

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

NATHALIA CHAVES BEZERRA

**MEIOS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ENVOLVENDO A
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: o papel da Advocacia Pública na sua disseminação e
efetivação**

São Luís

2017

NATHALIA CHAVES BEZERRA

**MEIOS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ENVOLVENDO A
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: o papel da Advocacia Pública na sua disseminação e
efetivação**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão para a obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Aleksandro Rahbani Aragão Feijó

São Luís

2017

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

Bezerra, Nathalia Chaves.

Meios consensuais de resolução de conflitos envolvendo a Administração Pública : o papel da Advocacia Pública na sua disseminação e efetivação / Nathalia Chaves Bezerra. - 2017.

84 f.

Orientador(a): Aleksandro Rahbani Aragão Feijó.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

1. Administração Pública. 2. Advocacia Pública. 3. Meios consensuais. 4. Resolução de conflitos. I. Feijó, Aleksandro Rahbani Aragão. II. Título.

NATHALIA CHAVES BEZERRA

**MEIOS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ENVOLVENDO A
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: o papel da Advocacia Pública na sua disseminação e
efetivação**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão para a obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Aleksandro Rahbani Aragão Feijó (Orientador)

Examinador 1

Examinador 2

Às minha avós, Antônia Fernandes Chaves e Zélia Gonçalves da Silva Bezerra, *in memoriam*.

Aos meus pais e à minha irmã, José Manoel da Silva Bezerra, Maria de Fátima Chaves Bezerra e Andressa Chaves Bezerra, pelo infinito amor e cuidado que transcende galáxias.

A todas as pessoas que acreditam num mundo mais justo e fraterno.

AGRADECIMENTOS

À memória de Antônia Fernandes Chaves, avó querida, por quem nutro eterna admiração e amor. Sem você o presente não seria uma realidade.

Ao meu pai, Manoel, pela sua imensa sabedoria, luz e amor que preenchem meus dias. Obrigada por me apresentar os livros, a música e as estrelas.

À minha mãe, Fátima, por ser meu maior exemplo de determinação e força. Obrigada por estar sempre trazendo meus pés ao chão.

À minha irmã, Andressa, por ser minha maior companheira e confidente. Estou sempre a sorrir contigo!

À minha tia, Maria de Lourdes, pelo exemplo de uma vida inteira dedicada a Deus. Obrigada por plantar as bases da religiosidade e do conhecimento espiritual que guardo em mim. Tu és luz e sorriso constantes!

Aos meus amigos, em especial a Nathalia, Maíse, Octávio e ao Ninho do Amor, com quem sei que sempre poderei contar. Com vocês a vida é mais colorida!

Ao Gabriel, amigo eterno que a vida me trouxe. Obrigada pelos tantos momentos vividos juntos.

Ao Professor Alexsandro Rahbani, pela orientação ao longo desses meses e pela constante disponibilidade em ajudar-me. Sou muito grata por sua dedicação.

À Professora Maria da Glória, que gentilmente aceitou compartilhar comigo seu acervo de conhecimentos e bibliografias, disponibilizando seu tempo a orientar-me. És um grande exemplo de compromisso e amor à academia.

Por fim, a todos aqueles que me inspiraram de alguma forma, trocando experiências e histórias, numa sincronia constante de aprendizado: sou fruto dessa convivência!

“A justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta.”

(Ruy Barbosa)

RESUMO

O Novo Código de Processo Civil, que passou a vigor em 2016, trouxe consigo grandes mudanças na forma de se enxergar a resolução de controvérsias, tendo em vista a disseminação dos meios consensuais como formas de solucionar adequadamente as demandas sociais. Certo é que a política de pacificação social já vinha sendo incentivada anteriormente, destacando-se a Lei nº 13.140/2015 e a Resolução CNJ nº 125/2010, que introduziram as primeiras mudanças concretas em nosso ordenamento. Entretanto, não se pode olvidar das iniciativas já existentes, a exemplo da Semana Nacional de Conciliação e de Leis que já buscavam o consenso como melhor forma de se atingir bons resultados e de forma célere. Dessa forma, considerando os dados trazidos pelos Relatórios elaborados pelo Conselho Nacional de Justiça, que apontaram o Poder Público como o maior litigante, torna-se essencial incentivar e tornar efetivos esses meios consensuais também nos processos que figuram como parte a Administração Pública, exercendo papel fundamental para tanto a atuação dos Advogados Públicos, na medida em que representam o Estado judicial e extrajudicialmente. Emprega-se o método dedutivo de abordagem, através de revisão bibliográfica e coleta de dados, determinada pelo procedimento de documentação indireta.

Palavras-chave: Meios consensuais. Resolução de conflitos. Administração Pública. Advocacia Pública.

ABSTRACT

The new Civil Procedure Code, that began its validity in 2016, brought with itself big changes in the way to see the conflict resolution, in view of the dissemination of consensual means as ways to solve properly the social demands. The politics of social pacification had already been incentivated before, highlighting the Law n. 13.140/2015 and the Resolution CNJ n. 125/2010, that introduced the first concrete changes in our judicial order. However, it can't be omitted the already existing initiatives, as an example of the National Mediation Week and Laws that already searched the consensus as a better way to achieve good results and as a fast form. Therefore, considering the data brought by the reports elaborated by the National Justice Council, that appointed the public power as the bigger litigant, becomes essential to incentivate and to make effective these consensual means as well as in the processes that figure the Public Administration as a part, exercising a fundamental role to the performance of Public Lawyers, in the extent that represent the state judicially and extrajudicially. Employers the deductive method of approach, through the bibliographic revision and collecting of data, determined by the procedure of indirect documentation.

Key-words: Alternative Dispute Resolution. Conflict resolution. Public Administration. Public Law.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Número de Tribunais participantes	26
Gráfico 2 –	Pessoas atendidas.....	27
Gráfico 3 –	Força de trabalho (média diária).....	27
Gráfico 4 –	Audiências e acordos na Justiça Federal	28
Gráfico 5 –	% Audiências Realizadas na Justiça Federal	28
Gráfico 6 –	% Acordos efetuados na Justiça Federal	29

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CCAF	Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal
CEJUSC	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
DPJ	Departamento de Pesquisas Judiciárias
NCPC	Novo Código de Processo Civil
NUPEMEC	Núcleo Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos
RPV	Requisição de Pequeno Valor
STF	Superior Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	OS MEIOS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NA ATUAL CONJUNTURA BRASILEIRA	14
2.1	Autocomposição	18
2.1.1	Negociação	22
2.1.2	Conciliação	24
2.1.3	Mediação	30
2.2	Heterocomposição	35
2.2.1	Arbitragem.....	35
3	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS MEIOS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS	39
3.1	Autocomposição e a fazenda pública	43
3.1.1	Negócios jurídicos processuais envolvendo a Administração Pública	43
3.1.2	Mediação e a Administração Pública	47
3.1.3	Conciliação e a Administração Pública.....	54
3.2	Heterocomposição e a fazenda pública	56
3.2.1	Arbitragem e a Administração Pública	56
4	DAS CÂMARAS DE RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONTROVÉRSIAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS	64
4.1	As Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos	65
4.2	Os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania - Cejuscs	68
4.3	A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF	71
5	CONCLUSÃO	77
	REFERÊNCIAS	79

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a conquista da redemocratização e a vigência da Constituição Federal de 1988 trouxeram consigo a ânsia pela efetivação dos mais diversos direitos, estes tão violados e negligenciados no período ditatorial militar a que esteve submetido o país por vinte e um anos. Nesta baila, inseriu-se o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário através do inciso XXXV do artigo 5º, ganhando *status* de direito fundamental.

Essa conjuntura foi determinante para que ocorresse um verdadeiro “boom” contencioso, resultando nos 102 milhões de processos em tramitação¹ no país, de acordo com o Relatório elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2016) “Justiça em Números”, de 2016². Comparando-se essa alarmante quantidade de processos com o número de magistrados ativos, que totalizam 17.338 mil, incluindo juízes de 1º grau, desembargadores e ministros dos Tribunais Superiores (CNJ, 2016, p. 37), conclui-se pela completa inviabilidade de julgamento em tempo hábil destes, o que acaba por gerar um desprestígio social frente à tutela do Estado na pacificação social.

Nota-se a importância e o relevo de se buscar por maneiras outras, mas não menos eficientes, de se atingir a resolução de litígios, como meio não só de se alcançar a tão almejada celeridade de resultados, mas também de proporcionar às partes a melhor forma de se lidar com o caso concreto. É sobre o que trata o chamado “sistema multiportas” a ser analisado no presente trabalho monográfico, discutindo-se a utilização dos meios consensuais de resolução de litígios, incentivados pelo Novo Código de Processo Civil.

A grande tônica do NCPC é justamente promover uma nova forma de lidar com os conflitos sociais, adotando o incentivo aos meios consensuais de solução de controvérsias, como já se vê em muitos países e com grandes resultados, a exemplo da Inglaterra e dos Estados Unidos (FRANCO, 2016). Portanto, tendo em vista o fato de a Administração Pública figurar como a maior litigante judicial, conforme dados extraídos pelo Conselho Nacional de Justiça (2012), em “Cem Maiores Litigantes”, publicado em 2012, a utilização aqui de tais meios pode ser de grande valia no propósito de desafogar o Judiciário, bem como de tornar mais eficaz a prestação do serviço público.

¹ Conforme consta no Relatório Justiça em Números (CNJ, 2016, p. 17), “o termo ‘processos que tramitaram’ que antigamente se referiam à soma dos casos novos e pendentes, passaram a ser computados pela soma dos casos baixados e pendentes. Este universo de processos, que em 2014 era de 100 milhões e em 2015 passou a ser de 102 milhões, representa o montante de casos que o judiciário precisou lidar durante o ano, entre os já resolvidos e os não resolvidos”.

² O Relatório Justiça em Números 2016 corresponde ao ano-base 2015.

É nesse contexto que se insere a importância da discussão acerca da forma como se conduzem os litígios, tendo em vista seu impacto direto na sociedade, uma vez que o convívio com o outro costuma provocar divergências de pensamentos e interesses. Dessa forma, o Estado precisa se mostrar apto a resolver os impasses trazidos a ele, buscando sempre por celeridade e justiça.

Nessa perspectiva de estudar e estimular o emprego desses meios consensuais de resolução de disputas em que figuram como parte a Administração Pública é que se desenvolve este trabalho, que está dividido em três capítulos. Adotou-se, para tanto, o método dedutivo de abordagem, por meio de revisão bibliográfica e coleta de dados, determinada pelo procedimento de documentação indireta. A investigação se deu através de levantamento de bibliográfico de documentos, consultando-se normas específicas, livros e publicações disponíveis no meio eletrônico.

Consideraram-se como fonte de pesquisa, também, os relatórios publicados pelo Conselho Nacional de Justiça, cujos materiais integram o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), dos quais se retirou indicadores quantitativos e percentuais relativos à quantidade de processos em tramitação no Poder Judiciário, bem como a quantidade de acordos provenientes da autocomposição, entre outros dados referentes à Semana Nacional da Conciliação nos anos de 2014, 2015 e 2016.

Assim, no primeiro capítulo, abordam-se alguns dos principais meios consensuais de conflitos, mais especificamente a negociação, a conciliação, a mediação e a arbitragem, com o objetivo de analisar suas características e vantagens.

No segundo capítulo, o foco recai sobre as especificidades de se utilizar os meios consensuais de resolução de controvérsias das quais façam parte a Administração Pública, levando em consideração as limitações impostas, dentre outros, pelos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado, da indisponibilidade do interesse público e da legalidade em sentido estrito. De um modo geral, objetiva-se analisar as hipóteses em que se admite o emprego desses meios e os seus benefícios.

Por sua vez, o terceiro e último capítulo expõe o cenário atual relativo às Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, assim como dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) e da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), analisando seus aspectos estruturais.

Ao longo do trabalho monográfico demonstra-se a salutar importância que a Advocacia Pública tem de implementar o uso dos meios consensuais de resolução de disputas, tendo em vista o fato de ser a máquina pública a maior litigante judicial existente. Seria esta,

então, a grande aposta para colocar em prática os ideais trazidos pelo Novo Código de Processo Civil, condizentes com os hodiernos anseios sociais por uma nova forma de se conduzir os litígios.

2 OS MEIOS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NA ATUAL CONJUNTURA BRASILEIRA

A Constituição Federal de 1988, marcadamente caracterizada por seu aspecto amparador e prestacional, inaugurou uma época de grande proteção aos direitos individuais e sociais em uma sociedade que sentia urgência no seu usufruto, cujo maior garantidor de sua efetivação é o Poder Judiciário, na medida em que é hoje o principal responsável por dirimir conflitos de interesses³. No entanto, como bem ponderou Lucas (2005, p. 174),

A consagração de novos direitos e de novos atores fez com que o conflito social se transmutasse da zona política para a seara judicial, campo legítimo para responder as demandas sociais que, agora em diante, também passam a ser questões jurídicas. Instala-se assim uma realidade paradoxal, caracterizada, ao mesmo tempo, pela consagração formal de direitos sociais, provocadora de uma explosão de litigiosidade e pela incapacidade da estrutura judiciária em responder a essa mesma explosão, que por problemas de natureza organizacional, quer por problemas advindos da crise teórica do modelo liberal de Jurisdição.

Assim, a prestação jurisdicional não é capaz de corresponder à expectativa que nela se deposita quanto ao seu resultado, tendo em vista a falta de estrutura existente para atender às demandas de uma sociedade cada vez mais dinâmica e conflituosa, de forma que é de extrema importância garantir a efetivação do acesso à justiça, princípio basilar dos direitos humanos⁴, recorrendo-se a outras maneiras de se compor os conflitos. Nessa perspectiva, Cappelletti e Garth (1988, p. 11-12) afirmam que

De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar o direito de todos.

³ Refere-se ao princípio da inafastabilidade da Jurisdição, presente na CF/1988, bem como no CPC/2015, respectivamente:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; (BRASIL, 1988).

⁴ Sobre o tema, Eidt (2017, p. 84) complementa afirmando que “[...] antes mesmo da modificação introduzida pela Emenda Constitucional 45, o Brasil já se encontrava adstrito à regra de uma duração razoável do processo, em razão de ser signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969). Consta no referido diploma, em seu art. 8, inciso I, que ‘Toda pessoa terá direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável [...]’. No entanto, é certo que a previsão da garantia dentro do texto constitucional tona mais cogente o seu cumprimento, além de ampliar o seu conhecimento”.

Segundo dados colhidos pelo Relatório “Justiça em Números”, elaborado pelo CNJ em 2016, existem 102 milhões de processos em tramitação no Brasil. Comparando-se essa imensa quantidade de processos com o número de juízes ativos no país, que totalizam 17.338 mil, incluindo juízes de 1º grau, desembargadores e ministros dos Tribunais Superiores (CNJ, 2016, p. 37), conclui-se pela completa inviabilidade de julgamento em tempo hábil destes, o que compromete o ideal de justiça, uma vez que não basta que haja resposta do Estado, essa tutela precisa ser tempestiva, sob pena de se tornar improfícua.

A característica social brasileira mencionada, referente à situação de violação de direitos e posterior garantismo constitucional, de fato é extremamente relevante na busca por respostas acerca do porquê do excesso de judicialização no país. Atualmente, outro fator que contribui sobremaneira na questão é o fato de que, para serem efetivamente usufruídos, os direitos previstos necessitam de um bom amparo do serviço público, que se mostra precário e insuficiente, resultando em ampla insatisfação e litigiosidade.

De mais a mais, certo é que a cultura da litigiosidade está presente no cenário brasileiro e é alimentada desde o início pelos próprios cursos de graduação em Direito, que precisam ter suas grades reformuladas para aproximar os alunos das técnicas de resolução extrajudiciais de conflitos, vez que a educação é a única forma efetiva de abrir os horizontes das novas gerações de juristas do país. Nesse sentido, Santos (2011, p. 94) afirma:

Penso que a educação jurídica deve ser uma educação intelectual, interdisciplinar e profundamente imbuída da ideia de responsabilidade cidadã, pois só assim poderá combater os três pilares da cultura normativista técnico-burocrática a que fiz referência: a ideia da autonomia do direito, do excepcionalismo do direito e da concepção tecnoburocrática dos processos.

Conforme elucidada Franco (2016, p. 410), em países com o sistema jurídico mais desenvolvido, há fortemente o estímulo aos meios “alternativos” de solução de controvérsias, a exemplo do que ocorre na Inglaterra e nos Estados Unidos, nos quais há grande estímulo à composição pré-processual. No que se refere aos Estados Unidos, o autor afirma que

Também o ensino praticado nas escolas norte-americanas, desde a base, se destina a inculcar na sociedade uma cultura de pacificação social. Vicente de Paula Ataíde Júnior confirma que naquele país ‘parece haver disseminada uma verdadeira cultura do acordo extrajudicial’, já que ‘cerca de 80% das controvérsias são resolvidas pelos sistemas alternativos de soluções de conflitos, como mediação e arbitragem’.

Com o escopo de modernizar o processo e seus procedimentos, trazendo respostas mais céleres aos conflitantes, foi publicado, em 2015, o NCPC, que entrou em vigência em 18

de março de 2016. Em seu bojo foram incorporadas disposições contidas na Resolução nº 125/2010 do CNJ (2010, s/p), a qual dispõe sobre a “[...] política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário”.

Algumas das medidas contidas na Resolução que influenciaram diretamente a feitura do NCPC foram considerar a mediação e a conciliação instrumentos de pacificação social, bem como instituir a criação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc).

No que tange aos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, previstos no art. 8º da Resolução nº 125 do CNJ, constituem-se no local em que as sessões de mediação e conciliação deverão ser realizadas, por meio de profissionais habilitados. No entanto, como bem argumentou Eidt (2017, p. 102), “[...] a instalação desses centros se aproveita da mesma estrutura física dos fóruns e dos tribunais, o que prejudica a sua identificação como espaço informal, aconchegante e acolhedor para as partes dialogarem”.

Vale destacar que os Cejusc são gerenciados pelos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), vinculados aos Tribunais, nos âmbitos estaduais e federais. Tais Núcleos “[...] são os responsáveis pela materialização da política pública judiciária, desenvolvendo concretamente o gerenciamento dos trabalhos juntos aos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania” (AQUINO, 2017, p. 254). Assim, a mencionada autora complementa:

[...] os Núcleos exercem uma função política junto aos tribunais, exercendo um controle administrativo sobre o planejamento e o gerenciamento das ações e metas para o cumprimento da política judiciária. Ademais, os Núcleos atuam na interlocução entre os tribunais e os Centros, como também, junto às instituições parceiras, ou seja, tem a incumbência de intermediar a execução de ações específicas que visem a desjudicialização dos conflitos (AQUINO, 2017, p. 255).

Com vistas a deixar de focar apenas no julgamento de demandas, o NCPC objetiva a efetiva solução do conflito, possibilitando um “[...] redimensionamento e democratização do próprio papel do Poder Judiciário e do modelo de prestação jurisdicional pretendido” (CUNHA, 2016, p. 652). Entende-se, assim, conforme elucidam Nunes e Teixeira (2013, p. 67), que “[...] o acesso à justiça democrático exige que as autonomias dos cidadãos sejam respeitadas não somente no momento da gênese do direito, mas sobretudo no momento aplicativo”.

Segundo Cunha (2016, p. 651), a ideia é apresentar às partes o meio mais adequado à solução da controvérsia, de forma que nem sempre a judicialização será a mais

indicada. Leva-se em conta aqui questões tanto psicológicas, emocionais e afetivas, quanto negociais e lucrativas, a depender da matéria discutida. Importa salientar, como será discutido mais à diante, que, antes de tudo, deve haver disponibilidade material e processual do objeto discutido, a fim de que seja permitida a utilização dos meios extrajudiciais.

A essa visão de direcionamento adequado à resolução do conflito convencionou-se chamar sistema “multiportas”, cuja expressão decorre de uma metáfora, segundo a qual, como explica Cunha (2016, p. 637), “[...] seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas; a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação, ou da conciliação, ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal”.

Assim, ao lado do NCPC, foi promulgada no mesmo ano a Lei 13.140/2015 (Lei da Mediação), assim como também foi modificada a Lei nº 9.307/96 (Lei de Arbitragem) pela Lei nº 13.129/2015, as quais trouxeram regulamentação de forma mais clara e precisa acerca das possibilidades de utilização de meios consensuais de resolução de litígios. A análise geral das mencionadas leis será realizada no decorrer deste capítulo, ao se estudar cada um desses respectivos meios de resolução consensual de conflitos.

Ao contrário da mediação – que passou a ser mencionada com a Resolução nº 125 do CNJ –, a previsão de utilização da conciliação e da arbitragem já existia no ordenamento jurídico brasileiro, no entanto, pouquíssimo utilizadas, por motivos que incluem, antes de tudo, uma cultura fortemente enraizada de litígio, mas também pela falta de estrutura do próprio Poder Judiciário em viabilizar o consenso. Nesse sentido, explica Cunha (2016, p. 650) que

Primeiro, o juiz foi formado para julgar, não tendo preparação satisfatória para adoção das técnicas de convencimento ou de ajuda à obtenção da autocomposição. Segundo, o juiz tem suas preocupações voltadas para o julgamento e as prolações das decisões a seu cargo, não reunindo as condições de tempo para as tentativas de autocomposição. Terceiro, o ambiente da sala de audiência, que ostenta símbolos formais que intimidam, não se revelam adequados nem satisfatórios para convencer as partes a uma autocomposição. Quarto, não é igualmente adequado aglutinar a função de conciliador e julgador, pois muitas das informações prestadas na sessão de conciliação influenciam o convencimento, eliminando o sigilo e a confidencialidade que são relevantes para que se tente obter a autocomposição. Quinto, não há distinção satisfatória entre conciliação e mediação, nas sendo utilizadas as técnicas corretas para cada caso específico.

Sendo assim, analisar os meios consensuais de resolução de conflitos exige, inicialmente, esclarecer quais meios são esses, seus procedimentos e suas aplicabilidades legais, tendo como parâmetro o Novo Código de Processo Civil, bem como as leis específicas que os disciplinam. No entanto, antes de adentrar ao objeto de estudo, importa esclarecer que

o chamado meio consensual é também chamado de “alternativo”⁵ ou mesmo “equivalente jurisdicional”⁶. Calmon (2013, p. 82), por sua vez, prefere chamar os institutos em estudo de “meios adequados de solução de conflitos” ou “meios adequados de pacificação social”.

Cabe aqui mencionar uma pequena ressalva ao que se chama meio “alternativo” de resolução de conflito, visto que, conforme ensina Cunha (2016, p. 637), o NCPC adotou o sistema multiportas, segundo o qual se objetiva dar a cada caso concreto o meio mais apropriado à resolução do litígio, considerando suas peculiaridades e deixando de lado todo o automatismo e formalismo inerentes ao antigo sistema de jurisdição, garantindo-se maior efetividade à prestação do serviço público.

Tais meios podem ocorrer de forma extrajudicial, por prescindir da atuação direta do Judiciário para que o litígio entre as partes seja dirimido, o que não significa uma completa ruptura com esse Poder, já que o NCPC estabelece a necessidade de, depois de reduzida a termo a autocomposição, ser esta homologada pelo juiz⁷.

Conforme leciona Calmon (2013, p. 25), são tipos de solução de conflitos a autotutela, a autocomposição, a heterocomposição e a tutela jurisdicional. Como o presente trabalho monográfico irá se ater aos meios consensuais de resolução de controvérsias, analisar-se-á a seguir a autocomposição e a heterocomposição.

2.1 Autocomposição

Entende-se por autocomposição a capacidade das partes em resolverem, por si próprias, o litígio ou a disputa, sendo conceituada por Calmon (2013, p. 47) da seguinte forma:

Autocomposição é a solução do litígio por decisão consensual das próprias pessoas envolvidas no conflito. Distingue-se da tutela jurisdicional porque enquanto esta é uma solução heterocompositiva exercida mediante a imposição de um terceiro imparcial, na autocomposição não há imposição e a solução é *parcial* (por obra dos próprios envolvidos).

⁵ Calmon (2013, p. 81) explica que a utilização desse termo se deu em razão da tradução literal dos chamados *Alternative Dispute Resolution* – ADR, nomenclatura que vem sendo utilizada mundialmente.

⁶ Conforme esclarece Didier Jr. (2007, s/p), “[...] equivalentes jurisdicionais são as formas de solução de conflitos não-jurisdicionais. São chamados de equivalentes exatamente porque, não sendo jurisdição, funcionam como técnica de tutela dos direitos, resolvendo conflitos ou certificando situações jurídicas”.

⁷ 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.

§ 11. A autocomposição obtida será reduzida a termo e homologada por sentença.

Atenta-se ao fato de que existem algumas formas principais de se atingir tal resultado: através da transação, da submissão, da renúncia, da mediação e da conciliação.

Segundo Calmon (2013, p. 57-66), da autocomposição pode-se alcançar os seguintes resultados: i) transação, referente a concessões mútuas entre as partes; ii) submissão, na qual há o reconhecimento da procedência do pedido da parte autora, prescindindo da concordância da parte contrária; e iii) renúncia da pretensão deduzida pelo autor da demanda, referindo-se aqui ao direito material.

São mecanismos à obtenção da autocomposição a conciliação e a mediação, porém, aqui, há a coordenação de um terceiro – o conciliador e o mediador, respectivamente. Além do mais, a autocomposição pode ocorrer judicial ou extrajudicialmente. Sobre o tema, Neves (2016, p. 1860) leciona que

Prefiro o entendimento de que a autocomposição judicial seja aquela realizada quando já existir processo judicial em trâmite, de forma que mesmo que realizada extrajudicialmente sua homologação pelo juízo para extinção do processo em trâmite a torna judicial. Também nesse caso o termo decisão utilizado pelo art. 515, II, do Novo CPC⁸ representará decisão interlocutória que resolve parcialmente o mérito, sentença e decisão monocrática do relator.

Indo mais além, Tartuce (2016, p. 36) classifica a autocomposição em unilateral e bilateral, sendo a primeira promovida através da renúncia, da desistência ou do reconhecimento jurídico do pedido, enquanto a segunda forma de autocomposição, também chamada autocomposição bilateral facilitada, decorre da conciliação e da mediação.

Através dos meios acima elencados, possibilita-se às partes a promoção do consenso, que “[...] vem sendo a tônica nas organizações, na legislação e na atuação dos órgãos estatais na administração da justiça por ser extremamente vantajoso que as partes se comuniquem para verdadeiramente buscar a superação do impasse” (TARTUCE, 2016, p. 27). Assim, conforme Tartuce (2016, p. 27)

Para tanto, devem ser disponibilizados tanto mecanismos prévios como incidentais em relação à demanda. Como lembra Rodolfo de Camargo Mancuso, a autocomposição pode ocorrer ‘no plano pré-processual (por submissão ao direito da parte, acordos diversos, ajustamentos de conduta, remissão de dívidas) ou no plano judiciário, conciliando-se as partes’.

⁸ Art. 515. São títulos executivos judiciais, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título:
II - a decisão homologatória de autocomposição judicial; (BRASIL, 2015b).

Imprescindível à autocomposição é a existência de disponibilidade do direito material, em se tratando de autocomposição pré-processual, bem como disponibilidade material e processual, caso o conflito já esteja judicializado. Quanto ao direito material, nota-se uma tendência do legislador em já trazer de forma explícita os casos em que não se admitirá tal meio de resolução de litígios, a exemplo do que ocorria na Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade).

Deve-se tomar cuidado quanto a essa suposta impossibilidade, em razão de a Lei nº 13.140/2015 ter trazido, no § 4º, do art. 36, a possibilidade de se utilizar os órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública da conciliação, desde que com autorização expressa do magistrado responsável pela condução da ação de improbidade.

O entendimento destacado é confirmado pelo Enunciado nº 617 do Fórum Permanente de Processualistas Civis, aprovado em Florianópolis (2017), que afirma: “(art.3º, §2º; art. 36, §4º da Lei 13.140/2015; art. 17, §1º da Lei n.º 8.429/1992) A mediação e a conciliação são compatíveis com o processo judicial de improbidade administrativa. (Grupo: Mediação e conciliação (CPC e Lei 13.140/2015))”.

Na discussão sobre o que poderia ser considerado direito materialmente disponível, Lima (1986, p. 225) o conceitua como sendo “[...] aquele que pode ou não ser exercido por seu titular, não existindo norma cogente a impor o cumprimento do preceito sob pena de nulidade ou anulabilidade do ato praticado com sua infringência”. Portanto, deve haver a faculdade do titular do direito em dispor do mesmo ou não, devendo o seu objeto ser certo, determinado e preciso.

Tal análise deve ser feita com cautela, uma vez que, conforme bem ponderou Tartuce (2016, p. 29), “[...] ainda que o direito seja, em alguma medida, indisponível, é imperioso reconhecer que ele pode ter aspectos quantitativos negociáveis”, de forma que, ainda que o objeto do litígio seja indisponível, o efeito pecuniário da sentença condenatória pode ser transacionada entre as partes, a exemplo do que ocorre no direito a alimentos (MANCUSO, 2014, p. 29).

Assim, é importante frisar que, mesmo que o direito seja considerado indisponível, dever-se-á analisar os efeitos dele decorrentes, pois quando se tratar de direitos disponíveis, a transação poderá ser plena, enquanto que, em se tratando de direitos indisponíveis, a transação ainda assim poderá ocorrer, porém de forma parcial (NERY; NERY JUNIOR, 2016, p. 1000).

É, inclusive, o que prevê o art. 3º da Lei de Mediação, segundo o qual pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre i) direitos disponíveis; ou ii) direitos

indisponíveis que admitam transação. Sendo que, conforme aduz o § 1º do mencionado artigo, a mediação poderá versar sobre todo o conflito ou parte dele.

Imperioso analisar, também, a disponibilidade processual da demanda nos casos já judicializados, sendo essa a outra vertente da disponibilidade. Segundo Tartuce (2016, p. 32), o princípio da disponibilidade processual (tutela jurisdicional) é corolário do direito de ação, encontrando restrições em sua aplicação somente nos casos em que a demanda dispuser sobre direitos indisponíveis.

Percebe-se, pois, que “[...] o Direito processual se preocupa em assegurar a tutela adequada do Direito material” (TARTUCE, 2016, p. 32), existindo no NCPC diversos dispositivos informadores, dentre os quais se cita o art. 341, I⁹, e 392¹⁰, por exemplo, que trazem no seu bojo expressamente os casos em que não se admite a disponibilidade processual.

Como forma de garantir um processo mais democrático, o NCPC¹¹ não só manteve vários dos negócios jurídicos típicos processuais já previstos no CPC de 1973 como ampliou seu leque, a fim de que as partes convençam a melhor forma de moldar o processo ao caso concreto, convencendo seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo, devendo ser respeitadas as condições de razoabilidade e proporcionalidade, que serão fiscalizadas pelo Juiz, a fim de evitar a manipulação a benefício da parte mais poderosa.

Assim, essa técnica é possível em havendo condições razoáveis de igualdade entre as partes para negociar em termos de informação, técnica, organização e poder econômico, sob pena de recusa pelo juiz, caso haja hipótese de nulidade, inserção abusiva em contrato de adesão ou hipótese em que uma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade, conforme preceitua o parágrafo único¹² do art. 190, do NCPC.

O tema ainda se mostra apto a ensejar grandes discussões, considerando o disposto no Enunciado nº 135 do Fórum Permanente de Processualistas Civis (2017), que aduz não ser, por si só, impedimento à celebração de negócio jurídico a indisponibilidade do

⁹ Art. 341. Incumbe também ao réu manifestar-se precisamente sobre as alegações de fato constantes da petição inicial, presumindo-se verdadeiras as não impugnadas, salvo se:

I - não for admissível, a seu respeito, a confissão; (BRASIL, 2015b).

¹⁰ Art. 392. Não vale como confissão a admissão, em juízo, de fatos relativos a direitos indisponíveis. (BRASIL, 2015b).

¹¹ Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo. (BRASIL, 2015b).

¹² Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade. (BRASIL, 2015b).

direito material analisado no processo. No entanto, conforme Tartuce (2015, p. 115), é difícil concordar com o teor do Enunciado, principalmente em razão da necessidade de tutela efetiva dos direitos indisponíveis.

Após analisadas as disponibilidades materiais e processuais (caso a demanda esteja judicializada), dever-se-á encaminhar as partes ao método que melhor solucione o litígio. Portanto, serão estudados os métodos da conciliação, da mediação, da negociação e da arbitragem no presente capítulo.

2.1.1 Negociação

A negociação consiste no meio autocompositivo mais comum, bastando que os envolvidos estejam dispostos a dialogar e a encontrar uma solução vantajosa a ambos. Aqui não há a intervenção de um terceiro, como ocorre na mediação, na conciliação e na arbitragem.

Trata-se do meio mais básico de resolver as controvérsias, sendo também o menos custoso e amplamente estimulado pelo ordenamento jurídico. Assim, considera-se como importantes princípios regedores do método de negociação, conforme lição de Garcez (2004, p. 6-7)

Não negociar sobre posições (geralmente fechadas), mas considerar os interesses; separar as pessoas dos problemas (tratando o outro sempre com respeito, confiança e consideração); fixar-se nos reais interesses envolvidos (desejos e preocupações) e não nas posições formais adotadas (de rigidez ou condita fechada); imaginar, criativamente, opções alternativas, com ganhos recíprocos.

Nesse sentido, o NCPC estabelece em seu art. 200 que “os atos das partes consistentes em declarações unilaterais ou bilaterais de vontade produzem imediatamente a constituição, modificação ou extinção de direitos processuais”.

Por sua vez, Dante e Almeida (2006, p.20) complementam, afirmando ser importante no momento da negociação estabelecer estratégias, tais como: “i) objetivos tangíveis; ii) objetivos emocionais e simbólicos; iii) resultados desejados; iv) impactos esperados nos relacionamentos”. Dessa forma, deve-se observar de certos requisitos, tais como: i) separar as pessoas do problema; ii) concentrar-se nos interesses; iii) buscar alternativas de ganhos mútuos; iv) encontrar critérios objetivos (DANTE; ALMEIDA, 2006, p. 21-22).

As técnicas mencionadas permitem mais efetividade na realização de acordos, visto que fortalece os vínculos interpessoais. Lembrando que o acordo obtido pelos interessados deverá ser homologado judicialmente para que obtenha status de título executivo judicial. Segundo Colaiácovo e Colaiácovo (1999, p. 19)

A valorização da negociação como instrumento idôneo de tratamento de conflitos revela a tendência de mudança de paradigmas, com a diminuição do enfoque “ganhar-perder” (baseando o antagonismo) e o crescimento do enfoque cooperativo, baseado na satisfação de interesses.

Como dito, a negociação foi amplamente incentivada no ordenamento jurídico brasileiro, cabendo aqui especial destaque ao NCPC, o qual trouxe uma gama de possibilidades a mais que o Código de Processo Civil revogado no que diz respeito aos negócios processuais típicos.

Além dos negócios processuais típicos já contemplados pelo CPC de 1973, a exemplo da possibilidade de as partes elegerem o foro competente, convencionar a suspensão do processo ou mesmo acordar sobre a distribuição diversa do ônus da prova, o NCPC trouxe novos negócios típicos, a saber: a redução dos prazos peremptórios (art. 222, § 1º); a confecção do calendário processual (art. 191); a escolha consensual do perito (art. 471); a realização da audiência de saneamento e organização em cooperação com as partes (art. 357, § 3º); bem como a realização de acordo de saneamento ou saneamento consensual (art. 364, § 2º) (CUNHA, 2016, p. 660).

O NCPC adotou um modelo cooperativo de processo, o que inclui a valorização dos litigantes como partes dinâmicas daquele, de forma que agora podem adequá-lo às suas necessidades e interesses. Há, portanto, uma valorização da autonomia das vontades das partes, princípio este diretamente relacionado com o da cooperação, expressamente citado no art. 6º¹³ do mencionado Diploma Processual.

Como exemplo pode-se citar o art. 190 do NCPC¹⁴, segundo o qual as partes plenamente capazes poderão modificar o procedimento e ajustá-lo às especificidades da causa, convencionando sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes

¹³ Art. 6º. Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva. (BRASIL, 2015b).

¹⁴ Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo. Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade. (BRASIL, 2015b).

ou durante o processo.

Cunha (2016, p. 660) distingue os negócios jurídicos processuais em típicos e atípicos, sendo típicos todos aqueles dispostos expressamente no NCPC como possibilidades de serem usadas, e atípicos aqueles decorrentes da vontade das partes e autorizados pelo Juiz (art. 200¹⁵), tendo em vista seu papel de fiscal dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade (art. 190, parágrafo único).

A prática da negociação é válida, inclusive, às controvérsias envolvendo a Fazenda Pública, como será mais bem analisada em capítulo deste trabalho monográfico.

2.1.2 Conciliação

A conciliação é forma de autocomposição através da qual as partes resolvem o conflito que as une mediante técnicas de escuta e investigação, aceitando ou não as sugestões e opiniões apresentadas pelo conciliador, que deverá atuar de forma profissional e imparcial (TARTUCE, 2016, p. 48). Sobre o tema, Calmon (2013, p. 134) explica que

Conciliação é, pois, 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 como método a participação mais efetiva desse terceiro na proposta de solução, tendo por escopo a só solução do conflito que lhe é concretamente apresentado nas petições das partes.

Assim, é vedada qualquer forma de imposição às partes, cabendo ao conciliador aproxima-las, apontando as vantagens e desvantagens, controlando as negociações e aparando as arestas. Trata-se de método com baixo custo operacional, na medida em que não necessita de produção de provas, sendo eficaz, pois as partes estão dispostas a entrar em acordo e não necessitam da imposição de um terceiro para decidir e compor o litígio.

Além disso, o método da conciliação é indicado para dirimir conflitos que envolvam pessoas desprovidas de laços afetivos ou duradouros. Assim, ocorre quando “[...] as partes não possuam uma relação contínua, deste modo, existe a possibilidade de pôr um fim ao litígio ou até mesmo ao processo judicial de forma mais rápida e direta” (SPENGLER; SILVA, 2013, p. 135).

¹⁵ Art. 200. Os atos das partes consistentes em declarações unilaterais ou bilaterais de vontade produzem imediatamente a constituição, modificação ou extinção de direitos processuais. (BRASIL, 2015b).

Insta salientar que o método da conciliação pode se dar tanto no plano pré-processual, como nos casos já judicializados. Dessa forma, como bem destacou Silva (2015, p. 15)

A conciliação apresenta-se como um método alternativo capaz de solucionar tanto demandas jurídicas quanto extrajudiciais. Assim, quando já existe um processo, basta que um dos envolvidos no litígio demonstre a vontade de conciliar, isto é, a intenção de realizar um acordo. Em seguida, será marcada uma audiência e nesta as partes terão a oportunidade, juntamente com o conciliador, de alcançarem uma convenção que satisfaça a todos os envolvidos. Entretanto, cabe também a chamada conciliação pré-processual que ocorre nos casos em que o conflito ainda não foi judicializado. Desta maneira, podem as partes atingir um resultado que coloque um fim real ao conflito em questão.

Nota-se que a mecânica processual e suas formalidades ganham relevância no trato com os conflitos humanos, de forma que vem ocorrendo uma humanização cada vez maior do sistema processual. É importante destacar, nessa seara, que os meios consensuais de resolução “[...] abrangem aspectos não apenas jurídicos, mas também sociológicos, psicológicos e filosóficos, [razão pela qual a] interdisciplinaridade se revela um importante instrumento para a compreensão adequada da ocorrência conflituosa” (TARTUCE, 2016, p. 7).

Com o escopo de introduzir a utilização dos meios autocompositivos antes de se iniciar uma demanda judicial, o NCPC trouxe, em seu art. 334, § 8º, o estabelecimento de multa de 2% da vantagem econômica pretendida ou do valor da causa, que será revertida em favor da União ou do Estado, à parte que deixar de comparecer injustificadamente à audiência prévia de conciliação, sendo tal ato considerado atentatório à dignidade da justiça. Assim, existindo disponibilidade material e não havendo recusa expressa por ambas as partes, a audiência de conciliação ou mediação será obrigatória.

A redação do dispositivo revela, ao mesmo tempo, a urgência em se introduzir no contexto processual a prática de meios autocompositivos, mas também a provável ineficácia da imposição, haja vista não haver muitas chances de ocorrer conciliação quando uma das partes expressamente manifesta a falta de interesse em conciliar, e a outra se mostra disposta ou silenciosa.

Por outro lado, considerando a cultura de litígio existente no Brasil, a imposição trazida pelo NCPC pode servir de gatilho a um novo olhar sobre os conflitos, desde que se invista em profissionais bem preparados para assumir o papel de conciliador ou de mediador, de forma a fazer as partes compreenderem melhor a situação que as envolve e conseguirem dialogar, viabilizando mais facilmente um acordo.

Objetivando disseminar a utilização de meios autocompositivos e solucionar o maior número de processos possível, o CNJ criou a “Semana da Conciliação”, que ocorre anualmente desde 2006, bastando que os processos tenham possibilidade de acordo para que os Tribunais intimem as partes. Além do mais “[...] caso o cidadão ou instituição tenha interesse em incluir o processo na Semana, deve procurar, com antecedência, o tribunal em que o caso tramita” (CNJ, 2015a, s/p).

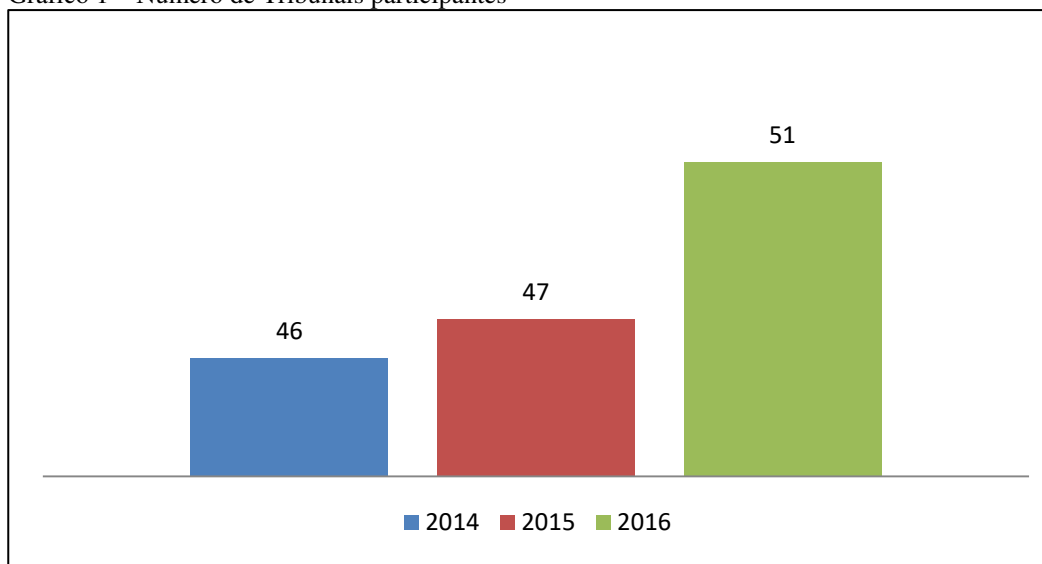
Interessante notar que, “[...] quando uma empresa ou órgão público está envolvido em muitos processos, o tribunal é orientado a fazer uma audiência prévia para sensibilizar a empresa/órgão a trazer ao mutirão boas propostas de acordo” (CNJ, 2015a, s/p). Além do mais, conforme o CNJ, “[...] as conciliações pretendidas durante a Semana são chamadas de processuais, ou seja, quando o caso já está na Justiça” (CNJ, 2015a, s/p).

Analisando os dados trazidos nas estatísticas disponibilizadas no site do CNJ, mais especificamente dos anos de 2014, 2015 e 2016, percebe-se que houve, comparando-se o número de tribunais participantes e de pessoas atendidas em 2014 e 2016, um aumento de 10,8% e de 20%, respectivamente (CNJ, 2014; 2015b; 2016b)..

Ressalta-se que os dados contidos nos gráficos referentes: i) ao número de Tribunais participantes, ii) às pessoas atendidas e iii) à média diária da força de trabalho trazem todo o contingente da Justiça Estadual, Federal e Trabalhista, em razão de não ter sido especificado nas estatísticas concedidas no sítio do CNJ o valor de cada Tribunal separado.

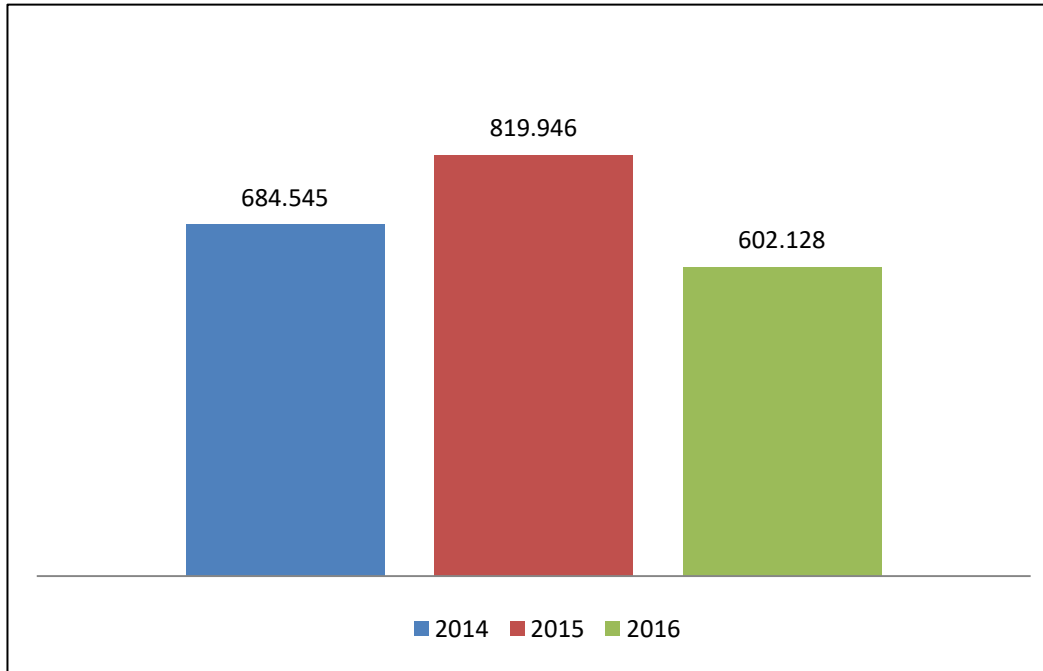
Por outro lado, os gráficos relativos: i) à porcentagem de audiências realizadas, ii) aos acordos efetuados, bem como de iii) audiências marcadas, realizadas e os acordos dela provenientes são alusivos à Justiça Federal, unicamente.

Gráfico 1 – Número de Tribunais participantes



Fonte: Adaptado de Conselho Nacional de Justiça (2014; 2015b; 2016b).

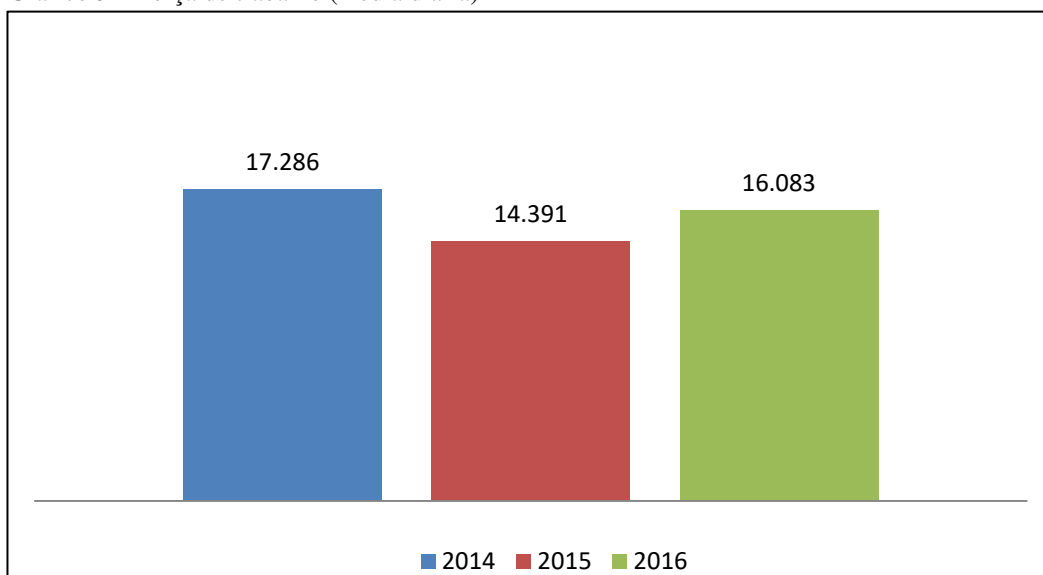
Gráfico 2 – Pessoas atendidas



Fonte: Adaptado de Conselho Nacional de Justiça (2014; 2015b; 2016b).

Com relação à média diária de força de trabalho mobilizada durante a Semana Nacional de Conciliação, observa-se que houve um decréscimo nos anos analisados, acentuando-se em 2015, mas permanecendo em 2016, quando comparado ao resultado de 2014, conforme se vê:

Gráfico 3 – Força de trabalho (média diária)

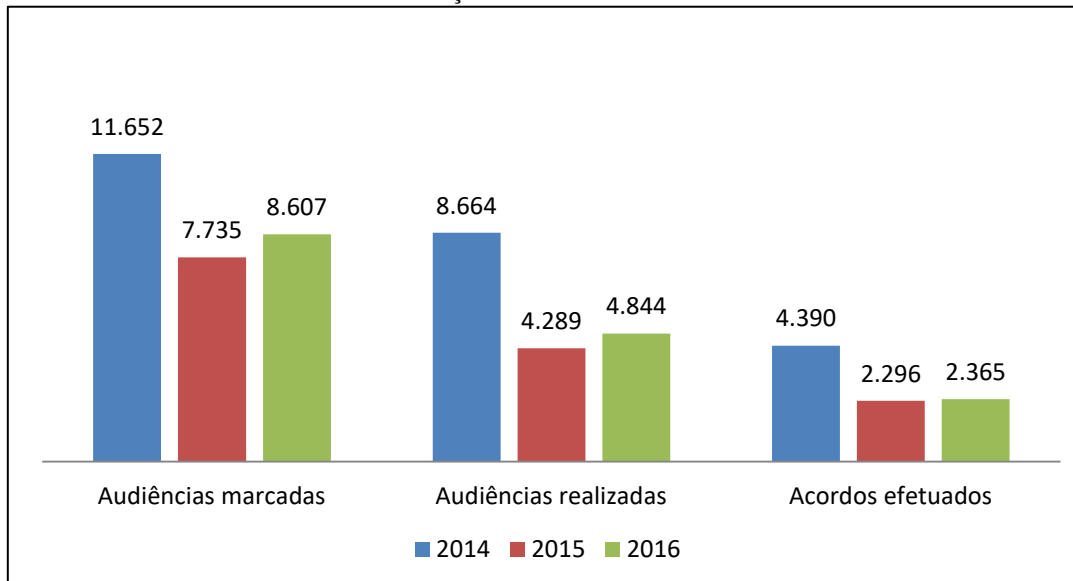


Fonte: Adaptado de Conselho Nacional de Justiça (2014; 2015b; 2016b).

Importa salientar que é falha a comparação direta entre a força de trabalho disponibilizada e a quantidade de pessoas atendidas, em razão de dois fatores, um objetivo e o outro subjetivo. O fator objetivo diz respeito à análise processual, que determina se a lide é passível de conciliação ou não. Já o fator subjetivo refere-se às próprias partes, que podem ou não querer conciliar.

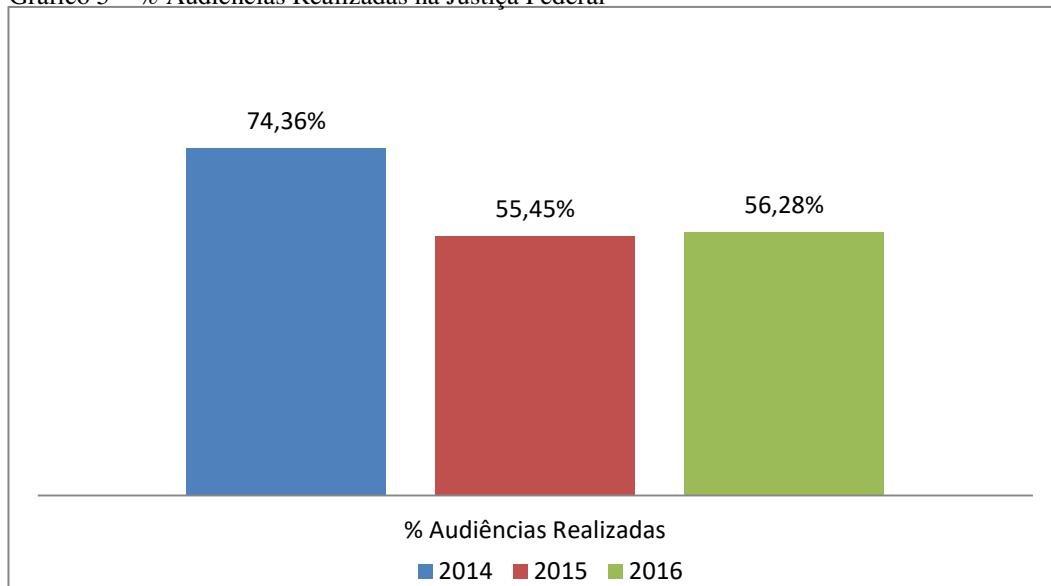
Voltando a atenção agora à Justiça Federal, tem-se que, em média, 62% das audiências marcadas são efetivamente realizadas e, destas, 50% resultam em acordo.

Gráfico 4 – Audiências e acordos na Justiça Federal



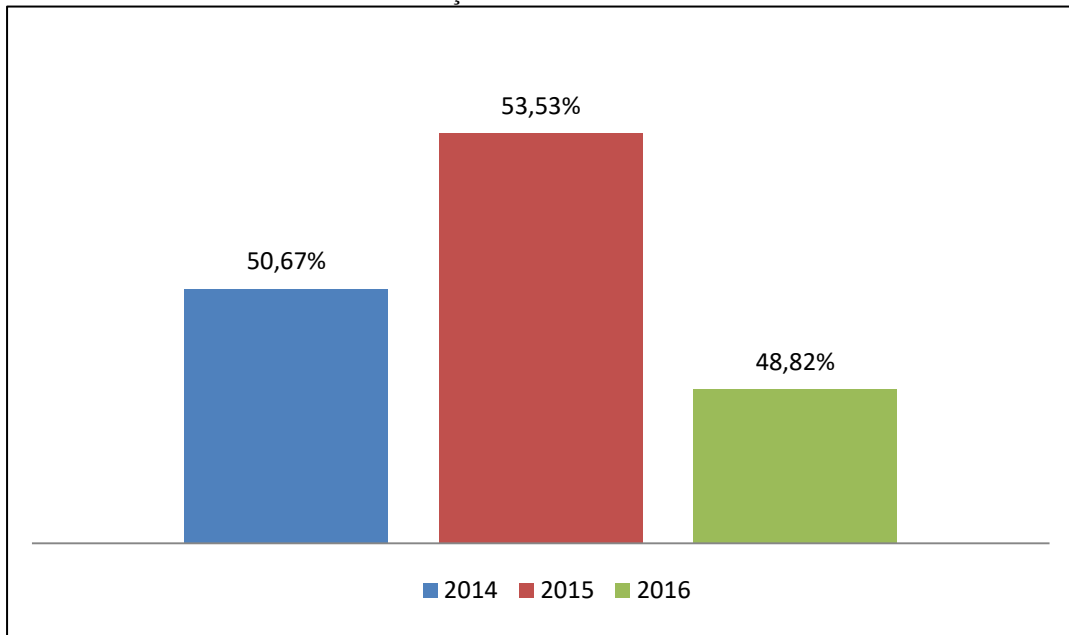
Fonte: Adaptado de Conselho Nacional de Justiça (2014; 2015b; 2016b).

Gráfico 5 – % Audiências Realizadas na Justiça Federal



Fonte: Adaptado de Conselho Nacional de Justiça (2014; 2015b; 2016b).

Gráfico 6 – % Acordos efetuados na Justiça Federal



Fonte: Adaptado de Conselho Nacional de Justiça (2014; 2015b; 2016b).

Os resultados obtidos em âmbito federal são menos expressivos que os angariados em âmbito estadual, conforme a análise dos dados reunidos nos três anos pesquisados. O motivo desse fato reside nas matérias sobre as quais versam os conflitos. Segundo o Relatório Justiça em Números (CNJ, 2016a, p. 224),

Os baixos índices de conciliação percebidos na Justiça Federal, especialmente se comparados aos verificados nas Justiças Estadual e Trabalhista, estão ligados ao perfil das demandas prevalentes neste ramo de justiça. Note-se que dos 10 assuntos mais recorrentes, 9 têm por objeto matérias de direito previdenciário, tributário ou administrativo, ou seja, o poder público está em um dos polos da relação jurídica processual, o que impõe entraves à celebração de acordos em razão da disseminação da ideia de indisponibilidade do interesse público pelo particular.

O mesmo Relatório afirma, ainda, que se cogita o aumento do percentual com a vigência do NCPC, o qual prevê a realização de uma audiência prévia de conciliação e mediação como etapa obrigatória, anterior à formação da lide, como regra geral para todos os processos cíveis.

De mais a mais, campanhas educacionais e de incentivo serão sempre úteis na disseminação do ideal de pacificação social, a exemplo da iniciativa do CNJ, que começou em 2010 e já está em sua 7ª edição, com o prêmio “Conciliar é legal”, buscando a modernização do Poder Judiciário nesse sentido, a fim de reconhecer as práticas de sucesso, estimular a

criatividade e disseminar a cultura dos métodos consensuais de resolução dos conflitos (CNJ, 2017). Somada a outras campanhas realizadas e às disposições do NCPC, a tendência natural é a modificação positiva dos dados aqui expostos.

2.1.3 Mediação

Por sua vez, a mediação é outro meio consensual¹⁶ de resolução de litígios, no qual há a participação de um terceiro, no caso, do mediador, cuja função é auxiliar as partes a dialogarem e reestabelecerem os laços que as uniam, de forma que possam chegar mais facilmente a um acordo, uma vez que não cabe ao mediador interferir e sugerir soluções, como faz o conciliador.

Essa diferença se dá porque a mediação é mais apropriada aos casos que envolvem pessoas com vínculo duradouro. Assim, pode-se afirmar que a oralidade é, em grande parcela, a responsável pelos resultados obtidos, sendo uma de suas características, assim como a privacidade, a economia financeira e de tempo, a autonomia, o equilíbrio das relações entre as partes, a prevenção e o tratamento dos conflitos (MORAIS; SPENGLER, 2012).

No ordenamento jurídico brasileiro, cronologicamente, o tema da mediação passou a ser especificamente tratado pela Resolução nº 125 do CNJ, após, pelo NCPC e, enfim, pela Lei nº 13.140/2015, a Lei de Mediação, a despeito das esparsas menções feitas em leis anteriores a 2015, notadamente ligadas às normas trabalhistas (TARTUCE, 2016, p. 258).

Assim, a Resolução nº 125 tratou separadamente da conciliação e da mediação, mas não trouxe a definição dos institutos, trouxe tão somente as diretrizes éticas e os princípios embasadores destas.

Por sua vez, o NCPC contemplou a atuação do mediador, em seu art. 165, § 3º, explicitando que este, ao atuar preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos 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.

Por fim, com a promulgação da Lei nº 13.140/2015 – Lei de Mediação –, passou-se a contar com um conceito de mediação, aduzido no art. 1º, parágrafo único: “[...] mediação é a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório que, escolhido ou

¹⁶ O termo “meio consensual” no presente trabalho será utilizado para fazer referência à conciliação, à mediação e à negociação, excluindo-se a arbitragem, que é forma de resolução adjudicatória de conflitos, ao lado da resolução judicial das demandas.

aceito pelas partes as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia” (BRASIL, 2015a).

A regulação detalhada da mediação pela mencionada Lei teve o condão, também, de “[...] fomentar, permitir ou até mesmo obrigar órgãos do Estado a disponibilizar mediação à população. Nesse ponto, a normatização interfere na oferta de mediação pelo Estado” (TARTUCE, 2016, p. 257).

Quando se analisa a interação entre o NCPC e a Lei de Mediação, nota-se que há entre elas divergências de conteúdo, o que leva ao questionamento a respeito da prevalência de aplicação.

Sobre o tema, Duarte (2017) explica que a Lei de Mediação (nº 13.140, de 26 de junho de 2015) foi aprovada após o NCPC (nº 13.105, de 16 de março de 2015), e, sendo tal lei posterior e específica, acabou por revogar a parte referente ao tema da mediação no NCPC, naquilo em que divergem.

Assim, quando for o caso de o juiz designar audiência de mediação, não poderá seguir o disposto no NCPC, tendo em vista que a Lei de Mediação (art. 27¹⁷) não possibilita às partes deixar de participar da audiência de mediação, caso ambas manifestem expressamente seu desinteresse pela autocomposição. Portanto,

Designada que seja audiência de mediação, as partes não poderão obstar sua realização mediante consenso, haja vista que a disciplina do inciso I do § 4o do artigo 334 não se aplica à mediação, vez que subtraída da disciplina geral do Código pela existência de diploma especial e posterior (BRASIL, 2015a).

De mais a mais, conforme Dornelles e Wrasse (2015, p. 34), o que se busca, na mediação, “[...] não é a verdade real, mas sim, a verdade para que as partes satisfaçam as suas pretensões, não importando se os fatos se deram exatamente da maneira acordada. Objetiva-se o consenso e não descobrir um culpado pela origem do conflito”.

Nesse sentido, Tartuce (2016, p. 55) afirma que “[...] uma mediação bem-sucedida é aquela em que, promovida eficazmente a facilitação do diálogo pelo mediador, as pessoas se habilitam a retomar a comunicação de maneira adequada, passando a conduzir suas relações de forma consensual, ainda que não ‘fechando’ um acordo”. Assim, diz-se que a mediação mira o futuro, ajudando a por fim ao problema, preservando ao máximo o relacionamento.

Conforme pesquisa realizada por Gabbay (2011, p. 50) sobre programas de mediação e conciliação no Judiciário brasileiro, descobriu-se que o número elevado de

¹⁷ Art. 27. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de mediação. (BRASIL, 2015a).

demandas submetidas ao programa faz com que este se transforme muito mais em um programa de conciliação que de mediação, tendo em vista o fato de este último necessitar de mais preparo, tempo e sessões para o seu desenvolvimento.

Dessa forma, percebe-se que a mediação se mostra um meio autocompositivo mais célere que a jurisdição, mas certamente mais lento que a conciliação. Contudo, a escolha do direcionamento no “Fórum Multiportas” deve se dar pela natureza do conflito e suas partes, e não focada apenas na celeridade, tendo em vista que objetiva-se promover efetivamente a justiça e o bem-estar social.

Importa observar que a diferenciação entre mediação e conciliação passou a ser mais bem elucidada após o NCPC trazer a atuação do conciliador e do mediador, em seu art. 165, §§ 2º e 3º. Anteriormente, tais conceitos eram muitas vezes tratados como sinônimos, apesar de terem diferenças estruturais importantes, a exemplo do que ocorre na Cartilha elaborada pela Advocacia Geral da União – AGU, em 2012, tratando sobre a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal – CCAF, mais adiante analisada, em capítulo próprio deste trabalho monográfico. A título de informação, deve-se pontuar que parte da doutrina entende que realmente deveriam ser uniformizados os dois termos, como expôs Azevedo (2003 apud TARTUCE, 2016, p. 54):

Há ainda autores que consideram ambos os conceitos sinônimos imperfeitos por constituírem apenas distintas orientações de desenvolvimento profissional relativo à autocomposição. Destacam que o legislador brasileiro teria buscado inspiração na estrutura dos *small claims courts* norte-americanos quando da previsão dos Juizados Especiais Estaduais, pois o que nos Estados Unidos era denominado “mediação” acabou sendo nomeado no contexto brasileiro como “conciliação” – provavelmente por esse termo ter larga utilização em nossa tradição legislativa (das Ordenações Filipinas até a Constituição Federal). Tais autores propõem, assim, uma unificação terminológica tal como a verificada em países como o Canadá, o Reino Unido e a Austrália.

No entanto, como dito, entendemos que a diferenciação das nomenclaturas é importante, a fim de que seja direcionado o conflito ao meio mais eficaz a compô-lo e atingir a satisfação das partes.

Como ponto em comum entre a mediação e a conciliação, citam-se seus princípios informadores, elencados no art. 166 do NCPC, quais sejam, a independência, a imparcialidade, a autonomia da vontade, a confidencialidade, a oralidade, a informalidade e a decisão informada. A Lei nº 13.140/2015 – Lei de Mediação –, por seu art. 2º, acrescentou a busca pelo consenso, a cooperação, a não competitividade, a boa-fé e a isonomia.

A observância desses princípios é fundamental ao alcance dos objetivos da

mediação e da conciliação, tendo em vista que o seu desrespeito, somado à falta de técnica e preparo dos jurisdicionados e advogados, vem gerando a ocorrência de injustiças e o sentimento de descrédito com relação aos institutos, pois que demonstra apenas a busca desenfreada pela extinção de processos, sem considerar que por trás dos papéis, há histórias reais e consequências advindas de maus acordos.

Utilizou-se aqui a locução verbal “vem gerando” com o escopo de mostrar uma situação ainda corrente, considerando o pouco espaço de tempo transcorrido desde a vigência do NCPC, motivo pelo qual seria ilusório imaginar que todos os Tribunais já tenham implantado as medidas estabelecidas no mencionado Diploma Processual, bem como que todos os servidores públicos e membros já estejam devidamente treinados para executá-las. Trata-se da modificação de 44 anos de tradição processual, o que demanda tempo para ser efetivamente internalizada.

Assim, investir em qualificação dos profissionais que atuarão como mediadores é primordial ao alcance de bons resultados, tendo em vista que o ato de mediar envolve interdisciplinaridade, ao reunir conhecimentos de psicologia, por exemplo, bem como de direito, apesar de não bastar um ou outro.

Além do mais, é imprescindível discutir a remuneração prevista a tais profissionais, por interferir diretamente na valorização do seu trabalho e no estímulo a realizá-lo.

O NCPC previu a possibilidade de os Tribunais optarem pela criação de quadro próprio de conciliadores e mediadores, a partir de concurso público de provas e títulos (art. 167, § 6º), com remuneração própria, como também podem optar pela contratação destes, que serão remunerados de acordo com tabela fixada pelo Tribunal, seguindo os parâmetros estabelecidos pelo CNJ (art. 169).

No entanto, o NCPC também dispôs sobre a realização da mediação judicial como trabalho voluntário (art. 169, § 1º), devendo, para tanto, serem seguidas as normas estipuladas na Lei nº 9.608/1998¹⁸, bem como a regulamentação por parte do Tribunal, as quais estipularão, conforme elucida Tartuce (2015, p. 282), “[...] a previsão da forma de remuneração ou da voluntariedade do mediador”.

Para atender aos beneficiários da justiça gratuita, o NCPC aduziu que as câmaras privadas credenciadas, que atuarão mediante remuneração em certos casos, deverão, em contrapartida, suportar certo percentual de atendimento gratuito, determinado pelo Tribunal

¹⁸ Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. (BRASIL, 1998).

(169, § 2º). Salienta-se que essa obrigatoriedade só é imposta pelo NCPC às pessoas jurídicas, de forma que pessoas físicas deverão receber, em regra, pelos serviços prestados, mesmo no caso de justiça gratuita em questão, nos moldes tradicionais.

Por sua vez, a Lei de Mediação, em seu art. 13, afirmou que “[...] a remuneração devida aos mediadores judiciais será fixada pelos tribunais e custeada pelas partes, observado o disposto no § 2º do art. 4º desta Lei” (BRASIL, 2015a), ou seja, será assegurada aos necessitados a gratuidade da mediação.

Sobre o tema da remuneração dos mediadores judiciais, como bem ponderou Gajardoni (2015, p. 549 apud TARTUCE, 2016, p. 284), ser de responsabilidade das partes fazer o pagamento antecipado do mediador poderá causar certa resistência a tal prática autocompositiva, em razão de que, se quisessem se utilizar desse meio, teriam pagado pela mediação extrajudicial.

Desse modo, a realização de concurso pelos Tribunais a fim de que componham seu quadro próprio de mediadores, por eles remunerados, seria uma boa solução ao impasse, no entanto, considerando a crise financeira pela qual passam os Tribunais brasileiros, é de se esperar que tal medida não seja de pronto efetivada, ao menos até que se reorganizem os quadros de servidores para atender à nova demanda em questão.

No que tange à obrigatoriedade de comparecimento à audiência de mediação instituída pela Lei de Mediação, conforme se discutiu brevemente no início deste capítulo, esta pode não ser a melhor maneira de “incentivar” as partes a se autocomporem, considerando o princípio da voluntariedade.

A fim de analisar a opção feita pelo legislador brasileiro quando da confecção do NCPC e da Lei de Mediação, Tartuce (2016, p. 301), através de pesquisa realizada por Vezzulla (2001, p. 109-110), reuniu algumas das experiências de outros países, a exemplo do Canadá e da Argentina, cujos sistemas se mostram opostos. Assim

Em Quebec, no Canadá, foi instituído um serviço de pré-mediação obrigatório na apreciação dos conflitos familiares. Por meio de uma palestra, que dura menos de uma hora, a atividade de pré-mediação provê aos interessados informações sobre tal técnica conciliatória e seu respectivo procedimento. Após certo prazo, as partes optam por utilizar ou não tal mecanismo com plena liberdade.

Observa-se que a obrigatoriedade está em se informar acerca do instituto, e não no comparecimento à sessão de mediação, o que permite às partes decidirem conscientemente, já que estarão verdadeiramente a par das possibilidades, garantias e benefícios da mediação.

Por sua vez, na cidade de Buenos Aires, na Argentina, a obrigatoriedade foi

imposta de maneira mais intensa e colheu resultados menos efetivos. Nas palavras de Tartuce (2016, p. 301), “[...] a compulsória submissão à mediação (aliada à falta de preparação de alguns mediadores e à baixa remuneração por eles percebida) tem gerado um baixo índice de acordos”.

Seguir, pois, o modelo Canadense provavelmente consistiria em melhores resultados na busca da conscientização das pessoas, propiciando mais efetiva e rapidamente a mudança de cultura do litígio vigente, em prol da pacificação social.

2.2 Heterocomposição

A heterocomposição constitui-se em meio através do qual as partes apresentam a um terceiro imparcial o objeto da disputa, a fim de que ele defina uma resposta. Assim, compreendem a heterocomposição tanto a arbitragem quanto a jurisdição. Como o objeto de estudo do presente trabalho monográfico diz respeito aos meios extrajudiciais de composição de conflitos, analisar-se-á aqui apenas a prática da arbitragem.

2.2.1 Arbitragem

Na arbitragem, a pessoa responsável por dirimir o litígio é o árbitro, que, a depender da vontade das partes, poderá atuar em conjunto com outro(s) árbitro(s), cujos poderes a ele(s) destinado(s) provêm de convenção privada. Sua função é dirimir o litígio, proferindo decisão vinculativa, que possui força de sentença judicial e constitui título executivo, não cabendo, em princípio, recurso da decisão (CARMONA, 2009, p.31).

Caso seja convencionado entre as partes nomear mais de um árbitro, o número total deve ser ímpar, e estes, por maioria, deverão eleger o presidente do tribunal arbitral. Quanto à irrecorribilidade da sentença arbitral, Cunha (2016, p. 641) elucida que

A parte interessada, mediante comunicação à outra parte, pode solicitar ao árbitro ou ao tribunal arbitral que corrija erro material da sentença arbitral ou que esclareça alguma obscuridade, elimine contradição da sentença arbitral, ou se pronuncie sobre ponto omitido a respeito do qual devia manifestar-se a decisão.

Para que a arbitragem seja utilizada, é necessário haver a presença da arbitrabilidade objetiva e subjetiva, que, segundo ensina Cunha (2016, 643), consistem, respectivamente, na capacidade de administrar os bens objeto do litígio, bem como na capacidade de ser parte, podendo, portanto, adquirir direitos e contrair obrigações.

A Lei nº 9.307/96, Lei de Arbitragem, dispõe em seu art. 1º¹⁹, que podem ser objeto da arbitragem litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis, desde que celebrada por pessoas capazes de contratar. Tal norma consiste em uma limitação à autonomia da vontade, característica marcante no meio extrajudicial em comento. Além do mais, outra situação que limita a utilização da arbitragem ocorre quando há “[...] reserva específica do Estado quanto ao seu conteúdo (pelo resguardo de interesses coletivos fundamentais)” (CARMONA, 2009, p. 39).

De mais a mais, a arbitragem vem ganhando amplitude em seu campo de abrangência, em virtude de a noção de disponibilidade de direitos estar crescendo cada dia mais, no sentido de considerar os aspectos pecuniários do litígio em questão, não impedindo a sua realização o fato de se tratar de direito indisponível (TARTUCE, 2016, p. 58). Por sua vez, conforme destacam Wrasse e Dornelles (2015, p. 38), são deveres do árbitro

a) a imparcialidade, quer dizer que o árbitro não pode estar envolvido com as partes, o que não é o mesmo que neutralidade, pois neutro é aquele que não toma partido e, por óbvio, o árbitro acabará tomando uma decisão que possivelmente beneficiará, na maior parte ou totalmente, uma das partes; b) a independência significa que o árbitro conta com a confiança das partes, mas, deve manter-se equidistante de ambas; c) a competência, ou seja, o conhecimento acerca da matéria controvertida; d) a diligência, que é o zelo e o cuidado a ser empregado na hora de se buscar a solução arbitral; e) a discrição, devendo manter sigilo sobre o assunto de que tem conhecimento em virtude da arbitragem.

A instrução e o desenrolar do processo arbitral devem ser pautados pelos princípios do contraditório, da ampla defesa, da paridade de armas, da imparcialidade e da independência, bem como da disponibilidade e do livre convencimento do julgador (MORAIS; SPENGLER, 2012), já que também ocorre instrução probatória no curso do processo.

Interessa elucidar que em determinadas ocasiões não caberá ao árbitro atuar, necessitando convocar o Poder Judiciário para tomar frente, como ocorre no caso de recusa da testemunha em comparecer à audiência, situação em que o árbitro ou o presidente do tribunal arbitral poderá requerer ao Poder Judiciário a sua condução coercitiva. Do mesmo modo com relação ao cumprimento de sentença, o qual deverá ser movido pela parte vitoriosa perante o Poder Judiciário, se for o caso de não cumprimento espontâneo da decisão (CUNHA, 2016, p. 641).

¹⁹ Art. 1º. As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis. (BRASIL, 1996).

Com relação ao que será convencionado entre as partes, a arbitragem poderá ser de equidade ou de direito (art. 2º da Lei nº 9.307/96). Será de equidade quando o árbitro decidir a controvérsia com base no seu entender, na sua experiência, decidindo através de critério considerado justo por ele. Por envolver grande confiança das partes na atuação do árbitro, a autorização para utilização dessa forma de arbitragem deve ser expressa.

Por sua vez, será de direito a arbitragem quando o árbitro aplicar a lei integralmente. De qualquer forma, a liberdade concedida às partes para melhor moldarem o processo aos seus interesses encontra limitação na observância aos bons costumes e à ordem pública, conforme dispõe o § 1º do referido art. 2º²⁰.

Insta salientar que o instrumento para formalizar a utilização da arbitragem, vinculando, assim, as partes, pode ser tanto o compromisso arbitral, quanto pela cláusula compromissória. O primeiro é definido no art. 9º da Lei de Arbitragem, sendo “[...] a convenção através da qual as partes submetem um litígio à arbitragem de uma ou mais pessoas, podendo ser judicial ou extrajudicial”. (BRASIL, 1996).

Por outro lado, segundo dispõe o art. 4º da lei supra, a cláusula compromissória “[...] é a convenção através da qual as partes em um contrato comprometem-se a submeter à arbitragem os litígios que possam vir a surgir, relativamente a tal contrato”. (BRASIL, 1996).

Fazendo-se um breve comparativo, o meio extrajudicial da arbitragem mostra-se mais vantajoso que o meio judicial porque a decisão será proferida por um especialista no assunto em debate e dela não cabe recurso, de forma que se ganha em celeridade. Além do mais, a privacidade e a informalidade do procedimento, bem como os custos mais acessíveis que revestem a arbitragem garantem às partes a satisfação pretendida mais rapidamente (WRASSE; DORNELLES, 2015, p. 38).

Merecem destaque os quesitos celeridade e privacidade, pois, considerando a redação do art. 23 da Lei de Arbitragem, caso não tenha sido convencionado entre as partes, o prazo para a apresentação da sentença é de seis meses. Quanto à privacidade, esta é uma das características mais fortes da arbitragem, visto que interessa diretamente aos negócios de grandes empresas, por exemplo, pois evita a publicidade dos seus livros e de questões contábeis.

²⁰ Art. 2º. A arbitragem poderá ser de direito ou de equidade, a critério das partes:

§ 1º Poderão as partes escolher, livremente, as regras de direito que serão aplicadas na arbitragem desde que não haja violação aos bons costumes e à ordem pública.

§ 2º Poderão, também, as partes convencionar que a arbitragem se realize com base nos princípios gerais de direito, nos usos e costumes e nas regras internacionais do comércio. (BRASIL, 1996).

Mais à frente quando do estudo da utilização dos meios extrajudiciais especificamente nos litígios envolvendo a Administração Pública, analisar-se-á até que ponto essas características permanecerão e o que é suprimido em prol do interesse público.

3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS MEIOS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

A proposta trazida pelo NCPC de implementar a cultura da desjudicialização veio não apenas para fomentar a utilização dos meios consensuais nos conflitos entre particulares, mas também naqueles envolvendo a Fazenda Pública.

Importa salientar que a expressão “Fazenda Pública” remete à figura do Estado em sentido amplo, abarcando as pessoas jurídicas de direito público. Nesse sentido, elucida Cunha (2016, p. 5) que

O uso frequente do termo Fazenda Pública fez com que se passasse a adotá-lo num sentido mais 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, da pessoa jurídica de direito público em juízo.

Como já foi abordado, o Relatório 100 Maiores Litigantes, elaborado pelo CNJ em 2012, demonstrou que o Poder Público figura entre os que mais se utilizam do Judiciário para dirimir seus conflitos, de forma que buscar por outros meios de resolução acarretaria grande celeridade na busca pela solução do impasse.

A utilização dos meios consensuais pela Administração Pública trata-se de importante evolução de interpretação do princípio da indisponibilidade do interesse público, que passou a ter seu campo de interpretação ampliado, bem como uma evolução do que se entende como intransigível. Como bem salientou Facci (2016, p. 391), “[...] não se pode confundir indisponibilidade de direito com intransigibilidade, pois esta somente se afigura nas situações em que a lei expressamente veda a transação, de que é exemplo o artigo 17, parágrafo 1º, da Lei n. 8.429, de 1992”.

Certo é que a utilização de tais meios já era legalmente prevista antes do NCPC, a exemplo das disposições contidas na Lei nº 8.666/1993 (arts. 65 e 79), bem como na Lei nº 12.529/2011 (art. 86), relativas, respectivamente, aos acordos em contratos administrativos e aos acordos em procedimentos sancionatórios do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE (PEIXOTO, 2016, p. 353).

Ampliando o rol de dispositivos legais autorizativos do uso de meios consensuais para dirimir conflitos envolvendo o Poder Público, Facci (2016, p. 389) cita também o Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 211), que trata da possibilidade de celebração de ajuste de conduta; o Código de Defesa do Consumidor, ao alterar a Lei de Ação Civil Pública,

incluindo a defesa do consumidor dentre as matérias objeto de Ação Civil Pública (art. 5º, § 6º da mencionada lei); a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (art. 46, § 1º, da Lei nº 9.394/96 e art. 47 a 50 do Decreto nº 5.773/2006); o Código Tributário Nacional (art. 156, III), dentre tantos outros.

Merece destaque a atuação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, órgão da Consultoria-Geral da União da AGU, que objetiva dirimir administrativamente os litígios que envolvem órgãos e entidades da Administração Pública Federal. O estudo mais detalhado da referida Câmara será feito em capítulo próprio desse trabalho monográfico.

De todo modo, a lei costuma ser expressa nos casos em que não cabe a utilização dos meios consensuais, no entanto, partindo para outra análise, Peixoto (2016, p. 350) aduz que “[...] o que parece ser o grande desafio não é a verificação da aptidão ou não dos entes públicos de realizar acordos, mas sim quais seriam as suas condições”, em razão de as previsões a esse respeito serem muito genéricas e dependem de lei específica a ser elaborada por cada ente federativo.

Essa generalidade existente, somada ao fato de que os Advogados Públicos não gozam da independência funcional expressamente garantida aos magistrados e aos membros do Ministério Público, desagua no grande receio que existe na responsabilização decorrente da não apresentação de defesa nos casos concretos (FACCI, 2016, p. 383).

Sobre a desconfiança, de certa forma, que existe por parte do próprio Estado com relação aos seus procuradores, Greco (2011, p. 78) afirma, ao se referir à possibilidade de cancelamento prévio da audiência preliminar disposta no art. 331, § 3º, do NCPC, que

Tal dispositivo aplica-se primordialmente às causas em que forem partes as pessoas jurídicas de direito público, que dificilmente promovem acordos no âmbito judicial. Isso porque, para tanto, exige-se demasiada burocracia ou muitas providências dos seus procuradores, que, cientes dessas inúmeras dificuldades, preferem litigar sem cogitar da possibilidade de transigirem. Sob o argumento da indisponibilidade do interesse público, muitas vezes o Estado mascara a desconfiança que tem nos seus próprios agentes, neste caso, nos seus procuradores.

Além da ausência de independência funcional dos procuradores, há limitado número de previsões expressas para a realização de acordos pelo Advogado Público Federal. Facci (2016, p. 384) cita como exemplo existente a Lei nº 10.259/2001, autorizando a prática no âmbito dos Juizados Especiais, no entanto, para os demais casos

A autorização decorre de atos expedidos internamente, tendo em vista a ausência de previsão legal exaustiva quanto ao tema. Neste contexto, o art. 3º da Portaria AGU nº 109/07, por exemplo, estipula os casos em que pode ser realizada a transação ou não interposição ou a desistência de recurso: quando houver erro administrativo reconhecido pela autoridade competente ou, quando verificável pela simples análise das provas e dos documentos que instruem a ação, pelo advogado ou procurador que atua no feito, mediante motivação adequada (inc. I); e quando inexistir controvérsia quanto ao fato e ao direito aplicado (inc. II).

Regulamentando a possibilidade de estabelecer acordos segundo limites financeiros, a Portaria nº 915/2009 da Procuradoria-Geral Federal, por sua vez, estabelece quais são esses limites em seu art. 1º, o qual autoriza expressamente aos seus órgãos de execução para as causas de valor até R\$ 1.000.000,00, observados os seguintes limites de atribuição: I – até 60 salários mínimos, pelos Procuradores Federais que atuam diretamente na causa; II – até R\$ 100.000,00, mediante prévia e expressa autorização dos Procuradores Seccionais e dos Chefes de Escritório de Representação; III – até R\$ 500.000,00, mediante prévia e expressa autorização dos Procuradores-Chefes das Procuradorias Federais nos Estados; IV – até R\$ 1.000.000,00, mediante prévia e expressa autorização dos Procuradores Regionais Federais (FACCI, 2016, p. 384).

A Portaria em epígrafe estabelece, ainda, que nas causas de valor superior ao limite estabelecido no caput, caberá ao Adjunto de Contencioso da Procuradoria-Geral Federal autorizar prévia e expressamente a celebração do acordo ou transação (§ 1º); e nas causas de valor superior a R\$ 500.000,00, o acordo ou a transação, sob pena de nulidade, dependerá de prévia e expressa autorização do Ministro de Estado ou do titular da Secretaria da Presidência da República a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou, ainda, daquele a quem tiver sido delegada esta competência (§ 2º) (FACCI, 2016, p. 384).

Uma forma de amenizar a problemática do medo de responsabilização injusta a que pode ser submetido o servidor ou empregado público que participe do processo de composição consensual está no art. 40 da Lei nº 13.140/2015, o qual somente ocorrer a responsabilização na seara civil, administrativa ou penal daqueles se, mediante dolo ou fraude, receberem qualquer vantagem patrimonial indevida, permitirem ou facilitarem sua recepção por terceiro, ou para tal concorrerem.

Como se percebe, existem certas especificidades na aplicação dos meios consensuais aos conflitos que têm como parte a Administração Pública, uma delas é a aplicação do princípio da publicidade em detrimento do princípio da confidencialidade – que, em regra, rege os meios consensuais.

No entanto, como exceção à regra da publicidade, nos casos previstos na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) será preservado o sigilo das informações, a exemplo daquelas que digam respeito à vida privada, à intimidade, à honra e à imagem das pessoas (art. 31, caput), que traga riscos à soberania nacional ou que envolvam segredo industrial (art. 23). (BRASIL, 2011).

Além da aplicação do princípio da publicidade, existe também como peculiaridade o que Facci (2016, p. 393) chama de teoria dos “precedentes administrativos”, que leva em consideração a aplicação dos princípios da isonomia e da impessoalidade administrativa sempre que o Estado entabula um acordo, pois cria nesse momento um precedente.

Dessa forma, presentes as condições que ensejaram o acordo, deverá ser concedida tal possibilidade aos interessados, sob pena de se violar o princípio da segurança jurídica. Nesse sentido, é essencial que o Poder Público analise “[...] se o conflito de interesse em questão configura uma situação única ou, potencialmente, um conflito de interesse de outras pessoas, devendo examinar se o cumprimento do acordo será viável, técnica e financeiramente, em outros casos repetitivos” (FACCI, 2016, p. 394).

Tais peculiaridades conduzem a aparentes obstáculos à utilização dos meios consensuais nas demandas fazendárias, no entanto Facci (2016, p. 394) sabiamente suscitou outra questão de grande relevo, que é a ultrapassada aplicação principiológica que ainda é feita dos princípios Administrativos, principalmente da supremacia do interesse público sobre o privado e da legalidade estrita.

Nesse sentido, é fundamental entender que o Direito Administrativo vem passando por um processo de constitucionalização que impõe

[...] o respeito e cumprimento pela Administração Pública dos valores erigidos a mandamentos constitucionais tais como dignidade da pessoa humana, justiça material, segurança, isonomia, bem-estar social etc. [de forma que] [...] a realização do interesse público, muitas vezes, consistirá exatamente na tutela de interesses privados, [não sendo correto imaginar uma supremacia irrestrita de um sobre o outro] (FACCI, 2016, p. 395).

Há uma busca cada vez maior de realização plena da cidadania, sendo que essa observância pela administração só tem a trazer vantagens, considerando que o prolongamento do litígio nos casos em que há evidente razão ao administrado conduz ao aumento do valor devido a título de execução, considerando os juros de mora incidentes, bem como a atualização monetária e as custas judiciais. Nesse contexto, Facci (2016, p. 398) considera que

É nesse contexto que se compreende o atual papel da Advocacia Pública, antes identificada tão-somente com a defesa dos interesses patrimoniais do Poder Público, e agora comprometida com as normas constitucionais, em especial, a observância da moralidade administrativa, o respeito aos direitos fundamentais e ao exercício pleno da cidadania.

Percebe-se, portanto, que os rumos das instituições diretamente ligadas à promoção da justiça caminham cada vez mais na direção da efetivação dos princípios erigidos pela Constituição Cidadã de 1988, pois existem, afinal, unicamente para servir à população e para defender o bem-estar social.

3.1 Autocomposição e a fazenda pública

Conforme já foi abordado, sabe-se que a Administração Pública ocupa o papel de maior litigante no Poder Judiciário, razão pela qual o legislador optou por incluí-la como parte integrante dessa nova cultura de não judicialização instituída pelo NCPC.

Assim, a maneira encontrada para efetivar tal prática foi instituindo as denominadas Câmaras, regulamentadas pelo art. 174 do NCPC, bem como pelo art. 32 da Lei nº 13.140/2015, onde serão dirimidos consensualmente os conflitos envolvendo a Fazenda Pública.

Por outro lado, quando o litígio já estiver judicializado e optar-se pela resolução autocompositiva deste, recorrer-se-á aos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, mesmo que tenha como parte a Fazenda Pública.

Salienta-se que o estudo mais detalhado a respeito das mencionadas câmaras e centros de resolução consensual será feito no próximo capítulo, tendo como enfoque nesse momento a utilização dos meios autocompositivos especificamente nas demandas que têm como parte a Fazenda Pública.

3.1.1 Negócios jurídicos processuais envolvendo a Administração Pública

O NCPC trouxe previsão expressa acerca da utilização dos negócios jurídicos processuais em seu art. 190²¹, trazendo a possibilidade de realização de negócios típicos e

²¹ Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo. Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade. (BRASIL, 2015b).

atípicos, tanto no plano do direito material, quanto no do processual. Tal possibilidade garante às partes maior liberdade na celebração das negociações, prestigiando a liberdade na condução do processo, o que democratizou a solução do litígio.

Conforme se extrai do dispositivo mencionado, o negócio processual poderá ser firmado antes ou durante o deslinde do processo, desde que haja capacidade das partes e que verse sobre direitos que admitam autocomposição. A respeito desta última exigência, conforme dito no capítulo anterior, mesmo os direitos considerados indisponíveis poderão ser objeto dos negócios jurídicos, a exemplo dos termos de ajustamento de conduta realizados em questões ambientais.

Os compromissos firmados nos termos de ajustamento de conduta possuem natureza jurídica de ato administrativo negocial, que, conforme, Mazzilli (2006, p. 93), “[...] consubstancia uma declaração de vontade do Poder Público coincidente com a do particular (o causador do dano, que concorda em adequar suas condutas às exigências da lei)”. Dessa forma, o diálogo é incentivado, a fim de que as partes cheguem aos termos das obrigações que irão constar no compromisso. Moreira Neto (2016, p. 187) denomina esse tipo de negociação de “acordo substitutivo”, ensinando que

Os acordos substitutivos são instrumentos administrativos que poderão ser ocasionalmente aplicados pela Administração sempre que, de ofício ou por provocação do interessado, verificar que uma decisão unilateral de um processo poderá ser vantajosamente substituída por um acordo em que o interesse público, a cargo do Estado, possa ser atendido de modo mais eficiente, mais duradouro, mais célere ou com menos custos.

Acerca dos princípios embaixadores dos negócios jurídicos, Didier Jr. (2015a, p. 135) denomina de “autorregramento da vontade”²² aquele garantidor da liberdade proporcionada pelo NCPC, afirmando que

IV) O CPC prevê uma cláusula geral de negociação processual, que permite a celebração de negócios jurídicos processuais atípicos, uma vez preenchidos os pressupostos do caput do art. 190. Dessa cláusula geral surge o subprincípio da atipicidade da negociação processual, a mais importante concretização do princípio do respeito autorregramento da vontade no processo civil e, por isso, o exemplo mais evidente da densidade normativa que esse mesmo princípio possui no direito brasileiro.

²² Acerca do conceito de “autorregramento da vontade”, elucida Didier (2015b, p. 135) que corresponde ao “[...] direito que todo sujeito tem de regular juridicamente os seus interesses, de poder definir o que reputa melhor ou mais adequado para a sua existência; o direito de regular a própria existência, de construir o próprio caminho e de fazer escolhas. Autonomia privada ou autorregramento da vontade é um dos pilares da liberdade e dimensão inafastável da dignidade da pessoa humana”.

Interessante notar que o art. 200 do NCPC estabeleceu que, via de regra, não há necessidade de homologação judicial dos negócios jurídicos perpetrados entre as partes, no entanto, o parágrafo único do art. 190 assegura o controle de validade de tais convenções pelo juiz, a fim de garantir o respeito ao princípio da paridade de armas (TEIXEIRA, 2016, p. 289).

A utilização desse meio consensual de resolução de litígios incluiu também os que têm como parte a Administração Pública, sendo de suma importância a compreensão do que se entende por interesse público, como já foi discutido ao longo desse trabalho monográfico.

Dessa forma, conforme Teixeira (2016, p. 288),

[...] o novo interesse público deve atender a ideia de uma maior eficiência da Administração Pública, [de forma que] estará agindo de forma inadequada, por exemplo, o Procurador que ciente de que o ente público lhe faculta desistir da demanda de irrisório valor, insiste em arrastá-la no tempo, ou então, quando interpõe recurso, manifestadamente infrutífero, quando a lei autoriza sua renúncia.

Tem-se, portanto, que os negócios processuais envolvendo a Administração Pública devem se ater aos aspectos procedimentais, visando sempre à celeridade e à eficiência processual. Como exemplos de convenções que facilmente poderão ser firmadas pelos Advogados Públicos, Teixeira (2016, p. 290) cita a exclusão de determinado meio de prova ou a realização antecipada da atividade probatória, bem como a não interposição de determinado recurso quando se sabe que a decisão não será alterada, por existirem precedentes vinculantes a respeito, ou mesmo a redução ou ampliação de determinado prazo judicial.

Discussão interessante existe a respeito do controle de validade realizado pelo juiz sobre os negócios perpetrados pela Fazenda Pública, tendo em vista o entendimento que de a vulnerabilidade que poderia existir seria de índole técnica, conforme asseveram Nogueira et al. (2015, p. 594) ao afirmar que “[...] o assessoramento do advogado, procurador, defensor ou membro do ministério público, sujeitos com qualificação técnica para o tipo de ato jurídico, é indicativo de ausência de vulnerabilidade”.

Nesse sentido, seria de se esperar que não caberia a intervenção do juiz quanto à possibilidade da realização do negócio sugerido pelo representante da Fazenda Pública, no entanto, como bem ponderou Teixeira (2016, p. 292), com o qual concordamos, a aferição feita pelo Poder Judiciário deverá ocorrer sempre, a fim de que seja averiguada a fiel aplicação do princípio da soberania do interesse público e, assim, impedir possíveis benesses indevidas e violadoras do Direito e da justiça.

Como exemplo de negociação possível de ser realizada pela Fazenda Pública, mais especificamente pela Administração Pública Federal direta, suas autarquias e fundações, tem-se a chamada transação por adesão, regulamentada no pelo art. 35, I e II, da Lei nº 13.140/2015, a Lei de Mediação.

De acordo com o mencionado artigo, poderá ocorrer a transação por adesão nos casos em que haja autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores; ou parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República. Neste último caso, Peixoto (2016, p. 358) exemplifica com uma “[...] situação que já consta com uma súmula acerca do entendimento do próprio órgão, mas que ainda não foi pacificada pelos tribunais superiores”.

A esse respeito, Peixoto (2016, p. 357) aduz que se trata de “[...] uma forma de densificar o princípio da impessoalidade, que rege a atuação da administração pública (art. 37, CF) e, ainda, do princípio da igualdade, em seu sentido formal (art. 5º, caput, CF)”.

Portanto, quando a Administração Pública decide que é o caso de firmar uma transação por adesão com determinada parte, seja ela um ente público ou não, necessariamente deverá assim proceder quando os requisitos se mostrarem preenchidos em outras situações, a fim de prestigiar a segurança jurídica. Dessa forma, mesmo autor considera vantajosa a utilização de tal forma de transação, pois

a) evita disparidade de resposta dos órgãos da estrutura administrativa a demandas equivalentes; b) reduz o risco de litígios acerca a aplicação da lei, em face de suspeita de decisão caprichosa ou discriminatória; c) acelera a capacidade de resposta da máquina pública a demandas repetitivas; d) antecipa decisões futuras em matérias de alta incerteza, facilitando a mobilização de capitais privados em tempo útil para a oferta de bens e serviços para a própria Administração, ou a adesão de terceiros a políticas públicas. (PEIXOTO, 2016, p. 358).

Importa mencionar também que a Lei n 1.140/2015 previu que resolução administrativa própria irá definir os requisitos e condições dessas transações (art. 35, § 1º), que terão efeitos gerais e serão aplicadas aos casos idênticos, tempestivamente habilitados mediante pedido de adesão, ainda que solucione apenas parte da controvérsia existente (art. 35, § 3º).

Percebe-se que as possibilidades existentes para a negociação da resolução de conflitos no âmbito federal são bem limitadas, de forma que a parte interessada só poderá requerer a adesão se comprovar que estão preenchidos os requisitos dispostos no caput do art. 35 da Lei de Mediação referida.

Como já foi dito anteriormente, as disposições legais expressamente autorizativas das negociações são genéricas e dependem da edição de lei específica por cada ente federativo, como exemplo disso, no âmbito federal a AGU

[...] editou a Portaria AGU nº 109/07, permitindo a realização de transação por procurador nos casos em que houvesse erro administrativo reconhecido pela autoridade competente ou, quando verificável pela simples análise das provas e dos documentos que instruem a ação, pelo advogado ou procurador que atua no feito, mediante motivação adequada e nos casos em que inexista controvérsia quanto ao feito, mediante motivação adequada e nos casos em que inexista controvérsia quanto ao fato e ao direito aplicado (art. 3º, I e II). Os arts. 1º e 2º, da Lei 9.469/1997, com a redação dada pela Lei 13.140/2015, autorizam que o AGU, o Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral Federal, o Procurador-Geral do Banco Central do Brasil e os dirigentes máximos das empresas públicas, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto possam autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais. Para além da autorização normativa, há quem mencione os seguintes elementos: a) agente competente; b) finalidade legítima; c) motivos razoáveis e d) formas transparentes e controláveis – *accountability*. De fato esses parecem ser os motivos aptos a auxiliar no controle *a posteriori* das transações realizadas por entes públicos, para além da simples autorização legal. (PEIXOTO, 2016, p. 352).

Portanto, preenchidos os requisitos mínimos necessários e havendo disponibilidade material e processual, poderá o membro da AGU fazer uso da negociação, a fim de promover uma solução mais célere às demandas e prestigiar os princípios informadores do NCPC.

3.1.2 Mediação e a Administração Pública

A utilização da mediação pelo Poder Público vem dividindo as opiniões dos estudiosos do tema, de forma que há os que defendem sua aplicação e os que entendem não ser o mais apropriado, tendo em vista sua característica de compor conflitos entre pessoas com vínculo duradouro, bem como intermediar relações intersubjetivas, o que seria incompatível com o tipo de relação desenvolvida pelo Estado. Nesse sentido, Eidt (2017, p. 121) afirma que

O tratamento dado pela mediação, portanto, não condiz com a relação que o Estado tem com os indivíduos ou até mesmo com seus órgãos entre si. Trata-se de relações impessoais pautadas por mandamentos legais, nas quais a técnica do diálogo a fim de restaurar vínculos abalados por um conflito não ganha espaço de atuação. Neste contexto, pode-se falar em negociação, conciliação e arbitragem, sem excluir a hipótese de se empregarem técnicas da mediação a fim de que o resultado seja mais satisfativo.

Eidt (2017, p. 119), ao analisar a redação do art. 1º da Lei nº 13.140/2015²³, o qual dispõe acerca da possibilidade de utilização da mediação propriamente dita nos conflitos envolvendo a Administração Pública Federal, interpreta que “[...] o legislador optou por utilizar o termo ‘autocomposição’ ao se referir aos conflitos da Administração Pública reservando o termo mediação para os conflitos entre particulares” (EIDT, 2017, p. 119), o que a levou a entender que não seria adequada a utilização de tal meio consensual para essas situações específicas que envolvem a Fazenda Pública. Nesse mesmo sentido, Spengler (2016, p. 124) aduz que

O artigo propõe a mediação entre particulares e composição de conflitos no âmbito da administração pública. Essa proposição é importante, diferencia mediação de conciliação e outros meios, como a negociação. O artigo em comento, assim construído, representa um avanço ao diferenciar meios de composição em sentido amplo da mediação considerando que os primeiros serviriam para todo e qualquer tipo de conflito e principalmente para aqueles que envolvem questões de cunho pecuniário nas quais não existam relações de afeto, ditas continuadas, preexistentes ao conflito e que se manterão, não obstante sua ocorrência, com o passar dos anos. Nesse sentido, não há que se falar em mediação nos conflitos da administração pública como se propunha anteriormente, mas em meios autocompositivos que podem, inclusive, se servir de algumas técnicas da mediação, mas que não precisam (até porque elas não existem!) se preocupar com laços afetivos e contínuos.

Por outro lado, os autores que defendem a utilização de tal meio consensual nos conflitos envolvendo a Administração Pública afirmam que seria cabível a mediação nesses casos em razão de considerar sim de natureza continuada a relação do cidadão com o Estado, como afirma Souza (2012a, p. 75):

[...] não me parece possível desconsiderar que cada cidadão e cada ente privado (empresarial ou sem fins lucrativos) tem um relacionamento constante com o Estado, desde o nascimento até a sua morte. Note-se, ainda, tal como o relacionamento consanguíneo, este relacionamento somente se extingue em situações absolutamente excepcionais (tal como sucede na naturalização como nacional de outro país simultaneamente com a mudança de domicílio para outro país), de modo que é interesse de ambos os lados (o Estado depende do pagamento de tributos e cumprimento de outras obrigações pelos particulares para que ele próprio possa desempenhar suas obrigações, ao passo que o particular depende do Estado para o desempenho de funções que ele não tem condições de exercer de forma individual) manter este relacionamento saudável e produtivo. O mesmo se dá nos conflitos que envolvem diferentes entes públicos, cujas competências são complementares, devendo ser desempenhadas no interesse geral.

²³ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.
Parágrafo único. Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia. (BRASIL, 2015a).

Além do mais, pode-se interpretar o disposto no art. 1º da Lei nº 13.140/2015 no sentido de que o legislador quis tratar da mediação entre particulares, e, para os litígios envolvendo a Fazenda Pública, abrangeu o campo de regulamentação aos métodos autocompositivos como um todo, o que abarca a própria mediação.

O próprio art. 33 da mencionada lei, pertencente ao capítulo intitulado “Da autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público”, corrobora a utilização da mediação pelo poder público, pois menciona expressamente a criação de “câmaras de mediação”.

Também é possível se extrair dessa segunda linha de entendimento que as qualidades de permanência e continuidade então presentes tanto nas relações entre particulares, como naquelas envolvendo o Poder Público. Dessa forma, a discussão correta quando do questionamento acerca da possibilidade de utilização da mediação nos conflitos deve ser pautada não em considerar a existência de laços afetivos, mas a sua simples continuidade.

Assim, nota-se que o fato de haver permanência numa relação não necessariamente a torna afetiva. Tal correlação é comumente feita em razão de a utilização do meio consensual da mediação ser mais comum e difundida no atendimento a disputas familiares, ou mesmo de qualquer outra relação interpessoal (no sentido de não ter como parte pessoa jurídica de direito público).

Como a discussão acerca da utilização de tal meio nos processos envolvendo a Administração Pública é mais recente, esta confusão se torna frequente. Portanto, considera-se que, de fato, o relacionamento que há entre a administração e o administrado pode ter caráter permanente, bem como que, a depender do objeto da controvérsia, o emprego da mediação pode ter grande proveito na solução do litígio ou de parte dele.

Ainda, o uso da mediação é interessante para fins de desenvolvimento de políticas públicas, desde que observadas as peculiaridades do caso concreto, pois permite às partes dialogarem e decidirem o melhor caminho a ser seguido. Aqui, como se sabe, não haverá interferência direta do mediador, a quem cabe somente direcionar as negociações e discussões travadas durante as sessões.

A decisão da câmara de conciliação e mediação desenvolvida no âmbito dos órgãos da Advocacia Pública quando do direcionamento do conflito ao meio mais adequado a resolvê-lo deverá considerar, portanto, todo um questionamento a respeito das políticas públicas dali advindas, possuindo inegavelmente um caráter político, que deverá ser pautada nos princípios basilares da Administração, bem como no polêmico interesse público.

Outro desafio existente diz respeito à pessoa que será responsável por assumir o papel de mediador nos casos em que a Administração Pública faça parte. No tocante ao assunto, há doutrinadores que defendem a criação de um quadro de facilitadores capacitados para assumir tal função, enquanto que há o entendimento no sentido de que o Poder Público deveria compor quadro próprio de mediadores, formado por servidores públicos (SOUZA, 2016, p. 217).

O que há de mais próximo quanto à atuação do Advogado Público se encontra no art. 32, I, da Lei nº 13.140/2015, que estabelece competência no âmbito das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos para avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos entre particulares e pessoas jurídicas de direito público. Dai se infere que caberá ao Advogado Público, sem a participação de um terceiro facilitador, realizar esse juízo de admissibilidade, levando em consideração a possibilidade de se entabular um acordo, bem como qual o melhor meio autocompositivo para viabilizá-lo (EIDT, 2017, p. 152).

Assim, conforme entende Eidt (2017, p. 155), nos casos em que a controvérsia se dê entre particular e a Administração Pública, mais adequado seria a utilização pelo Advogado Público da negociação, enquanto que, quando o conflito tiver como partes entes e/ou órgãos da Administração Pública, o Advogado Público poderá atuar como conciliador ou mediador, a depender do caso concreto.

Atuando como negociador, exercerá o papel de legítimo defensor do ente que representa, enquanto que, ao atuar como mediador ou conciliador, deverá pautar seus atos na imparcialidade. Isso não quer dizer que não será cabível a utilização da mediação ou da conciliação dos litígios que envolvem particulares, mas somente que nesses casos seja mais adequada a participação de profissional habilitado para facilitar o diálogo e conduzir as sessões.

Na sequência, sendo viável a utilização da mediação, poderá caber ao Advogado Público assumir o papel de mediador, sendo que, em razão de a Lei de Mediação não ter sido clara com relação a isso, tal definição será melhor elucidada por cada ente quando da elaboração de suas normas regulamentadoras.

A esse respeito, Eidt (2017, p. 156) entende que será mais adequado que os Advogados Públicos atuantes nos meios autocompositivos não se dediquem também aos processos judiciais, a fim de que sua imparcialidade seja preservada, já que não atuarão como defensores dos respectivos entes, mas como terceiros imparciais que visam atingir os acordos mais satisfatórios ao interesse público.

De todo modo, caso se decida por não se proceder a essa separação na atuação da advocacia pública, deverá o Advogado Público declarar-se impedido²⁴ de atuar no pleito judicial quando atuar como mediador do caso.

A respeito da instauração do procedimento de mediação, a Lei nº 13.140/2015 estabeleceu em seu art. 33, parágrafo único, que a Advocacia Pública poderá fazer, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à prestação de serviços públicos, seja no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, onde houver. Sobre o assunto, Eidt (2017, p. 128-129) afirma que

[...] a possibilidade de resolução dos conflitos por meio de uma mediação coletiva, onde são chamados a participar todos os envolvidos com o problema de forma a se construírem soluções conjuntas, possibilita um avanço significativo em termos de cidadania e de democracia, sem mencionar a função preventiva em relação a novos litígios.

Os conflitos coletivos guardam normalmente grande complexidade, em razão de concentrarem no polo ativo uma pluralidade de titulares de direitos, além de poderem envolver no polo passivo mais de um órgão ou ente públicos responsáveis pela proteção desses direitos (SOUZA, 2012a, p. 99). Assim, não há dúvidas que se mostra “[...] absolutamente desafiadora para o Poder Judiciário a perspectiva de realizar a sua adequada ponderação obtendo uma solução que seja ao mesmo tempo viável e juridicamente aceitável” (SOUZA, 2012a, p. 99).

A utilização da mediação nesses casos se mostra interessante pelo fato de o mediador, exercendo papel de terceiro imparcial, conduzir os debates a fim de impedir que as partes percam o foco na chegada de um consenso. De toda forma, as sessões deverão ser conduzidas por profissional muito bem habilitado e aceito pelas partes.

Discorrendo acerca de quem deverá participar da mediação, Souza (2012a, p. 123) ensina que:

Em processos nos quais se discutem problemas relacionados ao conteúdo e execução de políticas públicas, parece fundamental incluir na mediação, que tem por objetivo construir um acordo fundamentado na proteção de todos os interesses legítimos

²⁴ No caso descrito, a situação se adequa ao instituto do impedimento, com o escopo de proteger o respeito à moralidade e à imparcialidade necessárias à justa atuação do Advogado Público. No sentido de fundamentar os institutos de impedimento e suspeição se manifesta Theodoro Jr. (2015, p. 142): “É, por exemplo, em nome da moralidade que se disciplinam as hipóteses de suspeição e impedimento do juiz (arts. 144 a 148, NCPC)”. Afirma o autor, ainda, que: “Em defesa da imparcialidade, o Novo Código de Processo Civil elenca os motivos que qualifica de impedimentos e de suspeição dos juízes, nos arts. 144 a 148,36 evitando a atuação no processo daqueles que não se acham em condição de cumprir o imprescindível qualificativo do juiz natural” (THEODORO JR., 2015, p. 178).

envolvidos, com respeito à ordem jurídica e cuja implementação seja viável: a) o Ministério Público, como autêntico representante da coletividade; b) a Defensoria Pública, como representante das pessoas carentes, cujos interessados são prioritários em matéria de políticas públicas; c) todos os entes, na esfera do Poder Executivo, que detenham competência para atuar na matéria, além de Advogados Públicos de cada ente; d) representantes do Poder Legislativo, tendo em vista possíveis repercussões orçamentárias e eventuais necessidades de alterações legislativas, inclusive em razão de possíveis inconstitucionalidades por ação ou por omissão; e) entidades representativas de setores afetados pelas políticas públicas; f) representantes de titulares de direitos individuais homogêneos envolvidos no conflito; g) entes privados que tenham responsabilidades relacionadas ao conflito; h) instituições acadêmicas e de pesquisa que detenham notórios conhecimentos sobre a matéria envolvida no litígio.

Assim, percebe-se a necessidade de mobilizar vários setores a fim de que se obtenha um acordo justo. Por mais que se mostre algo trabalhoso, a depender do caso, a solução pode se dar de forma muito mais célere que a proposta pelo Poder Judiciário. No entanto, é necessário que a prática seja bem regulamentada, para que ocorra da forma mais organizada possível e evite injustiças.

No que se refere ao procedimento propriamente dito da mediação comum que envolve o Poder Público, Estivalet (2015, p. 104-107) afirma que, com relação à possibilidade do advogado público se fazer substituir na sessão de mediação, “[...] a mediação, enquanto proposta de manejo pessoal de conflitos, que ultrapassa as dimensões da conciliação, pois tem incidência subjetiva, não pode ser delegada, sob pena de a mentalidade jurídica terminar convertendo-a em uma conciliação [...]”.

Além desse aspecto, merece destaque a questão da confidencialidade das sessões de mediação nos casos em que há participação da Fazenda Pública na disputa. A esse respeito a Lei nº 13.140/2015 não foi expressa, nem mesmo o NCPC, existindo na doutrina divergência de entendimento sobre o assunto.

Eidt (2017, p. 159-160) entende que deve prevalecer a aplicação do princípio da publicidade, uma vez que é corolário do Direito Administrativo, não podendo ser preterido pelo princípio da confidencialidade, que rege a mediação normalmente. Assim, por mais que a Lei nº 13.140/2015 não tenha incluído a Administração Pública como uma das exceções à regra da confidencialidade, entende-se que não seria adequada sua aplicação, a não ser nos casos expressamente previstos em lei, como ocorre na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

De modo contrário, Estivalet (2015, p. 106-107) defende que a confidencialidade da mediação deva se estender também aos casos em que a Administração Pública seja parte, tendo em vista que “[...] o Estado não pode vir a adotar critérios diferenciais, que não tenham

amparo jurídico e tratar de forma desigual situações semelhantes”. Dessa forma, somente em casos excepcionais a publicidade deveria prevalecer, como nos que envolve questões “[...] relativas à intimidade das partes (por exemplo, questões familiares) e questões que envolvam segredo comercial e industrial ou informações sobre a situação financeira dos envolvidos no conflito (por exemplo, sigilo fiscal relativo aos vencimentos)”. (ESTIVALET, 2015, p. 107).

Na mesma esteira segue Souza (2012b, p. 163), afirmando que não caberia a aplicação do princípio da confidencialidade quanto aos termos do acordo; às provas e estudos técnicos produzidos durante as sessões de mediação; “[...] às sessões deliberativas conjuntas, reunindo todas as partes no conflito, a fim de discutir propostas de solução, informações levantadas ou firmar o acordo final”.

De todo modo, adotar-se-á neste trabalho monográfico o primeiro entendimento, em razão de se levar em consideração que os princípios que regem a administração pública devem nortear sua atuação, servindo como base para todo o resto. Portanto, a não ser nos casos em que a lei reserve o sigilo de informações, o princípio da publicidade deverá ser sempre aplicado.

Interessante notar que, para que ocorra a utilização da mediação nos litígios envolvendo a Administração Pública, é necessário haver prévio juízo de admissibilidade, “[...] verificando, por exemplo, se o regulamento do ente federativo autoriza que aquela matéria seja de competência da sua câmara de mediação ou conciliação” (PEIXOTO, 2016, p. 356).

No entanto, a Lei nº 13.140/2015 vedou expressamente em seu art. 32, § 4º, a competência dos órgãos da Advocacia Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, onde houver, para dirimir as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo.

Por outro lado, estabeleceu no § 5º do mesmo artigo que compreendem-se na competência das mencionadas câmaras a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares.

Enfim, após aferido o juízo positivo de admissibilidade, ocorrerá a suspensão da prescrição, retroagindo tal suspensão à data em que foi formalizado o pedido de solução consensual do conflito, conforme preceitua o art. 34, § 1º²⁵.

Uma crítica que se faz à questão da suspensão da prescrição, segundo Peixoto (2016, p. 357), diz respeito aos casos em que ocorre juízo negativo de admissibilidade, uma

²⁵ Art. 34. A instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflito no âmbito da administração pública suspende a prescrição.

§ 1º Considera-se instaurado o procedimento quando o órgão ou entidade pública emitir juízo de admissibilidade, retroagindo a suspensão da prescrição à data de formalização do pedido de resolução consensual do conflito.

vez que não retroage a suspensão à data do pedido, o que acaba por prejudicar a procura por tal forma de resolução de litígio, tendo em vista a possibilidade de ter sua pretensão atingida pela prescrição.

Como se vê, quando o processo tiver como parte a Administração Pública, será considerada iniciada a mediação somente após passar pelo crivo do juízo de admissibilidade emitido pelo órgão público, o que exigirá da Advocacia Pública agilidade na aferição da admissibilidade do meio consensual ou não (EIDT, 2017, p. 130).

3.1.3 Conciliação e a Administração Pública

O método da conciliação, também passível de ser utilizado pela Administração Pública, dependerá de prévio juízo de admissibilidade feito pelas câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, prevista na Lei nº 13.140/2015, levando-se em consideração se a técnica utilizada por esse meio autocompositivo melhor se adequa ao caso concreto.

Ressalta-se que tal aferição do juízo de admissibilidade pelas câmaras mencionadas ocorrerá nos casos de resolução extrajudicial de conflitos, de forma que, se já judicializada a demanda, o correto será recorrer aos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, conforme será mais bem explanado no próximo capítulo.

Quanto à figura do conciliador, o papel do Advogado Público será o mesmo discutido no tópico anterior, referente à mediação, ou seja, caberá a ele realizar o prévio juízo de admissibilidade e, após, sendo possível e escolhida a prática da conciliação, poderá assumir a função de conciliador, desde que assim esteja previsto no regulamento de cada ente. Salienta-se que o juízo de admissibilidade será realizado com total imparcialidade, com o objetivo único e exclusivo de aferir a possibilidade de se entabular um acordo ou não, a depender do objeto da demanda, bem como se o método da conciliação se mostra mais adequado ao caso concreto.

Na hipótese de atuar como conciliador, a atividade deverá ocorrer de forma exclusiva, sem que o Advogado Público se envolva também em processo judiciais, pois ali atua como defensor do ente público, o que afastaria a qualidade de terceiro imparcial, tão necessária à prática conciliatória (EIDT, 2017, p. 156).

Interessante discussão existe a respeito da utilização da conciliação nas ações de improbidade administrativa, tendo em vista a expressa vedação contida na Lei nº 8.429/92, cujo § 1º, do art. 17, proíbe a transação, acordo ou conciliação nas mencionadas ações.

Entretanto, tem-se que a Lei nº 13.140/2015 trouxe em seu § 4º²⁶, do art. 36, a possibilidade de se utilizar os órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal da conciliação, desde que com autorização expressa do magistrado responsável pela condução da ação de improbidade. Dissertando sobre o assunto, Martins (2017, *s/p*) afirma que

Nesse caso, se o juiz da causa não se opuser, os entes públicos celebram a conciliação, mas as penas aplicáveis aos agentes ou a terceiros que deram causa à improbidade não são afetadas, pela singela razão de que o acordo entabulado só alcança os seus celebrantes, ou seja, as entidades de direito público da administração federal. [...] Desse modo, se, em decorrência da prática de ato de improbidade, decorra litígio entre entes ou órgãos federais de direito público, como na hipótese de ser devido crédito pecuniário por uma autarquia em favor da União, é sobre essa relação que versará o acordo a ser entabulado, caso aprovado pelo juiz condutor da ação que trate daquele ato de improbidade. Não sobre a pretensão de impor as penas do art. 12 da Lei de Improbidade ao agente responsável pelo ato.

Nota-se, portanto, que a disposição da Lei de Mediação não influenciou a vedação existente na Lei de Improbidade, de forma que será cabível nos termos acima expostos. Importa destacar também que a Medida Provisória nº 703/2015 tentou revogar a vedação contida na Lei de Improbidade, mas perdeu a vigência por não ter sido convertida em lei.

O entendimento destacado é corroborado pelo Enunciado nº 617 do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis, aprovado em Florianópolis (2017), que afirma: “(art.3º, §2º; art. 36, §4º da Lei 13.140/2015; art. 17, §1º da Lei n.º 8.429/1992) A mediação e a conciliação são compatíveis com o processo judicial de improbidade administrativa. (Grupo: Mediação e conciliação (CPC e Lei 13.140/2015))”.

Do mais, com exceção aos métodos de abordagem e à postura do conciliador, a conciliação tende a seguir pelos mesmos caminhos da mediação, no que tange ao local onde serão realizadas as sessões, bem como quanto à admissibilidade de sua utilização pelo Poder Público, ressaltando que, a depender de ser a conciliação e a mediação judiciais ou extrajudiciais, o espaço físico empregado para dirimir a controvérsia será diferente, podendo ocorrer em uma das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, se extrajudiciais as demandas, ou mesmo nos centros judiciários de solução de conflitos e cidadania, se já judicializadas.

²⁶ Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.

§ 4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator. (BRASIL, 2015a).

Por fim, a título de exemplo de utilizações bem sucedidas após a vigência do NCPC e da Lei nº 13.140/2015, cita-se a celebração de trinta e três acordos realizados pela AGU durante a 3ª edição do multirão trabalhista do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, no dia 29 de junho de 2017. Segundo consta no sítio eletrônico da AGU, as conciliações representaram uma economia de R\$ 68,1 milhões ao erário (oriunda dos descontos nos valores dos processos que os autores de ações trabalhistas aceitam em troca de um desfecho mais célere da causa) que, somados ao economizado em edições anteriores do mutirão, chegou-se a R\$ 126,3 milhões (BRASIL, 2017).

3.2 Heterocomposição e a fazenda pública

Dando enfoque exclusivo à utilização da arbitragem pelo Poder Público, analisar-se-á as peculiaridades desse instituto.

3.2.1 Arbitragem e a Administração Pública

A utilização da arbitragem pela Administração Pública costuma ensejar debates acerca da sua possibilidade, de forma que, ao longo da história do Brasil, formaram-se três correntes doutrinárias: i) uma que não admite a utilização de tal meio heterocompositivo pelo Poder Público; ii) outra que, ao contrário, admite sempre a utilização, bastando para isso a regulamentação feita pela Lei de Arbitragem, mesmo que não haja lei específica; iii) e uma terceira corrente que a admite com ressalvas, desde que haja lei específica autorizativa para a atividade pública em questão (CUNHA, 2016, p. 646).

Cunha (2016, p. 646) afirma que “[...] as opiniões mais atuais dividem-se entre a segunda e a terceira correntes, havendo uma tendência de prevalecer a segunda”. Certo é que a Lei nº 9.307/96, posteriormente alterada pela Lei nº 13.129/2015, passou a admitir a utilização da arbitragem pela Administração Pública direta e indireta, desde que para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis (art. 1º).

Indo na esteira da segunda corrente, Grau (2008, p. 304-314) entende que existem três fatores de análise na utilização da arbitragem pelo Poder Público, conforme destacou Nogueira (2010, p. 5):

A arbitragem não encerra jurisdição, apenas previne; a noção equivocada de contratos administrativos, de forma que não há distinção entre contrato privado da Administração e contrato puramente administrativo, não existindo, segundo a

Constituição Federal, o chamado regime jurídico próprio dos contratos administrativos; e o entendimento de que não se pode confundir "disponibilidade de direitos patrimoniais" e "indisponibilidade do interesse público". Para o autor, não há correlação entre os dois. Assim, sempre que a Administração contrata (o que necessariamente importa em disponibilidade de direito patrimonial) poder-se-á convencionar cláusula arbitral, sem que isso importe em disposição do interesse público.

No que toca à competência para a celebração de convenção de arbitragem, a mencionada Lei, em seu § 2º, do art. 1º²⁷, estabeleceu que caberá à mesma autoridade ou órgão competente para realizar acordos ou transações, ou seja, aos Advogados Públicos.

Dessa forma, havendo arbitrabilidade objetiva e subjetiva, ou seja, havendo pelas partes capacidade para administrar os bens objeto do litígio, além de capacidade jurídica para adquirir direitos e contrair obrigações, poder-se-á utilizar a prática da arbitragem.

A jurisprudência vem entendendo que não há óbice à utilização da arbitragem pelo Poder Público há muito tempo, destacando-se o julgamento do histórico Caso Lage, quando o STF reconheceu, em 1973, por unanimidade de votos, a “[...] legalidade do Juízo Arbitral, que o nosso Direito sempre admitiu e consagrou, até mesmo nas causas contra a Fazenda” (AI n.º 52.181/GB, rel. Ministro Bilac Pinto, RTJ 68/382). (MINAS GERAIS, 2010).

Mais recentemente, analisando a constitucionalidade da utilização da arbitragem pela Administração Pública, o STF, ao julgar o Agravo Regimental na SE 5.206/ES (BRASIL, 2004), entendeu, por unanimidade, pela constitucionalidade dos dispositivos da Lei de Arbitragem que prescrevem a irrecorribilidade (art. 18) e os efeitos de decisão judiciária da sentença arbitral (art. 31). Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial nº 904.813/PR – também conhecido como “Caso Compagás” –, concluiu que

Tanto a doutrina quanto a jurisprudência já sinalizaram no sentido de que não existe óbice na estipulação da arbitragem pelo poder público, notadamente pelas sociedades de economia mista, admitindo como válidas as cláusulas compromissórias previstas em editais convocatórios de licitação e contratos. [...] o fato de não haver previsão da arbitragem no edital de licitação ou no contrato celebrado entre as partes não invalida o compromisso arbitral firmado posteriormente. (BRASIL, 2012).

²⁷ Art. 1º As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios 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. (Incluído pela Lei nº 13.129, de 2015). (BRASIL, 1996).

Deve-se entender que, conforme já discutido, o entendimento acerca da interpretação do princípio da indisponibilidade do interesse público sobre o privado vem ganhando flexibilização, em razão da constante “constitucionalização” do Direito Administrativo, o qual vem prezando cada vez mais pela horizontalidade das relações com os particulares, ressalvadas as circunstâncias específicas em que é necessário conferir certas prerrogativas ao Estado. Sobre o assunto, Nogueira (2010, p. 6) aduz que

Se em outros tempos a atuação do Estado em igualdade de condições com o particular era inconcebível, à luz da interpretação dos princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público, tal não ocorre nos dias atuais, em que a existência de prerrogativas especiais do Estado em face do particular somente se faz legítima nos casos em que há justa razão para tanto. Por esse motivo é que as ditas cláusulas exorbitantes conferem prerrogativas e não privilégios do Estado.

Interessante abordagem faz Mello (2015, p. 4) sobre o viés político que influenciou diretamente na baixa aceitação que o instituto da arbitragem teve no Brasil na época em que foi publicada a Lei nº 9.307/96, principalmente quando fosse para dirimir litígios envolvendo a Fazenda Pública, em razão de ter coincido com o período em que

O Estado deixou de prestar diretamente certos serviços públicos (telecomunicações, p. ex.) e reduziu sua participação na seara das atividades econômicas (indústria de óleo e gás, p. ex.), transferindo para a iniciativa privada parte das tarefas que havia assumido ao longo da segunda metade do século XX.

Em razão dessa escolha por um modelo mais liberal de governo na época, e que não foi muito bem aceito pela população, a (re) introdução de uma “justiça privada” acabou carregando esse ônus, por ter sido vista pelos críticos da reforma do Estado como “[...] apenas uma faceta acessória de um movimento de privatização que era por eles indesejado” (MELLO, 2015, p. 6).

Superada a discussão acerca da possibilidade de aplicação da arbitragem pela Administração Pública, cita-se como exemplo algumas das leis que preveem a prática da arbitragem para compor litígios que venham a surgir em virtude de contratos celebrados com a Administração, como os de concessão de serviço público, de licitação, ou mesmo nas contratações de parcerias público-privadas.

Assim, tem-se o exemplo do inciso XV, do art. 23, da Lei nº 8.987/95, regulando o regime de concessões e permissões de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal; do art. 93 da Lei nº 9.472/97, a qual dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, criando a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL;

bem como do art. 11, III, da Lei nº 11.079/2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da Administração Pública; entre tantas outras (CUNHA, 2016, p. 647).

Quanto aos casos em que não há expressa previsão em lei, entende-se que basta haver no objeto da demanda direitos patrimoniais disponíveis para que seja possível a utilização da arbitragem pela Fazenda Pública, restando agora tentar delimitar o que seriam considerados direitos disponíveis na seara administrativa. Sobre o tema, Mello (2015, p. 15) afirma que já há pacificado a sua utilização nos casos de “(in) adimplemento de obrigações contratuais, manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, efeitos patrimoniais do exercício dos poderes de que dispõe a Administração no âmbito da relação contratual ou da extinção do vínculo”, em virtude de qualquer uma delas também admitir composição por acordo.

Além do mais, cita o referido autor o exemplo da cláusula arbitral padrão sugerida pelos membros da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo (JUNQUEIRA; OLIVEIRA; SANTOS, 2013), sendo que tal aplicação da arbitragem não resta dúvidas por ser também possível a utilização da transação ou acordo em tais casos:

- i. reconhecimento do direito e determinação do montante respectivo da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, em favor de qualquer das partes, em todas as situações previstas no contrato de concessão;
 - ii. reconhecimento de hipótese de inadimplemento contratual de qualquer das partes ou anuentes;
 - iii. cálculo e aplicação de reajuste previsto no contrato de concessão;
 - iv. acionamento dos mecanismos de garantia estipulados no contrato de concessão;
 - v. valor de indenização no caso de extinção do contrato de concessão;
 - vi. inconformismo de qualquer das partes com a decisão da comissão técnica.
- (MELLO, 2015, p. 15).

Sabe-se que existem peculiaridades no processo arbitral em função de se ter como parte o Poder Público, uma vez que a Constituição Federal estabeleceu princípios informadores e basilares de toda a atuação administrativa, cuja observância é obrigatória e essencial à proteção da coisa pública, de forma que o instituto da arbitragem, para ser utilizado em tais demandas, deverá observar algumas restrições.

A Lei de Arbitragem dispôs em seu § 3º, do art. 2º, que “[...] a arbitragem que envolva a administração pública será sempre de direito e respeitará o princípio da publicidade” (BRASIL, 1996). Dessa forma, deixou claro o preceito normativo que não será possível a realização da arbitragem por equidade quando se tiver como parte a Fazenda Pública, devendo-se observar estritamente ao princípio da legalidade, bem como que todos os

atos deverão tornar-se públicos.

Além do mais, Cunha (2016, p. 649) leciona que, no que diz respeito à necessidade de realização de licitação para escolher o juízo ou tribunal arbitral responsável, considera-se ser o caso de inexigibilidade de licitação, cujas hipóteses legais são exemplificativas, e não taxativas. No mesmo sentido entende Salles (2011, p. 279-280) e Amaral (2012, p. 75), segundo os quais a escolha do árbitro envolve confiança no seu trabalho e especialização, aspectos subjetivos que interessam diretamente às partes, justificando a inexigibilidade.

Conforme se extraiu do julgamento do Caso Compagás mais acima mencionado, também não será exigido que a previsão de convenção de arbitragem no edital de licitação ou mesmo nos contratos firmados pela Administração Pública, sendo possível a escolha pela via arbitral posteriormente à existência da controvérsia, através da celebração de compromisso arbitral. Insta salientar também que, conforme leciona Mello (2015, p. 26),

[...] um litígio fruto de uma relação extracontratual entre o Poder Público e particulares pode ser submetido à arbitragem mediante compromisso arbitral. Controvérsia acerca da responsabilidade civil extracontratual do Estado pode ser solucionada por árbitros, p. ex., sendo certo que se trata de matéria a respeito da qual as partes podem transigir.

As sentenças arbitrais não serão submetidas à remessa necessária, tendo em vista o Enunciado nº 164 do Fórum Permanente de Processualistas Civis (2017), aprovado no Rio de Janeiro, que afirma: “A sentença arbitral contra a Fazenda Pública não está sujeita à remessa necessária”. Assim, o disposto no art. 496 do NCPC²⁸ aplica-se somente aos processos judiciais, não abarcando o processo arbitral (CUNHA, 2016, p. 649).

Quanto à sede da arbitragem, Mello (2015, p. 23) elucida que a definição do local é importante para fins de determinar se ela é nacional ou estrangeira. Certo é que se pode utilizar do disposto no art. 55, § 2º, da Lei nº 8.666/93²⁹ para determinar o local em que será realizada a arbitragem (BRASIL, 1993). Segundo o mencionado artigo a sede da Administração será a competente para dirimir qualquer questão contratual, excetuadas as

²⁸ Art. 496. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença:

I - proferida contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público; (BRASIL, 2015b).

²⁹ Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

§ 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 desta Lei. (BRASIL, 1993).

hipóteses do art. 32, § 6º³⁰, da referida Lei (BRASIL, 1993). Portanto, o local em que ocorrerá a arbitragem será o mesmo da sede da Administração envolvida.

Essa regra geral não impede que parte dos atos seja desenvolvida fora da sede, se assim for melhor ao desenvolvimento do feito, conforme preceitua o art. 11, I, da Lei nº 9.307/96³¹. Mello (2015, p. 24) afirma, ainda, que

A necessidade de a sede da arbitragem ser no Brasil não impede a escolha de câmara arbitral estrangeira para administrar o litígio. As câmaras arbitrais limitam-se a administrar o procedimento arbitral, a ele aplicando as regras de seu regulamento; elas não julgam a causa, portanto, não se confundindo com os árbitros. É plenamente possível, e bastante corriqueiro, que um litígio seja administrado por uma câmara sediada num país e tenha sua sede noutra, opção que está ao alcance também da Administração Pública.

Importa mencionar que a regra geral referente à expedição de precatórios quando da condenação pecuniária do Poder Público será aplicada também nas sentenças arbitrais, no entanto, em sendo de pequeno valor a condenação, se procederá à expedição de Requisição de Pequeno Valor (RPV), para ser paga no prazo de sessenta dias, conforme determina a lei. Somente não será necessário expedir precatório ou RPV se “[...] o ente que integra a Administração Pública for uma sociedade de economia mista ou uma empresa pública, cujo regime jurídico é de direito privado, não estando sujeitas a precatório” (CUNHA, 2016, p. 649).

No que diz respeito à escolha da câmara arbitral, bem como à arbitragem institucional e *ad hoc*, a Administração Pública poderá, assim como o particular, optar pela contratação dos serviços de uma câmara, adotando seu regulamento, ou mesmo escolher um ou mais árbitros para conduzir a tramitação do processo privado, sem o auxílio de uma instituição, definindo as partes as regras a serem observadas no procedimento. No primeiro caso tem-se a arbitragem institucional, enquanto que no segundo há a arbitragem *ad hoc* (MELLO, 2015, p. 26).

³⁰ Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

§ 6º O disposto no § 4o deste artigo, no § 1o do art. 33 e no § 2o do art. 55, não se aplica às licitações internacionais para a aquisição de bens e serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte, ou por agência estrangeira de cooperação, nem nos casos de contratação com empresa estrangeira, para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior, desde que para este caso tenha havido prévia autorização do Chefe do Poder Executivo, nem nos casos de aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior. (BRASIL, 1993).

³¹ Art. 11. Poderá, ainda, o compromisso arbitral conter:
I - local, ou locais, onde se desenvolverá a arbitragem; (BRASIL, 1996).

O art. 5º da Lei nº 9.307/96 dispõe nesse sentido, de forma que Amaral (2012, p. 75) afirma ser aplicável também à Administração Pública, tratando-se de uma decisão discricionária do administrador, a não ser que haja previsão expressa em lei determinando a escolha de um método ou outro, a exemplo do que ocorre com a Lei nº 19.477/2011 do Estado de Minas Gerais, que disciplina o uso da via arbitral pela Administração Pública mineira, cujo art. 4º determina que “[...] o juízo arbitral, para os fins desta Lei, instituir-se-á exclusivamente por meio de órgão arbitral institucional” (MINAS GERAIS, 2011).

Assim como ocorre na escolha do árbitro, a designação da câmara arbitral decorrerá de decisão discricionária da Administração Pública, devendo apenas estar vinculada à justificativa da escolha, tendo em vista que não há critérios objetivos para tornar viável qualquer forma de competição, mas sim critérios subjetivos que envolvem a confiança das partes e a especialização do árbitro na matéria objeto do litígio (MELLO, 2015, p. 27).

O momento da definição da câmara ou do árbitro que ficará responsável por dirimir a controvérsia poderá ser definido após a ocorrência desta, uma vez que é possível firmar compromisso arbitral, sendo até mesmo mais desejável, a depender da situação, tendo em vista que certos contratos são extremamente duradouros, a exemplo dos contratos de parceria público-privadas, de modo que não há garantias de que a instituição permanecerá operando durante todo o período ou mesmo que mantenha as características que motivaram sua escolha (JUNQUEIRA; OLIVEIRA; SANTOS, 2013, p. 304).

Os mencionados autores citam ainda uma alternativa a essa questão, de forma que as partes não ficam vinculadas a uma câmara arbitral específica durante toda a vigência do contrato, além de garantir a utilização da via arbitral para dirimir possível litígio que venha a surgir entre as partes, como se vê:

A escolha da câmara arbitral será exercida pela Contratante, dentre as instituições de notório reconhecimento, com regulamento adaptado às arbitragens estatais e que possuam profissionais com experiência na matéria em litígio, em até 30 (trinta) dias contados da apresentação da controvérsia por qualquer das Partes, via comunicação formal à outra Parte. [...] Caso o Poder Concedente não indique a câmara de arbitragem no prazo acima indicado, caberá ao Parceiro Privado fazê-lo, no mesmo prazo, com base nos mesmos critérios (JUNQUEIRA; OLIVEIRA; SANTOS, 2013, p. 311).

Por fim, no que se refere ao pagamento das custas administrativas e dos honorários dos árbitros, sabe-se que os custos são normalmente altos, o que poderia esbarrar nas limitações orçamentárias da Administração Pública. Assim, quando a Fazenda Pública for a parte requerente no procedimento, para evitar que o não pagamento comprometa o regular

andamento do feito, Mello (2015, p. 31) aduz que pode-se

[...] estabelecer na cláusula compromissória que o pagamento dos custos do processo arbitral ficará inicialmente sob a responsabilidade do particular que celebrou contrato com a Administração Pública, a quem caberá antecipar o montante necessário ao andamento do feito, aí incluídas custas administrativas da câmara arbitral e honorários dos árbitros. Ao final do processo, o tribunal arbitral deverá deliberar sobre a responsabilidade das partes pelo pagamento dos custos do processo, conforme o resultado da demanda, condenando a Administração a restituir ao particular o valor que a ela for atribuído.

Entretanto, se nada dispôr a esse respeito a cláusula compromissória, o Poder Público terá que arcar com o ônus do pagamento inicial das custas e honorários na proporção que lhe couber, “[...] devendo estar preparada para efetuar o desembolso a despeito das restrições orçamentárias, sob pena de inviabilizar o prosseguimento do processo que fez instaurar” (MELLO, 2015, p. 32).

4 DAS CÂMARAS DE RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONTROVÉRSIAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS

O NCPC, em seu art. 174³², instituiu a criação de câmaras de mediação e conciliação nos âmbitos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para que sejam responsáveis por dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública (inciso I); bem como avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública (inciso II); e promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta (inciso III). (BRASIL, 2015b).

Regulando mais detalhadamente a atuação das câmaras, a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), em seu art. 32³³, denominou-as “[...] câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos”, facultando sua criação no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública (inciso I); 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 (inciso II); e promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta (inciso III), excetuando-se as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo (art. 32, § 4º). (BRASIL, 2015a).

Entende-se que, em verdade, não há uma faculdade dos órgãos da Advocacia Pública em criar as mencionadas câmaras, mas um dever, na medida em que o NCPC estruturou-se todo no sentido de promover a solução consensual de litígios, incluindo aqueles em que a Administração Pública faça parte, o que corresponde à clara intenção do legislador ordinário em contar com a atuação da Advocacia Pública como grande promotora da política de pacificação social.

Nesse contexto, sabe-se que a criação das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos tem o fito de atuar tanto na resolução extrajudicial de conflitos

³² CPC/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, 2015b).

³³ Lei nº 13.140, 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: (BRASIL, 2015a).

envolvendo o Poder Público, enquanto que, em se tratando de demandas já judicializadas, no caso de se optar pela solução consensual destas no curso do processo, dever-se-á recorrer aos centros judiciários de solução de conflitos e cidadania, veiculados ao Poder Judiciário.

Sendo assim, analisar-se-á a atuação das câmaras e centros judiciários, bem como da câmara de conciliação e arbitragem da Administração Federal – CCAF, já atuante na resolução consensual pré-processual e judicial de conflitos desde 2007.

4.1 As Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos

As câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos foram idealizadas com o escopo de criar um ambiente propício à consensualidade nas controvérsias em que a Administração Pública fosse parte, em ambos os polos do conflito ou em apenas um deles.

A Lei de Mediação tratou a criação das mencionadas câmaras como uma faculdade, porém não limitou a utilização dos meios consensuais à sua constituição, conforme se extrai do art. 33³⁴, que admitiu a possibilidade de os conflitos serem dirimidos nos termos do procedimento de mediação, enquanto não forem criadas as câmaras de mediação.

O art. 37³⁵ da mesma lei aduziu ser facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, suas autarquias e fundações públicas, bem como às empresas públicas e sociedades de economia mista federais a submissão de seus litígios com órgãos ou entidades da administração pública federal à Advocacia-Geral da União, para fins de composição extrajudicial do conflito, a qual poderá realizar a autocomposição com ou sem a existência da câmara.

Caberá a cada ente estabelecer seu modo de composição e funcionamento, através de regulamento próprio (art. 32, § 1º³⁶), sendo possível que “[...] o respectivo ente amplie as

³⁴ Lei nº 13.140/2015, art. 33. Enquanto não forem criadas as câmaras de mediação, os conflitos poderão ser dirimidos nos termos do procedimento de mediação previsto na Subseção I da Seção III do Capítulo I desta Lei. (BRASIL, 2015a).

³⁵ Lei nº 13.140/2015, art. 37. É facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, suas autarquias e fundações públicas, bem como às empresas públicas e sociedades de economia mista federais, submeter seus litígios com órgãos ou entidades da administração pública federal à Advocacia-Geral da União, para fins de composição extrajudicial do conflito. (BRASIL, 2015a).

³⁶ Lei nº 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:

§ 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.

hipóteses de utilização das câmaras mencionadas no art. 174, do CPC/2015 e no art. 32, da Lei 13.140/2015” (PEIXOTO, 2016, p. 355), previsão que garantiu maior liberdade aos entes para adequá-las à sua realidade e necessidade.

Por outro lado, conforme ponderou Souza (2016), deveria o legislador ter se atido em trazer uma regulamentação mínima na Lei nº 13.140/2015 em relação aos critérios gerais para a celebração de acordos, bem como ao seu conteúdo essencial. A título de exemplo, cita a autora a necessidade de fundamentação fática e jurídica embasadoras da consolidação do termo consensual. Essas especificações trariam mais segurança jurídica, pois resultariam em uma maior padronização e delimitação da utilização dos meios pela Administração Pública.

De mais a mais, a Lei nº 13.140/2015 prevê que se compreendem na competência das Câmaras de Conciliação e Mediação a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam o equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares. De toda forma, havendo acordo entre as partes, este será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial (art. 32, §§ 3º e 5º).

A respeito da necessidade de se apresentar o acordo firmado entre as partes ao Judiciário para que seja homologado, cita-se, a título de comparação, o art. 9º da Resolução CNJ nº 125/2010, que estabeleceu a existência nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania de 1 (um) juiz coordenador e, se necessário, com 1 (um) adjunto, aos quais caberão a administração do Centro e a homologação de acordos, bem como a supervisão do serviço de conciliadores e mediadores.

No âmbito das Câmaras de Conciliação e Mediação a serem criadas pelos órgãos da Advocacia Pública não houve previsão nesse sentido pela Lei nº 13.140/2015, de forma que, se os acordos firmados forem distribuídos como os outros processos que à porta do Judiciário chegam, sem que haja criação ou destinação a uma vara específica para realizar esse tipo de trabalho, acabar-se-á incorrendo num contrassenso frente ao objetivo de combater a morosidade.

No que concerne aos conflitos que possuem como partes, em ambos os lados, a Administração Pública Federal, seja por meio de seus órgãos ou entidades de direito público, tem-se que caberá ao Advogado-Geral da União resolvê-los extrajudicialmente, observados os procedimentos legais, na forma do que dispõe o art. 36³⁷ da Lei 13.140/2015.

§ 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, 2015a).

³⁷ Lei nº 13.140/2015, art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá

O mencionado artigo traçou as diretrizes acerca da resolução extrajudicial discutida, dispondo, em seu § 1º, que na hipótese de não ser possível a realização de acordo no bojo do litígio, o próprio Advogado-Geral da União deverá dirimi-lo, pautando-se na legislação aplicável, ocasião em que atuará como julgador administrativo da controvérsia.

Salienta-se que, como bem apontou Peixoto (2016, p. 360), existe uma quase obrigatoriedade na utilização da resolução extrajudicial de conflitos em que figurem concomitantemente nos polos ativo e passivo órgãos ou entidades de direito público que integrem a administração pública federal, uma vez que, nos termos do art. 39³⁸ da Lei nº 13.140/2015, impõe-se prévia autorização do Advogado-Geral da União para haver propositura de ação judicial nos casos em epígrafe, de forma que tenta-se, com isso, promover o diálogo entre os órgãos e/ou entes, para que tentem resolver o impasse administrativamente.

Assim, entendida a questão estrutural das referidas câmaras, cabe analisar algumas questões como a competência para dirimir as controvérsias quem venham a surgir entre órgãos e/ou entes diferentes.

A esse respeito, Schwind e Kukiela (2016, p. 343) entendem que, diferentemente do que ocorre nos processos judiciais, nos quais a existência de interesse de órgão ou entidade vinculada a ela já atrai a competência da Justiça Federal (art. 109, I, da CF³⁹), na aplicação dos meios consensuais não existe essa obrigatoriedade por atração da competência, “isso porque a solução consensual é atingida de modo livre pelas partes interessadas”, servindo a câmara como propiciadora da autocomposição.

Por outro lado, entendemos que o mais correto seria aplicar as regras de competência previstas no NCPC à autocomposição realizada em tais centros, ou mesmo no âmbito dos próprios órgãos da Advocacia Pública, tendo em vista a aplicação subsidiária deste nos casos de omissão.

realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.

§ 1º Na hipótese do caput, se não houver acordo quanto à controvérsia jurídica, caberá ao Advogado-Geral da União dirimi-la, com fundamento na legislação afeta.

§ 2º Nos casos em que a resolução da controvérsia implicar o reconhecimento da existência de créditos da União, de suas autarquias e fundações em face de pessoas jurídicas de direito público federais, a Advocacia-Geral da União poderá solicitar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a adequação orçamentária para quitação das dívidas reconhecidas como legítimas. (BRASIL, 2015a).

³⁸ Lei nº 13.140, art. 39. A propositura de ação judicial em que figurem concomitantemente nos polos ativo e passivo órgãos ou entidades de direito público que integrem a administração pública federal deverá ser previamente autorizada pelo Advogado-Geral da União. (BRASIL, 2015a).

³⁹ CF/1988, art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho; (BRASIL, 1988).

Após a entrada em vigência do NCPC e da Lei nº 13.140/2015, cita-se como exemplo de câmara de prevenção e resolução de conflitos já criada, a situada no Distrito Federal, direcionada especificamente aos conflitos fundiários, criada em 23 de fevereiro de 2017. Conforme consta no sítio eletrônico da Procuradoria-Geral do Distrito Federal,

O colegiado será responsável pela mediação e resolução extrajudicial de conflitos relacionados à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), conforme a Medida Provisória nº 759/2016, a qual prevê a adoção de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para a regularização de núcleos urbanos informais. (BRASÍLIA, 2017, s/p).

4.2 Os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania - Cejuscs

A criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania se deu pela Resolução CNJ nº 125/2010, que objetivou, sobretudo, a centralização e a uniformização das práticas e prestações de serviços referentes à composição consensual de litígios (AQUINO, 2017, p. 264). Dessa forma, conforme ensina Nogueira (2011, p. 62 apud AQUINO, 2017, p. 265), os mencionados centros possuem os seguintes escopos:

- a) o de se tornar um centro de diagnóstico, a primeira via de acesso à Justiça pelo jurisdicionado, quando pessoas capacitadas o recepcionarão e prestarão orientação quanto ao meio adequado para a solução de seu conflito, o que pode significar a busca da composição pela via pré-processual, o atendimento e direcionamento a outros segmentos da Justiça (Juizado, Defensorias...) ou mesmo simples esclarecimentos quanto a direitos e serviços;
- b) o de centralizar as conciliações e mediações de determinada região geográfica delimitada pelo Tribunal segundo as normas de Organização Judiciária, propiciando a uniformização dos serviços, seu adequado acompanhamento e fiscalização, bem como melhor equacionamento de recursos financeiros pelo Poder Judiciário.

O art. 8º, *caput*⁴⁰, da Resolução CNJ 125/2010 estabeleceu o acima afirmado, ou seja, o dever de criação dos Cejuscs por parte dos tribunais, bem como que serão responsáveis tanto por orientar o cidadão, quanto para realizar ou gerir as sessões de conciliação e mediação, a cargo dos conciliadores e mediadores.

Vale destacar que os Cejuscs são gerenciados pelos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, vinculados aos Tribunais, nos âmbitos estaduais e federais. Tais Núcleos “[...] são os responsáveis pela materialização da política

⁴⁰ Resolução CNJ nº 125/2010, art. 8º Os tribunais deverão criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs), unidades do Poder Judiciário, preferencialmente, responsáveis pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão. (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16). (CNJ, 2010).

pública judiciária, desenvolvendo concretamente o gerenciamento dos trabalhos juntos aos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania” (AQUINO, 2017, p. 254). Assim, a mencionada autora complementa:

[...] os Núcleos exercem uma função política junto aos tribunais, exercendo um controle administrativo sobre o planejamento e o gerenciamento das ações e metas para o cumprimento da política judiciária. Ademais, os Núcleos atuam na interlocução entre os tribunais e os Centros, como também, junto às instituições parceiras, ou seja, tem a incumbência de intermediar a execução de ações específicas que visem a desjudicialização dos conflitos (AQUINO, 2017, p. 255).

Os Cejuscs serão responsáveis por realizar tanto sessões de mediação e conciliação pré-processuais, como também judiciais, as quais poderão, excepcionalmente, ser realizadas nos próprios Juízos, Juizados ou Varas designadas, mas sempre por mediadores e conciliadores cadastrados e habilitados a exercer este papel, que serão supervisionados pelo Juiz Coordenador do Centro (§ 1º⁴¹, do art. 8º, da Resolução CNJ nº 125/2010).

Com o fito de delimitar a atuação dos Centros aos locais com quantidade maior de demandas, a Resolução CNJ nº 125/2010 estabeleceu que serão eles instalados nos locais onde existam pelo menos dois Juízos, Juizados ou Varas com competência para realizar audiência, nos termos do art. 334 do Novo Código de Processo Civil (§ 2º⁴², do art. 8º). Por outro lado, havendo apenas um Juízo, Juizado, Vara ou Subseção no local, será facultativa a implantação de Centros, desde que haja atendimento por centro regional ou itinerante (§ 4º⁴³, do art. 8º).

Certo é que as práticas consensuais de resolução de controvérsias não serão limitadas à existência dos centros, bastando que haja conciliadores e mediadores cadastrados no âmbito dos respectivos Centros nas Comarcas, Regiões, Subseções Judiciárias ou Juízos do interior dos estados (§ 3º⁴⁴, do art. 8º).

⁴¹ § 1º 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 (inciso VII do art. 7º) e supervisionados pelo Juiz Coordenador do Centro (art. 9º). (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16). (CNJ, 2010).

⁴² § 2º Nos tribunais de Justiça, os Centros deverão ser instalados nos locais onde existam 2 (dois) Juízos, Juizados ou Varas com competência para realizar audiência, nos termos do art. 334 do Novo Código de Processo Civil. (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16). (CNJ, 2010).

⁴³ § 4º Nos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça, é facultativa a implantação de Centros onde exista um Juízo, Juizado, Vara ou Subseção desde que atendidos por centro regional ou itinerante, nos termos do parágrafo anterior. (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16). (CNJ, 2010).

⁴⁴ § 3º Os tribunais poderão, enquanto não instalados os Centros nas Comarcas, Regiões, Subseções Judiciárias e nos Juízos do interior dos estados, implantar o procedimento de Conciliação e Mediação itinerante, utilizando-se de Conciliadores e Mediadores cadastrados. (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16). (CNJ, 2010).

No que tange à escolha pelas partes dos profissionais que atuarão como conciliadores ou mediadores, o § 10⁴⁵, da Resolução CNJ nº 125/2010, previu que o Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores conterá informações referentes à avaliação feita pelas partes das Câmaras, conciliadores e mediadores, segundo os parâmetros estabelecidos pelo Comitê Gestor da Conciliação (§ 9º, do art. 8º), a fim de facilitar a escolha destes pelos interessados na autocomposição.

Importa mencionar que a Resolução em estudo estabeleceu, originalmente, prazo de apenas quatro meses, a contar da sua entrada em vigor, para a implantação dos Centros, o que demonstrou ser essa “[...] umas das principais preocupações do CNJ, justamente porque, para promover a prestação dos serviços tendentes à desjudicialização dos conflitos de interesses, tornava-se necessária a criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania” (AQUINO, 2017, p. 272).

Contudo, a Emenda nº 2, de 08.03.2016, incluiu o § 5⁴⁶, que estabeleceu prazo comum para a instalação dos Centros nas Comarcas das Capitais dos Estados, bem como nas Comarcas do interior, Subseções e Regiões Judiciárias, concomitantemente à entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil.

No que se refere à composição dos Centros, o art. 9⁴⁷ da Resolução estabeleceu a existência de 1 (um) juiz coordenador e, se necessário, com 1 (um) adjunto, aos quais caberão a administração do Centro e a homologação de acordos, bem como a supervisão do serviço de conciliadores e mediadores, sendo que, com exceção da existência de disposição diversa em regramento local, “[...] os magistrados da Justiça Estadual e da Justiça Federal serão designados pelo Presidente de cada tribunal dentre aqueles que realizaram treinamento segundo o modelo estabelecido pelo CNJ”. (CNJ, 2010).

Além do mais, “[...] caso o Centro atenda a grande número de Juízos, Juizados, Varas ou Região, o respectivo juiz coordenador poderá ficar designado exclusivamente para

⁴⁵ § 10º O Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores conterá informações referentes à avaliação prevista no parágrafo anterior para facilitar a escolha de mediadores, nos termos do art. 168, caput, do Novo Código de Processo Civil combinado com o art. 25 da Lei de Mediação. (Incluído pela Emenda nº 2, de 08.03.16). (CNJ, 2010).

⁴⁶ § 5º Nas Comarcas das Capitais dos Estados bem como nas Comarcas do interior, Subseções e Regiões Judiciárias, o prazo para a instalação dos Centros será concomitante à entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil. (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16). (CNJ, 2010).

⁴⁷ Art. 9º Os Centros contarão com 1 (um) juiz coordenador e, se necessário, com 1 (um) adjunto, aos quais caberão a sua administração e a homologação de acordos, bem como a supervisão do serviço de conciliadores e mediadores. Salvo disposição diversa em regramento local, os magistrados da Justiça Estadual e da Justiça Federal serão designados pelo Presidente de cada tribunal dentre aqueles que realizaram treinamento segundo o modelo estabelecido pelo CNJ, conforme Anexo I desta Resolução. (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16). (CNJ, 2010).

sua administração” (§ 1º⁴⁸, do art. 9º) (CNJ, 2010).

Com o fito de melhor encaminhar os casos que chegam aos Centros, o § 2º⁴⁹, do art. 9º, dispôs que haverá ao menos um servidor “[...] com dedicação exclusiva, capacitado em métodos consensuais de solução de conflitos, para a triagem e encaminhamento adequado de casos” (CNJ, 2010). Tal dispositivo encerrou muito bem toda a ideia de sistema de justiça multiportas, em razão de oferecer às partes o meio mais adequado à resolução de suas demandas.

Por fim, o art. 11⁵⁰ da referida Resolução aduz que nos Centros poderão atuar membros do Ministério Público, defensores públicos, procuradores e/ou advogados.

Cita-se como um grande e inédito exemplo de Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania criado com especialização em Fazenda Pública o desenvolvido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, em 27 de outubro de 2016, no qual vem sendo atendidos, por enquanto, apenas demandas processuais (BACELO, 2016).

4.3 A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF

Instituída antes mesmo da vigência do NCPC e da Lei de Mediação, através do Ato Regimental AGU nº 05/2007, a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) já atuava no âmbito administrativo resolvendo controvérsias entre entes da Administração Pública Federal e entre estes e a Administração Pública dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A CCAF é unidade da Consultoria-Geral da União – CGU, que, por sua vez, é órgão de direção superior integrante da estrutura da Advocacia-Geral da União - AGU, segundo dispõe o art. 2º, II, c, 6, do Decreto nº 7.392 de 2010, o qual aprovou a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão da Advocacia-Geral da União, bem como o quadro demonstrativo dos cargos em comissão da Procuradoria-Geral Federal e remanejou cargos em comissão para a Advocacia-Geral da União e para a Procuradoria-Geral Federal.

⁴⁸ § 1º Caso o Centro atenda a grande número de Juízos, Juizados, Varas ou Região, o respectivo juiz coordenador poderá ficar designado exclusivamente para sua administração. (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16). (CNJ, 2010).

⁴⁹ § 2º Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão assegurar que nos Centros atue ao menos 1 (um) servidor com dedicação exclusiva, capacitado em métodos consensuais de solução de conflitos, para a triagem e encaminhamento adequado de casos. (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16). (CNJ, 2010).

⁵⁰ Art. 11. Nos Centros poderão atuar membros do Ministério Público, defensores públicos, procuradores e/ou advogados. (CNJ, 2010).

Conforme preceitua a Cartilha elaborada pela Advocacia-Geral da União (2012, p. 7) “[...] a CCAF além de tentar evitar a judicialização de novas demandas também encerra processos já judicializados, reduzindo sobremaneira o tempo na solução desses conflitos”. O que demonstra a atuação da Câmara tanto no âmbito extrajudicial, quanto no judicial.

Sabe-se que antes mesmo da instituição da mencionada Câmara a AGU já realizava atividades conciliatórias através das Câmaras de Conciliação *ad hoc*, “[...] assim designadas porque eram instaladas pelo Advogado-Geral da União para atuar exclusivamente na solução de cada caso concreto” (CARTILHA CCAF, 2012, p. 9).

De mais a mais, conforme se depreende da parte destinada aos conceitos utilizados pela Cartilha da CCAF/2012, tem-se que foi adotado o mesmo conceito para as técnicas de conciliação e mediação, como se sinônimos fossem, baseando-se na corrente doutrinária de André Gomma de Azevedo, que entende não haver nenhum efeito jurídico distinto decorrente da utilização desses termos (CARTILHA CCAF, 2012, p. 12).

A respeito de tratar conciliação e mediação como se semelhantes fossem, incorreu-se em erro, tendo em vista o fato de que, na época em que foi elaborada a Cartilha em estudo, já havia sido publica a Resolução CNJ nº 125/2010, que distinguiu os conceitos dos mencionados institutos autocompositivos em comento. Entretanto, certo é que a referida Resolução não se preocupou em estabelecer as diferenças nos procedimentos de ambas, ao que Aquino (2017, p. 184) teceu a seguinte crítica:

Nesse sentido, formula-se a seguinte indagação: Apesar da distinção conceitual existente entre a mediação e a conciliação é adequada a aplicação do mesmo procedimento para ambos os institutos? Entende-se que não. Ao fazer isso, o Conselho Nacional de Justiça cometeu um equívoco, pois distinguiu conceitualmente, mas não se preocupou em diferenciar os procedimentos a serem aplicados à conciliação e mediação especificamente. Na medida em que a Resolução CNJ nº 125/2010 distingue o conceito, mas não diferencia o procedimento e a forma de desenvolvimento dos métodos, na prática, trata a conciliação e a mediação de forma equivalente.

Dessa forma, percebe-se que o mais correto seria a Cartilha CCAF/2012 ter tratado ambos os institutos de forma diferente, a fim de melhor utilizar-se deles nos momentos adequados.

A função do conciliador/mediador é exercida por integrante da Advocacia Pública Federal (Advogados da União, Procuradores Federais, Procuradores do Banco Central e Procuradores da Fazenda Nacional), sendo que a Cartilha CCAF (2012) afirma não haverem partes, mas interessados, que são os representantes dos órgãos ou entidades envolvidas (CARTILHA CCAF, 2012, p. 12). Afirma-se ainda que

No procedimento conciliatório, os interessados devem adotar uma postura de comprometimento na construção de uma solução que priorize as políticas públicas de um modo geral e não apenas os interesses institucionais de cada ente ou órgão envolvido na controvérsia (CARTILHA CCAF, 2012, p. 12).

Ao final das reuniões é elaborado Termo de Reunião, documento no qual são registradas “[...] as ocorrências e deliberações ocorridas nas reuniões realizadas no curso das atividades conciliatórias, com indicação de prazos e responsáveis pelo cumprimento das tarefas e, sempre que possível, com indicação de data para a próxima reunião” (CARTILHA CCAF, 2012, p. 12).

Chegando-se à conciliação da controvérsia, elabora-se o Termo de Conciliação, onde constará a solução proposta para o desfecho do conflito; bem como a discriminação das obrigações assumidas por cada órgão ou ente envolvido, indicando-se os prazos para o seu cumprimento; além de menção, quando possível, do valor do acordo. Quando a questão já estiver judicializada, dever-se-á indicar as estratégias processuais a serem adotadas (CARTILHA CCAF, 2012, p. 13).

Conforme estabelece o art. 36, inc. XII, do Anexo I, do Decreto 7.392/2010, todos os Termos de Conciliação são homologados pelo Advogado-Geral da União, tendo eficácia jurídica de título executivo extrajudicial (BRASIL, 2010).

Interessante destacar que a prática da arbitragem pela CCAF ocorre de forma subsidiária à conciliação, e somente nos casos que envolvam órgãos e entes da Administração Pública Federal, ou seja, não poderá ocorrer se envolver outros entes da federação. Assim, atendidos esses pressupostos, a arbitragem poderá ser proposta ao Consultor-Geral da União, que será feito por meio de parecer da Consultoria-Geral da União (CARTILHA CCAF, 2012, p. 13).

No que tange à competência para realizar cada função, bem como à sequência dos atos a serem desenvolvidos, o art. 18 do Decreto nº 7.392/2010 estabeleceu em seus incisos o que se segue:

Art. 18. A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal compete:

- I - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Advocacia-Geral da União;
- II - requisitar aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal informações para subsidiar sua atuação;
- III - dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios;
- IV - buscar a solução de conflitos judicializados, nos casos remetidos pelos Ministros dos Tribunais Superiores e demais membros do Judiciário, ou por proposta dos órgãos de direção superior que atuam no contencioso judicial;

- V - promover, quando couber, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta nos casos submetidos a procedimento conciliatório;
- VI - propor, quando couber, ao Consultor-Geral da União o arbitramento das controvérsias não solucionadas por conciliação; e
- VII - orientar e supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito das Consultorias Jurídicas nos Estados. (BRASIL, 2010).

A Cartilha CCAF (2012, p. 14) delimitou os procedimentos para a instauração e tramitação do procedimento conciliatório, que será iniciado através de solicitação escrita do representante do órgão ou entidade interessado, no qual haverá o relatório do objeto da controvérsia, os outros órgãos envolvidos, se houverem, bem como a designação dos representantes para participarem das atividades conciliatórias e os documentos necessários para o deslinde da controvérsia.

A autoridade competente para solicitar a instauração do procedimento conciliatório dependerá do âmbito federativo envolvido na controvérsia. Assim, sendo a iniciativa de órgão ou ente da Administração Pública Federal, poderá ser solicitado por Ministro de Estado; dirigentes de entidades da Administração Federal indireta; ou mesmo pelos Consultor-Geral da União, Procurador-Geral da União, Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Procurador-Geral Federal ou Secretários-Gerais de Contencioso e de Consultoria (CARTILHA CCAF, 2012, p. 14). Acrescenta-se que

Embora tecnicamente não sejam integrantes da Administração Pública Federal, os órgãos ou entes que compõe o Poder Legislativo (Senado e Câmara dos Deputados), Judiciário e Ministério Público da União, também podem ter iniciativa de encaminhar suas controvérsias com entes e órgãos da Administração Pública Federal para a CCAF. Ainda na esfera federal, em se tratando de um caso ou ação judicial verificada no âmbito de qualquer das unidades da Advocacia-Geral da União, um processo administrativo deve ser formado e encaminhado via órgão central da respectiva Procuradoria ou Consultoria (CARTILHA CCAF, 2012, p. 14).

Por sua vez, sendo a iniciativa de ente da Administração Pública Estadual ou Municipal, caberá aos seus respectivos governantes ou aos seus Advogados Públicos solicitar a instauração do procedimento conciliatório (CARTILHA CCAF, 2012, p. 15).

Em se tratando de conflitos já judicializados, poderão estes ser “[...] remetidos pelos Ministros dos Tribunais Superiores e demais membros do Judiciário, ou por proposta dos órgãos de direção superior que atuam no contencioso judicial” (CARTILHA CCAF, 2012, p. 15).

As mencionadas autoridades estarão legitimadas a participar das sessões de conciliação, mas também consideram-se legitimados os agentes públicos que representam os órgãos e entidades públicas em conflito, sendo que tais autoridades poderão convidar

representantes de outros órgãos ou entes públicos, que possam de alguma maneira contribuir com os esclarecimentos e debates a serem realizados para a resolução da controvérsia (CARTILHA CCAF, 2012, p. 15). Além de mais, consta na Cartilha também que

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. (CARTILHA CCAF, 2012, p. 15).

Para que esses particulares possam participar das sessões deverá o pedido ser aprovado em reunião por todos os representantes presentes. Além disso, caso seja necessária a oitiva de “[...] terceiros interessados de forma coletiva ou individual para complementação da instrução em ambiente interno ou externo da CCAF— seja em Brasília ou nas Consultorias Jurídicas da União nos Estados — será necessária a autorização prévia ao Consultor-Geral da União” (CARTILHA CCAF, 2012, p. 15).

O procedimento conciliatório ocorrerá na sede da CCAF, localizada em Brasília/DF, não há, todavia, impedimento para que o processo seja descentralizado a unidades das Consultorias Jurídicas da União existentes em cada Estado, no momento do exame prévio de admissibilidade do processo ou em qualquer fase do procedimento, em razão de sugestão do Conciliador e decisão do Diretor da CCAF. Entretanto, ressalta-se que mesmo que haja a delegação das atividades, caberá à Câmara realizar a sua supervisão (CARTILHA CCAF, 2012, p. 17).

Interessante questionamento se faz no sentido de saber se cabe à CCAF firmar Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), ao que explica a Cartilha (2012, p. 18) ser possível somente nos casos em que, submetida a demanda ao procedimento conciliatório, não foi possível firmar Termo de Conciliação. Nesses casos, caberá ao Advogado-Geral da União a decisão final acerca da celebração do TAC (CARTILHA CCAF, 2012, p. 18).

Por meio de pesquisa realizada por Facci (2016, p. 391), que formulou perguntas por meio do correio eletrônico ao Diretor da CCAF, obteve-se informações acerca dos números e resultados angariados pela Câmara até o ano de 2013, como se vê:

[...] a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal realizou o total de 161 arbitragens/conciliações homologadas até outubro de 2013, o que representa 54% de êxito entre os processos admitidos entre 2007 e 2013, tendo sido

desde realizadas 1.059 reuniões formais desde a criação da Câmara. Ainda segundo informações prestadas pelo seu diretor, nas conciliações havidas na Câmara os valores financeiros não são aferidos como vetores de maior importância, pois os acordos realizados entre órgãos e entes da Administração Pública não se medem por valores, mas sim pelos resultados imateriais que são alcançados em favor das políticas públicas.

Por fim, o mencionado Diretor da Câmara ainda informou: “[...] possuímos dados indicados a partir de 2007 a 2013 (nesta data) na ordem de: R\$ 8.209.733,39” (FACCI, 2016, p. 391). Nota-se, portanto, que ocorreu quantidade significativa de acordos no âmbito da CCAF no período destacado, o que deve crescer ainda mais com o incentivo gerado pela Resolução CNJ nº 125/2010, bem como pelo NCPC e pela Lei nº 13.140/2015.

Ainda há que se amadurecer alguns conceitos, como os referentes à mediação e à conciliação, a fim de que os institutos sejam corretamente utilizados e favoreçam a realização de negociações e transações entre os entes e órgãos da Administração, visando ao enraizamento cada vez maior da cultura da pacificação social em detrimento da judicialização.

5 CONCLUSÃO

O emprego dos meios consensuais de resolução de controvérsias ganhou grande destaque com a vigência do NCPC, pois trouxe uma quase obrigatoriedade na sua utilização antes de se começar um processo judicial.

Se, por um lado, a imposição da realização de sessões de conciliação e mediação mesmo quando uma das partes se manifesta contrária, mas a outra aceita ou simplesmente silencia, vem gerando acaloradas discussões acerca da efetividade da proposta, por outro demonstra a urgência com que o legislador quis inserir uma mudança de postura dos que recorrem ao Judiciário, bem como de toda a máquina Estatal.

Os números angariados pelos Relatórios do CNJ, conforme demonstrado ao longo do presente trabalho, concluem pela completa impossibilidade do Judiciário de dar cabo ao contingente processual existente, de forma que a prestação da tutela jurisdicional acaba por perder sua eficácia e dá azo a verdadeiras injustiças.

Não se pode esquecer que não basta a simples apresentação de uma solução, ela precisa ser tempestiva, sob pena de se tornar inócua. É nesse contexto que a necessidade de modificação da cultura de litigância exacerbada precisa ser modificada, ofertando-se outros meios, que não o judicial – quando não necessário for – de se alcançar os resultados almejados.

Para isso, os meios antigamente mais comumente chamados de “alternativos” passam a ser vistos como adequados à solução do caso concreto, materializando o conceito de justiça “multiportas”. Destaca-se que aqui não se objetiva unicamente a celeridade de resposta, mas a melhor forma de proporcioná-la, gerando satisfação social e a verdadeira solução do conflito.

O fato é que a necessidade de modificação da cultura do litígio enraizada no Brasil precisa passar por um processo mais bem sedimentado e consistente, o que envolve apostar na base de tudo, qual seja, na educação, afinal, a promoção da justiça é feita por homens e é necessário que sejam eles bem instruídos para tanto. As universidades mostram-se, assim, verdadeiras molas propulsoras de modificação das ideias.

Como demonstrou o Relatório Justiça em Números do CNJ, o Poder Público apresenta-se como o maior litigante judicial, o que deu enfoque à grande necessidade de apostar em uma nova postura dos Advogados Públicos, enquanto representantes judiciais do Estado. Foi com essa certeza que a Lei nº 13.140/2015 destinou capítulo específico para tratar da autocomposição nos casos em que for parte pessoa jurídica de direito público.

Como visto, existem ainda muitas questões a serem delimitadas formalmente, haja vista o fato de a mencionada Lei ter trazido regulamentação muito genérica em determinados aspectos, a exemplo de ter transferido aos entes federados a responsabilidade por definir o modo de composição e o funcionamento das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, o que permite a sua adequação à realidade de cada local, de fato, mas teria sido melhor que já trouxesse aspectos mínimos em comum que cada Câmara deveria seguir. Cita-se também a ausência de especificação dos casos em que será possível pactuar termos de ajustamento de conduta.

Observou-se a existência de algumas contradições entre o disposto no NCPC e o contido na Lei de Mediação, o que pode gerar problemas quando da instalação das Câmaras acima referidas, uma vez que o NCPC impõe a obrigatoriedade na instituição destas, enquanto a Lei de Mediação fala em faculdade.

Além do mais, a atuação dos Advogados Públicos nas mencionadas Câmaras não ficou bem definida, de forma que caberá a cada ente regulamentar o papel que será desempenhado por eles, bem como discutir até que ponto poderão atuar como terceiros imparciais e a melhor forma de se trabalhar com os meios consensuais. Uma boa alternativa se encontra na proposta de doutrinadores que defendem a formação de quadro de Advogados Públicos para atuar unicamente com tais meios, conforme abordado.

De toda forma, percebe-se que, aos poucos, o cenário atual vai sendo modificado, citando-se como exemplo a criação, no ano de 2016, do Centro Judiciário de Solução de Controvérsias e Cidadania criado com especialização em processos que envolvem a Fazenda Pública, desenvolvido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, bem como a já existente CCAF, desde 2007, o que demonstra disposição por parte dos órgãos promovedores da justiça de buscarem novas maneiras de solucionar as controvérsias.

Portanto, fica claro que ainda há muitos desafios pela frente, bem como que se está no início de uma mudança de postura, mas que os primeiros passos já foram dados rumo à formação de novos horizontes na busca por justiça.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Paulo Osternack. **Arbitragem e Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

AQUINO, Maria da Glória Costa Gonçalves de Sousa. **Considerações sobre a Resolução CNJ 125/2010: uma avaliação política da política judiciária brasileira – a solução dos conflitos de interesses?**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BACELO, Joice. **Conflitos são resolvidos no prazo de um mês na capital paulista**. 2016. Disponível em: <<http://fcbnet.com.br/conflitos-sao-resolvidos-no-prazo-de-um-mes-na-capital-paulista/>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 5 fev. 2017.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 09 jun 2017.

_____. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9307.htm>. Acesso em 10 jun. 2017.

_____. Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9608.htm>. Acesso em: 5 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. STF, Tribunal Pleno, AgRg SE 5206, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 12.12.2001, *DJe* 30.04.2004. Brasília, DF, 2004.

_____. Decreto Nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Advocacia-Geral da União, aprova o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Procuradoria-Geral Federal e remaneja cargos em comissão para a Advocacia-Geral da União e para a Procuradoria-Geral Federal. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7392.htm>. Acesso em: 5 fev. 2017.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>

ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 14 fev. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. STJ, 3ª Turma, REsp 904.813/PR, Rel. Min. Nancy Andrighi, j. 20.10.2011, *DJe* 28.02.2012. Brasília, DF, 2012.

_____. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 14 fev. 2017.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 5 fev. 2017.

_____. Advocacia-Geral da União. **AGU celebra 33 acordos e economiza R\$ 126 mil para a União em mutirões trabalhistas**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/573205>. Acesso em 09 jun 2017.

BRASÍLIA. Procuradoria-Geral do Distrito Federal. Criada Câmara de Prevenção e Resolução de Conflitos Fundiários do DF. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.pg.df.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/item/2331-criada-c%C3%A2mara-de-preven%C3%A7%C3%A3o-e-resolu%C3%A7%C3%A3o-de-conflitos-fundi%C3%A1rios-do-df.html>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

CALMON, Petrônio. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL – CCAF (CARTILHA CCAF). 3. ed. **Cartilha**. 2012. Disponível em: <www.agu.gov.br>. Acesso em: 8 jul. 2017.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARMONA, Carlos Alberto. **Arbitragem e processo: comentário à Lei n. 9.307/96**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

COLAIÁCOVO, Juan Luis; COLAIÁCOVO, Cynthia Alexandra. **Negociação, mediação e arbitragem: teoria e prática**. Tradução de Adilson Rodrigues Pires. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF, 2010.

Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

_____. **Relatório Cem Maiores Litigantes**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias>>. Acesso em> 25 mar. 2017.

_____. **Relatório estatístico da Semana Nacional da Conciliação: 24 a 28/11/2014**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/semana-nacional-de-conciliacao/resultados>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

_____. **10ª Semana Nacional da Conciliação está marcada para 23 a 27 de novembro**. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/79687-10-semana-nacional-da-conciliacao-esta-marcada-para-23-a-27-de-novembro>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

_____. **Relatório estatístico da Semana Nacional da Conciliação: 23 a 27/11/2015**. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/semana-nacional-de-conciliacao/resultados>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

_____. **Relatório Justiça em Números 2016**. Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

_____. **Relatório estatístico da Semana Nacional da Conciliação: 21 a 25/11/2016**. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/semana-nacional-de-conciliacao/resultados>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

_____. **Prêmio Conciliar é Legal**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/premio-nacional-da-conciliacao>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DANTE, P. M.; ALMEIDA, A. P. **Negociação e solução de conflitos: do impasse ao ganha-ganha através do melhor estilo**. São Paulo: Atlas, 2006.

DIDIER JR., Fredie. **Tribunais administrativos**. 2007. Disponível em: <<http://www.frediedidier.com.br/editorial/editorial-27/>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

_____. Princípio do respeito ao autorregramento da vontade no Processo Civil. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 57, p. 167-172, jul./set. 2015a.

_____. **Curso de direito processual civil: parte geral e processo de conhecimento.** v. 1. Salvador: Juspodvim, 2015b.

DORNELLES, Guilherme Garibaldi; WRASSE, Helena Pacheco. O Fórum Multiportas e os possíveis caminhos para solucionar os conflitos. In: SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo (Org.). **Do conflito à solução adequada:** mediação, conciliação, negociação, jurisdição e arbitragem [recurso eletrônico]. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015.

DUARTE, Zulmar. A difícil conciliação entre o Novo CPC e a Lei de Mediação. **Gen jurídico**, 2017. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2017/05/02/dificil-conciliacao-entre-o-novo-cpc-e-lei-de-mediacao/>>. Acesso em: 3 maio 2017.

EIDT, Elisa Berton. **Autocomposição na administração pública.** 1. ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2017.

ESTIVALET, Josiane Caleffi. Mediação de conflitos na esfera do poder público: uma equação (im)possível?. In: SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo. **Do conflito à solução adequada:** mediação, conciliação, negociação, jurisdição & arbitragem [recurso eletrônico]. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015.

FACCI, Lucio Picanço. A utilização de meios consensuais de resolução de conflitos pela Administração Pública e o novo CPC. In: ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da; RODRIGUES, Marco Antonio (Coord.). **Coleção Repercussões do Novo CPC - Fazenda Pública.** 2. ed. 3. v. Salvador: Juspodvim, 2016.

FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. **Carta de Florianópolis.** 2017. Disponível em: <<http://fpprocessualistascivis.blogspot.com.br/2017/05/carta-de-florianopolis.html>>. Acesso em: 14 jul. 2017.

FRANCO, Marcelo Veiga. Câmaras de Mediação e Conciliação na Fazenda Pública. In: ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da; RODRIGUES, Marco Antonio (Coord.). **Coleção Repercussões do Novo CPC - Fazenda Pública.** 2. ed. 3. v. Salvador: Juspodvim, 2016.

GABBAY, Daniela Monteiro. **Mediação e Judiciário:** condições necessárias para a institucionalização dos meios autocompositivos de solução de conflitos. 2011. Tese (Doutorado), Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2011.

GARCEZ, José Maria Rossani. **Negociação. ADRS. Mediação, conciliação e arbitragem.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

GRAU, Eros Roberto. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto.** São Paulo: Malheiros: 2008.

GRECO, Leonardo. **Instituições de processo civil.** 2. v. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

JUNQUEIRA, André Rodrigues; OLIVEIRA, Mariana Beatriz Tadeu de; SANTOS, Michelle Manaia. Cláusula de solução de controvérsias em contratos de parcerias público-privadas: estudo de casos e proposta de redação. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, PGE/SP, v. 77-78, p. 310, 2013.

LIMA, Alcides Mendonça. **Dicionário do Código de Processo Civil**. São Paulo: RT, 1986.

LUCAS, D. B. A crise funcional do Estado e o cenário da jurisdição desafiada. In: MORAIS, José Luis Bolzan de (Org). **O Estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do advogado editora, 2005.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARTINS, Tiago do Carmo. Conciliação em ação por improbidade administrativa. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n.76, fev. 2017. Disponível em: <http://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao076/Tiago_do_Carmo_Martins.html>. Acesso em: 01 jul. 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso da Ajustamento de Conduta: evolução e fragilidades de atuação do Ministério Público. **Revista de Direito Ambiental**, v. 41, p. 93, 2006. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/>>. Acesso em: 14 jul. 2017.

MELLO, Rafael Munhoz de. Arbitragem e Administração Pública. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 6 p. 47-81, 2015. Disponível em: <http://www.pge.pr.gov.br/arquivos/File/Revista_PGE_2015/Artigo_2_Arbitragem_e_Administracao_publica.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2017.

MINAS GERAIS. AI n.º 52.181/GB, rel. Ministro Bilac Pinto, RTJ 68/382. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/7413471/pg-10-legislativo-diario-oficial-do-estado-de-minas-gerais-doemg-de-01-04-2010>>. Acesso em: 4 jul. 2017.

_____. Lei 19477, de 12/01/2011. Dispõe sobre a adoção do juízo arbitral para a solução de litígio em que o estado seja parte e dá outras providências. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=19477&ano=2011>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

MORAIS, J. L. B.; SPENGLER, F. M. **Mediação e Arbitragem**: alternativas à jurisdição. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novas mutações juspolíticas**: em memória de Eduardo García de Enterría, jurista de dois mundos. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

NERY, Nelson Junior; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

NOGUEIRA, Erico Ferrari. A arbitragem e sua utilização na administração pública. **Lexml**, 2010. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2009;2000875668>>. Acesso em: 4 jul. 2017.

NOGUEIRA, Mariella Ferraz de Arruda Pollice. Dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania. In: PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida (Coords.). **Conciliação e mediação: estruturação da política judiciária nacional**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

NOGUEIRA, Pedro Henrique, et al. **Breves comentários ao novo código de processo civil**. São Paulo: RT, 2015.

NUNES, Dierle; TEIXEIRA, Ludmila. **Acesso à justiça democrático**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

PEIXOTO, Ravi. Primeiras impressões sobre os meios consensuais de resolução de conflitos pelo poder público e as alterações promovidas pelo CPC/2015 e pela Lei 13.140/2015. In: TALAMINI, Eduardo (Coord.). **Coleção Repercussões do Novo CPC - Processo e Administração Pública**. 1. ed. 10. v. Salvador: Juspodivm, 2016.

SALLES, Carlos Alberto de. **Arbitragem nos contratos administrativos**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SCHWIND, Rafael Wallbach; KUKIELA, Marina. Câmaras de conciliação e mediação da Administração Pública: comentários ao artigo 174 do novo Código de Processo Civil. In: TALAMINI, Eduardo (Coord.). **Coleção Repercussões do Novo CPC - Processo e Administração Pública**. 1. ed. 10. v. Salvador: Juspodivm, 2016.

SILVA, Caroline Pessano Husek. A conciliação como alternativa à jurisdição estatal na busca por uma justiça efetiva e célere. In: SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo (Org.). **Do conflito à solução adequada: mediação, conciliação, negociação, jurisdição e arbitragem [recurso eletrônico]**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Mediação de conflitos coletivos: a aplicação dos meios consensuais à solução de controvérsias que envolvem políticas públicas de concretização de direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2012a.

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

_____. Mediação de conflitos e a Administração Pública. In: HALE, Durval; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **O marco legal da mediação no Brasil:** comentários à lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. São Paulo: Atlas, 2016.

SPENGLER, Fabiana Marion; SILVA, Caroline Pessano Husek. Mediação, Conciliação e Arbitragem como Métodos Alternativos na solução de conflitos para uma Justiça célere e eficaz. **Revista Jovens Pesquisadores**, v. 3, p. 124, 2013.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação de conflitos: da teoria à prática.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

TARTUCE, Flávio. **O novo CPC e o Direito Civil.** São Paulo: Método, 2015.

TEIXEIRA, José Roberto Fernandes. Negócios Jurídicos Processuais e Fazenda Pública. In: ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da; RODRIGUES, Marco Antonio (Coord.). **Coleção Repercussões do Novo CPC - Fazenda Pública.** 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. v. 3.

THEODORO JR., Humberto. **Curso de Direito Processual Civil.** v. 1. 56. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.