

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO “JACY DE ASSIS”
LEONARDO PAULA DE LACERDA

**PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO: ANÁLISE
DA CRIAÇÃO DAS CÂMARAS DE PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO
ADMINISTRATIVA DE CONFLITOS DOS ENTES FEDERATIVOS ESTADUAIS E
MUNICIPAIS**

Uberlândia

2019

LEONARDO PAULA DE LACERDA

**PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO: ANÁLISE
DA CRIAÇÃO DAS CÂMARAS DE PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO
ADMINISTRATIVA DE CONFLITOS DOS ENTES FEDERATIVOS ESTADUAIS E
MUNICIPAIS**

Monografia apresentada à Banca Examinadora como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito, pela Faculdade de Direito “Professor Jacy e Assis”, da Universidade Federal de Uberlândia, sob orientação da Professora Titular Dra. Shirlei Silmara de Freitas Mello.

Uberlândia

2019

BANCA EXAMINADORA

Professora Titular Dra. Shirlei Silmara de Freitas Mello
(FADIR – UFU)

Professora Mestre Tharuelssy Resende Henriques
(FADIR – UFU)

Uberlândia, 05/12/2019

À minha esposa Priscila, com amor, carinho e gratidão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar ao Grande Arquiteto do Universo, inteligência primeira, que por sua bondade, me tornou possível realizar esta etapa.

Agradeço à Profa. Dra. Kárem Cristina de Sousa Ribeiro pelo incentivo ao estudo.

Agradeço à minha orientadora Profa. Dra. Shirlei Silmara de Freitas Mello pelos bons momentos vividos durante a elaboração deste trabalho. A convivência contigo me fez crescer enquanto ser humano.

Agradeço à minha esposa Priscila pela paciência, carinho e apoio durante a jornada de 5 anos que passei nesta graduação. Sem você não teria conseguido...

Por fim, agradeço à minha mãe Núbia, que apesar de não estar fisicamente presente, com certeza, no plano maior da vida me acompanha e se alegra com minhas conquistas.

RESUMO

O presente estudo tem na consensualidade e cultura de paz, enquanto mecanismos de obediência ao princípio da eficiência no âmbito administrativo, os vetores teóricos em que se apoiam as análises e discussões acerca do tema - princípio da eficiência no processo administrativo e a análise da criação das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos dos entes federativos. O objetivo geral é analisar a criação das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos dos entes federativos. Trata-se de uma pesquisa descritiva, tendo por matriz a análise do conteúdo dos instrumentos legais que criaram cada Câmara nos governos subnacionais, bem como a identificação do panorama nacional acerca da utilização da consensualidade por meio das Câmaras nos Estados e nas Capitais. Os resultados obtidos mostram que ainda é incipiente o movimento de formação de órgãos nas estruturas administrativas que permitam o decidir administrativo no sentido de fomentar a cultura de paz. O Estado Brasileiro é agente ativo na criação de um ambiente em que as relações entre particular e poder público sejam providas de patamares elevados de respeito à lei e aos princípios constitucionalmente positivados na Carta Magna.

Palavras-chave: Consensualidade. Autocomposição. Eficiência. Prevenção. Conflitos.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|----|
| Quadro 1 – Características da Jurisdição Contenciosa e Voluntária..... | 23 |
| Figura 1 – Mapa do Brasil: Criação das Câmaras por Estado..... | 30 |
| Quadro 2 – Câmaras na região Norte..... | 31 |
| Quadro 3 – Câmaras na região Centro-Oeste..... | 32 |
| Quadro 4 – Câmaras na região Nordeste..... | 34 |
| Quadro 5 – Câmaras na região Sudeste..... | 37 |
| Quadro 6 – Câmaras na região Sul..... | 40 |
| Quadro 7 – Câmaras nas Capitais..... | 42 |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 – INTRODUÇÃO..... | 09 |
| 2 – ASPECTOS HISTÓRICOS DA CONSENSUALIDADE..... | 15 |
| 3 – NOVAS PERSPECTIVAS DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA..... | 16 |
| 3.1 – A REALIDADE DO CONFLITO NO ÂMBITO DO AGIR ADMINISTRATIVO..... | 18 |
| 3.2 – A CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL (CCAF)..... | 20 |
| 3.3 – PROCESSO ADMINISTRATIVO COMO MECANISMO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS..... | 20 |
| 3.4 – INSTRUMENTOS DE AUTOCOMPOSIÇÃO E SUA APLICAÇÃO NA ESFERA ADMINISTRATIVA..... | 24 |
| 4 - ADOÇÃO DAS CÂMARAS DE PREVENÇÃO E SOLUÇÃO DE CONFLITOS NA ESFERA ADMINISTRATIVA E A REALIDADE BRASILEIRA..... | 30 |
| 4.1 - AS CÂMARAS DE PREVENÇÃO E SOLUÇÃO DE CONFLITOS NAS CAPITAIS DOS ESTADOS..... | 41 |
| 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 46 |
| REFERÊNCIAS..... | 49 |

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da função administrativa, corolário da democratização do acesso aos serviços públicos, se traduz na ampliação da oportunidade de exercício do direito de todos, fixando os conceitos entre *o que é* e *o que deve ser*. Logo, como nota-se no raciocínio de Mello (2011) na consensualidade a decisão busca atender interesses opostos, e por isso, deve ser construída conjuntamente, com predomínio da razoabilidade no lugar de uma simples legalidade. Sendo assim, não se deve imaginar que em um Estado Democrático de Direito a Administração se situe aprioristicamente em rivalidade com o particular (NEIVA, 2019). Segundo Heller e Sousa (2019) é costumeiro o entendimento de que a função administrativa tem caráter residual, em que os atos administrativos serão aqueles que não se enquadrariam como formulação de regra geral ou abstrata e nem em composição de lides.

Em estudo sobre governança corporativa aplicada ao setor público, Lacerda (2011) defende que a Administração Pública presta melhores serviços à sociedade quando existe transparência quantos aos valores e princípios, flexibiliza processos e garante maior autonomia para as entidades responsáveis pela elaboração e execução de serviços públicos. A partir de uma nova reflexão sobre o papel do Estado, partindo para uma visão menos interna e mais consensual em superação ao modelo anterior, surgiu o que vem se denominando como *Governança Pública*.¹ Neste sentido é fundamental o fortalecimento da função administrativa no âmbito dos entes federativos.

E a função administrativa pode ser aplicada no Estado pós-moderno como fator de suporte à execução da vontade social, e com isso, promover o compartilhamento do interesse público com a sociedade (NEIVA, 2019). Portanto, a judicialidade não explica ou suporta todas as demandas da sociedade em relação ao Estado. A constitucionalização de institutos do direito administrativo (princípios gerais do serviço público e dos servidores públicos; hipóteses de intervenção do Estado na propriedade privada, responsabilização dos agentes públicos, etc.), no Estado Democrático de Direito, torna expresso que os administrados não são meros sujeitos passivos na relação com o poder público, mas verdadeiros titulares do poder político exercido; são eles protagonistas e não meros destinatários do agir do Estado, que não é um fim em si mesmo.²

¹ VARELLA, M.; FERREIRA FILHO, M. Políticas públicas consensuais e o estímulo à negociação pelo agente público. A&C – R. de Dir. Adm. Const., Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p.151, out./dez. 2018.

² ISMAIL FILHO, S. Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 109, nov. 2018.

Em recente estudo sobre o papel do Tribunal de Contas da União (TCU) Salles (2018) sustenta que os processos desencadeados pelo TCU possuem um duplo caráter – sendo jurisdicionais com base no artigo 49, inciso IX e artigo 71, inciso II, ambos da Constituição Federal de 1988 (CF/1988); ou sendo administrativos com fulcro no artigo 71 e incisos, da CF/1988. Ao dividir as funções do TCU a CF/1988 utilizou da especialização de funções, convergindo para um Tribunal com duas funções típicas dispostas constitucionalmente – administrar e julgar.

Aragão (2010) defende a tese de maior autonomia da Administração Pública no exercício da função administrativa e apresenta a teoria das autolimitações administrativas tendo como referência assegurar a razoabilidade, a coerência e a isonomia no tratamento dos cidadãos pelo Estado.³

Considerando os princípios que regem o exercício das funções estatais previstos no artigo 37, *caput*, CF/1988 e artigo 2º da Lei Federal Nº 9.784/99, os instrumentos de Mediação e Conciliação se convertem em oportunidades de desjudicialização das controvérsias, e a autocomposição vem alterando o cenário de decisão judicial e administrativa, com sensível alcance na satisfação plena pelos envolvidos nos conflitos, sem contar com os benefícios emocionais e sociais para as partes (CABRAL, 2017).⁴

Segundo Valle (2010):

No campo da eficiência, por diversas vezes já se pôde evidenciar que o princípio é de expandir suas fronteiras para compreender não só uma lógica economicista, que restringe sua avaliação tão-somente aos *outputs* da função, para compreender igualmente os valores relacionados à interação social que se possa ter promovido por ocasião das escolhas públicas, da implementação das políticas correspondentes, e ainda no momento da avaliação (VALLE, 2010, p. 181).

O princípio da eficiência exige uma cultura de gestão pública como instituição, onde os administradores passem a atuar, efetivamente, como gestores.⁵ E fazer gestão significa tomar decisões, de modo que se satisfaça o interesse público e, também, o interesse privado.

³ Neste contexto, a Administração Pública passa a ostentar uma feição dialógica, estabelecendo processos comunicativos e obrigacionais não apenas com os órgãos e entidades das estruturas de poder constituído, mas, sobretudo, com os administrados, os quais, de meros destinatários da atividade estatal, passam à condição de partícipes e colaboradores desta, influenciando nos processos decisórios (...). (CENTENO, 2018, p. 06).

⁴ Mas, os princípios fundantes da Administração Pública devem ser vistos não de forma absoluta e lapidar, mas com certa flexibilidade, visando a pacificação social, desde que em observância aos preceitos insertos no art. 37 da Constituição Federal (WILLERS, 2017, p. 07).

⁵ ISMAIL FILHO, S. Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 122, nov. 2018.

Fala-se atualmente no direito fundamental à Boa Administração.⁶ E o conceito de Boa Administração perpassa pela aplicação da função administrativa de modo democrático, eficiente e efetivo, com o controle de resultados feitos pela sociedade, sob uma perspectiva de cultura de paz e consequente alcance de pacificação social. A origem dessas transformações relaciona-se, em larga medida, à multiplicidade e complexidade das relações na sociedade, impondo ao Estado à compulsoriedade em rever formas de atuação clássicas, convencionais, para responder aos desafios da realidade concreta (NIEBUHR; OLIVEIRA; QUINT, 2018).

O cidadão tem o direito de obter um tratamento pela Administração Pública que inclua o diálogo. E os dois diplomas normativos que permitem a aplicação da Mediação e da Conciliação no âmbito da Administração Pública, a lei N° 13.140/2015 e o Código de Processo Civil de 2015, são considerados marcos legais na Mediação e Conciliação no Brasil. A já citada Lei N° 13.140/2015 criou para as pessoas jurídicas de direito público a figura da autocomposição de conflitos, propondo a solução consensual de conflitos entre órgãos e entidades da administração pública, entre particulares e pessoas jurídicas de direito público.⁷

E partir da positivação da permissão ao estabelecimento das Câmaras de Mediação e Conciliação, previstas nestes diplomas, Willers (2017) completa:

As câmaras terão competência para dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particulares e pessoa jurídica de direito público; promover, quando couber, a elaboração de termo de ajustamento de conduta (TAC). Ainda compete às câmaras a prevenção e resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados entre administração e particulares. O acordo deverá ser reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial (WILLER, 2017, p. 9).

⁶ A efetividade do direito fundamental à boa administração enfrenta hoje uma tríade de pré-compreensões adversas. Em primeiro lugar, observa-se a crença infundada de que as políticas públicas pertenceriam ao reino da discricionariedade insindicação, como se as escolhas políticas (e, por vezes, as omissões), embora manifestamente viciadas, não fossem catalogáveis como inconstitucionais. Erro típico da mentalidade refratária aos contrapoderes de controle. Constata-se, em segundo lugar, a proposição, não menos equivocada, de que a separação de poderes representaria autêntica carta branca para os gestores públicos, os quais apenas seriam controláveis pelas urnas, no tocante às escolhas feitas, como se a higidez das prioridades concretamente adotadas fosse matéria reservada ao processo eleitoral, cujas distorções de financiamento e de ordem cognitiva conspiram, frequentes vezes, contra o cerne da Constituição. Erro característico dos que consideram legítimo e juridicamente seguro apenas aquilo que for produzido por legisladores e governantes eleitos, numa concepção demasiada acanhada do processo de deliberação democrática (FREITAS, 2015, p. 200).

⁷ VALLE, V. L. L. Arbitragem administrativa e consensualidade: análise pontual do novo paradigma da ação administrativa. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 220, nov. 2018.

Pode-se afirmar que o processo de implantação dos institutos de Mediação e Conciliação na Administração Pública Brasileira tem por finalidade fomentar a Cultura de paz nas relações sociais dentro da estrutura estatal. Acrescente-se a isso, a concretização da pacificação social como relevante mecanismo para a obtenção de resultados satisfatórios para todos os interessados.⁸

E o retrato desta nova fase da Administração Pública, que apesar da rigidez do ordenamento jurídico – administrativo, pode provocar maior efetividade na realização do interesse público, bem como maior agilidade e melhoria na oferta dos resultados da Administração Pública, faz com que este estudo se oriente pelo tema - O princípio da eficiência no processo administrativo e a análise da criação das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos dos entes federativos. Somado a isso, propõe-se a questão central a ser debatida - Qual o panorama da criação das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos dos entes federativos? Desta forma, propugna obter informações a respeito da atuação administrativa dos Estados e suas Capitais nas lides que envolvam o particular e os Entes Federativos.

Não obstante o imperativo de determinar as reflexões e a análise da realidade fática atual, é imprescindível destacar que o objetivo geral deste estudo é analisar a criação das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos dos entes federativos, e que, os objetivos específicos, que auxiliam a explicar e construir o cenário de atuação da Administração Pública na pacificação social são: identificar a criação das Câmaras pelos entes federativos, analisar a atuação das Câmaras de Mediação e Conciliação dos entes federativos, descrever a perspectiva histórica da implantação da mediação e conciliação no âmbito da esfera pública.

Este estudo se justifica sob o contexto de transformações na gestão pública, nas quais a legislação administrativa, na maioria dos casos, não implica em proporcionar fluidez na solução de conflitos entre particulares e Administração Pública. E as Câmaras de Mediação e Conciliação rompem com o estigma da ‘mão invisível’ do Estado, na medida em que firmam um ambiente fundado no diálogo e boa-fé. E para identificar a ação estatal norteadora da função administrativa, o presente estudo adotou um percurso metodológico.

⁸ Segundo Centeno (2018) as câmaras de prevenção e solução consensual de conflitos das Administrações Públicas devem ter como objetivo principal ao alcance de soluções negociadas e acordadas entre os envolvidos nos litígios submetidos à sua análise, tendo por instrumentos, a mediação e a conciliação.

A metodologia da pesquisa tem a função de construir o caminho de conhecimento pautado pela racionalidade, e por consequência evita que aspectos subjetivos tornem a coleta de dados e a respectiva análise evitados de vieses. Para Marconi e Lakatos (2003) analisar significa estudar, dissecar e interpretar, dotando o estudo de uma ênfase procedimental a partir da realidade fática e, então, fixar bases teóricas que deem sentido para os dados obtidos no decorrer da pesquisa. Segundo Lamy (2011) o propósito da ciência é captar e desvendar de modo objetivo a realidade, e a metodologia propõe a indicar, instrumentalmente, como alcançar este objetivo.

A possibilidade de replicação do estudo, em momentos distintos e por pesquisadores diferentes, é um dos pilares que denotam o caráter científico, quando se utiliza determinado percurso metodológico.

Na identificação do percurso metodológico deste trabalho, no que se refere aos objetivos, esta pesquisa é descritiva. Segundo Gil (1999) a pesquisa descritiva tem por fundamento a observância dos fatos, os quais são analisados, registrados, classificados e interpretados sem que a ação do pesquisador provoque interferência sobre eles. O trabalho é descritivo em virtude de se identificar a criação das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativas de Conflitos no âmbito dos Estados e Capitais, tendo como início temporal o ano de 2015.

O procedimento metodológico deste trabalho tem a seguinte ordem:

- 1 – Análise documental de artigos científicos, teses, dissertações e livros que permitem entender a realidade objeto deste estudo;
- 2 – Utilização de dados secundários, mediante a verificação da existência das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativas de Conflitos, tendo como local de coleta dos dados os sítios dos Governos Estaduais e Municipais. Os dados foram coletados no período de 01/04/2019 a 31/07/2019, tendo por objetivo a verificação da criação das Câmaras a partir da edição da Lei N° 13.140/2015;
- 3 – Estruturação e organização dos dados coletados a partir da divisão por Regiões do Brasil, compreendidas aquelas reconhecidas oficialmente pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística);
 - 3.1 – Utilização de ferramental para montagem de planilhas de modo a tornarem os dados compreensíveis;
- 4 – Criação das seguintes variáveis para organização dos dados: Capital, área temática, instrumento instituidor, denominação;

5 – Análise no conteúdo de cada instrumento instituidor com a finalidade de identificar os aspectos relevantes e de diferenciação em cada Câmara.

Como resultado do percurso metodológico obtém-se um panorama atual da utilização dos meios de autocomposição pelos governos subnacionais. A mesma estrutura de coleta de dados pode ser aplicada em outros municípios, utilizando critérios de pesquisa diversos, tais como, municípios com maior número de habitantes, localizados em microrregiões, com maior número de ações judiciais em andamento na justiça comum; e acrescenta-se a possibilidade de correlação de modo a mensurar os efeitos na gestão financeira-orçamentária provocado pela criação dos referidos mecanismos de solução consensual.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS DA CONSENSUALIDADE

Em estudo desenvolvido em 2018, Pompeu e Martins (2018) mostram que o desenvolvimento da Conciliação e da Mediação, enquanto ferramentas processuais, teve início na década de 70, nos Estados Unidos, e no Brasil, a partir de 1994 com a fundação do Instituto de Mediação e Arbitragem. No mesmo caminho teórico, Neiva (2019) aponta a vanguarda dos Estados Unidos quanto a utilização de métodos *Alternative Dispute Resolution* (ADR), a instituição da agência independente *Federal Mediation and Conciliation Service* e da *Community Relations Service* (CRS).⁹

Ao se tratar da variedade de oportunidades de solucionar lides, o sistema multiportas é pioneiro na concretização do movimento alternativo consensual. Neste cenário surge o conceito de ADR – *Alternative Dispute Resolution* – o qual propõe uma variedade de mecanismos de resolução de conflitos, e tem no Estados Unidos, a utilização central como política estatal, surgindo na década de 70 como meio para resolver disputas sociais envolvendo direitos civis e alternativa ao sistema legal superlotado (RIBEIRO, 2018). Na seara trabalhista americana, a mediação foi instaurada de modo a solucionar lides envolvendo empregados, patrões e sindicatos, em muito decorrente a crescente industrialização do país (NEIVA, 2019).

No Brasil, os momentos históricos iniciais da adoção de mecanismos autocompositivos, é em 1824, com o advento da Constituição Imperial, que, no artigo 161, impunha a tentativa de conciliação como condicionante para admissibilidade do processo (NEIVA, 2019).

Segundo Valle (2018) necessidade de se alcançar o interesse público por meio de parcerias fez com que o Estado adotasse uma postura diferente para a resolução de conflitos com particulares, e surgiu neste contexto, a arbitragem administrativa como opção a substituir a imperatividade estatal diante de disputas que podem colocar em risco o interesse público. Desse modo, a solução negociada, nas relações de administração pública, merece ser vista como estratégia preferencial de pacificação, nas fronteiras do princípio da juridicidade, que impõe limites, não raro intransponíveis.¹⁰

⁹ MOORE, C.W. *apud* NEIVA, G. R. Conciliação e Mediação pela Administração Pública: Parâmetros para sua efetivação. São Paulo: Lumen Juris, 2019.

¹⁰ FREITAS, J. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflito. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 276, p. 32, dez. 2017

3 NOVAS PERSPECTIVAS DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA

Contemporaneamente, a necessidade de atendimento das demandas da sociedade permitiu que se criassem oportunidades de solução de conflitos não apenas na seara privada, sobretudo, sempre lastreado na Indisponibilidade do Interesse Público, mas também, na própria concretização administrativa de solução consensual de conflitos, algo ainda pouco percebido dentro do ordenamento jurídico-administrativo brasileiro, e que ganha forma em exigir do Poder Público a consolidação de uma “boa administração”. Nesse passo, a boa administração é, sim, um direito fundamental que liga o cidadão ao administrador público e cujo conteúdo é a observância por este dos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, igualdade, razoabilidade, proporcionalidade, etc.) das tarefas fundamentais do Estado e dos direitos referentes à participação procedimental do particular na gestão pública.¹¹

A Administração Pública Brasileira, como litigante passiva ou ativa, é uma presença demasiado constante entre milhões de processos que transformaram a cena jurisdicional brasileira numa tormentosa e labiríntica experiência de pesados gargalos.¹²

Ademais, Centeno (2018) afirma que há uma nova “configuração da Administração Pública” cujo alicerce é a administração consensual a qual prioriza a consensualidade como instrumento de ação contrapondo o agir tradicional da Administração calcado eminentemente por atos imperativos e unilaterais.

Em complemento, Neiva (2019) afirma que:

O constitucionalismo contemporâneo, fundado na valorização dos direitos do homem, deixa de lado a legalidade estrita, apoiada apenas nas razões de Estado e na supremacia do interesse público, com elevado formalismo procedimental para prestigiar a democracia participativa (NEIVA, 2019, p. 84).

E dentro da nova configuração da Administração Pública, não se pode desvincular o processo administrativo do processo civil, e com isso, conforme Pompeu e Martins (2018) surge o princípio processual denominado, o “princípio da consensualidade” o qual não se opõem à característica da jurisdição, embasada na decisão de um terceiro, mas prioriza a decisão fundada no consenso.

Em estudo sobre a implantação dos métodos de solução consensual de conflitos na Agência Nacional de Mineração (ANM) Cabral e Oliveira (2018) defendem que:

¹¹ ISMAIL FILHO, S. Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 113, nov. 2018.

¹² FREITAS, J. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflito. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 276, p. 27, dez. 2017.

Neste aspecto, o Brasil do século XX, foi marcado pela massiva destinação, ao Estado, de conflitos a serem dirimidos, coroando-se, assim, o papel monopolista do Estado na respectiva função. Tal afirmativa resulta da elevada taxa de demandas distribuídas nos diversos tribunais espalhados ao longo da extensão territorial (CABRAL; OLIVEIRA, 2018, p.05).

O ordenamento jurídico – administrativo brasileiro, segundo Irene Nohara (2018), não obriga que haja o esgotamento das instâncias administrativas como condição prévia para a revisão judicial, e isto difere o sistema de processo administrativo brasileiro em relação a outros países latino americanos. Talvez isto explique a excessiva judicialização, em particular, quanto ao cumprimento de direitos e garantias fundamentais pelo Estado, em muitas situações em caráter de urgência.

Segundo Varella e Ferreira Filho (2018):

Percebe-se, inclusive, que o óbice à consensualidade, no cenário atual de alta litigiosidade vivido pelo Brasil, pode impactar negativamente na reputação das instituições envolvidas (v.g. Poder Judiciário, Advocacia Pública, Ministério Público, Defensoria etc.). A construção de uma reputação às instituições é fundamental para a legitimidade de suas ações e para a garantia de direitos (VARELLA; FERREIRA FILHO, 2018, p.18).

Conforme entendimento de Leitão (2017) é fundamental que seja verificado o limite de atuação do Poder Público na realização e participação de autocomposição, sendo imprescindível delimitar a denominação de interesse público e privado. “O debate se põe tendo em conta a premissa da indisponibilidade do interesse público e a circunstância de que transigir compreende, sem sobra de dúvida, algo de disposição” (NEIVA, 2019, p. 53).¹³

No mesmo sentido Farias (2016) apresenta tese de que a conjuntura atual, de acumular no judiciário a realização de anseios por resultados particulares, promoveu o surgimento de um centro de poder representado pela sociedade organizada e emancipada e por novos instrumentos processuais a serem utilizados por este novo centro de poder com vista a solução de conflitos, promoção de direitos e deveres fundamentais.

E o acúmulo de ações na justiça tem nos chamados meios alternativos de resolução de conflitos o remédio adequado cuja especificidade se amolda a cada tipo de demanda, sendo assim o chamado sistema multiportas (CABRAL; CUNHA, 2016).

¹³ O primeiro desafio, então, ao tratar desse assunto é justamente a definição do que é interesse público, já que existe uma concordância geral no sentido de que, se ele for respeitado, nenhum óbice existirá para celebração de um acordo envolvendo o Poder Público (NEIVA, 2019, p. 53).

3.1 A REALIDADE DO CONFLITO NO ÂMBITO DO AGIR ADMINISTRATIVO

Segundo Affonso (2016) o fato de constar positivado na Carta Magna a inafastabilidade da tutela jurisdicional, aliado às relações sociais superficiais e a ampliação do acesso à justiça provocou a construção social de uma cultura judicializante preponderando no imaginário popular como único caminho para se fazer justiça. Prova disso, a última edição do Relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), publicado em 2018, ano base 2017, somados os novos processos na jurisdição comum, tem-se o montante de 20.207.585 (Justiça estadual) e 3.865.182 (Justiça Federal), em contraponto o índice de conciliação, no âmbito do poder judiciário, ao se tomar a série histórica 2015 a 2017, em ações de conhecimento, se mantém em 17%. Estes dados, mostram que a cultura de litígio ainda é substancial na sociedade brasileira. Boa parte destes processos possui participação ativa ou passiva da Administração Pública nos conflitos, de maneira que a atuação consensual do Estado é pauta recente nos redutos de pesquisa e nas disposições legislativas recentemente editadas.¹⁴

Neste sentido, Willers (2017) propugna a ideia de que o conflito, na seara estatal, ocorre na situação fática de insatisfação, frustração de expectativas, descordo ou mesmo choque de interesses, enquanto que a pacificação decorre da tomada de decisão conjunta colocando fim ao litígio e diminuindo os riscos e custos eventuais para o cidadão e sociedade.

Nas palavras de Miranda (2012) o conflito tem início quando há o imperativo que determina a escolha entre situações antagônicas consideradas incompatíveis. Geralmente, o senso comum leva a uma idealização da existência de conflito restrito ao interesse individual, desprezando uma possível existência no campo do direito público, como por exemplo, em um processo administrativo licitatório, no qual os interessados disputam a aquisição de direito próprio no fornecimento de bens ou serviços à Administração Pública.

Ou seja, de acordo com análise de Affonso (2016) a construção teórica em torno do conceito de Estado gerou como um dos resultados a “percepção de que o Estado é também uma arena de disputas, não sendo mais possível entendê-lo simplesmente como uma abstração ideal” (AFFONSO, 2016, p.17).

¹⁴ VARELLA, M.; FERREIRA FILHO, M. Políticas públicas consensuais e o estímulo à negociação pelo agente público. A&C – R. de Dir. Adm. Const. | Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p.148, out./dez. 2018.

E esta litigância, no âmbito da Administração Pública, em especial, nos Estados Membros, é envolta de amplo e complexo conjunto de responsabilidades legais e constitucionais, como por exemplo, o delineado no artigo 23 da Constituição, o qual zela pela competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que tange aos cuidados na área da saúde e assistência pública, dentre outros. E problemas da complexidade inerentes à prestação de serviços públicos de saúde, por exemplo, são obstáculos quando tratados de modo exclusivo na seara judicial sob uma perspectiva de litígio, pois na maioria dos casos, o direito à vida pode ser aviltado enquanto se dá a prosseguimento a processos de litígios na esfera judicial.

Em complemento, de acordo com estudo de Guedes realizado em 2017 “tanto os *interesses privados* como os *interesses públicos* podem ser objeto de homologação de autocomposição extrajudicial, desde que estejam catalogados dentre a parcela desses gêneros que admite a autocomposição ou a transação” (GUEDES, 2017, p.13). Com efeito, Neiva (2019) defende que o interesse público está ligado ao conceito de finalidade, e uma vez o não atendimento pela Administração Pública, restará eivado de vício de desvio de finalidade.

Surge neste ambiente a figura do Terceiro, assim definido por Spengler (2016) em que exerce o papel de tampão amenizando os antagonismos e tensões, atuando como intermediário no processo de comunicação entre as partes, levando ao equilíbrio social dentro de um cenário de lutas por recursos limitados.

Para Freitas (2017):

Noutros termos, agentes públicos e privados estão incentivados a empreender uma criteriosa contenção do impulso automático de tudo levar ao Estado-juiz, fenômeno que apenas tem contribuído à sobrecarga dantesca do sistema judicial, a ponto de leva-lo ao colapso (FREITAS, 2017. P. 31).

Em tempos de escassez de recursos públicos surgem, segundo Affonso (2016) novos objetivos e demandas políticas produzidos pelo atual contexto social, sendo que os novos desafios enfrentados pela Administração Pública “exigem um novo pensar acerca dos sistemas técnicos, estruturas fortemente hierarquizadas e rígidas, apontando para uma latente necessidade de remodelação das tradicionais estruturas institucionais” (AFFONSO, 2016, p. 24).

3.2 A CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL (CCAF)

No processo administrativo federal, há uma noção, além da meramente positivada, da oportunidade de construção de um instrumental administrativo que incentive a autonomia dos interessados na relação com o Poder Público desprovido de resultados à margem da lei, estabelecendo assim novos padrões de governança no setor público.

Ademais, o Poder Executivo Federal, a partir da criação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), criada em 2007 por meio do ato Regimental AGU Nº 5, de 27 de setembro de 2007, atuou de modo pioneiro na concretização de soluções pacíficas de conflitos fora do âmbito do Poder Judiciário, tendo como foco dirimir conflitos que envolvam a União, suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Lúcio e Coelho (2010) defendem que a atuação da CCAF favorece a ampliação da governança do setor público, contribuindo para maior transparência da gestão pública, controle de políticas públicas e redesenho das relações intragovernamentais. O decreto nº 7.392/2010 atribuiu para a CCAF atribuições para dirimir os conflitos entre órgãos da Administração Direta e entre estes e a Administração Indireta, e uma vez na resolvidos por medidas conciliatórias poderá ser adotada a arbitragem (NEIVA, 2019).¹⁵

3.3 PROCESSO ADMINISTRATIVO COMO MECANISMO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Segundo Nunes (2018) para o agir dos entes federativos é necessário que se tenha o processo administrativo figurando como caminho à consecução dos objetivos institucionais, e:

Atualmente, o processo administrativo (em âmbito federal regulamentado pela Lei n. 9.784/99) não tem o condão de emitir muitas soluções, sendo praticamente uma etapa pré-processual, em que a parte apenas demonstra o interesse de agir para depois ingressar com a demanda judicial (NUNES, 2018, p.05).

¹⁵ A (CCAF) representou a superação de excessos de autoritarismo, resistência, unilateralidade e imperatividade presentes no agir administrativo, emergindo para as Administrações a necessidade de adoção de políticas para o gerenciamento de conflitos (CENTENO, 2018).

Afere-se que o processo administrativo não tem sido considerado em sua essência com fulcro de dirimir controvérsias, galgando patamares de maior eficiência e solidificando resultados de solução de conflitos evitando o acúmulo de ações no Poder Judiciário.

Conforme lição de Ribeiro (2016):

O descompromisso na organização estrutural da administração pública, e o exercício da função administrativa, empunhando institutos de maneira desatenta e, por vezes, exclusivamente intuitiva quanto à sua capacidade de cumprir as finalidades que se pretende efetivar, não tem mais espaço hábil para seguir adiante (RIBEIRO, 2016, p. 04).

Conferir agilidade na tomada de decisão, aumentar os níveis de transparência de informações públicas e buscar um convívio pacífico entre o Estado e os administrados constitui acima de tudo base principiológica. “Com a influência do pós-positivismo no Direito Administrativo brasileiro, os limites do poder discricionário foram reduzidos pela consideração da força normativa dos princípios”. (NOHARA, 2018, p.9).

De modo complementar Melo e Oliveira (2018) traduzem a nova forma de entender a Administração Pública no sentido de afirmar que o processo administrativo vem se consolidar como um instrumento jurídico viabilizador do exercício efetivo da participação dos cidadãos, sendo uma ferramenta idônea a regular as relações entre governantes e governados. Um ambiente que favoreça a aproximação entre Poder Público e particulares, de modo que “Tudo deve realizar-se em ambiente informal, leve, com linguagem simples e de fácil compreensão, sem roupas solenes ou símbolos que inibam os interessados, transmitindo-lhes conforto e confiança, com respeito à oralidade e ao diálogo entre todos” (CABRA; CUNHA, 2016, p. 03).

Seguindo o entendimento que amplia o atuar jurídico-administrativo do Estado, Melo e Oliveira (2018) afirmam que:

A processualidade da atuação do Estado-Administração pressupõe não apenas o encadeamento lógico de atos e a atenção ao princípio da legalidade, mas também o adequado cotejo dos direitos e interesses em eventual disputa no âmbito da atuação administrativa, a conformidade desta atuação com os direitos fundamentais e os deveres de proporcionalidade e razoabilidade da conduta da Administração Pública e do seu resultado concreto (MELO; OLIVEIRA, 2018, p.05).

Neste contexto, a função administrativa pode ser incrementada com a maior autonomia do ente federado e tem nas Câmaras de Mediação e Conciliação um paradigma de rompimento com o princípio da legalidade e “não há, pois, como se admitir, hoje, a

concepção tradicional de estrita vinculação da Administração à lei, a ponto de torná-la mera executora de comandos legais pré-existentes.” (MELO; OLIVEIRA, 2018, p.6).

A maior liberdade em ambiente que impere a discricionariedade é fato peculiar a ser notado no Brasil. Em estudo comparado de legislações processuais administrativas na América Latina, Perlingeiro e Affonso (2016) apontam que a exceção do direito pátrio, o termo ‘processo’ está associado à jurisdição e ‘procedimento’ a atuações não jurisdicionais da Administração, cujo foco é a solução de conflitos sem atuação judicial. Observa-se que a separação de atribuições – Jurisdição Administrativa e Judicial – ocorre nos países latino americanos não é efetivada no Brasil, e por isso, ao Poder Judiciário compete analisar questões de foro administrativo.

Em sentido complementar Carreira Alvim (2016) desenvolve o raciocínio sobre a jurisdição ser concretizada, também, pelos chamados equivalentes jurisdicionais, em que se cita como exemplos a transação e a mediação, e assim define “são meios pelos quais se pode atingir a composição da lide por obra dos próprios litigantes” (CARREIRA ALVIM, 2016, p.67) com exceção da arbitragem, “que se configura como um exercício de atividade jurisdicional exercida por um particular, com autorização do Estado, estando disciplinada pela Lei n. 9307/96” (CARREIRA ALVIM, 2016, p. 67).

Nas palavras de Guedes (2017):

sabe-se que os brasileiros têm um apreço intenso e imenso pelos atos da Jurisdição, mais que pelos seus resultados. Fetiche antropológico, apreço institucional, atração cultural, magnetismo político, confiabilidade técnica podem ser razões que no Brasil nos levam às soluções jurisdicionais (GUEDES, 2017, p.11).

E parte deste apreço à justiça se deve à falta de confiança do cidadão no Poder Público, tendo esta ótica contaminada pela reputação de agentes políticos e servidores, gerando assim desconfiança de que a solução consensual em autocomposição, na seara do poder público, seria desprovida de confiabilidade.

Para Farias (2016):

o desenvolvimento histórico do Estado moderno em sua (atual) feição de Estado Democrático do Direito (no que se inclui o Brasil), impulsionou o deslocamento do centro de decisões do Poder Legislativo e Executivo para o Judiciário (FARIAS, 2016, p.5).

Na seara administrativa não há existência de uma jurisdição administrativa. No entanto, é possível que haja jurisdição voluntária em sede de exercício da função administrativa conforme lição de Chiovenda, a partir de Carreira Alvim (2016) “a jurisdição voluntária é uma forma especial de atividade do Estado, exercida, em parte

pelos órgãos judiciários, em parte pelos órgãos administrativos, e pertencente à função administrativa [...]” (CARREIRA ALVIM, 2016, p. 81). Com isso, a jurisdição voluntária não produz coisa julgada material uma vez que os resultados de seus procedimentos podem ser questionados via esfera judicial.

Para Carreira Alvim (2016):

Partindo da observação de que a chamada jurisdição voluntária não se insere nas atividades jurisdicionais propriamente ditas, porque não visam à resolução de “conflitos de interesses”, tutelando, ao contrário, interesses não conflitantes, sustentam alguns doutrinadores que são de jurisdição voluntária toda e qualquer administração pública de interesses privados: tanto a exercida por órgãos judiciários como a exercida por outros órgãos da Administração Pública (CARREIRA ALVIM, 2016, p. 81).

De modo a elucidar objetivamente as diferenças conceituais entre jurisdição voluntária e contenciosa, o quadro 01 descreve:

| Quadro 1 - Características Jurisdição Contenciosa e Voluntária | |
|---|-------------------------------------|
| <u>JURISDIÇÃO CONTENCIOSA</u> | <u>JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA</u> |
| atividade jurisdicional | atividade administrativa |
| escopo de atuar a lei | escopo constitutivo |
| existência de partes | existência de interessados |
| produz coisa julgada | não há coisa julgada |
| existe uma lide | existe um dissenso de opinião |
| Fonte: (CARREIRA ALVIM, 2016, p. 80). | |

Conforme lição de Guedes (2017) o alcance dos meios autocompositivos, da conciliação e mediação na esfera administrativa, e mesmo da transação em matérias da Administração (interesses públicos disponíveis ou que admitam transação) vem evoluindo de modo lento e gradual nas últimas décadas, em direção mais flexível e liberal, e desta forma aceitando-se meios não-jurisdicionais e admitindo-se meios transacionais com recíprocas concessões sejam estendidos ao Estado e seus entes. Destaca-se o recente processo de criação das Câmaras de Solução e Prevenção de Conflitos no âmbito da Administração Pública de Estados – Membros e Municípios brasileiros, principalmente a partir da ratificação conferida pela Lei N° 13.140 de 2015. “Trata-se de uma nova cultura de solução de conflitos que se deseja implantar na Administração Pública, com vistas a colaborar dos envolvidos, celeridade processual e desafogamento do Poder Judiciário” (WILLERS, 2017, p. 09).

No âmbito da Administração Pública Federal, a lei n. 9.469/1997 é pioneira na possibilidade de realização de acordo ou transação nas matérias da Administração Pública, por exemplo, no art. 1º: “O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante

delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais”. Considera-se um marco institucional a possibilidade de se efetivar acordos extrajudiciais no âmbito da Administração Pública.

Outro momento importante na propositura de mecanismos de solução consensual de conflitos foi, segundo Cabral e Oliveira (2018), a edição da Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 125¹⁶ de 29/09/2010 que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Esta Resolução, no artigo 2º, trata como um dos objetivos a serem alcançados, a disseminação da cultura de pacificação social e deste modo fixa um panorama não mais focado na judicialização como instrumento primordial de solução de conflitos, mas também, na boa vontade de cada indivíduo em conquistar o seu Direito tendo o diálogo enquanto propulsor de novo agir, que soluciona e previne litígios.

Neste caminho teórico “outra expressiva inovação, que só pode surgir como fruto da interpretação da nova concepção de transigibilidade dos interesses públicos, é a da possibilidade de incluírem-se nessas homologações os direitos que envolvem a Administração Pública, admitidos como transigíveis” (GUEDES, 2017, p. 09). Isto é, a atuação dos órgãos e entidades públicas em autonomia para soluções de problemas envolvendo seus administrados é plenamente aceita dentro da perspectiva de inserção dos direitos disponíveis – transigíveis, caso contrário, ainda será necessário a participação do Poder Judiciário.

3.4 INSTRUMENTOS DE AUTOCOMPOSIÇÃO E SUA APLICAÇÃO NA ESFERA ADMINISTRATIVA

O rompimento da dicotomia esfera administrativa versus esfera judicial como campos opostos traduz, no ordenamento jurídico brasileiro, maior celeridade processual e satisfação das partes interessadas na solução de conflito na medida em que o amparo na Função Administrativa legitima o exercício desta função típica perante os governados,

¹⁶ Visando a padronização da política pública no Poder Judiciário, a Resolução n.º 125/2010 estabelece os princípios da mediação e da conciliação no âmbito judicial, um Código de Ética para mediadores e conciliadores judiciais, bem como o conteúdo detalhado de um programa pedagógico de cursos de formação específica de mediadores e conciliadores judiciais (FARIAS, 2016, p.09).

umentando a capacidade administrativo-legal do Poder Executivo. E surge como mecanismos úteis nesta redefinição a Mediação e a Conciliação como instrumentos de solução de conflitos entre interessados e Administração Pública. Neste sentido, deve-se observar que o espaço para a renunciabilidade está restrito aos parâmetros definidos por lei como, por exemplo, reconhecer o direito a determinada prestação pecuniária do administrado estabelecendo o modo de pagamento (JESUS, 2017).

Segundo Didier Jr. (2016) a mediação e a conciliação possuem como característica fundamental a intervenção de um terceiro durante o processo negocial de solução do conflito, formando assim a autocomposição. Na autocomposição as partes são responsáveis pela obtenção do resultado final¹⁷.

Para Guedes (2017) a conciliação e a mediação, no âmbito da jurisdição voluntária, são aplicadas na solução de lides envolvendo interessados e a Administração Pública, e com isso se rompe uma barreira histórica na qual apenas o judiciário poderia ser responsável pela solução de questões de interesses difusos. Nunes (2018) constrói o conceito de mediação como uma modalidade autocompositiva em que um terceiro facilita a solução dos conflitos sem qualquer interferência, e a conciliação tem por referência a participação de um terceiro na elaboração da solução, atuando ativamente¹⁸.

Interessante observação feita por Cabral e Cunha (2016) no sentido de que tanto a mediação quanto a conciliação não devem ser tratadas como medidas destinadas a desafogar o judiciário, por si só, no entanto, o enfoque a ser dado é no sentido de que são instrumentos que melhor auxiliam na resolução de litígios, acrescido da aplicabilidade em determinados casos, dotados de especificidade, e assim não imputando à conciliação e mediação caráter de generalidade. Além do mais, não se pode entender a negociação como sinônimo de conciliação e mediação, pois aquela é produzida diretamente pelas partes sem que haja a interferência de terceiros (NEIVA, 2019).

O Código de Processo Civil (CPC) de 2015 no artigo 165 trata do papel do conciliador e do mediador nos processos judiciais e, apesar deste estudo ter como foco a esfera administrativa, é válido citar os parágrafos 2º e 3º do referido diploma normativo:

¹⁷ O conciliador tem uma participação mais ativa no processo de negociação, podendo, inclusive, sugerir soluções para o litígio. O mediador exerce um papel um tanto diverso. Cabe a ele servir como veículo de comunicação entre os interessados, um facilitador do diálogo entre eles, auxiliando-os a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam identificar, por si mesmos, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos (DIDIER Jr., 2016, p. 274).

¹⁸ Interessante destacar que a conciliação – ao contrário da “novidade” legislativa da mediação – já estava prevista, por exemplo, no Código de Processo Civil de 1973 (instituto incorporado em 1991). (NUNES, 2018, p.07).

§ 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

§ 3º O mediador, que atuará 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 (BRASIL, CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015).

No mesmo diploma normativo, no artigo 174¹⁹ prevê a criação das Câmaras de Mediação e Conciliação e elenca os seguintes objetivos:

- a) dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;
- b) avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;
- c) promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Percebe-se a importância do tema do presente estudo e uma preocupação do legislador ordinário em autorizar, na própria seção que trata do tema conciliação e mediação, a criação das referidas Câmaras.

A mesma lógica consensual vem sendo aplicada pelo Poder Executivo Estadual e Municipal, principalmente, nos casos em há interesses opostos, não entre particulares, mas entre o particular e o Poder Público, sem contudo, desconsiderar a Supremacia do Interesse Público²⁰. E então, estes pressupostos de vontade, autorregramento e independência vinculam o processo administrativo e interessados, criando um ambiente propício na celeridade de uma solução pacificada.

O papel desempenhado pelo Código Civil de 2015 promoveu a alteração de paradigmas nos quais, anteriormente, o Estado agia como solucionador de litígios a exemplos a teoria da ação e do processo judicial, e neste novo panorama, criou-se nova visão dialógica do Direito ²¹(WILLERS, 2017).

¹⁹ O novel artigo 174 do Código de Processo Civil veio reforçar entendimento que há muito vinha crescendo no âmbito do Direito Administrativo, notadamente, pelo novo modelo gerencialista da Administração Pública, que tem por escopo, sobretudo, a eficiência administrativa, de que os conflitos na Administração Pública não precisam, necessariamente, serem solucionados perante o Poder Judiciário. (TEODORO, 2018, p. 14).

²⁰ A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, do autorregramento da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada, conforme artigo 116 do Código de Processo Civil (DIDIER JR., 2016, p.275).

²¹ (...) desenvolvimento de uma teoria processual que valoriza a vontade das partes (os atores que se envolveram em conflitos) e o diálogo na busca do entendimento, em alguns casos, das regras procedimentais, de modo que o processo seja o instrumento de uma decisão que constitua o título de

O advento da lei 13.140/2015 autorizou a Administração Pública a aplicação da autocomposição de conflitos. No referido diploma normativo, os artigos 32 a 34 preveem a criação das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, por todos os entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e desta forma, busca-se promover um processo administrativo com maior participação dos interessados, importando resolver lides entre particulares e órgãos/entidades da Administração Pública, ou mesmo entre órgãos/entidades pertencentes ao Poder Público. Conforme lição de Cabral e Oliveira (2018):

Aprofundando-se mais no que diz respeito à mediação, tem-se que no ano de 2015, com a edição da Lei n. 13.140 de 26 de junho de 2015, restou sanada a lacuna que a resolução n. 125/2010 criava acerca dos métodos de resolução de conflitos em âmbito extrajudicial, já que a mesma dispôs sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a resolução de conflitos com a participação da administração pública, o que permite afirmar que o processo de democratização das interações sociais, iniciado com a Constituição de 1988 dava mais um passo, sendo possível, a partir de então, levar a parcela maior da população, um mecanismo de resolução de litígios que não estivesse necessariamente atrelado ao Poder Judiciário (CABRAL; OLIVEIRA, p. 09).

Para Cabral e Oliveira (2018) a Lei n. 13.410/2015, inovou ao trazer para a estrutura do Poder Executivo a possibilidade de se revolver os conflitos na esfera administrativa mediante o auxílio de Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, as quais terão suas atividades regidas por regulamento editado pelo ente em que tiverem vinculação emanando o resultado na forma de título executivo extrajudicial.

Na I Jornada “Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios” realizada, em 2016, pelo Conselho de Justiça Federal (CJF) emitiu os seguintes enunciados, úteis a este trabalho:

- a) **Enunciado N° 17:** Nos processos administrativo e judicial, é dever do Estado e dos operadores do Direito propagar e estimular a mediação como solução pacífica dos conflitos;
- b) **Enunciado N° 18:** Os conflitos entre a administração pública federal direta e indireta e/ou entes da federação poderão ser solucionados pela Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal – CCAF – órgão integrante da Advocacia-Geral da União, via provocação do interessado ou comunicação do Poder Judiciário

efetividade dos direitos, como se depreende do novo marco regulatório da mediação (WILLERS, 2017, p.02).

- c) **Enunciado N° 25:** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm o dever de criar Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos com atribuição específica para autocomposição do litígio.
- d) **Enunciado N° 31:** É recomendável a existência de uma advocacia pública colaborativa entre os entes da federação e seus respectivos órgãos públicos, nos casos em que haja interesses públicos conflitantes/divergentes. Nessas hipóteses, União, Estados, Distrito Federal e Municípios poderão celebrar pacto de não propositura de demanda judicial e de solicitação de suspensão das que estiverem propostas com estes, integrando o polo passivo da demanda, para que sejam submetidos à oportunidade de diálogo produtivo e consenso sem interferência jurisdicional
- e) **Enunciado N° 33:** É recomendável a criação de câmara de mediação a fim de possibilitar a abertura do diálogo, incentivando e promovendo, nos termos da lei, a regularização das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental que estão funcionando de forma irregular, ou seja, incentivar e promover o chamado “licenciamento de regularização” ou “licenciamento corretivo”
- f) **Enunciado N° 37:** Recomenda-se a criação de câmaras previdenciárias de mediação ou implantação de procedimentos de mediação para solucionar conflitos advindos de indeferimentos, suspensões e cancelamentos de benefícios previdenciários, ampliando o acesso à justiça e permitindo à administração melhor gerenciamento de seu processo de trabalho
- g) **Enunciado N° 38:** O Estado promoverá a cultura da mediação no sistema prisional, entre internos, como forma de possibilitar a ressocialização, a paz social e a dignidade da pessoa humana.
- h) **Enunciado N° 45:** A mediação e conciliação são compatíveis com a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária, bem como em casos de superendividamento, observadas as restrições legais.

Observa-se, pela leitura dos enunciados, que prevenção e a solução extrajudicial dos conflitos deve ter como fundamento preliminar a Cultura da paz, e as partes, como integrantes de um ambiente que preceitos individuais serão tratados em segundo plano, no sentido de balizar o que for melhor para um equilíbrio decisional, no qual ambas as partes tenham algum resultado minimamente satisfatório.

Em complemento o Fórum Permanente de Processualistas Civis proferiu o enunciado N° 398 cujo teor é o seguinte: “ As Câmaras de mediação e conciliação tem competência para realização de conciliação, no âmbito administrativo, de conflitos judiciais e extrajudiciais”. E isto demonstra que no âmbito da Administração Pública, apesar dos meios consensuais não serem constantemente utilizados, o uso destes mecanismos vem ganhando força no cenário nacional (NEIVA, 2019).

Então, Teodoro (2018) apresenta a composição consensual como uma nova sistemática processual, com a predominância de um sistema mais aberto, e incentivador de maior celeridade na solução de demandas extra-judiciais.

Contudo, Teodoro (2018) afirma:

Deveras, o que se tem muitos problemas nas soluções consensuais, além dos já citados, justamente é a impessoalidade, pois quando se está falando em consenso e composição, vem sempre o conceito de transação, que se perfaz por meio de concessões recíprocas, contudo, nos conflitos envolvendo o Poder Público, essas concessões não são possíveis, em virtude da indisponibilidade do interesse público, desse modo, é necessário que haja delineamento prévio na lei a fim de estabelecer os limites e as formas que serão realizados os acordos (TEODORO, 2018, p. 16).

É importante enfatizar que nos diferentes mecanismos de solução de conflitos na esfera pública nem sempre a autoridade exercerá o papel de julgadora, do contrário, nas saídas consensuais, emerge a solução conjunta para o conflito (NEIVA, 2019).

Nessa ordem de ideias, cabe enfaticamente considerar: a) admissível apenas a negociação proba, motivada, límpida e transparente, que reconhece nada obstar o pronto reconhecimento de pontual correção do postulado pelos particulares; b) interditada a via consensual, naquelas condições em que, por escolha política, se faz imperiosa a adjudicação judicial; c) disponíveis, as matérias concernentes à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, o cálculo das indenizações decorrentes de extinção ou transferência do contrato e concessão e o inadimplemento de obrigações contratuais.²²

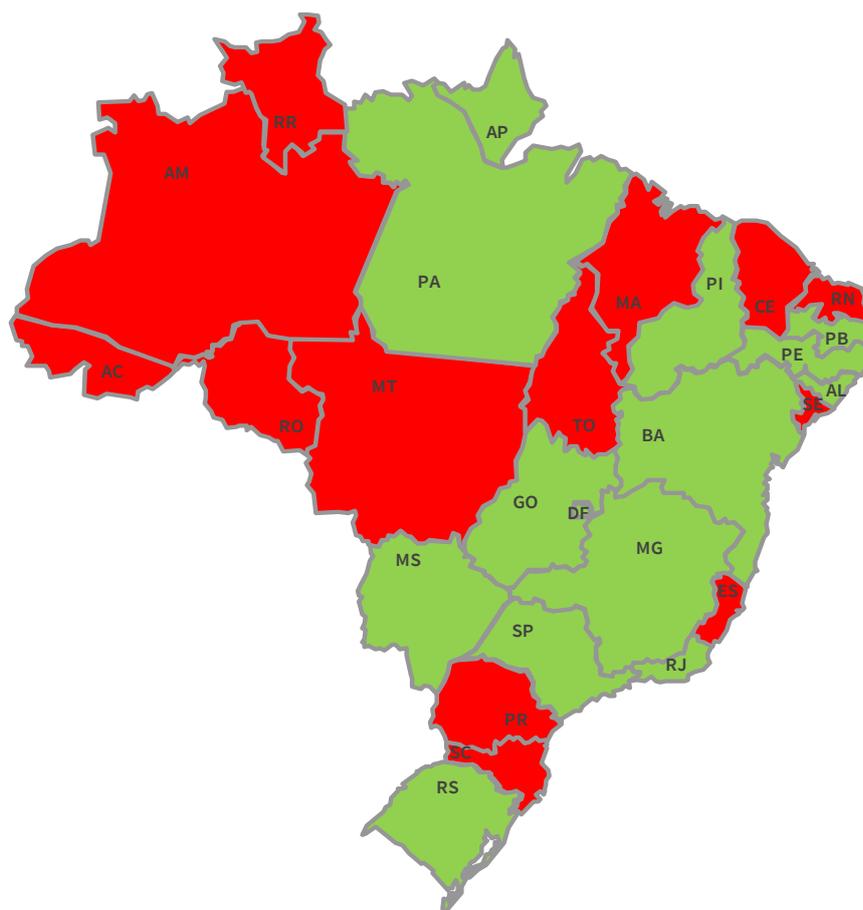
A seguir, os resultados deste estudo serão analisados e discutidos, e assim, será possível identificar atual quanto a realização de ações autocompositivas no âmbito dos Governos Estaduais e Municipais (Capitais dos Estados). Como lembrete é salutar reforçar que a denominação das Câmaras em cada ente federativo pode ser adotada independente do disposto na lei 13.140/2015, pois inexistente caráter compulsório para a denominação, importando o caráter conciliatório materialmente prevalente em cada Câmara.

²² FREITAS, J. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflito. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 276, p. 37, dez. 2017.

4.0 ADOÇÃO DAS CÂMARAS DE PREVENÇÃO E SOLUÇÃO DE CONFLITOS NA ESFERA ADMINISTRATIVA E A REALIDADE BRASILEIRA

O presente estudo tem por finalidade mapear a criação das câmaras de prevenção e solução de conflitos na esfera administrativa, nos Estados-Membros e suas respectivas capitais.

Figura 01: Mapa do Brasil: Criação das Câmaras por Estado (2019).



Fonte: Elaborado pelo autor.

- Estados que não possuem Câmaras.
- Estados que possuem Câmaras.

Ao se observar o panorama nacional, a partir da figura 01, dos 27 Estados da Federação, 16 possuem Câmaras de Solução Consensual no âmbito administrativo criadas, sendo 14 Câmaras criadas com o advento da Lei N° 13.140/2015, e 2 Câmaras (Santa Catarina e Paraná) criadas antes da edição do Código de Processo Civil de 2015 e da Lei N° 13.140/2015. É importante lembrar, a título de coerência metodológica, que no Estado do Rio de Janeiro há uma câmara destinada à solução de conflitos na área da saúde

cuja criação remonta a 2013, e o Estado criou nova câmara em 2016, por isso figura entre os entes federativos com a criação das Câmaras pós 2015.

A figura 01 de mostra o panorama atual quanto à existência das Câmaras de Solução Consensual de Conflitos. Observa-se que dos 27 Estados-membros, o montante de 11 Estados ainda não constituíram suas Câmaras.

Outro dado relevante deste levantamento é o que se relaciona ao fator Regiões x Câmaras criadas: constata-se que a Região Norte é a que menos possui no Poder Executivo, em suas estruturas administrativas, possibilidade de resolução de conflitos sob a égide da conciliação e da mediação. Conforme demonstrado no Quadro 02:

Quadro 2 – Câmaras na região Norte.

| <u>ESTADO</u> | <u>DATA DE CRIAÇÃO</u> | <u>ÁREA TEMÁTICA</u> | <u>INSTRUMENTO INSTITUIDOR</u> | <u>DENOMINAÇÃO</u> |
|---------------|------------------------|----------------------|--------------------------------|--|
| AMAPÁ | 10/01/2018 | geral | LC Nº 89/2015 | Câmara de Conciliação e Arbitragem |
| PARÁ | 10/06/2019 | geral | LC Nº 121/2019 | Câmara de Negociação, Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Pública Estadual |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Neste sentido, apenas os Estados do Pará e Amapá são dotados de tal estrutura. No Amapá, a Lei Complementar Nº 89/2015 criou a Câmara de Conciliação de arbitragem, cuja posição na estrutura administrativa encontra guarida na Procuradoria do Estado, atuando como órgão auxiliar, nos moldes do artigo 5º, III, f, da lei complementar nº 89/2015. No Pará a denominação é Câmara de Negociação, Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Pública Estadual, sendo criada no ano de 2019 por meio da Lei Complementar Nº 121/2019. Em específico no Estado do Pará, a Câmara tem positivado em sua lei instituidora tem por base os seguintes objetivos:

I - promover e estimular a adoção de medidas para a autocomposição de litígios judiciais e controvérsias administrativas no âmbito da administração pública estadual, com vistas à resolução de conflitos e **pacificação social** e institucional;

II - **reduzir o dispêndio de recursos públicos na instauração, condução e no acompanhamento de processos administrativos e judiciais**, nos quais os custos superem o potencial benefício decorrente dos prognósticos dos seus resultados;

III - **ampliar o diálogo institucional** e a publicidade dos atos administrativos, de modo a fomentar a cultura de uma administração pública consensual, participativa e transparente na busca por soluções negociadas que logrem amenizar os conflitos e as disputas;

IV - fazer da advocacia pública um instrumento para a promoção de políticas e procedimentos fomentadores de uma **cultura de resolução de conflitos** por

meio da negociação, da conciliação e da mediação. (*grifo nosso*) (BRASIL, Lei Complementar nº 121/2019).

Observa-se que os termos em destaque corroboram o marco teórico deste estudo na medida em que propõem a pacificação social, redução de litígios na esfera judicial, o diálogo institucional e a cultura de resolução de conflitos de modo negociado. Ainda, o mesmo diploma normativo, elenca os direitos disponíveis e os indisponíveis que admitam transação, possam ser objeto de apreço no âmbito da Câmara.

Na região Centro-Oeste apenas Mato Grosso ainda não adotou o mecanismo de solução de conflitos de modo consensual. A seguir tem os efeitos da implementação das Câmaras nos Estados de Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal. No quadro 03 há os Estados da região Centro-Oeste:

Quadro 3 - Câmaras na região Centro-Oeste.

| <u>ESTADO</u> | <u>DATA DE CRIAÇÃO</u> | <u>ÁREA TEMÁTICA</u> | <u>INSTRUMENTO INSTITUIDOR</u> | <u>DENOMINAÇÃO</u> |
|--------------------|------------------------|---|--------------------------------|---|
| MATO GROSSO DO SUL | 30/06/2017 | geral | Resolução PGE 242 | Câmara Administrativa de Solução de Conflitos (CASC) |
| GOIÁS | 24/07/2018 | geral | Lei Complementar Nº 144/2018 | Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem (CCMA) |
| DISTRITO FEDERAL | 23/02/2017 | conflitos fundiários (regularização fundiária urbana) | Decreto nº 38.023/2017 | Câmara Permanente de Prevenção e Resolução de Conflitos Fundiários do Distrito Federal e CAMEC - Câmara de mediação e conciliação |

Fonte: elaborado pelo autor.

Como indicado no quadro 03, a nomenclatura de cada Câmara está ligada à amplitude de sua atuação. Por exemplo, no Distrito Federal existe uma Câmara destinada exclusivamente à prevenção de conflitos agrários enquanto que em Goiás há emissão de sentenças arbitrais como atribuição da Câmara. Vale ressaltar que no artigo 6º, § 1º, da Lei Complementar Nº 144/2018, preceitua como competência a resolução de conflitos “*que envolvam o inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e o equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos celebrados pela Administração Pública*”. Ou seja, em sede de contratos administrativos, proporcionando maior celeridade processual administrativo, a Administração Pública tem importante ferramenta nas decisões acerca de questões sensíveis à prestação de serviços públicos manejados pela Lei Nº 8987/95. Ainda no mesmo diploma legal, a CCMA (Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem) poderá gerar precedentes administrativos que

decorram de sua ação, desde que sejam originados de casos repetitivos. Em estudo desenvolvido por Lopes Filho e Bedê em 2016, sobre a formação de precedentes administrativos, afirmam que:

Podem se dar de diferentes formas, enquanto no Judiciário só são possíveis estritamente em uma decisão em sentido próprio e específico. A Administração Pública, porém, pode dar respostas em decisões em processos administrativos e respostas a consultas. Quando se soluciona uma lide administrativa, ou se resolve uma questão incidente, ou, ainda, quando se responde a consultas, são enfrentados os enunciados normativos, em conjunto ou isoladamente, à luz das indagações formuladas na consulta ou dos argumentos dos interessados envolvidos no processo, em consideração a uma situação realmente existente. Isso permite a obtenção de sentidos que não seriam possíveis de serem obtidos em uma análise abstrata. (LOPES FILHO; BEDÊ, 2016. P.07).

Por fim, uma particularidade é o disposto no artigo 21, a saber:

Art. 21. É facultado à União, aos demais Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, suas autarquias e fundações públicas, bem como às **empresas públicas e sociedades de economia mista municipais, estaduais, distritais ou federais**, submeter os seus litígios com a Administração Pública do Estado de Goiás à CCMA, para fins de composição extrajudicial do conflito. Parágrafo único. As **empresas públicas, sociedades de economia mista e as suas subsidiárias** que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços em regime de concorrência **não poderão exercer a faculdade** prevista no caput deste artigo. (*Grifo nosso*) (BRASIL, Lei Complementar N°144/2018).

Então, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias que atuem no mercado como agentes privados em regime de concorrência não podem se submeterem a solução de controvérsias no âmbito da CCMA.

Ainda como objetivo da CCMA, está a redução do número de processos e os gastos públicos destinados a essas demandas, promovendo o diálogo institucional e a publicidade dos atos administrativos. Sendo que o próprio procurador do Estado, ao atuar na demanda, é autorizado a celebrar acordos cuja pretensão econômica esteja no limite de até 500 salários mínimos.

Fruto do problema latente de ocupação urbana, o Distrito Federal tem uma Câmara destinada exclusivamente à solução de conflitos extrajudiciais relacionados à Regularização Fundiária Urbana. Com isso há uma oportunidade de se garantir o direito à moradia positivado na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6°.

Nas palavras de Binbenbjom (2014):

A fluidez conceitual inerente à noção de interesse público, aliada à natural dificuldade em sopesar quando o atendimento do interesse público reside na própria preservação dos direitos fundamentais (e não na sua limitação em prol de algum interesse contraposto da coletividade), impõe à Administração Pública o dever jurídico de ponderar os interesses em jogo, buscando a sua concretização até um grau máximo de otimização (BINENBJOM, 2014, p. 31).

Desta forma, ao consolidar a uma Câmara setorial sob o enfoque da ocupação urbana, o Poder Público adquire o dever de balancear os interesses envolvidos, a partir da ótica da função social da propriedade, sob a égide da Supremacia do Interesse Público em detrimento do Interesse privado.

Na região Nordeste, a qual possui o maior número de Estados-membros, não há uniformidade quanto à criação das Câmaras pelos Estados: Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe não possuem; enquanto que Bahia, Piauí, Paraíba, Pernambuco e Alagoas, conforme quadro 04, possuem as Câmaras instaladas na estrutura administrativa:

Quadro 4 – Câmaras na região Nordeste.

| <u>ESTADO</u> | <u>DATA DE CRIAÇÃO</u> | <u>ÁREA TEMÁTICA</u> | <u>INSTRUMENTO INSTITUIDOR</u> | <u>DENOMINAÇÃO</u> |
|---------------|---|--------------------------------------|---|---|
| ALAGOAS | 27/04/2018 | precatórios e compensação tributária | Lei Complementar N° 47/2018 | Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos |
| BAHIA | nov/16 | saúde | Resolução N° 107/CNJ | Câmara de Conciliação de Saúde |
| PARAÍBA | 16/07/2015 (câmara de precatórios)/ 18 de Janeiro de 2016 (Câmara de Conciliação e Instrução) | precatórios e licitação | Lei 10495/15 (precatórios)/ Ato Governamental N° 0005 | Câmara de Conciliação e Instrução do Governo do Estado e Câmara de Conciliação de Precatórios (CONPREC) |
| PERNAMBUCO | 09/10/2018 | geral | Termo de cooperação técnica | Câmara de Resolução de Conflitos |
| PIAUI | 27/04/2018 | saúde | Decreto n- 17.747 | Câmara Permanente de Resolução Consensual de Demandas em Saúde do Estado do Piauí (Câmara SUS) |

Fonte: elaborado pelo autor.

Em Alagoas a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos integra a estrutura da Procuradoria Geral do Estado em obediência ao disposto no artigo 2° da Lei Complementar N° 47/2018 (LC N° 47/2018). Diferentemente ao que consta em outros Estados, em Alagoas a referida Câmara é tratada como órgão de direção superior, e com isso possui maior autonomia, podendo, inclusive, firmar termos de ajustamento de conduta. A questão da liberalidade no tocante a submissão do conflito à Câmara, é propugnada no artigo 25 f, §2°, da LC N° 47/2018, cujo teor é no sentido de facultar às partes a solução do conflito na esfera administrativa. A seguir tem-se o rol das diretrizes que norteiam o trabalho da Câmara no Estado de Alagoas:

- a) a instituição de valores e meios jurídicos que **aprofundem o relacionamento dos cidadãos** com a administração pública;
- b) a prevenção e a solução de controvérsias administrativas e judiciais entre os cidadãos e o Estado de Alagoas ou entre órgãos da Administração Pública Estadual Direta e Indireta;
- c) a garantia da juridicidade, da eficácia, da estabilidade, da segurança e da **boa-fé** das relações jurídicas e administrativas;
- d) a agilização e a efetividade dos procedimentos de prevenção e solução de controvérsias;
- e) a **racionalização da judicialização** de litígios envolvendo a Administração Pública Estadual Direta e Indireta;
- f) a redução de passivos financeiros decorrentes de controvérsias de repercussão coletiva; e
- g) a redução de passivos financeiros decorrentes das ações judiciais e dos precatórios devidos pelo Estado de Alagoas, suas autarquias e fundações. (*grifo nosso*)

Observa-se, pelo destaque nas leis, o intuito do Poder Público em fomentar um ambiente pacífico nas suas relações com a sociedade, deixando em segundo plano, qualquer ação objetiva estatal calcada na racionalidade legal. Nas palavras de Cuéllar e Moreira (2018) os métodos de autocomposição, ao serem adotados pelo Poder Público, determinam que a Administração Pública ouça e se faça ouvir pelas pessoas privadas, “acolhendo assim alto grau de participação – republicana, transparente e democrática – na formação dos atos administrativos (CUELLAR; MOREIRA, 2018, p. 04).

Na Bahia e no Piauí há semelhança temática quanto a área de atuação das Câmaras: saúde. Leitão (2017) em trabalho cujo enfoque é a atuação das ações autocompositivas na seara da saúde face a judicialização, em especial, aos pacientes que necessitam de tratamentos de saúde não contemplados no rol oferecido pelo Poder Público, defende que os conflitos de natureza individual e coletivos podem ser objetos de conciliação e mediação, não perdendo de vista a necessidade de uma análise financeira-orçamentária que molde a decisão, visto a finitude dos recursos públicos. Na obra “Conciliação e Mediação pela Administração Pública” a autora aponta um exemplo em que a solução consensual, mediante a efetivação de Câmaras ou Comissões, na área da saúde, surtiria efeitos benéficos na aplicação de recursos públicos, no que tange às decisões de aquisição de medicamentos de alto custo para tratamentos de doenças oncológicas:

Se por outro lado, igual situação fosse tratada de forma consensual pela Administração, poderia existir uma comissão que avaliaria a necessidade, a viabilidade e o custo da medicação, que, se comprada em larga escala teria um preço melhor (NEIVA, 2019, p. 86).

Então, o trabalho de uma Câmara ou Comissão teria em seu cerne a busca por decisões que maximizassem o retorno do gasto público no tratamento de doenças de alta complexidade, e assim, teria duplo papel: evitar a judicialização na área da saúde e prezar pela eficiência da aplicação de receitas correntes.

No Estado da Paraíba existem 2 Câmaras destinadas à solução administrativa de conflitos: precatórios e licitação. Em precatórios, a Lei N° 10495/2015, que criou a CONPREC, é vinculada à Procuradoria Geral do Estado, e trabalha em parceria com o Tribunal de Justiça do Estado, de modo a atender ao disposto no artigo 100 da Constituição Federal de 1988. Ou seja, para que sejam feitos os acordos no âmbito da Câmara, é necessário a observância da ordem cronológica de pagamento dos precatórios. É importante destacar que uma das condições para a celebração do acordo é indicada no artigo 7º, §1º, da Lei N° 10.495/2015, segundo o qual o pedido deverá ser acompanhado da declaração de concordância *com o percentual mínimo a ser reduzido no acordo, de renúncia de qualquer pendência judicial ou administrativa*, atual ou futura, em relação ao precatório e de titularidade do crédito, sob as penalidades legais (*grifo nosso*). No tocante às licitações, em 2016 foi criada uma Câmara com o objetivo de reavaliar os processos de licitações e com isso melhorar a eficácia do gasto público.

Em Pernambuco utilizou-se Termo de Cooperação Técnica entre o Ministério Público Estadual e o Governo do Estado na criação da Câmara de Resolução de Conflitos. Esta Câmara exerce um papel que transcende a mera negociação, pois fixa como suas responsabilidades a realização de reuniões informativas na comunidade, como medidas preventivas e resolutivas que evitem a judicialização.

Importante frisar que no Rio Grande do Norte existe o Comitê Interinstitucional de Resolução Administrativa de Demandas da Saúde, sua criação remonta a 2009, anterior à Lei N° 13.140/2015. Portanto, não se enquadrando nos moldes legais das Câmaras pesquisadas neste trabalho.

Na região Sudeste o único Estado que não tem formalizado mecanismo administrativo de solução de conflitos é o Espírito Santo. Conforme mostrado no quadro 05:

Quadro 5 – Câmaras na região Sudeste.

| <u>ESTADO</u> | <u>DATA DE CRIAÇÃO</u> | <u>ÁREA TEMÁTICA</u> | <u>INSTRUMENTO INSTITUIDOR</u> | <u>DENOMINAÇÃO</u> |
|----------------|---|----------------------|------------------------------------|--|
| MINAS GERAIS | 20/12/2018 | geral | Lei N° 23172/18 | Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (CPRAC) |
| SÃO PAULO | 25/08/2015 | geral | LC N° 1270/15 | Câmara de Conciliação da Administração Estadual - CCAE |
| RIO DE JANEIRO | setembro de 2013 (Câmara de Resolução de litígios de Saúde)/dezembro de 2016 (Câmara Administrativa de Solução de Conflitos) | saúde e educação | atos administrativos PGE - RJ | Câmara de Resolução de litígios de Saúde/Câmara Administrativa de Solução de Conflitos (CASC) - EDUCAÇÃO |

Fonte: elaborado pelo autor.

Na Região Sudeste somente o Estado do Espírito Santo não possui na estrutura administrativa a Câmara como meio para solucionar lides no âmbito administrativo.

Aprovada em 20 de dezembro de 2018, a Lei N° 23.172/2018 criou a CPRAC (Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos). Uma questão, no mínimo curiosa, é o disposto no artigo 5º, a seguir:

Art. 5º – Fica criada, no âmbito do Poder Executivo, a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, **vinculada ao Governador do Estado**, com a finalidade de instituir a conciliação e a mediação como meios para a solução de controvérsias administrativas ou judiciais que envolvam a administração pública direta e indireta. Parágrafo único – A coordenação da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos caberá à Advocacia-Geral do Estado, nos termos do art. 128 da Constituição do Estado, da Lei Complementar n° 81, de 10 de agosto de 2004, e do art. 32 da Lei Federal n° 13.140, de 26 de junho de 2015. (BRASIL, LEI N° 23.172/18) (*Grifo nosso*).

A CPRAC terá como vínculo primário o Governador do Estado, algo que soa um tanto diferente em comparação às outras Câmaras cuja vinculação se faz na estrutura da Procuradoria Estadual. Somente no parágrafo único do referido artigo é que surge a Advocacia Geral do Estado no papel de coordenadora das atividades da CPRAC. Conclui-se, portanto, pelo ineditismo do vínculo, uma vez que são responsáveis pelas negociações em sistemas de autocomposição, dentro do ordenamento jurídico pátrio, as Procuradorias Estaduais, e a subordinação da Câmara ao Governador pode gerar efeitos maléficos resultando em influências políticas de grupos de interesse, principalmente em questões de considerável vulto financeiro.

Vale citar os objetivos da CPRAC descritos no artigo 6º:

- a) instituir valores e meios jurídicos que permitam um melhor relacionamento dos cidadãos com a administração pública;
- b) prevenir e solucionar controvérsias administrativas e judiciais entre o particular e o Estado, ou entre órgãos ou entidades da administração pública direta e indireta;
- c) garantir juridicidade, eficácia, estabilidade, segurança e boa-fé nas relações jurídicas e administrativas;
- d) agilizar e aumentar a efetividade dos procedimentos de prevenção e solução de controvérsias;
- e) racionalizar a judicialização de litígios envolvendo a administração pública direta e indireta;
- f) reduzir passivos financeiros decorrentes de controvérsias de repercussão coletiva.

Ao tratar da racionalização da judicialização percebe-se que o legislador ordinário estadual teve o intento de utilizar no sentido de reduzir ações no âmbito do Poder Judiciário.

É importante verificar o conjunto de princípios que norteiam a CPRAC, e indicados no artigo 6º: juridicidade, eficácia, estabilidade, segurança e boa-fé devem balizar o comportamento das partes nas relações jurídicas e administrativas. Em consonância, o artigo 10 cria um rol de princípios - juridicidade, da impessoalidade, da igualdade, da moralidade, da imparcialidade, do interesse público, da segurança e da estabilidade das relações jurídicas, da eficiência, da ampla defesa, do contraditório, da motivação, da boa-fé, da economicidade, da publicidade, da razoabilidade e da transparência – que devem nortear a atuação em 1ª e 2ª instância administrativa.

O artigo 8º inova ao estabelecer a estrutura de funcionamento da CPRAC, criando 2 instâncias:

Art. 8º – A estrutura da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos será subdividida, **na instância ordinária**, em Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos especializadas em razão da matéria e, **na instância recursal**, haverá o Conselho de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos. (BRASIL Lei Nº 23.172/2018) (*grifo nosso*).

Observa-se que uma vez submetida qualquer demanda perante a CPRAC a partes interessadas terão a opção recursal perante o Conselho de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, garantindo a reanálise de cada demanda.

No Estado de São Paulo, a CCAE (Câmara de Conciliação da Administração Estadual), criada em 25/08/2015, é órgão auxiliar da Procuradoria Geral do Estado, conforme artigo 5º, III, da Lei Complementar Nº 1.270/2015. O método de

autocomposição adotado na CCAE é a conciliação e o Procurador Geral exerce a função de 2ª instância administrativa, nos casos em que existam recursos a serem interpostos.

No entendimento de Marcela de Jesus (2017) é imperativo o reforço do princípio da legalidade sendo incontroverso que a concessão de direitos, no âmbito da Câmaras, pendentes de autorização legislativa, restam impossibilitados, uma vez passíveis de imputação nas searas administrativa, civil e penal.

No Estado do Rio de Janeiro existem formalizadas, atualmente, duas Câmaras: 1) Câmara de Resolução de Litígios de Saúde; 2) Câmara Administrativa de Solução de Conflitos (CASC). A CASC atua na área da educação. Segundo (Darr *apud* Ribeiro, 2018) o uso de mecanismos consensuais em sede de ADR (*Alternative Dispute Resolution*) ao serem aplicados na área da saúde, permitem vantagens tais como: privacidade dos procedimentos, o baixo custo econômico e a rapidez dos resultados.

O entendimento de Ribeiro (2018):

Entretanto, essa transformação que se espera da mediação como solução pacífica de conflitos e a consequente diminuição da judicialização da saúde não devem ser realizadas de forma generalizada, e muito menos desacompanhadas de criteriosa fiscalização por instituições de caráter imparcial e comprometidas com o acesso e a realização da justiça (RIBEIRO, 2018, p. 11).

Infere-se que a utilização das Câmaras com a meta de solucionar problemas de ordem social ainda carece de uma proteção estatal para que parcela de população, em especial, os hipossuficientes, tenham seus interesses analisados com equidade.

Já a CASC (Câmara Administrativa de Solução de Conflitos) tem por objeto legal a mediação de litígios que envolvam expedição de diplomas, certificados de conclusão de curso e matrículas na rede pública de ensino, versando assim, somente sobre temas inerentes a área educacional. A CASC é resultado de parceria entre PGE – RJ, Defensoria Pública do Estado (DPGE) e a Secretaria de Estado da Educação²³ (SEEDUC).²⁴

No quadro 06, estão contidos os Estados da Região Sul:

²³ Na área educacional a mediação é largamente adotada, ora para solucionar conflitos entre alunos, ora intermediar disputas entre alunos e professor e, outras vezes, para dirimir conflitos entre professores e a administração escolar (NEIVA, 2019, p. 10).

²⁴ Acessado em: 02/10/2019. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/mais-consenso/camara-administrativa-de-solucao-de-conflitos-casc>.

Quadro 6 – Câmaras na região Sul.

| <u>ESTADO</u> | <u>DATA DE CRIAÇÃO</u> | <u>ÁREA TEMÁTICA</u> | <u>INSTRUMENTO INSTITUIDOR</u> | <u>DENOMINAÇÃO</u> |
|-------------------|------------------------|----------------------|------------------------------------|---|
| PARANÁ | 04/11/2014 | precatórios | Lei Nº 18.291/2014 | Câmara de Conciliação de Precatórios |
| SANTA CATARINA | 28/03/2012 | precatórios | Lei Nº 15.693/11 | Câmara de Conciliação de Precatórios |
| RIO GRANDE DO SUL | 18/12/2015 | geral | Lei Nº 14.794/2015 | Centro de Conciliação e mediação do Estado do Rio Grande do Sul |

Fonte: elaborado pelo autor.

Nas Câmaras criadas sob a égide da Lei Nº 13.140/2015 o Rio Grande do Sul foi pioneiro, sendo que Paraná e Santa Catarina tiveram a criação de Câmaras em 2014 e 2012, respectivamente.

A Lei Nº 14.794/2015 inovou ao criar um Sistema Administrativo de Conciliação e Mediação no âmbito do Poder Executivo Estadual cuja coordenação é de responsabilidade da Procuradoria Geral do Estado. No artigo 3º do diploma instituidor, há o destaque quanto às diretrizes que irão nortear o Sistema Administrativo:

- a) A instituição de valores e meios jurídicos que aprofundem o relacionamento dos cidadãos com a Administração Pública;
- b) A prevenção e solução de controvérsias administrativas e judiciais entre os cidadãos e o Estado do Rio Grande do Sul ou entre órgãos da Administração Pública Estadual Direta e Indireta;
- c) A garantia da juridicidade, da eficácia, da estabilidade, da segurança e da boa-fé das relações jurídicas e administrativas;
- d) A agilização e a efetividade dos procedimentos de prevenção e solução de controvérsias;
- e) A racionalização da judicialização de litígios envolvendo a Administração Pública Estadual Direta e Indireta;
- f) A redução de passivos financeiros decorrentes de controvérsias de repercussão coletiva.

Como princípios descritores da atuação estatal na conciliação e mediação se encontram positivados nos artigos 6º e 7º, tendo aplicabilidade nas instâncias ordinárias e recursal.

A Resolução N°112/2016 determina que o Sistema de Conciliação e Mediação integra a estrutura da Procuradoria do Estado com a denominação de Centro de Conciliação e Mediação do Estado do Rio Grande do Sul. Do mesmo modo que outros Estados, o Centro de Conciliação e Mediação trata de direitos disponíveis e aqueles indisponíveis que admitam transação. Entretanto, o §2° do artigo 3°, elenca as limitações que o Centro está sujeito, não permitindo a autocomposição nos seguintes casos:

- a) Controvérsia que só possa ser resolvida por atos e concessões de direitos que dependam de autorização legislativa;
- b) Pretensão que seja contrária à orientação jurídica formal da Procuradoria Geral do Estado, à jurisprudência dos Tribunais Superiores, ao acórdão proferido pelo STF ou STJ em julgamento de recursos repetitivos e entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou assunção de competência.

O resultado das ações de conciliação e mediação, tem o efeito de coisa julgada administrativa, podendo ser instauradas por provocação ou de ofício. Surge neste contexto, a figura da Negociação como nova modalidade de solução consensual, e neste sentido, há inclusão da Defensoria Pública e do Ministério Público no papel de interessados. Na Negociação não haverá a participação de terceiro facilitador como na conciliação e mediação, e no final, após o conflito ser sanado, é prolatado o Termo de Autocomposição.

4.1 AS CÂMARAS DE PREVENÇÃO E SOLUÇÃO DE CONFLITOS NAS CAPITAIS DOS ESTADOS

O objeto de estudo, neste trabalho, também, são as Capitais dos Estados. Das 27 capitais pesquisadas 21 não possuem Câmaras, tendo apenas 6 capitais adotado o instituto da autocomposição na esfera administrativa. Para Willers (2017) o processo de incentivo à criação das Câmaras proposto pela Lei N° 13.140/2015 criou um ambiente positivo no sentido de mostrar ao Município a imperatividade de legislar, delimitar matérias urgentes que carecem de mecanismos propositivos mais ágeis, fixando, localmente, novos patamares de agir estatal.

Em virtude da baixa representatividade, não serão analisados os resultados a partir da divisão em regiões, como feito no Capítulo anterior, mas individualmente, sendo os resultados aglutinados no quadro 07.

Quadro 07: Câmaras nas Capitais.

| <u>CAPITAL</u> | <u>DATA DE CRIAÇÃO</u> | <u>ÁREA TEMÁTICA</u> | <u>INSTRUMENTO INSTITUIDOR</u> | <u>DENOMINAÇÃO</u> |
|----------------|------------------------|---|--------------------------------|---|
| RIO BRANCO | 21/07/2015 | precatórios | Lei N ° 2120/2015 | Câmara de Conciliação de Precatórios |
| BRASÍLIA | 23/02/2017 | conflitos fundiários (regularização fundiária urbana) | Decreto nº 38.023/2017 | Câmara Permanente de Prevenção e Resolução de Conflitos Fundiários do Distrito Federal e CAMEC - Câmara de mediação e conciliação |
| JOÃO PESSOA | 12/11/2018 | precatórios | Lei Nº 13665/18 | Câmara de Conciliação de precatórios |
| CURITIBA | 01/12/2018 | artes: o foco são os artistas de rua | Decreto 1422 | Comissão de conciliação |
| PORTO ALEGRE | 27/01/2016 | geral | Lei Nº 12003/2016 | Central de Conciliação |
| SÃO PAULO | 17/12/2016 | precatórios | Decreto de 2016 | Câmara de conciliação de precatórios |

Fonte: Elaborado pelo autor.

No quadro 07 estão contidas todas as Câmaras das Administrações Municipais das Capitais dos Estados que atualmente se encontram em atividade. A Câmara de Brasília é a mesma do Distrito Federal, e não será objeto de análise, pois se correrá o risco de redundância.

Na Região Norte a única capital com representação neste levantamento é Rio Branco, no Acre, que tem uma Câmara em pleno funcionamento desde 21/06/2015. Entretanto, o fundamento de validade da Câmara de Conciliação de Precatórios de Rio Branco não é a Lei nº 13.140/2015, mas o artigo 97 do ADCT. A operacionalização desta Câmara tem o condão de mitigar as ações de pagamento de precatórios. Existe a previsão na Lei nº 2.120/2015 da participação de representantes do Tribunal de Justiça do Acre e da OAB – Ordem dos Advogados do Brasil como membros da Câmara de Conciliação de Precatórios.

Em João Pessoa, existe a Câmara de Conciliação de Precatórios. Em uma análise superficial dos dados deste trabalho, a questão de pagamento dos precatórios suscita iniciativas do Poder Público na maioria dos Estados. Em João Pessoa, por exemplo, fundada partir da Lei Nº 13.665/2018, a Câmara de Conciliação de Precatórios, atua em

consonância com Tribunal de Justiça da Paraíba, na efetivação dos pagamentos de precatórios, exercendo as seguintes ações, conforme os incisos do artigo 3º da lei instituidora:

- a) Solicitar ao Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, a cada 03 (três) meses, o saldo disponível para a realização de acordos diretos, decorrente dos depósitos obrigatórios na conta específica criada para essa finalidade;
- b) Elaborar o ato convocatório dos credores de precatórios, encaminhando sua publicação por edital;
- c) Receber e analisar as manifestações de interesse na conciliação;
- d) Analisar os precatórios, verificando seus aspectos formais e materiais;
- e) Elaborar o instrumento de conciliação que será firmado pelas partes, homologado pelo Presidente do Tribunal expedidor do precatório ou juízo de conciliação por ele instituído e cujo pagamento será feito pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, responsável pela gestão dos depósitos decorrentes dos arts. 101 e 102 do ADCT;
- f) Acompanhar e implementar a celebração de convênios ou outros instrumentos jurídicos com o Poder Judiciário, para atender às previsões desta Lei;
- g) Dirimir conflitos e questionamentos relacionados à execução desta Lei.

Infere-se que há um caráter operacional da Câmara, e isto é positivo, na medida em que estabelece critérios objetivos de atuação estatal, obedecendo aos princípios da legalidade e impessoalidade, criando assim resultados possivelmente eficientes, que atendam ao interesse público.

Em Curitiba, o decreto 1422/2018 criou uma Câmara cuja área temática são as artes. Com a denominação de Comissão de Conciliação, a função principal, prevista no artigo 7º, a de mediar conflitos entre artistas de rua, moradores e comerciantes locais. Medida relevante ao se analisar o modo de formação da comissão, a partir de um grupo de trabalho, no qual a participação de atores sociais representou um incremento no diálogo intersetorial local: Fundação Cultural, Secretarias Municipais de Urbanismo, Meio Ambiente e Turismo, Instituto Municipal do Turismo, Câmara Municipal de Curitiba e Associação Comercial do Paraná. Desta forma, a amplitude decorrente dos integrantes do grupo de trabalho resultou no decreto N° 1.422/2018. No artigo 5º, do decreto N° 1.422/2018, fixou os integrantes da Comissão: Secretaria Municipal de Turismo, Fundação Cultural de Curitiba, Instituto Municipal de Turismo, Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Representante do comércio com cargo eletivo na Associação Comercial do Paraná.

Caberá à Comissão a identificação dos locais destinados para instalação dos artistas de rua a partir logradouros públicos que sejam demandados pelos próprios artistas, nos moldes do artigo 9º. Ou seja, trata-se de um movimento da base para o topo, em se tratando de formação de políticas públicas. E com isso fomentar espaços públicos destinados a produção artística e cultural.

Em Porto Alegre, a Lei N° 12.003/2016, instituiu a Central de Conciliação, vinculada à Procuradoria-Geral do Município. Um marco original na formação da Central reside na sua estrutura de funcionamento prevista no artigo 6º, que a dota de 3 Câmaras setoriais: Indenizações Administrativas, Mediação e Conciliação e Conciliação de Precatórios.

A Câmara de Indenizações Administrativas será a responsável por prover as indenizações que se enquadrem no artigo 37º, §6º, da Constituição Federal, nos moldes do artigo 8º.

A Câmara de Conciliação e Mediação tem atribuições amplas, com respaldo da Lei N° 13.140/2015, e elencadas no artigo 10 da Lei N° 12.003/2015:

- a) Prevenir e solucionar, de forma consensual, os conflitos no âmbito administrativo;
- b) Dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da Administração Municipal;
- c) Avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Administração Municipal; e
- d) Promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta para as hipóteses previstas nesta Lei.

A Câmara de Conciliação de Precatórios, instituída por meio do artigo 13, não tem sua atuação fora dos limites legais citados no decorrer deste trabalho, quais seja, obediência da instituição mediante artigo 97 do ADCT, respeito procedimental ao artigo 100 da Constituição Federal de 1988 e a inclusão de uma convocação pública por meio de edital desde que sejam observados, dentre os interessados, à ordem cronológica de inscrição do precatório, possibilidade de redução do valor do precatório para o pagamento célere, admissão de parcelamento e incidência de descontos legais sobre o valor conciliado. Neste sentido, da operacionalização do pagamento, o credor interessado poderá apresentar proposta por escrito à Procuradoria Geral do Município, em sede processual, nos moldes do artigo 17.

Frisa-se que a Lei 12.003/16 autoriza compensação de créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa até a data de 25 de março de 2015, por créditos oriundos de precatórios.

Na cidade de São Paulo, a Câmara é destinada somente à conciliação de precatórios. Vinculada à Procuradoria Geral do Município permite a negociação e o pagamento pelo Poder Público dos precatórios, em ordem cronológica, a partir de um deságio no valor total, sendo operacionalizado via cálculo feito pelo Tribunal de Justiça.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado tem o dever de zelar pelo alcance do interesse público, incluindo neste contexto, o parâmetro que limita o interesse particular em meio ao público. Um bom direcionamento deste confronto – público x privado – seria, segundo Cunha (2019) a prevalência do interesse público quando do atendimento a uma demanda de cunho privado/particular, a tomar por roteiro democrático o Estado Democrático de Direito, o interesse particular, em sendo dotado de proteção constitucional, equivale ao interesse público em sentido material. Com isso, percebe-se a importância de se estabelecer novos mecanismos dialógicos que auxiliem a Administração de Estados e Municípios nas decisões que recaiam em interesses de cidadãos. É neste contexto que surgiu a liberação para a criação das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativas de Conflitos, a partir da edição da Lei ordinária N° 13.140/2015, e representou um avanço na busca por relações plenamente pacíficas no ambiente social.

Ao descrever o cenário atual brasileiro quanto a criação das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativas de Conflitos; este trabalho identificou uma multiplicidade de denominações destas Câmaras cujos objetivos se convergem para a maior proximidade das interações do Poder Público – Entes federativos, autarquias, fundações, órgãos – com os particulares, desmontando barreiras edificadas em uma legalidade com o histórico de ineficiência e prejuízos aos particulares.

Um fator benéfico, segundo Neiva (2019) é que decisões compartilhadas no âmbito do Poder Público, “além de impactar positivamente no número de ações judiciais, poderá, ainda, representar enorme ganho para a coletividade, que é quem, em última análise, a Administração realmente representa” (NEIVA, 2019, p. 89).

O levantamento de dados mostrou que a ampla maioria dos Estados-Membros decidiram por adotar novo comportamento na esfera administrativa, resolvendo seus litígios e provocando a redução de gastos públicos com demandas na justiça. A criação das Câmaras poderá ser analisada dentro uma perspectiva longitudinal em que faça a correlação entre a criação das Câmaras versus redução de gastos em processos judiciais, contribuindo na formulação de políticas públicas preventivas de litigiosidade.

Outro aspecto a ser analisado, em pesquisa futura, seria o grau de confiança na gestão pública face a participação do cidadão na solução de sua própria demanda nas Câmaras Estaduais e Municipais, uma vez que, ao ingressar no feito administrativo, cabe ao Poder Público proteger não apenas o seu interesse, mas também, o interesse do

particular. Em temas sensíveis como os relacionados ao direito à saúde, o exercício das Câmaras nesta seara, tem o condão de promover a proteção ao direito à vida, elemento sublime de uma convivência civilizada.

Nos ensinamentos de Spengler (2017) “entende-se que, quando o conflito for tratado pela Câmara de Prevenção e Resolução de Conflitos, por um facilitador sem poder decisório, poderá ser alvo de autocomposição (SPENGLER, 2017, p. 20). E o facilitador se colocará no mesmo nível que o particular interessado.

Em relação às Capitais a pesquisa mostrou que um movimento incipiente de formação de estruturas que permitam a solução administrativa de controvérsias. Neste contexto destaque para a cidade de Porto Alegre, que ao longo, possui a melhor estrutura conciliatória, com divisões em áreas temáticas. Algumas explicações podem ser suscitadas para a compreensão deste fenômeno, por exemplo, o baixo volume de especialistas em lides administrativas, excesso de demandas nas sedes municipais que façam com que o foco seja na solução judicial em detrimento da administrativa. Estas explicações compõem a agenda de pesquisa para este campo, pois tomada a métrica descritiva, a que se propôs este trabalho, é imperativo afirmar a limitação do entendimento dos porquês que cercam a decisão e adotar, na esfera municipal, as Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativas de Conflitos.

Espera-se que haja o engajamento dos Entes Federativos na ampliação da resolução de problemas administrativos internos por meio das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativas de Conflitos. Para Centeno (2018) as Câmaras deverão promover uma abertura das Administrações Públicas no sentido de facilitar o gerenciamento de seus próprios conflitos por meio da autocomposição, imprimindo políticas públicas de consensualidade mediante uma feição estatal mais democrática, pacificadora e dialógica.

A condução das atividades das Câmaras pelas Advocacias Públicas, segundo entendimento de Madureira (2016) pressupõe a afirmação da autonomia técnica dos advogados públicos além do cumprimento das leis orgânicas que disciplinam a sua atuação no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios. Por isso este trabalho analisou o conteúdo normativo de cada espécie normativa criadora das Câmaras Estaduais e Municipais.

A autonomia para o Estado e Município deve ser calcada em ferramentas que possibilitem a mudança de paradigma de atuação e o amparo a demandas da sociedade, pois alcançando decisões de natureza satisfativa de particulares o Estado estará, também,

zelando pela manutenção do interesse público, sendo certo que apenas um único cidadão seja contemplado com uma decisão autocompositiva em lide contra o Estado, ainda sim, estará sendo feita a vontade da sociedade, preservando direitos e aplicando-se princípios inerentes à manutenção de uma vida com dignidade e confiança na coletividade.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, A. K. L. L. **Autocomposição de conflitos na administração pública**: um estudo sobre a atuação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. 2016. 60 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2016.

ARAGÃO, A.S. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Brasília – DF, n.35, abr.2010. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/34707/Teoria_autolimita%C3%A7%C3%B5es_administrativas_aragao.pdf; Acesso em: 17 nov. 2018.

BINENBOJM, G. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm, Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. [Lei Nº 13.140/2015]. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF: Presidência das República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm, Acesso em 15 nov. 2018.

BRASIL. [Código de Processo Civil de 2015]. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência das República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm, Acesso em: 25 ago. 2019.

BRASIL. [Lei Complementar nº 89/2015]. Dispõe sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria-Geral do Estado, o regime jurídico dos Procuradores do Estado e dá outras providências. Boa Vista, Amapá. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Kc2hdYXuh88J:www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php%3Fid_documento%3D59063+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br, Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. [Lei Complementar nº 121/2019]. Cria A Câmara De Negociação, Conciliação, Mediação E Arbitragem Da Administração Pública Estadual, Institui Medidas Para A Redução Da Litigiosidade Administrativa E Perante O Poder Judiciário E Altera A Lei Complementar Nº 41, De 29 De Agosto De 2002. Belém, Pará. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/4881>, Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. [Lei Complementar nº 144/2018]. Institui a Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Estadual (CCMA), estabelece medidas para a redução da

litigiosidade no âmbito administrativo e perante o Poder Judiciário e promove modificações na Lei Complementar nº 58, de 4 de julho de 2006. Goiânia, Goiás. Disponível em: http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=22891, Acesso em: 06 set. 2019.

BRASIL. [**Lei Complementar nº 47/2018**]. Cria, No Âmbito Do Estado De Alagoas, A Câmara De Prevenção E Resolução Administrativa De Conflitos, Integrante Da Estrutura Da Procuradoria Geral Do Estado – Pge, Altera A Lei Complementar Estadual Nº 7, De 18 De Julho De 1991, Estabelece Os Requisitos Para Pagamento De Precatórios Mediante Compensação Com Débitos De Natureza Tributária Ou De Outra Natureza E Dá Outras Providências. Maceió, Alagoas. Disponível em: https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2018/1600/lei_complementar_n_o_47_de_27.04.2018.pdf, Acesso em; 06 set. 2019.

BRASIL. [**Lei Ordinária nº 10.495/2015**]. Institui a Câmara de Conciliação de Precatórios e dispõe sobre a celebração de acordos e transações em ações judiciais consolidadas no regime de precatórios do Estado da Paraíba, de sua Administração, Direta e Indireta, e dá outras providências. João Pessoa, Paraíba. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=287089>, Acesso em: 06 set. 2019.

BRASIL. [**Lei Ordinária nº 23.172/2018**]. Autoriza a Advocacia-Geral do Estado a não ajuizar, não contestar ou desistir de ação em curso, não interpor recurso ou desistir de recurso que tenha sido interposto nos casos que especifica e cria a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos. Belo Horizonte, Minas Gerais. Disponível em: <http://www.age.mg.gov.br/legislacao/leis>, Acesso em: 06 set. 2019.

BRASIL. [**Lei Ordinária nº 14.794/2015**]. Institui o Sistema Administrativo de Conciliação e Mediação e dá outras providências. Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.pge-admin.rs.gov.br/upload/arquivos/201804/18152828-lei-14-794.pdf>, Acesso em: 07 set. 2019.

BRASIL. [**Lei Ordinária nº 13.665/2018**]. Institui a opção pelo pagamento de precatórios mediante acordo direto de que trata o art. 102, parágrafo único, do ADCT, acrescido pela Emenda Constitucional nº 94/2016; cria e regulamenta a Câmara de Conciliação de Precatórios do Município de João Pessoa, dispondo sobre sua organização e funcionamento, e institui os procedimentos para fins de acordo direto, nos termos do art. 102, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). João Pessoa, Paraíba. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=369960>, Acesso em: 11 set. 2019.

BRASIL. [**Decreto nº 1422/2018**]. Dispõe sobre o regulamento destinado à apresentação de artistas de rua nos logradouros públicos do Município de Curitiba. Curitiba, Paraná. Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/Decreto_municipal_1.422_2018%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Decreto_municipal_1.422_2018%20(1).pdf), Acesso em: 11 set. 2019.

BRASIL. [**Lei Ordinária nº 12003/2016**]. Institui a Central de Conciliação e dá Outras Providências. Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/2016/1201/12003/lei->

ordinaria-n-12003-2016-institui-a-central-de-conciliacao-e-da-outras-providencias?q=12003%2F16, Acesso em: 11 set. 2019.

CABRAL, A. P.; CUNHA, L. C. Negociação Direta ou Resolução colaborativa de disputas (*Collaborative Law*): Mediação sem mediador. **Revista de Processo**, v. 259, p. 471-489, Set/2016. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/pt/juridico/webvistas/RePro-revista-de-processo.html>, Acesso em: 16 ago.2019.

CABRAL, C.H.P.L.; OLIVEIRA, S.S. A Mediação e Conciliação como forma de Resolução dos Litígios na Agência Nacional de Mineração. **Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará**, Fortaleza, v.16, n.1, p. 82-114, jan./jun. 2018. Disponível em: <http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/view/61>, Acesso em 15 ago. 2019.

CARREIRA ALVIM, J.E. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Forense, 2016.

CENTENO, M. F. **Câmaras de Prevenção e Solução Consensual de Conflitos das Administrações Públicas**. São Paulo: Lumen Juris, 2018.

COELHO, M. L. G. M. M.; LÚCIO, M. L. L. Melhoria da gestão pública: o caso da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF): as relações Estado: Estado sob perspectiva. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 24., 2010, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2010.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Enunciados I jornada Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios**. 2016. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2016-1/setembro/cjf-publica-integra-dos-87-enunciados-aprovados-na-i-jornada-prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios>, Acesso em: 16 nov. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2018**. CNJ. Brasília. DF. 214 f. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/contendo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>. Acesso em: 17 ago.2019.

CUÉLLAR, L.; MOREIRA, E. B. Administração Pública e mediação: notas fundamentais. **Revista de Direito Público da Economia**, Brasília, v.16, n.61, p.119-146, jan./mar.2018. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/biblioteca/contendo-revistas-juridicas/revista-de-direito-publico-da-economia-rdpe/2018-v-16-n-61-jan-mar>, Acesso em 16 ago.2019.

CUNHA, L. C. **A Fazenda Pública em Juízo**. São Paulo: Forense, 2019.

DIDIER Jr., F. **Curso de Direito Processual Civil**. Salvador: Jus Podium, 2016.

FARIAS, J. G. S. C. Panorama da Mediação no Brasil: Avanços e fatores críticos diante do Marco Legal. **Revista Direito UNIFACS**, n.188, fev/2016.

FREITAS, J. As Políticas Públicas e o Direito Fundamental à Boa Administração. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará**, v.35.1, jan./jun.2015. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2079>. Acesso em: 16 ago.2019.

FREITAS, J. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, dez. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/72991/71617>. Acesso em: 07 nov. 2019.

LOPES FILHO, J. M.; BEDÊ, F. S. A força vinculante dos precedentes administrativos e o seu contributo hermenêutico para o Direito. **A&C – R. de Dir. Adm. Const.** | Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 239-265, out./dez. 2016.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5 ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1999.

GUEDES, J. C. Jurisdição Voluntária no CPC como meio de resolução de controvérsias com a Administração Pública. **Revista Brasileira Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, n. 1, p. 28-50, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP>. Acesso em: 16 ago.2019.

HELLER, G.; SOUSA, G. C. Função de controle externo e função administrativa: separação e colaboração na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 2, p. 71-96, set. 2019. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/80049/76597>, Acesso em: 07 Nov. 2019.

ISMAIL FILHO, S. Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 105-137, nov. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>, Acesso em: 07 Nov. 2019.

JESUS, M. A. B. Mediação e Conciliação no âmbito da Jurisdição Administrativa no Brasil. **Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal**, Brasília, ano XXI, n.71, p.47-53, jan./abr.2017.

LACERDA, L. P. **Governança corporativa aplicada ao setor público: uma análise do desempenho educacional no Brasil e em Minas Gerais a partir da PNAD- pesquisa nacional por amostra de domicílios**. 2011. 126 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

LAMY, M. **Metodologia da pesquisa jurídica: técnicas de investigação, argumentação e redação**. São Paulo: Elsevier, 2011.

LEITÃO, C. As técnicas de Conciliação e Mediação pelo Poder Público no CPC e a Judicialização da Saúde: ensaio para o aprimoramento da Advocacia Pública. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 8, p. 181-210, 2017. Disponível em:

http://www.pge.pr.gov.br/arquivos/File/revista_2017/AstecnicasdeconciliacaoemediacaopeloPoderPubliconoCPC.pdf. Acesso em: 15 ago.2019.

MADUREIRA, C. O problema da autonomia técnica da Advocacia Pública. **A&C – R. de Dir. Adm. Const.** | Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 179-207, out./dez. 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/365>, Acesso em: 15 nov. 2019.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MELLO, S.S.F. **Inflexões do princípio da eficiência no processo administrativo disciplinar federal: tutela de urgência (afastamento preventivo) e controle consensual (suspensão do processo e ajustamento de conduta)**. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, v.11, n.126, ago.2011. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/41762>, Acesso em: 17 nov. 2018.

MIRANDA, M. B. Aspectos relevantes do instituto de mediação no Mundo e no Brasil. **Revista Virtual de Direito**, v. 06, n.02, 2012. Disponível em: <http://www.direitobrasil.adv.br/arquivospdf/revista/revistav62/artigos/be2.pdf>, Acesso em: 16 nov. 2018.

NEIVA, G. R. **Conciliação e Mediação pela Administração Pública: Parâmetros para sua efetivação**. São Paulo: Lumen Juris, 2019.

NIEBUHR, P. M.; OLIVEIRA, C. L.; QUINT, G. R. S. Relação entre a consensualidade administrativa e o modelo cooperativo do processo civil brasileiro: o contexto de criação das câmaras de mediação e conciliação na administração pública. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em: 17 ago.2019.

NOHARA, I. Direito administrativo brasileiro: influências, características e mudanças recentes. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 5, n. 2, p. 1-20, 30 mar. 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/143814>, Acesso em: 15 ago. 2019.

NUNES, T. B. C. A aplicação dos meios consensuais de solução de conflito em ações envolvendo a Fazenda Pública no âmbito da Justiça Administrativa. **Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal**, Brasília, ano 22, n.74, p. 46-55, jan./abr.2018. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2018;1001129057>, Acesso em: 05 set. 2019.

OLIVEIRA, M.; MELO, L. C. O perfil da Administração Pública no século XXI: uma releitura à luz dos direitos fundamentais. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 5, n. 2, p. 97-118, 31 jul. 2018. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/141599>, Acesso em: 15 ago. 2019.

PERLINGEIRO, R. (Org.). **Procedimento Administrativo e Processo Administrativo Latino-Americanos: Compilação de leis nacionais**. Escola da Magistratura Regional Federal 2ª Região. 2017, 1830p. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2911697, Acesso em: 05 set. 2019.

POMPEU, G. V. M.; MARTINS, D. B. A Autocomposição de Conflitos no Contexto do Neoprocessualismo Civil e o Princípio da Consensualidade. **Revista Scientia Iuris**, Londrina, v.22, n.2, p.85-114, jul/2018. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/index>. Acesso em: 15 ago.2019.

RIBEIRO, L. C. O direito administrativo como caixa de ferramentas e suas estratégias. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 272, p. 209-249, maio/ago.2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/64303>, Acesso em: 15 nov. 2019.

RIBEIRO, W. C. A mediação como meio de resolução de conflitos na área de saúde. **Revista de Direito Sanitário**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 62-76, 22 mar. 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/144648>. Acesso em: 15 ago.2019.

SALLES, A. A. Tribunais de Contas: competentes constitucionalmente para o exercício das funções administrativa e jurisdicional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.277, n. 1, p. 203 – 239, jan/abr. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/74807>, Acesso em: 15 nov. 2019.

SPENGLER, F. M. A (Im)Possibilidade de (Auto)Composição em conflitos envolvendo a Administração Pública: do conflito à posição do terceiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 11, v. 18, n.3, p. 69-93, Set./Dez. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp>. Acesso em: 17 ago.2019.

SPENGLER, F. M. Uma Relação a Três: O Papel Político e o Sociológico do Terceiro no Tratamento dos Conflitos. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.59, nº 2, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582016000200553&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 17 ago.2019.

TEODORO, R. K. F. A Fazenda Pública e os Meios Consensuais de Solução de Conflitos. **Revista Científica Integrada**, Guarujá, v.3, ed.04, 2018. Disponível em: <https://www.unaerp.br/revista-cientifica-integrada/>, Acesso em: 16 ago.2019.

VALLE, V. R. L. **Direito Fundamental à Boa Administração e Governança: democratizando a função administrativa**. 2010.254 f. Tese (Pós-doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação

Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6977>, Acesso em: 16 ago.2019.

VALLE, V. L. L. Arbitragem administrativa e consensualidade: análise pontual do novo paradigma da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 209-245, nov. 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77682/74645>>, Acesso em: 07 Nov. 2019.

VARELLA, M.; FERREIRA FILHO, M. Políticas públicas consensuais e o estímulo à negociação pelo agente público. **A&C – R. de Dir. Adm. Const.** | Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 147-173, out./dez. 2018. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/929>, Acesso em: 15 nov. 2019.

WILLERS, M.M. Os Desafios da Resolução Pacífica de Conflitos na Administração Pública Municipal. In: XIII Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2017, Santa Cruz do Sul. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/16952>. Acesso em: 10 jul.2019.