso em: 21 jul. 2020.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. – 7 ed. rev. atual. de acordo com a Emenda Constitucional n. 70/2012. – São Paulo: Saraiva, 2012.

CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem; mediação; conciliação; tribunal multiportas**. 8 ed. rev. ampl. e atual. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

CAHALI, F. J.. **Curso de Arbitragem**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

CALMON, Petronio. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. 4 ed. – Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2019.

CAPPELLETTI, Mauro. **Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça**. Tradução de José Carlos Barbosa Moreira. *In: Revista de Processo*, n. 74. São Paulo: RT, abril-junho/1994.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

CASTILLO, Niceto Alcalá Zamora y. **Proceso, autocomposición y autodefensa**. 3 ed. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.

CARNELUTTI, Francesco. **Sistema di diritto processuale civile**. Padova: Cedam, 1936.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1969.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrinni; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 30 ed. rev. atual. – São Paulo: Malheiros, 2014

- CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. – 13 ed., totalmente reformulada – Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- DE GRAAF, K. J.; MARSEILLE, A. T.; TOLSMA, H. D. Mediation in administrative proceedings: a comparative perspective. *In*: DRAGOS, D. C.; NEAMTU, B. (Eds). **Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law**. Heidelberg: Springer, 2014).
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. – 32 ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- DIDIER JR, Fredier. Teoria do processo e teoria dos direitos: o neoprocessualismo. *In*: DIDIER JR, Fredie; JORDÃO, Eduardo Ferreira. (Org.). **Teoria do processo: panorama doutrinário mundial**. Salvador: Juspodivm, 2010b.v. 2. p. 257-263.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. São Paulo: Malheiros, 2001, v.II
- DWORKIN, Ronald. **O império do Direito**. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. – 2ª ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- FAZZALARI, Elio. **Teoría general del proceso**. 5 ed. México: Oxford University Press, 2003.
- FONSECA, Reynaldo Soares da. **A conciliação à luz do princípio constitucional da fraternidade: a experiência da Justiça Federal da Primeira Região**. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), 2014.
- FONSECA, Reynaldo Soares da. **O princípio constitucional da fraternidade: seu resgate no sistema de justiça**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.
- FRANCO, Marcelo Veiga. Câmaras de Mediação e Conciliação na Fazenda Pública: o artigo 174 do novo Código de Processo Civil como contribuição para o acesso à justiça "desjudicialização". *In*: **Fazenda Pública** / coordenadores José Henrique Mouta Araújo, Leonardo Carneiro da Cunha e Marco Antonio Rodrigues. 2ª ed. rev, ampl e atual. - Salvador: Juspodivm, 2016. p. 403-418.
- FREIRE, Alexandre; MARQUES, Leonardo. **O novo CPC, a estrutura de incentivos do advogado público e a racionalização da justiça na sindicabilidade das condutas estatais**. Fazenda Pública / coordenadores José Henrique Mouta Araújo, Leonardo Carneiro da Cunha e Marco Antonio Rodrigues. 2ª ed. ver., ampl. e atual. - Salvador: Juspodivm, 2016. p. 27-47.
- GOIS, Letícia Botelho. Segurança jurídica e eficiência no consenso: mediação e advocacia pública colaborativa. *In*: **Publicações da Escola da AGU – Advocacia-Geral da União 25 anos: O Brasil com segurança jurídica**.| Ano 10 n. 03 | p. 149 – 167 | Brasília-DF | jul./set. 2018
- GOUVEA, Lúcio Grassi de. Cognição processual civil: atividade dialética e cooperação intersubjetiva na busca da verdade real. *In*: DIDIER JR, Fredie (Org.). **Leituras complementares de processo civil**. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2011, p. 371-385.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Conciliação e juizados de pequenas causas. *In: Novas tendências do direito processual*. São Paulo: Forense Universitária, 1990.

JAMES, William. **Pragmatism: a new name for some old ways of thinking**. Barnes & Noble Library of Essential Reading, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

MARTINELLI, D. P.; VENTURA, C. A. A., MACHADO, J. R. **Negociação Internacional**. São Paulo: Atlas, 2004.

MARTINELLI, D. P. **Negociação empresarial: enfoque sistêmico e visão estratégica**. Barueri: Manole, 2002.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Aspectos controvertidos da advocacia pública, *in Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura* | vol. 9/2019 | p. 367 - 394 | Abr - Jun / 2019 | DTR\2019\31985

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26.<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Viviane Alfradique Martins de Figueiredo. Mecanismos de consenso no direito administrativo e sua contribuição para a desjudicialização da política pública. *In: Publicações da Escola da AGU – Advocacia-Geral da União 25 anos: O Brasil com segurança jurídica*. | Ano 10 n. 03 | p. 301 – 315 | Brasília-DF | jul./set. 2018

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. Normas fundamentais do Código de Processo Civil de 2015: breves reflexões. *In: Revista Eletrônica de Direito Processual (REDP)*. Ano 10. Vol 2. jul./ dez. de 2016. Rio de Janeiro. Periódico Semestral da Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Processual da UERJ. 2016.

MOORE, Christopher. **El proceso de mediación: métodos prácticos para la resolución de conflictos**. Buenos Aires: Granica, 1995.

MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ/MA. **Lei Orgânica do Município de Imperatriz/MA**. Promulgada em 09 de abril de 1990. Disponível em: [http://www.camaraimperatriz.ma.gov.br/index.php/lei\\_organica](http://www.camaraimperatriz.ma.gov.br/index.php/lei_organica). Acesso em: 11/01/2020.

\_\_\_\_\_. **Lei ordinária n. 1.593/2015 - Estatuto do servidor público municipal efetivo do município de Imperatriz**. De 08 de julho de 2015. Disponível em:

<[http://novo.imperatriz.ma.gov.br/media/site/download/legislacao/LEI\\_ORDIN%C3%81RIA\\_1593.pdf](http://novo.imperatriz.ma.gov.br/media/site/download/legislacao/LEI_ORDIN%C3%81RIA_1593.pdf)>. Acesso em: 11/01/2020.

\_\_\_\_\_. **Lei ordinária n. 1.235/2007 - Reestruturação administrativa da prefeitura do Município de Imperatriz**. De 18 de dezembro de 2007. Disponível em:

<  
<[http://novo.imperatriz.ma.gov.br/media/site/download/legislacao/Lei\\_n%C2%BA\\_1235-2007\\_atualizada.pdf](http://novo.imperatriz.ma.gov.br/media/site/download/legislacao/Lei_n%C2%BA_1235-2007_atualizada.pdf)>. Acesso em: 11/01/2020.

\_\_\_\_\_. **Lei ordinária n. 1.533/2013.** De 18 de dezembro de 2013. Disponível em: <  
[http://novo.imperatriz.ma.gov.br/media/site/download/legislacao/Lei\\_n%C2%BA\\_1235-2007\\_atualizada.pdf](http://novo.imperatriz.ma.gov.br/media/site/download/legislacao/Lei_n%C2%BA_1235-2007_atualizada.pdf)>. Acesso em: 11/01/2020.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar n. 001/2016 – Reestruturação organizacional do Município de Imperatriz.** De 20 de dezembro de 2016. Disponível em: <  
[http://novo.imperatriz.ma.gov.br/media/site/download/legislacao/Lei\\_n%C2%BA\\_1235-2007\\_atualizada.pdf](http://novo.imperatriz.ma.gov.br/media/site/download/legislacao/Lei_n%C2%BA_1235-2007_atualizada.pdf)>. Acesso em: 11/01/2020.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 1.813/2020 – Lei Orçamentária Anual do Município de Imperatriz.** De 11 de fevereiro de 2020. Disponível em: <  
<http://www.camaramperatriz.ma.gov.br/upload/leis/a16306dbc7b811a3bdf3d6084e5f7496.pdf>>. Acesso em: 11/01/2020.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei Orçamentária Anual do Município de Imperatriz.** De 11 de setembro de 2020. Disponível em: <  
[http://novo.imperatriz.ma.gov.br/media/site/notify/sefazgo/projeto-de-lei/Projeto\\_de\\_Lei\\_LOA\\_2021.pdf](http://novo.imperatriz.ma.gov.br/media/site/notify/sefazgo/projeto-de-lei/Projeto_de_Lei_LOA_2021.pdf)>. Acesso em: 11/01/2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 37-43.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O direito administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. *In: A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional.* Belo Horizonte, ano 11, n. 45, p. 13-37, jul./ set. 2011.

LESSA NETO, João Luiz. O novo CPC adotou o modelo multiportas!!! E agora?! *In: Revista de Processo.* São Paulo: RT, v. 244, jun. 2015, p. 427-441.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. *In: DIDIER JR., Fredie (Org). Leituras complementares de processo civil.* 9. ed. Salvador: Juspodivum, 2011, p. 151-172.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo.** – 6 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A releitura do Direito Administrativo à luz do pragmatismo jurídico. *In: Revista de Direito Administrativo,* v. 256, p. 129-163, 2011.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica.** Trad. de Leonidas Hegenberg, Octanny Silveira da Mota – 2. ed. – São Paulo: Cultrix, 2013.

POPPER, Karl. **O mito do contexto: em defesa da ciência e da racionalidade.** Trad: de Paula Taipas. – Biblioteca Nacional de Portugal – Edições 70, 2018.

POSNER, Richard A. **Direito, pragmatismo e democracia.** Trad. de Teresa Dias Carneiro. – Rio de Janeiro: Forense, 2010.

POSNER, Richard A. **A problemática da teoria moral e jurídica.** Trad. de Marcelo Brandão Cipolla. – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada**: Os sistemas do Brasil e da Espanha. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012.

SALVO, Sílvia Helena Picarelli Gonçalves Johonsom di. **Mediação na administração pública brasileira: o desenho institucional e procedimental**. – São Paulo: Almedina, 2018.

SAMPAIO, Jorge Silva. **O controle jurisdicional das políticas públicas de direitos sociais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

SILVA, Delmo da; RAMOS, Edith; DINIZ; Isadora. **O direito à saúde no âmbito da justiça como equidade: limites e possibilidades da justiça social na extensão dos direitos sociais em Rawls**. Revista Brasileira de Estudos Políticos | Belo Horizonte | n. 115 | pp. 169-201 | jul./dez. 2017.

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.

SUNSTEIN, Cass R.; HOLMES, Stephen. **El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2008.

TARUFFO, Michele; COMOGLIO, Luigi Paolo; FERRI, Conrado. **Lezioni sul processo civile**. Bologna: I1 Mulino, 1995.

WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: YARSHELL, F.L.; ZANOIDE, M. de M. (coord.). **Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover**. São Paulo: DPJ Editora, 2005.

## APÊNDICE A – Requerimentos de acesso aos processos autuados na 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Imperatriz/MA (ano-base 2019)

Ao Excelentíssimo Dr. Juiz de Direito da  
Vara da Fazenda Pública da Comarca de  
Imperatriz/MA, Sr. Joaquim da Silva  
Filho.

Imperatriz/MA, 21 de agosto de 2020.

Assunto: Dados para pesquisa de Mestrado (PPGDIR/UFMA)

Exmo. Dr. Joaquim da Silva Filho, sou mestrando em Direito e Instituições do Sistema de Justiça vinculado ao PPGDIR/UFMA (documentação de vínculo em anexo) e, atualmente, desenvolvo pesquisa referente à análise de viabilidade de implementação da câmara de solução consensual dos conflitos no âmbito da Procuradoria do Município de Imperatriz/MA.

Desse modo, a fim de ter subsídios para a realização dessa análise é fundamental que se tenha acesso ao número de processos envolvendo o Município de Imperatriz/MA em trâmite nessa vara como também o número dos possíveis acordos realizados nos últimos anos. Esclareço, ainda, que os dados aqui solicitados são destinados unicamente para fins didáticos e para a supracitada pesquisa acadêmica.

Em resumo, solicito as seguintes informações, com base na lei de acesso à informação (Lei n. 12.527/2011):

- I – os processos judiciais em que o Município de Imperatriz/MA é parte como autor ou réu (número e ano) – em trâmite;
- II – os processos em que foram realizados acordos (conciliação ou mediação) nos anos de 2019 e 2020 (número e ano).

Por fim, agradeço a atenção dispensada, ocasião em que desejo um excelente trabalho ao senhor e toda equipe que o acompanha na Vara da Fazenda Pública da Comarca de Imperatriz/MA.



## APÊNDICE B – Pedido de informações à PGM/Imperatriz



A Excelentíssima Dra. Procuradora-Geral do Município de Imperatriz/MA,  
Sra Alessandra Belfort Braga.

Imperatriz/MA, 27 de novembro de 2021.

Assunto: Informações institucionais para pesquisa de Mestrado (PPGDIR/UFMA)

Exma. Dra. Alessandra Belfort Braga, sou mestrando em Direito e Instituições do Sistema de Justiça vinculado ao PPGDIR/UFMA (documentação de vínculo em anexo) e, atualmente, desenvolvo pesquisa referente à análise de viabilidade de implementação da câmara de solução consensual dos conflitos no âmbito da Procuradoria do Município de Imperatriz/MA.

Desse modo, a fim de ter subsídios para a realização dessa análise é fundamental que se tenha acesso a informações organizacionais da PGM/IMP e suas atuais medidas direcionadas à aplicação dos métodos consensuais de resoluções de conflitos (mediação e conciliação).

Esclareço, ainda, que os dados aqui solicitados são destinados unicamente para fins didáticos e para a supracitada pesquisa acadêmica.


Em resumo, solicito as seguintes informações, com base na lei de acesso à informação (Lei federal n. 12.527/2011 e lei municipal n. 1622/2016):

I – atual estrutura organizacional da PGM (se há divisão em núcleos especializados, procuradorias por matéria e divisões de tarefas) – se possível indicar lei, decreto ou normativo que trate sobre;

II – medidas adotadas pela PGM na aplicação dos métodos consensuais de resolução de conflitos (mediação e conciliação) – existe algum núcleo voltado a essa temática na estrutura da PGM? Já foi suscitado ou avaliada a possibilidade de implementação da câmara de resolução consensual de conflitos? – se possível indicar lei, decreto ou normativo sobre?

III – número de acordos (judiciais ou extrajudiciais) realizados pela PGM/IMP no ano de 2019 e as matérias principais objeto de acordo.

## APÊNDICE C – Pedido de informações à CGU/CCAF/AGU e resposta

 **Allen Kardec Feitosa Oliveira** <allen.akfo@gmail.com> para cgu.ccaf - dom., 16 de ago. de 2020 12:43 ☆ ↶ ⋮

Estimada equipe técnica responsável e membros da CCAF/AGU, sou Allen Kardec e atualmente curso Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Maranhão (PPGDIRUFMA).

Entre em contato em virtude da minha pesquisa de dissertação tratar sobre a adoção dos meios autocompositivos (mediação e conciliação) pela Administração Pública, com enfoque na análise da viabilidade de implementação da câmara de solução consensual de conflitos pelo Poder Público, em especial em um município.

Cumpre esclarecer que um dos capítulos da dissertação busca apresentar a implementação da CCAF/AGU como uma medida de sucesso no âmbito federal e que pode trazer subsídios para que suas boas práticas possam ser replicadas nos demais entes federativos.

Assim, venho por meio deste e com base na Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12527/2011) solicitar:

- Relatório atualizado do número de acordos homologados (mediação/conciliação) no ano de 2019 - ou os números mais recentes disponíveis.
- O número atual de membros da AGU dedicados à atuação como mediador/conciliador.
- Informações sobre os prejuízos financeiros evitados por conta da CCAF/AGU, pelo menos a indicação dos valores recuperados ou perdas financeiras evitadas no ano 2019.
- O número de casos submetidos à CCAF/AGU e resolvidos (finalizados com sucesso) no ano de 2019 - ou o relatório mais recente disponível.

Esses itens serão fundamentais para a construção da pesquisa que entendo como relevante para o fortalecimento da AGU e do seus esforços empreendidos na solução consensual dos conflitos, além de ser fundamental para servir de diretriz para outros entes.

Dados do requerente:


Allen Kardec Feitosa Oliveira  
CPF: 05569339310  
Em anexo dados do vínculo com o PPGDIRUFMA e que demonstram a pesquisa em andamento.

Agradeço a atenção e espero que seja possível o encaminhamento dos dados.

Att.: Allen Kardec.


 **CGU - Câmara de Conciliação e Arbitragem de Administração Federal** <cgu.ccaf@agu.gov.br> para mim - 17 de ago. de 2020 12:23 ☆ ↶ ⋮

Prezado Senhor Allen Kardec,  
O e-mail foi encaminhado para análise.




**VALCIRIO DIDDO FERREIRAS**  
Administrador  
Câmara de Conciliação e Arbitragem de Administração Federal  
[valcario.diddo@agu.gov.br](mailto:valcario.diddo@agu.gov.br) | 141 742 2025 8904  
Setor de Administração do Centro Administrativo Corporativo  
AGU Sede I, Quadra 5, Lote 5/6, 12ª andar, sala 1223 B  
CEP 70270-020 - Brasília (DF)

Meu e-mail não tem validade na representação jurídica da União, na defesa do interesse público e na garantia das políticas públicas.

 **CGU - Câmara de Conciliação e Arbitragem de Administração Federal** <cgu.ccaf@agu.gov.br> para mim - 17 de ago. de 2020 17:07 ☆ ↶ ⋮

Prezado Senhor Allen Kardec,  
Há 10 (dez) advogados públicos atuando em medição em Brasília. Destes, 3 acumulam atividades de gestão; também existe 1 (um) advogado público por Estado, atuando nas Câmaras Locais de Conciliação (CLC). Sendo que, destes, 5 (cinco) com atuação exclusiva e os demais acumulam outras funções de consultoria.  
Sobre o item "c", não temos o levantamento solicitado.  
Segue documento em anexo.



**VALCIRIO DIDDO FERREIRAS**  
Administrador  
Câmara de Conciliação e Arbitragem de Administração Federal  
[valcario.diddo@agu.gov.br](mailto:valcario.diddo@agu.gov.br) | 141 742 2025 8904  
Setor de Administração do Centro Administrativo Corporativo  
AGU Sede I, Quadra 5, Lote 5/6, 12ª andar, sala 1223 B  
CEP 70270-020 - Brasília (DF)

Meu e-mail não tem validade na representação jurídica da União, na defesa do interesse público e na garantia das políticas públicas.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CCAF - CONCILIADORES

**DESPACHO n. 00167/2020/CCAF/CONC./CGU/AGU**

**NUP: 00688.000428/2020-22**

**INTERESSADOS: OUVIDORIA-GERAL DA AGU**

**ASSUNTOS: DEVER DE INFORMAÇÃO**

1. Nos termos do DESPACHO n. 00511/2020/DEINF/CGU/AGU, foi encaminhado a esta CCAF a demanda n. 001410/2020-20 (SEQ.1) da Ouvidoria Geral /AGU "em que o demandante solicita para fins de pesquisa, informações sobre Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal.", nos seguintes termos:

Prezado(a),

Para fins de pesquisa, solicito as seguintes informações:

1. Quantos processos tramitaram na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal entre 2015 a 2019? (indicar por ano)
2. Quantos acordos foram realizados na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal entre 2015 a 2019? (indicar por ano)
3. Quantos acordos foram realizados pela AGU entre 2015 a 2019? (indicar por ano)

2. No tocante aos itens 1 e 2, em consulta à planilha de controle dos procedimentos da CCAF e CLCs, denominadas MONITOR CCAF e MONITOR CLC, nas áreas destinadas a CCAF/CGU, bem como ao Painel do Consultivo, do Departamento de Gestão Estratégica - DGE, disponíveis na Intranet da AGU, apresentamos os dados abaixo.

3. Números da CCAF (sede em Brasília):

Ano	Procedimentos recebidos	Procedimentos encerrados	Conflitos solucionados	Fonte
2015	55	12	11	Painel do Consultivo/DGE
2016	84	11	9	Painel do Consultivo/DGE
2017	109	13	6	Painel do Consultivo/DGE
2018	194	56	26	Painel do Consultivo/DGE
2019	132	119	32*	MONITOR CCAF

\*A quantidade de conflitos solucionados para o ano de 2019 refere-se a soluções parciais ou totais, bem como 2 (dois) acordos incidentais necessários para a solução final dos conflitos ainda em tratamento.

4. Números das CLCs - Câmaras Locais de Conciliação (sede nas CJUs dos Estados):

Ano	Procedimentos recebidos	Procedimentos encerrados	Conflitos solucionados	Fonte
2016	27	17	16	Painel do

22/05/2020

Editor de Rich Text, editor-inputE

				Consultivo/DGE
2017	17	9	7	Painel do Consultivo/DGE
2018	14	1	0	Painel do Consultivo/DGE
2019	33	16	7	MONITOR CLC

obs.: os dados para o ano de 2015 encontram-se inconsistentes e por isso não foram apresentados.

5. Com relação ao item 3 da demanda 001410/2020-20, informamos que esta CCAF não dispõe da informação requerida.

6. Ao apoio administrativo para providenciar a ciência ao DEINF, bem como à Diretoria da CCAF.

Brasília, 19 de maio de 2020.

**DANIEL AZEREDO ALVARENGA**  
Procurador da Fazenda Nacional  
Coordenador da CCAF/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000428202022 e da chave de acesso 4db28bf6

**APÊNDICE D – Autos dos acordos homologados com o Município de Imperatriz/MA (ano-base 2019) – documentos essenciais**



**TJMA**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO

Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão  
PJe - Processo Judicial Eletrônico

04/01/2021

**Número: 0810552-51.2019.8.10.0040**

**Classe: AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

**Órgão julgador: 1ª Vara da Fazenda Pública de Imperatriz**

**Última distribuição : 29/07/2019**

**Assuntos: Dano Ambiental**

**Segredo de justiça? NÃO**

**Justiça gratuita? NÃO**

**Pedido de liminar ou antecipação de tutela? NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MUNICIPIO DE IMPERATRIZ (AUTOR)			
CONSORCIO ESTREITO ENERGIA - CESTE (CONSORCIO) (REU)		RODRIGO STAROSKI DE OLIVEIRA BRANDTNER (ADVOGADO) RICARDO DA SILVA PRATS (ADVOGADO) RENATA MESSIAS FONSECA (ADVOGADO) REINALDO RODRIGUES ANDRADE (ADVOGADO) PRISCILLA LOPES DE OLIVEIRA (ADVOGADO) PRISCILLA CHRISTIANE NUNES HANTHEQUESTE (ADVOGADO) PIETRO TADEI NAKATA (ADVOGADO) PAULO CEZAR LAPA FILHO (ADVOGADO) OSMAR ALVES JUNIOR (ADVOGADO) MARINA MONTEIRO VALERIO (ADVOGADO) MARCO ANTONIO JUNQUEIRA DE ARANTES (ADVOGADO) MARCELLO SANTOS COELHO (ADVOGADO) GUILHERME SCHNEIDER BURIGO (ADVOGADO) GABRIEL GARCIA MAES (ADVOGADO) FELIPE CALLEGARO PEREIRA FORTES (ADVOGADO) CLAUDIA GONCALVES (ADVOGADO) BRUNA FURLAN JEREMIAS (ADVOGADO) BRUNA BERTOLDI BRASCO (ADVOGADO) BARBARA NEVES (ADVOGADO) ALINE MAFRA DE CAMPOS SCHUTZ (ADVOGADO) ANDREA VIEIRA CASAL (ADVOGADO) ANA BEATRIZ GODOY SIQUEIRA SILVA (ADVOGADO) ADOLFO MARK PENKUHN (ADVOGADO) ALEXANDRE DOS SANTOS PEREIRA VECCHIO (ADVOGADO)	
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
38436342	25/11/2020 14:18	<a href="#">AÇÃO CIVIL PUBLICA</a>	Petição

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DA FAZENDA  
PÚBLICA DA COMARCA DE IMPERATRIZ – MA

Esta petição contém 3 laudas.

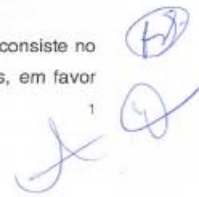
**Autos nº 0810552-51.2019.8.10.0040**

**MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ e CONSÓRCIO ESTREITO ENERGIA – CESTE,** já devidamente qualificados nos autos da "AÇÃO CIVIL PÚBLICA" em epígrafe, vêm, perante Vossa Excelência, por seus procuradores signatários, para informar que concluíram uma **TRANSAÇÃO** para encerramento da presente demanda, nos termos que passam a expor:

1. O Município de Imperatriz ajuizou a presente demanda sob a alegação de que, nos dias 29 e 30/08/2018, e 03 e 04/09/2018, o réu CESTE agiu de forma negligente e imprudente durante o repasse de informações à Defesa Civil do Município de Imperatriz a respeito das vazões médias defluentes da Usina Hidrelétrica (UHE) Estreito, tendo gerado prejuízos relacionados ao encerramento antecipado do período de veraneio nas praias sazonais do Município de Imperatriz, a Praia do Cacau e a Praia do Meio. Em razão disso, formulou pedidos de obrigação de fazer, bem como de condenação do CESTE para o repasse de diversos itens ao Município autor.

2. O réu CESTE, apesar de não reconhecer os pedidos vertidos na inicial, nem a prática qualquer ato ilícito e/ou atuação negligente ou imprudente de sua parte, manteve tratativas com o Município autor com vistas à realização de acordo, para encerramento da presente demanda.

3. Dessa forma, as partes formalizam a presente transação, que consiste no repasse e na doação, pelo réu CESTE, dos bens e serviços a seguir descritos, em favor





Assinado eletronicamente por: ALEXANDRE DOS SANTOS PEREIRA VECCHIO - 25/11/2020 14:18:55  
<https://pje.tjma.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=2011251418558660000036038573>  
Número do documento: 2011251418558660000036038573

Num. 38436342 - Pág. 1

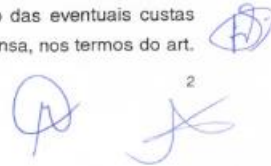
## Município de Imperatriz:

- (i) doação de um veículo motorizado aberto com quatro rodas do tipo QUADRICICLO TRX 420 FOURTRAX COM TRACÇÃO 4X4, no valor de R\$ 29.000,00, cujo repasse foi realizado através do Contrato CESTE 016/18 (Doc. 01);
- (ii) apoio logístico de 06 (seis) diárias de caminhão, locado para auxílio decorrente de enchentes causadas por fortes chuvas no município, já realizado no ano em 2018, no valor de R\$ 12.000,00, conforme NFS-e nº 149 emitida pela Prefeitura Municipal de Estreito/MA (Doc. 02);
- (iii) apoio logístico de 07 (sete) diárias de caminhão, locado para auxílio decorrente de enchentes causadas por fortes chuvas no município, já realizado no ano de 2020, no valor de R\$ 14.000,00, conforme NFS-e nº 223 emitida pela Prefeitura Municipal de Estreito/MA (Doc. 03); e
- (iv) doação de materiais diversos para uso da Município de Imperatriz e da respectiva Superintendência Municipal de Proteção e Defesa Civil, formalizada através das NF-e de doação nº 1082, no valor de R\$ 29.295,92, NF-e de doação nº 1224, no valor de R\$ 5.863,86, e NF-e de doação nº 1226, no valor de R\$ 1.284,48 (Doc. 04).

4. As partes reconhecem que o acordo ora realizado não significa qualquer reconhecimento de nexo de causalidade entre a atividade desenvolvida pelo CESTE, qual seja, a implantação e a operação da UHE Estreito, e o evento de cheia ocorrido no Município de Imperatriz, objeto da presente ação, sendo que os repasses ora realizados e os investimentos mencionados constituem mera liberalidade do CESTE, pautado em sua política institucional, não representando, em qualquer hipótese, reconhecimento de responsabilidade pelos supostos danos narrados na inicial.

5. A parte autora reconhece que os repasses já realizados correspondem ao ressarcimento de todo e qualquer dano ou direito relativo ao objeto da presente demanda, desde já reconhecendo e declarando que nada mais tem a reclamar, seja a que título for, quer indenização por danos materiais, danos morais, lucros cessantes, danos emergentes, motivo pelo qual confere ao réu plena, geral, irretroatável e irrevogável quitação, reconhecendo desde já o cumprimento pelo CESTE do presente acordo.

6. O réu assume a responsabilidade pelo pagamento das eventuais custas processuais objeto destes autos, as quais desde já se requer a dispensa, nos termos do art.






90, parágrafo 3º do CPC/2015, sendo que cada parte custeará os honorários advocatícios de seus respectivos patronos.

7. Fica estabelecido ainda que não haverá nenhum outro pagamento a ser realizado pelas partes em razão do presente acordo, além dos repasses já realizados pelo réu CESTE.

### III – DA CONCLUSÃO

8. ANTE O EXPOSTO, conjuntamente requerem:

a) a homologação do presente acordo, nos termos do art. 487, III, 'b' do CPC/2015, para que surta seus jurídicos e legais efeitos;


b) a dispensa das custas remanescentes, conforme art. 90, parágrafo 3º do CPC/2015;

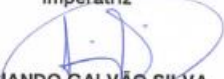
c) com a homologação do presente acordo em todos os seus termos, as partes desistem expressamente do prazo recursal.


9. Por fim, requer o réu CESTE que todas as intimações a si dirigidas sejam realizadas, exclusivamente, em nome do advogado **ALEXANDRE DOS SANTOS PEREIRA VECCHIO, inscrito na OAB/SC sob o nº 12.049**, sob pena de nulidade, conforme o que dispõe o artigo 272, § 5º do CPC/2015.

Pedem deferimento.

Estreito (MA), 16 de novembro de 2020

  
ALESSANDRA BELFORT BRAGA  
Procuradora do Município de  
Imperatriz

  
JOSIANDO GALVÃO SILVA  
Superintendente Municipal de  
Proteção e Defesa Civil

  
REINALDO RODRIGUES ANDRADE  
OAB/SC 28.172 – OAB/TO 6.901  
OAB/MA 15.099-A

3



Assinado eletronicamente por: ALEXANDRE DOS SANTOS PEREIRA VECCHIO - 25/11/2020 14:18:55  
<https://pje.tjma.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=2011251418558660000036038573>  
 Número do documento: 2011251418558660000036038573

Num. 38436342 - Pág. 3

Proc. 0813210-19.2017.8.10.0040

Vistos, etc.

Município de Imperatriz qualificada nos autos, ajuizou a presente Ação de Obrigação de Fazer com pedido Liminar em face do Consórcio Estreito Energia, pelos fundamentos de fato e de direito delineados na inicial. Com a inicial vieram documentos.

Tramitando o feito regularmente, as partes acostaram aos autos termo de acordo para pôr fim a demanda.

Relatados, decido.

Note-se que as partes acostaram ao feito um termo de acordo com a observância de todos os requisitos legais, não havendo vício a macular a manifestação da vontade dos transigentes, devendo-se tão somente, como providência deste juízo, homologar judicialmente a transação levada a efeito pelos patronos das partes, no termos do art. 487, III, b do CPC.

Isto posto, homologo a transação entabulada pelas partes para declarar extinto o presente feito, com resolução de mérito, nos termos do art. 487, III, b do Código de Processo Civil, devendo-se proceder de conformidade com os termos do acordo, ficando desde já autorizada a retirada de documentos que instruem o processo, a serem entregues a pessoa interessada, mediante recibo. Trânsito em julgado, arquivem-se. Sem custas. Honorários conforme os termos da transação.

P.R.I.C.

Imperatriz, 17 de dezembro de 2020.

Juiz JOAQUIM da Silva Filho

Titular da 1ª Vara da Fazenda Pública



**TJMA**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO

Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão  
PJe - Processo Judicial Eletrônico

04/01/2021

Número: **0806422-18.2019.8.10.0040**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

Órgão julgador: **1ª Vara da Fazenda Pública de Imperatriz**

Última distribuição : **07/05/2019**

Valor da causa: **R\$ 1.470.867,33**

Assuntos: **Pagamento Atrasado / Correção Monetária, Execução Contratual**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
QUALITECH ENGENHARIA LTDA. - ME (AUTOR)		FREDERICO DE ABREU SILVA CAMPOS (ADVOGADO)	
MUNICIPIO DE IMPERATRIZ (REU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
21638 716	19/07/2019 13:13	<a href="#">Qualitech x Municipio Imperatriz - anuência termo de acordo</a>	Documento Diverso





**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DA  
FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE IMPERATRIZ/MA**

**Processo nº. 0806422-18.2019.8.10.0040**

Requerente: Qualitech Engenharia Ltda.

Requerido: Município de Imperatriz/MA

**QUALITECH ENGENHARIA LTDA.**, devidamente qualificada nos autos do processo epigrafado, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, **manifestar concordância** aos termos do petição ID 21609688 apresentado pelo Requerido, Município de Imperatriz/MA, passando-se a expor o seguinte.

No citado petição, o Município de Imperatriz/MA reconheceu ser devedor do crédito perseguido na presente demanda, requerendo somente a exclusão dos valores de R\$ 157.591,89 (cento e cinquenta e sete mil, quinhentos e noventa e hum reais e oitenta e nove centavos) e R\$ 105.987,75 (cento e cinco mil, novecentos e oitenta e sete reais e setenta e cinco centavos), em razão do adimplemento.

Quanto ao ponto, a ora Manifestante não apresenta qualquer objeção, ao passo que o débito do acordo, após as exclusões dos valores suscitados pelo Município, atingem o montante de R\$ 1.207.287,69 (hum milhão, duzentos e sete mil, duzentos e oitenta e sete reais e sessenta e nove centavos), consoante planilha acostado aos autos pela SEFAZGO-Secretaria de Planejamento, Fazenda e Gestão Orçamentária do Município de Imperatriz/MA.

Qualitech Engenharia Ltda. - CNPJ 69.388.361/0001-53 - IE 12.219.135-8  
email : qualitech.engenharia@gmail.com  
Fone: (98) 3227-5668



Assinado eletronicamente por: FREDERICO DE SOUSA ALMEIDA DUARTE - 19/07/2019 13:13:11  
<https://pje.tjma.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=19071913131175300000020515601>  
Número do documento: 19071913131175300000020515601

Num. 21638716 - Pág. 1



**DO EXPOSTO**, requer seja procedida a homologação da proposta de acordo em vista ao reconhecimento do débito pelo ente municipal de R\$ 1.207.287,69 (hum milhão, duzentos e sete mil, duzentos e oitenta e sete reais e sessenta e nove centavos), vez que excluídos os valores de juros e correção monetária até a presente data, bem como verba honorária do débito em questão.

Requer, assim, que este douto juízo proceda à expedição do ofício requisitório ao Eg. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão para incluir em orçamento para pagamento via precatório do valor retro.

Nestes termos,  
Pede deferimento.  
São Luís/MA, 19 de Julho de 2019.

**Frederico de Sousa Almeida Duarte**  
OAB/MA 11.681

**Frederico de Abreu Silva Campos**  
OAB/MA 12.425

Qualitech Engenharia Ltda. - CNPJ 69.388.361/0001-53 - IE 12.219.135-8  
email : [qualitech.engenharia@gmail.com](mailto:qualitech.engenharia@gmail.com)  
Fone: (98) 3227-5668



Assinado eletronicamente por: FREDERICO DE SOUSA ALMEIDA DUARTE - 19/07/2019 13:13:11  
<https://pje.tjma.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=19071913131175300000020515601>  
Número do documento: 19071913131175300000020515601

Num. 21638716 - Pág. 2

Proc. 0806422-18.2019.8.10.0040

**Vistos, etc.**

QUALITECH ENGENHARIA LTDA qualificada nos autos, ajuizou a presente AÇÃO DE COBRANÇA em face do MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ, objetivando, em síntese, o recebimento dos valores discriminados nos autos, instruindo o pedido com os documentos acostados à inicial.

Realizada audiência de conciliação (id. 21343481), as partes solicitaram o prazo de 05 (cinco) dias para eventual composição amigável, juntando aos autos (id s. 21609688 e 21638414) proposta de acordo para pôr fim a demanda. Autos conclusos.

**Relatados, decido.**

Note-se que as partes acostaram ao feito um termo de acordo com a observância de todos os requisitos legais, não havendo vício a macular a manifestação da vontade dos transigentes, devendo-se tão somente, como providência deste juízo, homologar judicialmente a transação levada a efeito pelos patronos das partes, no termos do art. 487, III, *b* do CPC.

Isto posto, homologo a transação entabulada pelas partes para declarar extinto o presente feito, com resolução de mérito, nos termos do art. 487, III, *b* do Código de Processo Civil, devendo-se proceder de conformidade com os termos do



Assinado eletronicamente por: JOAQUIM DA SILVA FILHO - 22/07/2019 15:23:11  
<https://pje.tjma.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=19072215231097700000020562252>  
Número do documento: 19072215231097700000020562252

Num. 21688327 - Pág. 1

acordo, ficando desde já autorizada a retirada de documentos que instruem o processo, a serem entregues a pessoa interessada, mediante recibo. Custas dispensadas na forma do art. 90 §3º, CPC. Honorários conforme os termos da transação. Com o trânsito em julgado, remetam-se os autos a Contadoria Judicial para atualização, na forma pretendida, a fim de que sejam expedidas as guias de pagamento.

P.R.I.C.

Imperatriz, 22 de julho de 2019.

Juiz JOAQUIM da Silva Filho

**Titular da Vara da Fazenda Pública**



Assinado eletronicamente por: JOAQUIM DA SILVA FILHO - 22/07/2019 15:23:11  
<https://pje.tjma.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=19072215231097700000020562252>  
Número do documento: 19072215231097700000020562252

Num. 21688327 - Pág. 2