



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Tânia de Sousa Elias

**Redesenhando o interesse público:  
do litígio ao consenso na Administração Pública**

Rio de Janeiro

2022

Tânia de Sousa Elias

**Redesenhando o interesse público:  
do litígio ao consenso na Administração Pública**



Orientador: Prof. Dr. Paulo Cezar Pinheiro Carneiro

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

E42 Elias, Tânia de Sousa.

Redesenhando o interesse público: do litígio ao consenso na administração pública / Tânia de Sousa Elias. - 2022.  
118 f.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Cezar Pinheiro Carneiro.  
Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro,  
Faculdade de Direito.

1.Administração pública - Teses. 2.Administração de conflitos – Teses.  
3.Processo civil – Teses. I.Carneiro, Paulo Cezar Pinheiro Carneiro. II.  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 35

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Tânia de Sousa Elias

**Redesenhando o interesse público:  
do litígio ao consenso na Administração Pública**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização

Aprovada em 31 de janeiro de 2022.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Paulo Cezar Pinheiro Carneiro (Orientador)  
Faculdade de Direito – UERJ

---

Prof. Dr. Humberto Dalla Bernardina de Pinho  
Faculdade de Direito - UERJ

---

Prof. Dr. Roberto de Aragão Ribeiro Rodrigues  
Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais Educacional

Rio de Janeiro

2022

Dedico a dissertação ao meu Paizinho, Théophilo Barbosa Elias (*in memoriam*), à minha mãe Maria Helena de Sousa Elias, ao meu irmão José Guilherme (*in memoriam*) e ao meu filho Marcelo Théo, amores da minha

vida e que iluminam a minha jornada com muita alegria, força e sabedoria.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus e aos mentores, por guiarem o meu caminho, sempre.

Aos meus orientadores Paulo Cezar Pinheiro Carneiro e Humberto Dalla Bernardina de Pinho, pela atenção, acompanhamento, amizade, pela força para seguir adiante, e por serem um exemplo de seres humanos.

Ao Professor Roberto de Aragão Ribeiro Rodrigues que, gentilmente, aceitou integrar a Banca Examinadora.

À minha querida sobrinha Tatiana de Almeida Campos, por sempre me ajudar.

Aos Procuradores do Estado e Coordenadores das câmaras administrativas de resolução de controvérsias do Pará e de Alagoas, Márcio Vasconcellos e Alysson Paulo Melo de Souza pela cooperação, por estarem disponíveis e por me auxiliarem na obtenção das informações essenciais sobre os acordos realizados nas respectivas câmaras.

À querida amiga Danielle Tufani Alonso, por sempre me ajudar na busca incansável pelas informações sobre os encaminhamentos administrativos em âmbito estadual.

Ao meu querido amigo Flávio Guimarães Lauria, que me inspirou a seguir a carreira pública.

Aos meus pais e ao meu filho, por iluminarem minha vida.

Devemos promover a coragem onde há medo,  
promover o acordo onde existe conflito,  
e inspirar esperança onde há desespero.

## **RESUMO**

ELIAS, Tânia de Sousa. **Redesenhando o interesse público**: do litígio ao consenso na Administração Pública. 2022. 118 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

A Administração Pública vem buscando uma nova forma de caminhar, substituindo o litígio nos tribunais pelo consenso, pelo acordo entre as partes. Desta forma, a concretização das medidas para a realização da autocomposição deve considerar não mais aquela Administração Pública tradicional, hierarquizada e absoluta, mas a que vem se modificando ao longo do tempo, mais aberta, negocial e que incentiva a boa administração, a participação popular, no qual as decisões são construídas em conjunto, através do consenso. Neste sentido, a implantação das câmaras administrativas de resolução de controvérsias, com a união entre os entes e os órgãos constitui fator decisivo para a concretização da consensualidade e para a obtenção da paz social.

O estudo traz contribuições efetivas para incrementar a realização de acordos eficazes no âmbito das câmaras administrativas, procurando resgatar a confiança do particular e a busca pela atuação proativa por parte da administração pública.

Além de enfatizar a proibição de comportamentos contraditórios do poder público, questiona se os acordos realizados são imutáveis ou se poderão admitir novas negociações. Ao final, chama atenção para a negociação direta realizada em sede de precatório.

Palavras-chave: Consenso. Administração Pública. Câmara administrativa.

## ABSTRACT

ELIAS, Tânia de Sousa. **Redesigning the public interest**: from litigation to consensus in Public Administration. 2022.118 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Public Administration has been looking for a new way of moving forward, replacing litigation in courts with consensus, through an agreement between the parties. Therefore, the implementation of measures to carry out self-composition should no longer consider that traditional, hierarchical and absolute Public Administration, but the one that has been changing over time. Now more open and negotiating, it encourages good administration as well as popular participation, allowing that decisions are built together, through consensus. In this respect, the introduction of administrative chambers for the resolution of disputes, offering a connection between entities and authorities, represents a decisive factor for the achievement of both consensus, and social peace. This study brings effective contributions to improve the accomplishment of effective agreements within the administrative chambers, seeking to restore the trust of the individual and the search for proactive action by the public administration. Besides highlighting the prohibition of adversarial conduct by the government, it questions whether the agreements reached are immutable or whether they will be able to allow new negotiations. Finally, it draws attention to the direct negotiation carried out through a registered warrant.

Keywords: Consensus. Public administration. Administrative Chamber.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Números da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (sede em Brasília).....	51
Quadro 2	Números das CLCs (sede nas CJUs dos Estados).....	51
Quadro 3	Quantidade de atendimentos e respostas aos requerimentos à Defensoria Pública.....	54
Quadro 4	Produtos pleiteados e encaminhamentos administrativos – entre abril/2013 e 2021.....	56
Quadro 5	Acordos realizados de 2018 a 2021.....	66
Quadro 6	Economia para o erário (janeiro a maio/2021), em R\$ (reais), discriminados por mês.....	69
Quadro 7	Audiências e conciliações realizadas entre abril/2020 e abril/2021 (fase processual).....	79
Quadro 8	Audiências e conciliações realizadas entre abril/2020 e abril/2021 (fase pré-processual).....	79
Gráfico 1	Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (capital).....	52
Gráfico 2	Câmaras Locais de Conciliação.....	52
Gráfico 3	Produtos pleiteados e encaminhamentos administrativos – entre abril/2013 e 2021 (em percentuais).....	57
Gráfico 4	Juizados Especiais Fazendários.....	80
Gráfico 5	Varas de Fazenda Pública.....	81

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	artigo
ADCI	Ambiente de Diálogo e Composição Interna
AgR	Agravo Regimental
AGU	Advocacia Geral da União
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
AREsp	Agravo Regimental no Recurso Especial
CAMPGE	Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Procuradoria Geral do Pará
CASC	Câmara Administrativa de Solução de Controvérsias
CCAF	Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal
CCMA	Câmara de Negociação, Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Pública estadual
CEAF	Componente Especializado da Assistência Farmacêutica
CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgotos
CEJUSCs	Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania da Fazenda Pública
CEJUR/PGE	Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral do Estado
CF/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CLC	Câmara Local de Conciliação
CLCS	Câmaras Locais de Conciliação
CNCM	Câmara de Negociação, Conciliação e Mediação da Administração Pública Estadual
Covid-19	Coronavírus disease 2019
CPC/2015	Código de Processo Civil de 2015
CRLS	Câmara de Resolução de Litígios de Saúde
DPGE	Defensoria Pública Geral do Estado
FPPC	Fórum Permanente de Processualistas Civis
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional
IPVA	Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores
IRDR	Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MG	Minas Gerais

NAC/PGE	Núcleo de Autocomposição da Procuradoria Geral do Estado
NAT	Núcleo de Assessoria Técnica em Ações de Saúde
NUPEMEC	Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PGE	Procuradoria Geral do Estado
RE	Recurso Especial
RENAAP	Rede Nacional de Autocomposição da Advocacia Pública
SEEDUC	Secretaria de Estado da Educação
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCU	Tribunal de Contas da União
TJPR	Tribunal de Justiça do Paraná
UTI	Unidade de Terapia Intensiva

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
1	<b>O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015 E A SOLUÇÃO POR AUTOCOMPOSIÇÃO</b> .....	16
1.1	<b>A administração pública e o efetivo acesso a uma ordem jurídica justa</b> .....	18
1.2	<b>Redesenhando o interesse público e sua (in)disponibilidade</b> .....	23
1.3	<b>O artigo 174 do Código de Processo Civil: do litígio ao consenso</b> .....	29
1.4	<b>Distinção entre conciliação e mediação (?)</b> .....	32
2	<b>AS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS PROCESSUAIS E OS MÉTODOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS</b> .....	35
2.1	<b>A confidencialidade e o princípio da publicidade</b> .....	35
2.2	<b>A duração razoável dos procedimentos no âmbito judicial e administrativo</b> .....	39
2.3	<b>A atuação do advogado público como mediador/conciliador e a necessidade de observância à imparcialidade na condução das sessões</b> .....	44
3	<b>CONSIDERAÇÕES SOBRE A APLICAÇÃO DOS MÉTODOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NA ATUALIDADE</b> ....	48
3.1	<b>A Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal</b> .....	48
3.2	<b>No âmbito do estado do Rio de Janeiro</b> .....	53
3.2.1	<u>Núcleo de Autocomposição da Procuradoria Geral do Estado (NAC/PGE)</u> .....	53
3.2.2	<u>O protocolo de procedimentos n. 01/2016 na área da educação</u> .....	53
3.2.3	<u>Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS) – Capital</u> .....	54
3.2.4	<u>Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS) – Interior</u> .....	57
3.2.5	<u>A Câmara Administrativa de Solução de Controvérsias (CASC)</u> .....	58
3.2.6	<u>Do ambiente de diálogo e composição interna (ADCI)</u> .....	65
3.3	<b>No âmbito do estado de Goiás</b> .....	65
3.3.1	<u>Câmara de Negociação, Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Pública estadual (CCMA)</u> .....	65
3.4	<b>No âmbito do estado do Pará</b> .....	67
3.4.1	<u>Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Procuradoria Geral do Pará (CAMPGE)</u> .....	67
3.5	<b>No âmbito do estado de Alagoas</b> .....	69
3.5.1	<u>Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos</u> .....	69
4	<b>APLICAÇÃO DOS MÉTODOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ENVOLVENDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO</b> .....	71
4.1	<b>Ação Civil Pública n. 0258659-83.2018.8.19.0001</b> .....	71
4.1.1	<u>Processo n. 0009193-81.2010.8.19.0067</u> .....	72
4.1.2	<u>Processo n. 0056589-17.2017.8.19.0000</u> .....	74

4.1.3	<u>Agravo em Recurso Especial n. 1.345.423 – AL (2018/0206021-2)</u> .....	76
4.2	<b>Instalação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania da Fazenda Pública (CEJUSCs)</b> .....	78
5	<b>CONTRIBUIÇÕES PARA O INCREMENTO NA REALIZAÇÃO DE ACORDOS EFICAZES NO ÂMBITO DAS CÂMARAS ADMINISTRATIVAS</b> .....	82
5.1	<b>O resgate da confiança do particular e a busca pela atuação proativa por parte da administração pública</b> .....	82
5.2	<b>Da proibição de comportamentos contraditórios por parte da administração pública</b> .....	84
5.3	<b>Os acordos realizados são imutáveis ou poderão admitir novas negociações?</b> .....	92
5.4	<b>Negociação direta em sede de precatório</b> .....	96
	<b>CONCLUSÃO</b> .....	99
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	101
	<b>ANEXOS</b> .....	107

## INTRODUÇÃO

A noção de supremacia absoluta do interesse público tem sido revisitada, já que data de uma época que não mais condiz com a evolução da humanidade. Além disso, a própria definição de interesse público também foi objeto de aprimoramento, objetivando-se adequar o novo perfil da Administração Pública aos anseios da sociedade.

O atual papel do Estado Democrático de Direito, com a observância dos princípios constitucionais e o respeito ao direito à boa Administração Pública, deve estar pautado na busca pela resolução pacífica dos conflitos; neste contexto, a participação do cidadão é fundamental para a legitimidade democrática da atuação estatal.

Desta forma, a resolução das controvérsias através do consenso, ao invés da batalha judicial, implica, acima de tudo, uma mudança cultural, uma mudança de pensamento, pelo qual a cooperação entre as partes acarreta ganhos para os dois lados. Isto porque, nem sempre, aquele que se logra vencedor numa demanda acaba vencendo de fato, tendo em vista a existência de inúmeros fatores, dentre eles, a possibilidade de serem interpostos recursos, do ajuizamento de ação rescisória nas hipóteses legalmente previstas, além dos entraves burocráticos para se conseguir, efetivamente, o bem da vida pleiteado.

É preciso, ainda, reconhecer que a busca pelo Poder Judiciário decorre de problemas gerados pela própria Administração no decorrer de décadas.

Com base nesse contexto, o CPC/2015 veio estabelecer, expressamente, ao longo de seu texto, inúmeros artigos possibilitando a utilização dos métodos adequados de resolução de conflitos. Dentre eles, destacam-se os arts. 3º, 165, § 2º, 334, 359 e 487, III; em relação à Administração Pública, o art. 174 prevê expressamente a criação de câmaras de conciliação e mediação para a resolução consensual dos litígios.

Contudo, para se obter um resultado útil e célere às partes, é necessário observar as garantias constitucionais processuais, previstas no art. 5º da CF/1988, sob pena de se ter uma ilusória noção de celeridade, seja no âmbito judicial ou fora dele.

Decisões resultantes do consenso, do diálogo, são cumpridas de forma mais célere e espontânea do que aquelas unilateralmente impostas pelo Poder Público,

além de demonstrar a legitimidade democrática de uma nova Administração Pública, isonômica e acolhedora.

Além disso, a utilização dos métodos adequados de resolução de conflitos<sup>1</sup>, por exemplo, a conciliação e a mediação, não objetiva apenas a resolução da controvérsia colocada em pauta, mas também inserir na mente dos aplicadores do direito uma nova mentalidade, uma nova postura; seu objetivo é mais amplo e abrange, inclusive, potenciais conflitos que porventura poderiam surgir em decorrência da falta de comunicação, de diálogo entre as partes.

Ressalte-se que sua aplicação não visa excluir a atuação do Poder Judiciário, ao contrário, o que se pretende é apreciar aquilo que realmente deve ser objeto da atividade jurisdicional, a fim de que se possa atuar de forma mais efetiva e eficaz.

Ademais, a definição de jurisdição não deve limitar-se ao acesso ao Poder Judiciário, mas abranger outros métodos adequados de resolução de conflitos, do que se infere a necessidade de observância das garantias constitucionais processuais também na esfera extrajudicial.

Ocorre que a efetivação dos métodos no âmbito da Administração Pública estadual suscita determinados questionamentos, relacionados aos limites legais para a realização dos acordos, à sua legitimidade, à atuação do advogado público como mediador/conciliador, à necessária neutralidade na condução das sessões, e a eventual possibilidade de revisão dos acordos realizados, mediante o preenchimento de determinados requisitos.

O presente estudo tem por objetivo abordar esses questionamentos à luz da atuação efetiva dos métodos adequados de resolução de conflitos, através da análise das matérias submetidas às Câmaras, da quantidade de acordos realizados, do atendimento aos anseios das partes, sejam pessoas físicas ou jurídicas, à observância dos direitos e garantias processuais constitucionalmente assegurados.

Para tanto, no primeiro capítulo, imediatamente após a Introdução, será abordada a aplicação do princípio da solução por autocomposição à luz da utilização dos métodos adequados de resolução de conflitos não apenas no âmbito judicial, mas também na esfera administrativa, tendo em vista a previsão expressa no art. 174 do

---

<sup>1</sup> A preferência, por parte da doutrina moderna, pelo uso da expressão “adequados” ao invés de “alternativos” decorre do fato de que, na realidade, não se deve conceber como uma alternância ao ingresso perante o Poder Judiciário, mas sim como métodos que estão lado a lado, e que podem ser utilizados, inclusive, no curso do processo judicial.

CPC/2015, à análise sobre a existência ou inexistência de diferença prática entre mediação e conciliação, bem como sobre a indisponibilidade do interesse público e a possibilidade de transação, com o efetivo acesso a uma ordem jurídica justa.

O segundo capítulo será destinado à análise das garantias constitucionais processuais na aplicação dos métodos adequados de resolução de conflitos, e à atuação do advogado público como mediador ou conciliador.

No terceiro capítulo será realizada a análise sobre a aplicação dos métodos adequados de resolução de conflitos na atualidade, por meio do estudo do funcionamento das câmaras de resolução de conflitos na esfera federal e no âmbito dos estados do Rio de Janeiro, Pará, Goiás e Alagoas, bem como no âmbito do Poder Judiciário, com a implantação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania da Fazenda Pública (CEJUSCs).

O último capítulo será destinado à análise das contribuições para incrementar a realização de acordos eficazes no âmbito das Câmaras administrativas. Parte-se da premissa de que o atual modelo de Administração Pública não deve se restringir a uma atuação passiva, à espera do litígio, mas ativa, no sentido de procurar o particular para resolver não apenas um potencial litígio, mas também aquele que já tiver sido judicializado, e a possibilidade de se revisar os acordos realizados extrajudicialmente, mediante o preenchimento de determinados requisitos, através do consentimento mútuo.

Do litígio ao consenso: novos tempos, novos horizontes.

## 1 O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015 E A SOLUÇÃO POR AUTOCOMPOSIÇÃO

Diante do novo quadro institucional inaugurado pela Resolução n.125/2010, pelo Conselho Nacional de Justiça, que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, com redação alterada pela Resolução n. 326/2020, e a previsão da possibilidade de a Administração Pública<sup>2</sup> utilizar métodos adequados de resolução de conflitos, por exemplo, a conciliação e a mediação (art. 174 do CPC/2015 e Lei n. 13.140/2015), constata-se que a busca pelo consenso tem sido estimulada como forma de efetivação da paz social.

O CPC/2015 veio positivar uma verdadeira mudança de cultura, ao estabelecer, em seu art. 3º, § 3º, que não apenas os juízes, mas também os advogados, os defensores públicos e os membros do Ministério Público devem estimular a solução consensual dos conflitos. Note-se que o dispositivo não faz distinção, cabendo, inclusive, aos advogados públicos o estímulo à solução pela via consensual.

Ainda, a audiência preliminar prevista no art. 334 do CPC/2015 acabou transformando o juiz num verdadeiro gestor processual, buscando assegurar às partes também o bem-estar social.

Outro fator extremamente importante trazido pelo CPC/2015, em seu art. 165, é a instituição, pelos Tribunais de Justiça estaduais, dos centros judiciários de solução consensual dos conflitos e, no que diz respeito à Fazenda Pública, já em funcionamento em vários estados da federação, a exemplo de São Paulo<sup>3</sup> e Paraíba<sup>4</sup>.

Contudo, para se implementar efetivamente a utilização das formas consensuais de resolução dos litígios, deve ser realizada uma mudança de base<sup>5</sup>, não

---

<sup>22</sup> Especificamente em relação à Administração Pública, antes da CF/1988, já havia a possibilidade de se realizar a desapropriação amigável e a transação judicial (arts. 10 e 22 do Decreto-Lei n. 3.365/1941). Ademais, o art. 50, § 6º, da Lei n. 7.347/1985, incluído pela Lei n. 8.078/1990, dispõe sobre a possibilidade de realização do Termo de Ajustamento de Conduta pelas autoridades públicas e, no estado do Rio de Janeiro, a Lei n. 1.481/89 já estabelecia, em seu art. 21, XII, a possibilidade de previsão, no contrato de concessão, de que as divergências entre o concedente e a concessionária fossem solucionadas através do juízo arbitral.

<sup>3</sup> BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. Cejusc Fazenda Pública. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Conciliação/>. Acesso em: 01 jan. 2022.

<sup>4</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. **Cejusc Fazendário**. Nupemec discute dinamizar ações do Cejusc fazendário com ênfase na saúde. Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/tags/cejusc-fazendario>. Acesso em: 31 dez. 2021.

<sup>5</sup> De acordo com Luiz Fux e Bruno Bodart: “uma explicação comum para a baixa frequência de acordos no Brasil seria uma suposta ‘cultura’ da litigância. Por essa visão, o brasileiro possuiria, em geral, postura avessa à solução amigável dos conflitos, por motivos dissociados da sua racionalidade. Essa beligerância tupiniquim não seria explicada por fatores econômicos, pelo ordenamento jurídico ou pela estrutura da justiça civil em geral. Ao menos é o que sugeriu o Conselho Nacional de Justiça, ao

apenas nas universidades, mas também nas escolas, para que valores referentes à colaboração, ao consenso, à solidariedade e à ética estejam presentes desde cedo nas mentes dos futuros operadores do direito, e na sociedade como um todo.

Registre-se, ainda, que, no âmbito doutrinário, há posicionamento argumentando que o incentivo à utilização dos métodos adequados de resolução de conflitos partiria, na verdade, de premissas que nem sempre corresponderiam à realidade. Owen Fiss<sup>6</sup> entende que nem sempre um acordo é preferível à decisão judicial, e que a dita solução consensual seria, muitas vezes, forçada por políticas públicas que acabam restringindo o acesso à justiça ou então, pelo poderio de uma parte em comparação à outra.

Ademais, ao discorrer sobre as dificuldades para a aplicação da conciliação ou da mediação, Kazuo Watanabe<sup>7</sup>, em 2005, já sinalizava que um dos grandes obstáculos para a sua utilização com mais intensidade seria, justamente, a formação acadêmica dos operadores do direito, na medida em que foi voltada para a solução contenciosa e adjudicada, e não para a busca pela solução através do consenso entre as partes.

Desta forma, essa nova mentalidade acabou por ensejar a existência de um novo princípio, qual seja, o do estímulo à solução por autocomposição, que deverá nortear a busca pela solução dos litígios.

Note-se que o princípio traz, em sua essência, uma importante missão, a de estimular a mudança da cultura do litígio para a do diálogo, do consenso entre as partes, abrindo espaço para a autocomposição e valorizando a capacidade das partes envolvidas para chegarem à solução dos conflitos.

Neste sentido, o art. 166 do CPC/2015 prevê, expressamente, os princípios a serem observados pela conciliação e pela mediação: independência, imparcialidade, autonomia da vontade, confidencialidade, oralidade, informalidade e decisão informada, todos servindo de norte para embasar a atuação do mediador ou do

---

sustentar que as dificuldades (para que as partes façam acordos no Brasil) parecem mais culturais do que efetivamente estruturais". FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil e análise econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 51.

<sup>6</sup> FISS, Owen. Against settlement. **The Yale Law Journal**, 93, n. 6, maio 1984, p.1.073-1.090.

<sup>7</sup> Ainda segundo o autor, "toda ênfase é dada à solução dos conflitos por meio de processo judicial, em que é proferida uma sentença, que constitui a solução imperativa dada pelo representante do Estado. O que se privilegia é a solução pelo critério do certo ou errado, do 'preto ou branco', sem qualquer espaço para a adequação da solução, pelo concurso da vontade das partes, à especificidade de cada caso". WATANABE, Kazuo. **Cultura da sentença e cultura da pacificação**. Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover. São Paulo: DPJ, 2005, p. 35.

conciliador nas sessões, a fim de que as partes cheguem a um acordo benéfico para ambas.

Além ser um meio eficaz e econômico para a resolução de conflitos, também se revela um importante instrumento de desenvolvimento da cidadania, na medida em que as partes passam a ocupar o papel de protagonistas na resolução do conflito, imprimindo um forte caráter democrático.

Sendo assim, verifica-se que a cultura da sentença, predominante há décadas no ordenamento jurídico brasileiro, está sendo paulatinamente substituída pela cultura do diálogo, da busca pela pacificação.

Segundo Kazuo Watanabe<sup>8</sup>, nem sempre a ideia de litígio prevaleceu na história jurídica brasileira, na medida em que, por exemplo, o art. 161 da Constituição do Império (1824) expressamente previa que não se iniciaria o processo sem que tivesse ocorrido a tentativa da reconciliação e que, para essa finalidade, haveria o juiz de paz.

Afinal, conforme esclarece Humberto Dalla Bernardina de Pinho<sup>9</sup>, o acesso à justiça não se confunde com acesso exclusivo ou primário ao Poder Judiciário, eis que este não precisa ser, necessariamente, a primeira via para a resolução das controvérsias.

### 1.1 A administração pública e o efetivo acesso a uma ordem jurídica justa

Luiz Fux e Bruno Bodart<sup>10</sup> argumentam que a doutrina tradicional extrai do princípio do acesso à justiça um dever de estímulo à utilização dos métodos adequados de resolução de conflitos, termo cuja criação foi atribuída a Frank Sander, em discurso na Pound Conference, em 1976.

Atualmente, constata-se que o acesso à justiça precisa ser concebido não apenas como o ingresso no Poder Judiciário, mas como o acesso a uma ordem

---

<sup>8</sup> WATANABE, Kazuo. **Cultura da sentença e cultura da pacificação**. Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover. São Paulo: DPJ, 2005, p. 36.

<sup>9</sup> “[...] parece que, idealmente, a mentalidade seja no sentido de primeiro utilizar os meios extrajudiciais de resolução de controvérsias, em seguida, nos casos legais, devemos nos valer da jurisdição voluntária e extrajudicial; e apenas por fim, os meios adjudicatórios (arbitragem e jurisdição judicial) nos qual um terceiro irá impor sua vontade às partes em litígio. É a ideia do Judiciário como último degrau na escala do conflito”. PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Jurisdição e pacificação**: limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais. Curitiba: CRV, 2017, p.262-263.

<sup>10</sup> FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil e análise econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 49.

jurídica efetivamente justa<sup>11</sup>, pela qual os métodos adequados de resolução de conflitos se apresentam como instrumentos hábeis à solução de questões pela via da consensualidade.

Ocorre que, para se chegar à concepção atual do acesso a uma ordem jurídica justa, foram necessárias alterações nos valores humanos com o transcorrer dos tempos. Mauro Cappelletti e Bryant Garth<sup>12</sup> identificaram a existência de três ondas, quais sejam: a) assistência judiciária; b) representação jurídica para interesses difusos; e c) reforma do aparelho judicial “enfoque de acesso à justiça”.

Além disso, apesar de o processo não acontecer, em regra, simultaneamente ao mundo dos fatos – excetuando-se, por exemplo, os casos de tutelas de urgência – deve acontecer da forma mais rápida possível, a fim de não perder sua utilidade ao final. Importante salientar que o tempo de duração de um processo também impacta diretamente na economia de um país, na realização de investimentos<sup>13</sup>.

Para Humberto Dalla Bernardina de Pinho<sup>14</sup>, o princípio da inafastabilidade da jurisdição deve passar por uma releitura, não ficar restrito ao acesso ao Poder Judiciário, mas abranger também demais possibilidades de solucionar conflitos no âmbito privado. Afirma, ainda, que a via judicial deve permanecer aberta, mas não

---

<sup>11</sup> A respeito da ordem jurídica justa, “o princípio de acesso à justiça, inscrito no n. XXXV do art. 5º, da Constituição Federal, não assegura apenas acesso formal aos órgãos judiciários, e sim um acesso qualificado que propicie aos indivíduos o acesso à ordem jurídica justa, no sentido de que cabe a todos que tenham qualquer problema jurídico, não necessariamente um conflito de interesses, uma atenção por parte do Poder Público, em especial do Poder Judiciário”. WATANABE, Kazuo. Política pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. **Revista de Processo**, ano 136, v. 195, São Paulo, 2011, p. 385.

<sup>12</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 2002, p. 31.

<sup>13</sup> Segundo José Rogério Cruz e Tucci: “[...] à medida em que se torna mais delongada e complexa a duração do processo, produzindo novas contingências e incertezas, os empresários são obrigados a desenvolver, com presteza, intrincados mecanismos para proteger seus negócios, capitais e investimentos. A rapidez, destarte, constitui um dos pressupostos essenciais para a neutralização dos riscos inerentes às tensões e desequilíbrios dos mercados [...] Daí a decisão em tempo real hoje presente na economia [...] Salta aos olhos a incompatibilidade entre essas duas concepções de tempo. Para governos, empresas e instituições financeiras, o tempo diferido dos tribunais é sinônimo de elevação dos custos das transações econômicas. Para o Judiciário, a instituição em hipótese alguma deve ser o reflexo instantâneo dos mundos econômico e político. O tempo real é visto pelos integrantes desse poder como a negação da maior virtude do império da lei, a certeza, na medida em que propiciaria julgamentos precipitados, sem o devido distanciamento. Como no choque entre a panela de barro e a de ferro sempre quebra a mais fraca, o tempo diferido dos tribunais não está conseguindo fazer frente ao tempo real da economia [...]”. TUCCI, Rogério Cruz e. **Tempo e processo**. São Paulo: RT, 1997, p. 117-118.

<sup>14</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **A releitura do princípio do acesso à justiça e o redimensionamento da intervenção judicial na resolução dos conflitos na contemporaneidade**. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/3/2019\\_03\\_0791\\_0830.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/3/2019_03_0791_0830.pdf). Acesso em: 04 jul. 2020.

precisa ser a primeira ou a única solução; deve ser utilizada de forma subsidiária, evitando sua sobrecarga, gerando efetividade e celeridade da prestação jurisdicional.

Desta forma, constata-se que a busca pelo consenso tem contribuído significativamente para diminuir o tempo de duração das demandas que já foram ajuizadas perante os Tribunais e tem evitado o ajuizamento de novas ações, auxiliando no descongestionamento do Poder Judiciário e trazendo um resultado útil às partes envolvidas<sup>15</sup>.

O acesso<sup>16</sup> deve ser assegurado não apenas no âmbito do Poder Judiciário, mas também na esfera administrativa, na medida em que o cidadão deve estar integrado nas tomadas de decisões por parte da Administração.

Aquele perfil autoritário, austero, da Administração Pública não mais se adequa às Constituições democráticas, no qual o ser humano passou ao centro do ordenamento jurídico, devendo os demais ramos do direito obediência aos direitos e às garantias constitucionais.

Além disso, a noção de acesso à justiça precisa ser ampliada para ultrapassar as fronteiras do território do país no qual foi proferida determinada decisão, judicial ou administrativa, e abranger não apenas a via judicial, mas também os métodos adequados de resolução de conflitos. Conforme observa Flávia Pereira Hill, o acesso à justiça é universal e decorre da dignidade da pessoa humana<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> De acordo com Alexandre Freitas Câmara, “as soluções consensuais são, muitas vezes, mais adequadas do que a imposição jurisdicional de uma decisão, ainda que esta seja construída democraticamente através de um procedimento em contraditório, com efetiva participação dos interessados”. CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 7.

<sup>16</sup> Segundo Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero, “ao lado das formas heterocompositivas, são admissíveis também meios autocompositivos de resolução de conflitos, em que as partes interessadas resolvem por si mesmas a ameaça ou crise de colaboração na realização do direito material. Embora de um ponto de vista cultural possam ser vistos como sintomas de crises relativas à verdade e à certeza, os meios autocompositivos (que entram no gênero *Alternative Dispute Resolution*) são normalmente apresentados como tendências gerais em termos de direito comparado e são bastante incentivados no novo Código de Processo Civil [...] Ao fazê-lo, como já observamos, o Código de Processo Civil de 2015 consagrou um sistema de Justiça Multiportas: não apenas a heterocomposição judicial, mas também a heterocomposição arbitral e a autocomposição por meio de conciliação e de mediação são bem-vindas para a promoção da tutela dos direitos”. MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de processo civil – teoria do processo civil**. v. 1. 2. ed. São Paulo: RT, 2016, p. 180-181.

<sup>17</sup> Ainda segundo Flávia Pereira Hill, “com efeito, o acesso à justiça deve garantir ao jurisdicionado não apenas a possibilidade de se utilizar de instrumentos processuais eficazes perante o seu país de origem, mas onde quer que seja necessário para que logre alcançar o bem da vida que faz jus. [...] Reconhecer que o acesso à justiça é universal e que emana do próprio mínimo existencial da dignidade da pessoa humana, sem o qual não há existência humana condigna, importa em assentir que se trata de um princípio basilar, que deve sobrepairar aos demais. Desse modo, faz-se necessário estender aos jurisdicionados envolvidos em controvérsias com viés transnacional a garantia fundamental do acesso à justiça, resgatando-se, assim, a sua genuína universalidade. [...] O princípio fundamental do

Ademais, um dos fatores que têm contribuído para aumentar a busca pelo acesso à justiça é o direito à informação. Paulo Cezar Pinheiro Carneiro ensina que o primeiro elemento capaz de facilitar o acesso é conhecer os direitos que possuímos e como utilizá-los; além disso, que o direito às informações seria, ao mesmo tempo, ponto de partida e de chegada para que o acesso à justiça seja realmente efetivo.

Importante salientar que o tempo de duração de um processo é analisado, inclusive, sob o aspecto econômico, do que se infere que um Poder Judiciário com um menor número de demandas consegue apresentar, de forma mais célere e com qualidade, melhores resultados, fator também considerado quando se pensa em fazer investimentos em um determinado país.

Em âmbito nacional, o Conselho Nacional de Justiça<sup>18</sup>, desde 2015, traz dados a respeito da lentidão no processo, por meio da publicação Justiça em números. A edição de 2021 analisou dados até 31/12/2020 considerando os seguintes indicadores: (i) o tempo médio da inicial até a prolação da sentença; (ii) o tempo médio da inicial até a baixa e (iii) a duração média dos processos que ainda estavam pendentes até 31/12/2020<sup>19</sup>.

---

acesso à justiça deve ser revisitado à luz das novas características apresentadas pela sociedade moderna, marcadamente globalizada. O acompanhamento das modificações sociais ao longo dos tempos é essencial para a manutenção do acesso à justiça a todos os jurisdicionados. A aplicação, acrítica e automática, de propostas antigas a anseios sociais novos coloca em xeque o acesso à justiça e, com isso, acaba por vulnerar a efetividade do processo". HILL, Flávia Pereira. **O direito processual transnacional como forma de acesso à justiça no século XXI: os reflexos e desafios da sociedade contemporânea para o direito processual civil e a concepção de um título executivo transnacional**. Rio de Janeiro: GZ, 2013, p. 99-100.

<sup>18</sup> "O tempo médio do processo baixado no Poder Judiciário é de 1 ano e 6 meses na fase de conhecimento em primeiro grau (Figura 146), de 6 anos e 1 mês na fase de execução no primeiro grau de jurisdição (Figura 147) e de 10 meses no segundo grau (Figura 145). Mais uma vez é demonstrado que a fase de execução é a mais demorada, acarretando um grande número de processos pendentes e de acervo processual. No que se refere ao tempo de duração dos processos que ainda estão pendentes de baixa, o termo final de cálculo foi 31 de dezembro de 2020. Observa-se que o Poder Judiciário apresentou tempo do estoque superior ao da baixa tanto no segundo quanto no primeiro grau, nas fases de conhecimento e execução. O tempo médio de duração dos processos em tramitação no segundo grau é de 2 anos e 2 meses (2,7 vezes superior ao tempo de baixa, conforme Figura 145); o tempo médio de duração dos processos em tramitação na fase de conhecimento de primeiro grau é de 3 anos e 4 meses (2,2 vezes superior ao tempo de baixa, conforme Figura 146); e o tempo médio de duração dos processos em tramitação na fase de execução do primeiro grau é de 7 anos e 1 mês (1,2 vez superior ao tempo de baixa, conforme Figura 147). O tempo médio de duração do acervo na fase de conhecimento do Poder Judiciário era de 3 anos e 2 meses ao final de 2020". CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2021**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/relatorio-justica-em-numeros2021-081021.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

<sup>19</sup> CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2021**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/relatorio-justica-em-numeros2021-081021.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021, p.199.

Ainda conforme as informações do relatório “Justiça em números 2021”<sup>20</sup>, em regra, o tempo médio do acervo (processos pendentes) é maior que o tempo da baixa. No primeiro grau, leva-se uma média três anos e dois meses, ao passo que no segundo grau esse tempo é reduzido para praticamente um quarto, aproximadamente nove meses.

Já no que diz respeito às conciliações realizadas<sup>21</sup>, o número de CEJUSCs instalados nos Tribunais de Justiça vem aumentando anualmente, desde 2006, com o movimento pela conciliação. Na justiça estadual já havia, no final de 2020, 1.382 CEJUSCs instalados. A Justiça que mais realizou conciliações foi a trabalhista.

Note-se que a busca pela consensualidade tem contribuído significativamente para diminuir o tempo de duração das demandas já ajuizadas perante os Tribunais e tem evitado o ingresso de novas ações, auxiliando para descongestionar o Poder Judiciário<sup>22</sup> e fornecendo um resultado útil às partes envolvidas.

---

<sup>20</sup> CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2021**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/relatorio-justica-em-numeros2021-081021.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021, p. 205.

<sup>21</sup> Segundo o apurado no relatório, “na Justiça Estadual, havia, ao final de 2020, 1.382 CEJUSCs instalados. A Figura 134 indica o número de CEJUSCs em cada tribunal de justiça, número que tem crescido ano após ano. Em 2014, eram 362 CEJUSCs; em 2015 a estrutura cresceu em 80,7% e avançou para 654 centros. Em 2016, o número de unidades aumentou para 808; em 2017 para 982; e em 2018 para 1.088 [...] Há de se destacar que mesmo com o CPC/2015, que entrou em vigor em março de 2016, tornando obrigatória a realização de audiência prévia de conciliação e mediação, em quatro anos o número de sentenças homologatórias de acordo diminuiu 18,8%, passando de 2.987.623 sentenças homologatórias de acordo (2015) para 2.426.027 (2020). Em relação ao ano anterior, houve diminuição de 1.431.065 sentenças homologatórias de acordo (-37,1%), provavelmente em decorrência da pandemia da Covid-19, que pode ter dificultado a realização de procedimento de conciliação e mediação presenciais ou das técnicas usuais de construção de confiança e espírito de cooperação entre as partes processuais empregadas em audiências presenciais”. CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2021**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/relatorio-justica-em-numeros2021-081021.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

<sup>22</sup> De acordo com Humberto Dalla Bernardina de Pinho, “de fato, hoje é inconcebível falar-se unicamente em acesso ao Poder Judiciário. O acesso hoje é direcionado ao sistema jurisdicional multiportas, de modo que o acesso à estrutura judiciária passe a ser qualificado. Cabe a nós, operadores do direito, disseminar essa verdadeira cultura da pacificação, referida por Kazuo Watanabe, ressignificando o acesso à justiça, por meio da valorização da jurisdição voluntária extrajudicial e dos meios consensuais e adjudicatórios de solução de conflitos. Trata-se, portanto, de atribuir eficácia horizontal ao direito fundamental à tutela jurisdicional, que agora deve ser compreendida a partir de cinco predicados: acessível, instrumental, efetiva, adequada e pacificadora”. PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Jurisdição e pacificação**: limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais. Curitiba: CRV, 2017, p. 260.

## 1.2 Redesenhando o interesse público e sua (in)disponibilidade

A noção de Administração Pública tem inspiração eminentemente francesa, baseada num regime jurídico no qual a supremacia do interesse público e a relação vertical em relação ao particular eram dogmas praticamente absolutos. Partindo-se dessas premissas, o interesse público seria indisponível e não admitiria transação, na medida em que deveria prevalecer sobre o direito do particular.

Ocorre que a forma de atuação da Administração Pública e sua postura perante a sociedade vêm sendo revisitadas nas últimas décadas, na medida em que a sua hierarquia suprema, assim como a imperatividade absoluta dos atos administrativos foram relativizados, especialmente após a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu expressamente os direitos e garantias fundamentais em seu texto, assegurando a primazia do indivíduo.

Com base na CF/1988<sup>23</sup>, todos os segmentos do direito passaram a ser interpretados à luz de uma nova ordem constitucional, no qual o “ser” passou a ocupar lugar de destaque, e não apenas o “ter”. O CPC/2015, em seu art. 1º, prevê que o

---

<sup>23</sup> Luís Roberto Barroso, ao analisar a força normativa e a efetividade da CF/1988, afirma: “é bem de ver que o próprio reconhecimento de força normativa às normas constitucionais é conquista relativamente recente no constitucionalismo do mundo romano-germânico. No Brasil, ela se desenvolveu no âmbito de um movimento jurídico acadêmico conhecido como doutrina brasileira da efetividade. Tal movimento procurou não apenas elaborar as categorias dogmáticas da normatividade constitucional, como também superar algumas das crônicas disfunções da formação nacional, que se materializavam na insinceridade normativa, no uso da Constituição como uma mistificação ideológica e na falta de determinação política em dar-lhe cumprimento. A essência da doutrina da efetividade é tornar as normas constitucionais aplicáveis direta e imediatamente, na extensão máxima de sua densidade normativa. Como consequência, sempre que violado um mandamento constitucional, a ordem jurídica deve prover mecanismos adequados de tutela – por meio da ação e da jurisdição –, disciplinando os remédios jurídicos próprios e a atuação efetiva de juízes e tribunais. Para realizar seus propósitos, o movimento pela efetividade promoveu, com sucesso, três mudanças de paradigma na teoria e na prática do direito constitucional no país. No plano jurídico, atribuiu normatividade plena à Constituição, que se tornou fonte de direitos e de obrigações, independentemente da intermediação do legislador. Do ponto de vista científico ou dogmático, reconheceu ao direito constitucional um objeto próprio e autônomo, estremando-o do discurso puramente político ou sociológico. E, por fim, sob o aspecto institucional, contribuiu para a ascensão do Poder Judiciário no Brasil, dando-lhe um papel mais destacado na concretização dos valores e dos direitos constitucionais. O discurso normativo, científico e judicialista foi fruto de uma necessidade histórica. O positivismo constitucional, que deu impulso ao movimento, não importava em reduzir o direito à norma, mas sim em elevá-lo a esta condição, pois até então ele havia sido menos do que norma. A efetividade foi o rito de passagem do velho para o novo direito constitucional, fazendo com que a Constituição deixasse de ser uma miragem, com as honras de uma falsa supremacia, que não se traduzia em proveito para a cidadania”. BARROSO, Luís Roberto. **O constitucionalismo democrático no Brasil: crônica de um sucesso imprevisto**. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/tvdireito/luis-roberto-barroso/o-constitucionalismo-democratico-no-brasil-cronica-de-um-sucesso-imprevisto>. Acesso em: 04 jul. 2020, p. 4-5.

processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais previstos na Constituição<sup>24</sup>.

À luz dos direitos e garantias fundamentais inseridos na CF/1988, a noção clássica de interesse público vem sofrendo mutações ao longo do tempo, na medida em que não se pode mais adotar uma concepção unívoca. A noção de interesse público foi classicamente dividida em primário e secundário – o primário corresponderia aos interesses da coletividade, enquanto o secundário seria aquele meramente patrimonial.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>25</sup> também previa a existência de interesses públicos terciários, aqueles conferidos ao objeto do jogo de poder político. Já Marco Antônio dos Santos Rodrigues<sup>26</sup> discorre, inclusive, sobre a existência de “interesses públicos”, ao invés de “interesse público”, em razão da diversidade de objetivos a serem atingidos. É o que ocorre, por exemplo, no âmbito da saúde, no qual o interesse público pode ser atingido de várias maneiras, através da instalação de infraestrutura de saneamento básico a toda uma comunidade, ou ainda, com a concessão de medicamento a um indivíduo determinado.

A supremacia do interesse público vem passando por uma reformulação, pois essa supremacia não implica, necessariamente, que o interesse público deva sempre, e, em qualquer circunstância, prevalecer sobre o interesse dos particulares.

---

<sup>24</sup> Segundo Humberto Dalla Bernardina de Pinho: “No que tange exclusivamente ao direito, uma das principais mudanças pós-modernas foi, sem dúvida, a ampliação do acesso à justiça como programa de reforma e método de pensamento [...]. Tal mudança, inclusive, encabeçou e continua servindo de norte para todas as alterações trazidas no bojo do direito ao longo da contemporaneidade: o acesso à justiça passa a ser um norte, um ideal perseguido por toda e qualquer reforma do direito processual”. PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Jurisdição e pacificação**: limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais. Curitiba: CRV, 2017, p. 25.

<sup>25</sup> Conforme avalia Diogo de Figueiredo Moreira Neto: “À falta de autêntica legitimidade, que resulta da consonância com um projeto de poder dimanado da sociedade, os interesses públicos terciários se voltam prioritariamente à disputa do poder, que nem sempre é respeitosa das regras do jogo democrático e, até mesmo com indevido sacrifício de interesses públicos secundários, quando não, e de modo ainda mais aberrante, dos próprios interesses públicos primários. É, pois, esta renovação trazida pela juridicidade que progressivamente se vem impondo, tangida pelos novos sopros da consensualidade e da flexibilidade, para atender às crescentes demandas sociais próprias da complexidade e do pluralismo desta vida contemporânea, densamente organizada em sociedades cada vez mais conscientes e atuantes, e às suas céleres e profundas mutações em todos os setores da interação humana”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Para a compreensão do direito pós-moderno. *In*: **Revista de Direito Público da Economia (RDPE)**. Belo Horizonte, v. II, out.-dez. 2013, p. 67-86.

<sup>26</sup> RODRIGUES, Marco Antônio dos Santos. **A Fazenda Pública no processo civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016, p. 9.

Marcos Juruena Villela Souto<sup>27</sup>, por sua vez, sustenta que o princípio da supremacia do interesse público está obsoleto, eis que, diante de sua concepção abstrata e abrangente, acabava servindo como instrumento de opressão e de arbítrio por parte da autoridade estatal; além disso, com as Constituições instituidoras do Estado Democrático, os valores da pessoa humana ganharam supremacia sobre todos os demais.

Muitas vezes, o respeito aos direitos individuais assegurados pela Constituição será a melhor forma de satisfazer o interesse público. Em outras hipóteses, a busca pelo consenso será a forma mais adequada de se atingir o mesmo objetivo.

Ademais, Gustavo Binenbojm<sup>28</sup> preconiza a impossibilidade de se estabelecer, *a priori*, uma regra que estabeleça uma supremacia absoluta dos interesses públicos sobre os privados, na medida em que a abstração do conceito de interesse público, aliada à dificuldade em sopesar quando o atendimento do interesse público reside na própria preservação dos direitos fundamentais, impõe à Administração Pública a necessidade de ponderar os interesses em jogo, buscando concretizá-lo até um grau máximo de otimização.

Contudo, há que se ter em mente que a flexibilidade e a instrumentalidade do direito administrativo no atual contexto social não podem implicar em liberalidade absoluta, mas sim na busca pelo consenso, observando-se os ditames constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis à espécie. Ou seja, não se trata de renunciar ao interesse público, mas de verificar as situações nas quais a negociação seria a melhor maneira de se atingir a finalidade prevista no ordenamento jurídico.

Conforme a lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>29</sup>, ao lado do interesse público em conflito, existe também o próprio interesse público de realizar a sua composição.

Uma questão que, apesar de aparentemente resolvida em razão da existência de previsão legal<sup>30</sup> a respeito da possibilidade de a Administração Pública realizar mediação e conciliação, diz respeito à realização de acordos em razão da (in)disponibilidade do interesse público.

---

<sup>27</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito administrativo regulatório**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 178.

<sup>28</sup> BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 31.

<sup>29</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 346.

<sup>30</sup> BRASIL. Código de Processo Civil (2015), art. 174; BRASIL. Lei n. 13.140/2015, art. 32.

Neste sentido, há que se verificar se o interesse público pode ou não ser considerado disponível para fins de aplicação dos métodos adequados de resolução de conflitos.

Segundo Marco Antônio dos Santos Rodrigues<sup>31</sup>, a indisponibilidade do interesse público não significa, necessariamente, a indisponibilidade do processo judicial, na medida em que os meios de se tutelar os interesses da coletividade são disponíveis e estão na esfera de escolha pelo administrador, desde que justificada.

Em relação à conciliação e à mediação, a alegação de que a Administração Pública não poderia realizar acordos em razão de o interesse público ser indisponível não resiste ao argumento de que a indisponibilidade não implica a impossibilidade de sua transação, eis que existem inúmeras situações nas quais o interesse público afigura-se disponível<sup>32</sup>.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 253885 MG<sup>33</sup>, em 04-06-2002, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, reconheceu que há casos nos quais o interesse público deve ser atenuado, principalmente quando a solução encontrada pela Administração Pública for a que melhor atenda o próprio interesse público.

<sup>31</sup> RODRIGUES, Marco Antônio dos Santos. **A Fazenda Pública no processo civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016, p. 375-376.

<sup>32</sup> Sobre o tema, Humberto Dalla Bernardina de Pinho e Marcelo Mazzola: “A primeira questão a ser enfrentada aqui é a disponibilidade ou não dos interesses públicos. Com efeito, não custa lembrar que o art. 3º, § 1º, da Lei de Mediação já resolve parte do problema, ao permitir o uso do instituto mesmo nos direitos indisponíveis transacionáveis. Ademais, não se pode confundir indisponibilidade com intransigibilidade, pois esta somente se afigura nas situações em que a lei expressamente veda a transação”. PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MAZZOLA, Marcelo. **Manual de mediação e arbitragem**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2019, p. 171.

<sup>33</sup> Em síntese, houve a interposição de Recurso Extraordinário pelo município de Santa Rita do Sapucaí em face do acórdão proferido pelo Tribunal local que manteve a sentença homologatória de transação entre a municipalidade e as recorridas, que eram servidoras públicas municipais, sob o fundamento, dentre outros, de violação ao princípio da legalidade, em razão da ausência de lei a autorizar a mencionada transação. De acordo com o acórdão recorrido, o acordo serviu para a consecução mais rápida e efetiva do interesse público, considerando-se, ainda, o fato de que fora celebrado entre as partes, quase três anos após a propositura da ação. Além disso, nada mais fez do que antecipar a justiça, razão pela qual não haveria violação ao *caput* do art. 37 da CF/1988. O STF entendeu que, apesar de ser a regra a indisponibilidade do interesse público, há casos em que o mesmo deve ser atenuado, quando a solução encontrada pela Administração for a que melhor atenda à sua consecução, e não conheceu do recurso, com base no verbete n. 279, da Súmula do STF. Ementa do julgado: “Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à últimação deste interesse. Assim, tendo o acórdão recorrido concluído pela não onerosidade do acordo celebrado, decidir de forma diversa implicaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado nesta instância recursal (Súm. 279/STF). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário não conhecido, j. 04-06-2002, public. 21-06-2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=258322>. Acesso em: 10 jan. 2021.

Ademais, no âmbito do Tribunal de Contas da União, no acórdão n. 2.121/2017, ao analisar um termo de ajustamento de conduta celebrado pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) com empresa do setor regulado, entendeu-se que a atuação consensual da autarquia especial era legítima, sob o fundamento de que o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) seria um pacto de livre vontade inspirado por estímulos e incentivos, e resultante de uma dupla análise de custo-benefício (isto é, por ambas as partes, pública e privada). A possibilidade de conversão de multas aplicadas no âmbito de processos administrativos sancionadores em obrigações de fazer (realização de investimentos) configuraria uma conjugação do interesse público e da eficiência.

Superada a questão relativa à indisponibilidade do interesse público e partindo da premissa de que indisponibilidade não significa que não possa ser transacionável, um ponto que requer maior atenção diz respeito à análise de quais matérias podem ser objeto de transação.

É certo que os direitos disponíveis assim como os indisponíveis transacionáveis podem ser objeto de acordo.

Inobstante se reconheça a existência de um núcleo no qual a transação realmente afigura-se indisponível, a realidade e a mutabilidade das relações sociais podem influenciar decisivamente na respectiva definição.

Outro ponto que deve ser analisado quando da avaliação preliminar do requerimento é a existência de matérias não submetidas à análise pelas câmaras administrativas.

No estado do Rio de Janeiro, não poderá ser objeto de acordo eventual controvérsia que só possa ser resolvida por atos ou concessões de direitos que dependam de autorização do Poder Legislativo.

Além disso, caso a pretensão seja contrária à orientação jurídico formal da Procuradoria Geral do Estado (PGE) ou à jurisprudência consolidada pelos Tribunais Superiores, também não será admitida a realização de acordo perante a Câmara Administrativa de Solução de Controvérsias (CASC)<sup>34</sup>.

No estado de Alagoas, o Decreto n. 64.050/2019, art. 37, é expresso no sentido de que não serão objeto de conciliação os créditos de precatório nos quais haja dúvida

---

<sup>34</sup> BRASIL. Decreto n. 46.522/2018, art. 4º.

em relação à titularidade, se forem objeto de controvérsia judicial ou pendentes de solução pela Presidência do Tribunal.

Assim, as controvérsias submetidas às câmaras deverão ser submetidas à análise prévia de conhecimento, em respeito e observância à orientação firmada pelos Tribunais Superiores e ao próprio entendimento fixado pela Administração Pública em acordos anteriores já realizados.

Atualmente, constata-se que a adoção de técnicas consensuais para a resolução de conflitos assume cada vez mais posição de destaque, não apenas no ordenamento jurídico pátrio, mas também internacional, ou seja, trata-se de uma realidade que não pode mais ser ignorada ou rechaçada.

Conforme esclarecem Egon Bockmann Moreira e Ana Lucia Pretto Pereira<sup>35</sup>, não se pretende o inalcançável, que é evitar a existência de conflitos com a Administração Pública – considerando-se, ainda, o volume de relações e as mais variadas naturezas de conflitos – mas de desenvolver técnicas para inibir e atenuar os efeitos deletérios, com a celebração da lógica não adversarial, objetivando-se a consensualidade, pois, do contrário, todos perdem.

Verifica-se que a forma consensual vem, de forma crescente, ocupando lugar de destaque no ordenamento jurídico, cabendo aos intérpretes da norma e à sociedade como um todo agirem de forma consciente a fim de obterem resultados práticos e efetivos.

Ainda segundo Humberto Dalla Bernardina de Pinho<sup>36</sup>, ao se estabelecer a premissa de que a jurisdição não é exclusiva do Poder Judiciário, os meios desjudicializados de resolução de conflitos ganharam legitimidade. Deve-se observar, entretanto, duas circunstâncias: o mesmo grau de concretização das garantias fundamentais do processo, considerando-se as peculiaridades do meio e a maior incidência da livre manifestação de vontade, e a possibilidade de judicialização da matéria a qualquer tempo.

---

<sup>35</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Ana Lúcia Pretto. Breves notas sobre a Lei n. 13.655, de 20 de abril de 2018. **Revista Eletrônica OAB/RJ** – edição especial de infraestrutura. Disponível em: <http://revistaeletronica.oabrj.org.br>. Acesso em: 30 dez. 2021.

<sup>36</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Jurisdição e pacificação**: limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais. Curitiba: CRV, 2017, p. 262.

### 1.3 O art. 174 do Código de Processo Civil: do litígio ao consenso

A função estatal pela busca da utilização de métodos adequados para a resolução de conflitos decorre do ideal democrático, resultado da ampliação das bases do poder estatal, devendo interagir de forma mais próxima com a sociedade, e estabelecendo vínculos com os administrados a fim de propiciar a eficácia e a efetividade dos acordos realizados na via extrajudicial.

Neste sentido, o CPC/2015, objetivando concretizar a consensualidade<sup>37</sup>, estabeleceu em seu art. 174, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, para a resolução consensual de conflitos no âmbito administrativo, dentre outras, com as seguintes atribuições: (i) I – dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública; (ii) avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Administração Pública e (iii) promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Inobstante tenha sido instaurada a Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Federal, destinada à resolução consensual de conflitos, antes do CPC/2015, fato é que a previsão expressa a respeito do tema configura um importantíssimo instrumento para a resolução pacífica dos litígios, na medida em que a Fazenda Pública é considerada litigante habitual em razão do volume de processos nos quais figura como parte (seja como autora ou ré) no âmbito do Poder Judiciário<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> De acordo com Patrícia Ferreira Baptista, “o fenômeno da Administração Pública que passa a agir de modo ajustado com os indivíduos e a sociedade tem recebido da doutrina vários apelidos: consensualidade, *concertation*, administração concertada, *soft administration*. Essas expressões, no entanto, não divergem substancialmente quanto ao seu conteúdo. Em princípio, todas podem ser empregadas indistintamente para a apresentação do mesmo fenômeno”. BAPTISTA, Patricia Ferreira. **Transformações do direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 187.

<sup>38</sup> Sobre a aplicação do art. 174 do CPC/2015, confira-se decisão proferida em sede do Mandado de Segurança n. 20.033-DF (2013/0098844-8) RELATOR: MINISTRO GURGEL DE FARIA IMPETRANTE: CREUZA ANTÔNIO CHICON ADVOGADO: RITA SANTANA SENA SANTOS E OUTRO(S) – BA030029. IMPETRADO: MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA INTERES: UNIÃO INTERES: MUNICÍPIO DE PORTO SEGURO PROCURADOR: HÉLIO JOSÉ LEAL LIMA – BA000461B INTERES: ESTADO DA BAHIA. PROCURADOR: CÂNDICE LUDWIG ROMANO LITIS. PAS FEDERAÇÃO INDÍGENA DAS NAÇÕES PATAXÓ E TUPINAMBÁ DO EXTREMO SUL DA BAHIA – FINPAT ADVOGADOS: ADELAR CUPSINSKI – DF040422. RAFAEL MODESTO DOS SANTOS – DF043179 EMENTA PROCESSUAL CIVIL, CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. CONFIGURAÇÃO. PORTARIA DECLARATÓRIA. REMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS. art. 67 DO ADCT. LAPSO TEMPORAL. PRAZO PROGRAMÁTICO. DECADÊNCIA. INOCORRÊNCIA. PROCESSO DEMARCATÓRIO. ATO JURÍDICO PERFEITO, CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. OFENSA. INEXISTÊNCIA. DIREITO DE PROPRIEDADE. DIREITO DOS ÍNDIOS SOBRE AS TERRAS QUE OCUPAM. CONFLITO. DILAÇÃO PROBATÓRIA. VIA ELEITA. INADEQUAÇÃO. 1. Mandado de

A partir do momento em que o particular começa a ter maior acesso às tomadas de decisões da Administração Pública, naturalmente haverá maior e melhor cumprimento de suas decisões, contribuindo, assim, para a realização de uma boa administração.

Com isso, os interesses públicos deixarão de ser, na prática, monopólio estatal, com a participação efetiva de particulares, órgãos e entidades públicas, ocasionando uma boa governança e concretizando a pacificação social.

No preâmbulo<sup>39</sup> da CF/1988 consta a previsão de solução pacífica<sup>40</sup> das controvérsias, sem distinção em relação à Administração Pública. Ademais, a boa

---

segurança preventivo impetrado contra o Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, a fim de que se abstenha de assinar a Portaria Declaratória de Ampliação da Terra Indígena de Barra Velha e determine o arquivamento definitivo do Proc. FUNAI/BSB/2556/1982 em relação ao imóvel adquirido pela impetrante, mediante título aquisitivo de compra e venda devidamente registrado no cartório de imóveis. 2. A despeito da função institucional do Ministério Público (art. 129, V, da CF) e da obrigação da União de zelar pela proteção das terras e dos direitos dos índios no Brasil (art. 215, § 1, e 231 da CF), o art. 232 da Constituição Federal de 1988 reconheceu a capacidade processual dos índios, suas comunidades e organizações para a defesa de seus próprios direitos e interesses, objetivando facilitar o seu acesso ao Poder Judiciário. 3. Hipótese em que as lideranças da Terra Indígena Pataxó de Barra Velha e comunidades parceiras, organizadas pela Federação Indígena das Nações Pataxó e Tupinambá do Extremo Sul da Bahia, devidamente representada por seus advogados, foram admitidas como litisconsortes passivos necessários. [...] 16. Os documentos constantes nos autos indicam que o procedimento originário de demarcação da terra indígena Barra Velha decorreu de um acordo entre FUNAI e IBDF, sem a realização de estudos específicos de identificação da ocupação tradicional e permanente do Grupo Indígena Pataxó, apresentando (tal processo) vícios de legalidade que, se mantidos, podem gerar mais instabilidade do que segurança jurídica, considerando-se sobretudo os múltiplos interesses envolvidos no processo de demarcação em análise: econômico, ambiental, fundiário e sociocultural. 17. A discussão a respeito da tradicionalidade da ocupação indígena que deve ser analisada sob o prisma técnico da história do grupo indígena e da natureza da ocupação, bem como acerca da validade dos títulos imobiliários existentes em nome de particulares sob a área *sub judice* exigem dilação probatória, providência incompatível com o rito mandamental. 18. **Tendo em vista os vários interesses envolvidos nos processos de demarcação em análise, bem como o tempo de sua tramitação, a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) deveria buscar meios alternativos para uma solução amigável do conflito entre as partes, nos termos dos arts. 3º e 174 do atual Código de Processo Civil, antes de se concluir a última etapa do procedimento administrativo.** 19. Ordem denegada. Liminar cassada e agravos regimentais julgados prejudicados.

<sup>39</sup> “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”.

<sup>40</sup> Com relação à aplicação da consensualidade na Administração Pública, Diogo de Figueiredo Moreira Neto ensina: “[...] pode-se estabelecer uma tipologia da consensualidade em referência às funções fundamentais do Estado. Primo, a consensualidade na produção das normas, com o reaparecimento de fontes alternativas, fontes consensuais e de fontes extraestatais: a regulática. Secundo, a consensualidade na administração dos interesses públicos, com o emprego das formas alternativas consensuais de coordenação de ações, por cooperação e por colaboração. Tertio, a consensualidade na solução de conflitos, com a adoção de formas alternativas de composição”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 41.

administração<sup>41</sup> está intrinsecamente relacionada à participação popular, à responsividade, à moralidade e à legitimidade dos atos praticados pela Administração Pública, servindo, inclusive, de fator para a análise das políticas públicas<sup>42</sup>.

Diante disso, a Administração Pública deve agir em observância aos direitos e garantias previstos expressa e implicitamente na CF/1988.

Importante mencionar que o art. 26<sup>43</sup> da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), ao dispor a respeito da celebração de compromissos envolvendo a Administração Pública, estabelece, expressamente, que terão por objetivo eliminar irregularidades, incertezas jurídicas ou situações contenciosas na aplicação do direito público<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Sobre a previsão expressa do conceito de boa administração, o art. 41 da Carta dos direitos fundamentais da União Europeia dispõe: O Direito a uma boa administração 1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente; b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respetivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua. JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia** (2016/C 202/02). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>. Acesso em: 04 jul.2020.

<sup>42</sup> João Bernardo Antunes de Azevedo Guedes, ao discorrer sobre o tema, afirma: “o direito a uma boa administração pública aos poucos passou a integrar parte das mais diversas agendas políticas de Estados modernos, fazendo com que os agentes públicos viessem a ser cada vez mais cobrados quando da emanação dos seus atos. Resultados efetivos devem ser alcançados em consonância com a pauta da probidade e moralidade administrativa. Foi nessa esteira que a boa administração de modo gradativo surgiu no mundo jurídico até alcançar o elevado patamar de direito fundamental expressamente previsto na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia”. GUEDES, João Bernardo Antunes de Azevedo. **Direito fundamental à boa administração pública**: análise da gestão e condução dos certames licitatórios. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 22.

<sup>43</sup> BRASIL. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). “Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial (Incluído pela Lei n. 13.655, de 2018) (Regulamento) § 1º. O compromisso referido no *caput* deste artigo (Incluído pela Lei n. 13.655, de 2018). I – buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; (Incluído pela Lei n. 13.655, de 2018); II – (VETADO) (Incluído pela Lei n. 13.655, de 2018); III – não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; (Incluído pela Lei n. 13.655, de 2018); IV – deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento (Incluído pela Lei n. 13.655, de 2018).

<sup>44</sup> Ao abordar o tema, Diógenes Ivo Fernandes de Sousa Silva dispõe: “um dos marcos legais vigentes, quando se trata de negociação envolvendo a administração pública, pode ser encontrado no art. 26 da LINDB. Apesar da ausência de ineditismo quanto à matéria em si, naquele artigo foram sedimentadas as bases da consensualidade, sendo reunidas num único ponto as principais diretrizes para a

Desta forma, a fim de concretizar a resolução de conflitos através de métodos adequados, verifica-se que a conciliação e a mediação têm sido estimuladas no âmbito das Câmaras administrativas, a fim de serem obtidas resoluções acertadas sem a necessidade do ingresso em juízo, conforme será melhor abordado adiante.

#### 1.4 Distinção entre conciliação e mediação (?)

Tradicionalmente, consolidou-se no âmbito doutrinário a diferença entre conciliação e mediação. A mediação é destinada às hipóteses nas quais há vínculo anterior entre as partes – o mediador teria a função de aproximá-las, restabelecendo o diálogo e auxiliando na compreensão das questões e dos interesses em conflito a fim de que cheguem a um acordo. Já a conciliação estaria relacionada aos casos nos quais não existiria o mencionado vínculo anterior, e nele, o conciliador poderia oferecer uma proposta de acordo.

Essa distinção está prevista no art. 165 do CPC/2015. Note-se que, de acordo com a redação do dispositivo, o conciliador atua, “de forma preferencial”, em casos onde não há vínculo anterior entre as partes. A mesma expressão foi utilizada para a atuação do mediador, do que se infere que o âmbito das respectivas atuações, embora previsto, não se encontra taxativamente limitado.

Não raras vezes, são utilizadas técnicas de conciliação em sessões de mediação e vice-versa, de maneira a dificultar o tipo de sessão<sup>45</sup>.

Na prática, podem ocorrer situações em que o mediador utilize técnicas de conciliação, atingindo igualmente o resultado esperado (o restabelecimento do vínculo

---

celebração de acordos, para por fim a irregularidade, incerteza jurídica e situações contenciosas”. SILVA, Diógenes Ivo Fernandes de Sousa. **Reflexões sobre a advocacia pública na lei de mediação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

<sup>45</sup> Segundo Jordi Nieva Fenoll, “*È molto difficile che un mediatore, durante lo svolgimento dela su potrebe meterea funzione, non formule alle parti, direttamente o indirettamente, una proposta di accordo (8). Il mediatore potrebbe sicuramente rimanere passivo, intervenendo soltanto quando le parti lo richiedano, moderandole per evitare che lo scontro si acuisca e in aggiunta, soprattutto nelle loro discussione, potrebbe mettere in evidenza tutti gli elementi positivi, qualunque sia il significato.che ciascuna parte ha a suo vantaggio nei confronti dell'altra. Ciononostante, nel corso del procedimento di mediazione è difficile che accada solamente questo. Se il mediatore svolge unicamente una simile funzione si converte in un semplice gestore di emozione che, in funzione dela sua formazione, può dar ela sua opinione técnica sulla liteche contrappone le parti,se queste lo richiedono, ciò non è altro che um'altra forma di gestioe dele emozioni, in quanto determin che, com dosi di realismo mutuate dll'assistenza técnica, le parti attenuino la loro contraapposizione.*” FENOLL, Jordi Nieva. Problemi dei nostri tempi. In: La mediazione: una alternativa ragionevole al processo? v. 67, n. 4, p.1.327-1.344, Itália: Giuffré, Dicembre 2013, p. 1.330.

e a celebração de acordo). Ainda que eventualmente não seja possível celebrar o acordo naquele momento, o restabelecimento do diálogo entre as partes, por si só, já é um fator fundamental para evitar eventuais demandas futuras.

Como exemplo prático, o mediador, após aproximar as partes e verificar que ambas estão receptivas à celebração do acordo – porém, ainda falta a iniciativa para a sua proposição – poderá oferecer uma proposta de acordo sem que isso desnature a sua atuação.

Por outro lado, uma simples indagação sobre eventual proposta de acordo, formulada de forma fria e direta, por um conciliador, sem um mínimo de aproximação entre as partes, pouco efeito teria.

Desta forma, parte da doutrina, dentre outros, defendida por André Gomma de Azevedo<sup>46</sup>, entende que a conciliação e a mediação são conceitos que vêm sendo adotados como sinônimos, e que não existe nenhum efeito jurídico distinto decorrente da sua utilização, além de ser uma tendência moderna e já adotada em diversos países como o Canadá, o Reino Unido e Austrália.

Jordi Nieva Fenoll<sup>47</sup>, ao discorrer sobre o tema, avalia que seria mais coerente pensarmos que estamos nos referindo ao mesmo meio de resolução de conflitos e que as denominações conciliação e mediação referem-se a distintas iniciativas de acordos entre as partes.

Além disso, não raras vezes, uma sessão de mediação acaba se transformando em sessão de conciliação, assim como o contrário também acontece, razão pela qual sugere-se a utilização de uma terceira denominação que contemple essa atuação mais flexível, mais híbrida, do mediador/conciliador<sup>48</sup>.

Registre-se, ainda, que outras ferramentas para a resolução de conflitos de forma consensual também vêm sendo utilizadas, inclusive, mediante a combinação dos institutos, ainda que sem uma denominação específica.

---

<sup>46</sup> AZEVEDO, André Gomma de. Perspectivas deontológicas do exercício profissional da magistratura: apontamentos sobre a administração de processos – apontamentos sobre a administração de processos autocompositivos. **Revista do Conselho da Justiça Federal** (CEJ), Brasília, n. 24, p. 20, jan.-mar.

<sup>47</sup> FENOLL, Jordi Nieva. Problemi dei nostri tempi. *In*: La mediazione: una alternativa ragionevole al processo? v. 67, n. 4, p.1.327-1.344, Itália: Giuffrè, Dicembre 2013.

<sup>48</sup> Há quem utilize a denominação “facilitação” para abranger a atuação que contemple o uso de técnicas de mediação e de conciliação.

Na negociação, por exemplo, as próprias partes conseguem, sem a intervenção de terceiros, modificar espontaneamente os seus posicionamentos e chegar a um acordo.

Ademais, a negociação pode ser caracterizada como um meio autônomo de resolução de controvérsias, assim como suas técnicas podem ser utilizadas em outros métodos adequados de resolução de conflitos.

Desta forma, não se pretende esvaziar a distinção trazida pelo CPC/2015 e consagrada na doutrina, mas registrar que, na prática, muitas vezes, para resolver o conflito com benefícios para ambas as partes, poderão ser utilizadas técnicas que combinem dois, ou até mesmo três métodos adequados de resolução de conflitos.

## 2 AS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS PROCESSUAIS E OS MÉTODOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Conforme mencionado, para que se possa conferir um resultado útil às partes envolvidas, é necessário observar as garantias constitucionais processuais, inclusive na esfera administrativa.

No art. 5º, XXXV, LIV, LV e LXXVIII, da CF/1988, foram estabelecidas expressamente, dentre outras garantias constitucionais, a necessidade de observância da inafastabilidade da tutela jurisdicional, do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da duração razoável do processo.

Sobre a necessidade de observância das garantias fundamentais, Humberto Dalla Bernardina de Pinho<sup>49</sup> ressalta que mesmo diante de uma conciliação ou de uma mediação extrajudicial, ou até mesmo num procedimento arbitral, devem ser observadas e fazer parte da própria essência democrática do procedimento.

Além disso, conforme o art. 37 da CF/1988, a Administração Pública está submetida aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Assim, a aplicação das garantias constitucionais processuais aos métodos adequados de resolução de conflitos com a Administração Pública mostra-se não só aplicável, mas também de observância obrigatória nos procedimentos por ela adotados, excetuando-se determinadas hipóteses legais, conforme mencionado a seguir.

### 2.1 A confidencialidade e o princípio da publicidade

É sabido que o princípio da publicidade, previsto no art. 37 da CF/1988, afigura-se inerente à atuação da Administração Pública, cuja transparência<sup>50</sup> de seus atos

---

<sup>49</sup> De acordo com Humberto Dalla, “afinal de contas, se estamos a sustentar um conceito mais amplo de jurisdição, de modo a abarcar os meios extrajudiciais de solução de conflitos, temos que preservar, também neles, o mesmo grau de exigibilidade das garantias estruturais e individuais”. PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Jurisdição e pacificação**: limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais. Curitiba: CRV, 2017, p. 260.

<sup>50</sup> De acordo com Odete Medauar, “o tema da transparência ou visibilidade, também tratado como publicidade da atuação administrativa, encontra-se associado à reivindicação geral de democracia administrativa. A partir da década de 1950, acentuando-se nos anos setenta, surge o empenho em alterar a tradição de ‘segredo’ predominante na atividade administrativa. A prevalência do ‘segredo’ na atividade administrativa mostra-se contrária ao caráter democrático do Estado. A Constituição de 1988 alinha-se a essa tendência de publicidade ampla a reger as atividades da Administração, invertendo a regra do segredo e do oculto que predominava. O princípio da publicidade vigora para todos os setores

encontra-se intrinsecamente relacionada ao Estado Democrático de Direito e à segurança jurídica.

A publicidade dos atos da Administração Pública tem a finalidade precípua de conferir exequibilidade, e de possibilitar o controle de seus atos pelos particulares ou por outros órgãos públicos.

No âmbito da Administração Pública, o controle de seus atos assegura a observância aos princípios constitucionais que lhes são inerentes. Quanto às espécies de controle, podem ser internos ou externos e, no que diz respeito ao órgão que o exerce, pode ser administrativo, legislativo ou judicial.

O controle interno é aquele exercido pelo próprio órgão que executa a atividade controlada, no caso, órgãos da Administração Pública (CF/1988, art. 74), ao passo que o controle externo é efetuado por órgãos alheios à Administração.

Ademais, a publicidade serve de instrumento para garantir a responsividade<sup>51</sup> dos atos da Administração Pública, implicando numa conduta transparente por parte dos administradores públicos quanto à prestação de contas à sociedade.

Por outro lado, a utilização da confidencialidade nos métodos adequados de resolução de conflitos é fator primordialmente atrativo para a garantia de sucesso nas sessões de conciliação e de mediação, na medida em que os envolvidos ficam mais seguros, estabelecendo-se um diálogo mais aberto e franco, sem os receios de que alguma informação prestada possa ser utilizada em eventual processo judicial.

---

e todos os âmbitos da atividade administrativa”. MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 8. ed. São Paulo: RT, 2004, p. 149-150.

<sup>51</sup> A respeito da responsividade, Diogo de Figueiredo Moreira Neto: “Se responder pela ilegalidade é dever tão antigo quanto o próprio Direito, responder pela ilegitimidade é tão recente quanto a consolidação histórica da democracia como regime dominante na cultura ocidental. O princípio da responsividade vem, por isso, complementar o princípio da responsabilidade e ampliar-lhe os efeitos, além da legalidade estrita, para inspirar e fundar ações preventivas, corretivas e sancionatórias do Direito Administrativo voltadas à preservação do princípio democrático e da legitimidade, como qualidade que dele decorre [...]. Em razão do exposto, pode-se afirmar que nas democracias contemporâneas, tem-se hoje a responsividade como um dever jurídico autônomo dos agentes do Poder Público, sempre que disponham de competência para perfazer escolhas discricionárias para atenderem (responderem) adequadamente às demandas da sociedade. Efetivamente, a responsividade democrática é devida pelos agentes públicos desde os estamentos legislativos do Estado até os executivos, pois a partir da formulação da lei as manifestações já devem ser legítimas, embora seja nos meandros e nos graus da aplicação discricionária que se faz mais particularmente exigente o dever de legitimidade administrativa, o que representa um formidável desafio para o desenvolvimento coerente da responsividade, como um novo tipo de controle específico de legitimidade a ser aperfeiçoado, profundamente imbricado no controle da discricionariedade. Finalmente, acrescente-se, a sindicabilidade da responsividade dependerá também da qualidade do que se tem denominado de transparência (ou visibilidade) da gestão administrativa e, por isso, a publicidade é igualmente instrumental tanto para a responsabilidade quanto para a responsividade”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2014, p. 149-150.

Ponto de extrema relevância nas sessões de conciliação e de mediação consiste em saber compatibilizar a confidencialidade a elas inerente e o princípio da publicidade a que se encontra submetida a Administração Pública, considerando o interesse público e a necessidade de serem preservadas as informações confidenciais das partes envolvidas.

É sabido que a observância da confidencialidade nos métodos adequados de resolução de conflitos<sup>52</sup> é um fator extremamente relevante para a obtenção de êxito nas sessões de conciliação e mediação, na medida em que possibilita o estabelecimento de um diálogo mais aberto e seguro, com a garantia de que determinada informação não será utilizada em eventual processo judicial<sup>53</sup>.

Ademais, o CPC/2015, em seu art. 166, é expresso sobre o dever de sigilo na conciliação e na mediação.

Importante mencionar que não apenas o mediador tem o dever de confidencialidade, mas também as partes, os seus prepostos, os advogados, os assessores técnicos, e outras pessoas de sua confiança que tenham, direta ou indiretamente, participado do procedimento de mediação. Contudo, a confidencialidade na mediação também comporta exceções, quais sejam: (i) quando

---

<sup>52</sup> No que diz respeito à arbitragem, objetivando-se compatibilizar a confidencialidade a ela inerente e a necessidade de ser observado o princípio da publicidade dos atos praticados pela Administração Pública, recomenda-se, a fim de evitar que as partes fiquem desestimuladas de participarem do procedimento arbitral, sejam estabelecidos previamente, na convenção, os principais atos que devem necessariamente observar o princípio da publicidade, por força dos arts. 37 da CF/1988, e 2º da Lei n. 9.307/1996, notadamente, a motivação da decisão e o seu resultado final, e aqueles que podem ser mantidos em sigilo, sem prejuízo de serem, posteriormente, estabelecidas mais regras de observância à publicidade, a depender do deslinde do procedimento, observando-se, ainda, a existência de determinadas hipóteses que justifiquem a não aplicação da publicidade, como, por exemplo, as decorrentes de imposição legal. Ademais, deve-se permitir que terceiros legitimados ao controle (interno e externo) e fiscalização dos atos da Administração Pública se utilizem de mecanismos processuais pertinentes para garantir a lisura e legalidade dos referidos atos praticados no procedimento arbitral. Desta forma, os agentes privados já saberão, de antemão, as principais regras a serem submetidas ao princípio da publicidade, possuindo, portanto, uma visão geral do procedimento arbitral ao qual, porventura, serão submetidos, ensejando maior eficiência e transparência na atuação da Administração Pública.

<sup>53</sup> Note-se que a União Europeia editou a Directiva 2008/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, em 21 de maio de 2008, relativa a certos aspectos da mediação em matéria civil e comercial, mencionando expressamente o dever de sigilo na utilização dos métodos adequados de resolução de conflitos: (6) A mediação pode proporcionar uma solução extrajudicial rápida e pouco onerosa para litígios em matéria civil e comercial através de procedimentos adaptados às necessidades das partes. É mais provável que os acordos obtidos por via de mediação sejam cumpridos voluntariamente e preservem uma relação amigável e estável entre as partes. Estas vantagens tornam-se ainda mais evidentes em situações que apresentam aspectos transfronteiriços. (7) Para promover o recurso à mediação e garantir que as partes que a ela recorrem possam confiar num quadro jurídico previsível, é necessário prever um enquadramento normativo que aborde, em especial, aspectos fundamentais do processo civil. (8) O disposto na presente directiva deverá aplicar-se apenas à mediação em litígios transfronteiriços, mas nada deverá impedir os Estados-Membros de aplicar igualmente estas disposições a processos de mediação internos.

autorizadas pelas partes e em sua exata medida (art. 166, § 1º, CPC/2015) e nos casos em que a lei exija sua divulgação ou ela seja necessária para o cumprimento de acordo (Lei n. 13.140/2015, art. 30); (ii) quando estiver relacionada à ocorrência de crime de ação pública (Lei n. 13.140/2015, art. 30, § 3º), (iii) quando relacionada à prestação de informações à administração tributária após o termo final da mediação, aplicando-se aos seus servidores a obrigação de manterem sigilo das informações compartilhadas nos termos do art. 198 do CTN; e (iv) quando envolver a Administração Pública e seus entes (Lei n. 13.140/2005, art. 32 e CF/1988, art. 37), ressalvando-se os casos em que o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Lei n. 12.527/2011, arts. 3º, I, e 27 e CF/1988, art. 5º, XXXIII).

Desta forma, verifica-se, da leitura dos princípios constitucionais e da Lei n. 13.140/2005, que o dever de confidencialidade fica mitigado quando envolver a Administração Pública direta e indireta<sup>54</sup>.

Registre-se, ainda, que o Enunciado n. 36<sup>55</sup> do II Fórum Nacional do Poder Público dispõe no sentido de que, durante a mediação realizada com a Administração Pública, será observada a confidencialidade, excetuando-se a divulgação da sua motivação e do resultado alcançado.

Ainda em relação à mediação, o Enunciado n. 6, do I Fórum Nacional do Poder Público é expresso: “a confidencialidade na mediação com a Administração Pública observará os limites da lei de acesso à informação”.

Desta forma, afigura-se extremamente relevante, nas sessões de conciliação e mediação, a compatibilização entre a confidencialidade a elas inerente e o princípio

---

<sup>54</sup> Marco Antônio dos Santos Rodrigues ensina: “no caso da Administração Pública, entretanto, a confidencialidade prevista no art. 166 deve ceder, via de regra, à publicidade, já que esta é princípio constitucional fundamental a incidir sobre a Administração. De outro lado, embora seja a regra geral a superação da confidencialidade pela publicidade, importante salientar que esta última não é princípio absoluto, podendo existir valores que justifiquem sua não incidência em certas situações específicas, em virtude de previsão legal, ou mesmo por decisão judicial, em casos de autocomposição no curso do processo. No que se refere às hipóteses legais de afastamento da publicidade, vale registrar que a Lei n.12.527/11 – a chamada Lei de Acesso à Informação – buscou promover a publicidade em atos praticados pelo Poder Público, estabelecendo a gestão transparente da informação pelos órgãos e entidades públicos (art. 6º), propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação. Assim, qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações, sendo os documentos públicos, via de regra, considerados ostensivos. No entanto, os arts. 23 e 24 da referida lei regulamentam a possibilidade de restrição da publicidade, com a classificação de informações como ultrassecretas, secretas e reservadas. Desta forma, os critérios adotados pelo art. 23 da Lei n.12.527/11 são um parâmetro legislativo para o afastamento da publicidade em autocomposições também”. RODRIGUES, Marco Antônio dos Santos. **A Fazenda Pública no processo civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016, p. 386-387.

<sup>55</sup> Enunciado n. 36. “Durante o processo de mediação do particular com a Administração Pública, deve ser observado o princípio da confidencialidade previsto no art. 30 da Lei n.13.140/2015, ressalvando-se somente a divulgação da motivação da Administração Pública e do resultado alcançado.

da publicidade a que se encontra submetida a Administração Pública, considerando-se o interesse público e a necessidade de serem preservadas as informações confidenciais das partes envolvidas.

Desta forma, partindo-se da premissa de que o conceito de jurisdição não deve ficar restrito ao acesso ao Poder Judiciário, devendo abranger os métodos adequados de resolução de conflitos, verifica-se a necessidade de observância das garantias constitucionais processuais também na esfera extrajudicial<sup>56</sup>.

## **2.2 A duração razoável dos procedimentos no âmbito judicial e administrativo**

Com a maior facilidade de acesso à informação e o conseqüente aumento do número de demandas tramitando perante o Poder Judiciário, constata-se que a busca pelo equilíbrio entre a celeridade e a prestação jurisdicional com qualidade tem sido uma tarefa árdua.

Todavia, não se pode atribuir a morosidade apenas ao Poder Judiciário, na medida em que todos os operadores do direito, no atual contexto social, devem buscar o diálogo, a cooperação mútua, a fim de que, sempre que possível, as decisões sejam tomadas com base no consenso.

Justiça com rapidez nem sempre é sinônimo de justiça com qualidade, por isso, o ideal é que as decisões sejam tomadas observando-se as garantias processuais, com o acesso útil à justiça. Ademais, a lentidão da justiça não se revela apenas nas fronteiras brasileiras, mas em todo o mundo.

---

<sup>56</sup> De acordo com Humberto Dalla Bernardina de Pinho, “afinal de contas, se estamos a sustentar um conceito mais amplo de jurisdição, de modo a abarcar os meios extrajudiciais de solução de conflitos, temos que preservar, também neles, o mesmo grau de exigibilidade das garantias estruturais e individuais. [...] Nesse sentido, assentada a premissa de que a jurisdição não é exclusiva do Poder Judiciário, ganham legitimidade os meios desjudicializados de solução de conflitos. Assim, temos a jurisdição voluntária judicial e extrajudicial, bem como os meios de obtenção de consenso judiciais e extrajudiciais. E, ainda, os meios adjudicatórios extrajudiciais, cujo exemplo mais marcante é a arbitragem. Todos fazem parte de um sistema único, que precisa funcionar de forma balanceada e harmoniosa. Contudo, pelo menos duas características precisam necessariamente se fazer presentes na desjudicialização: a) o mesmo grau de concretização das garantias fundamentais do processo, observadas, obviamente, as peculiaridades do meio e a maior incidência da livre manifestação de vontade e b) a possibilidade de judicialização das matérias a qualquer tempo, por todo aquele que se sentir lesado ou ameaçado de sofrer uma lesão, sem embaraços ou restrições”. PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Jurisdição e pacificação**: limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais. Curitiba: CRV, 2017, p. 260-262.

Neste contexto, a duração razoável do processo foi inserida na CF/1988 pela Emenda Constitucional n. 45/2004, no art. 5º, LXXVIII, da CF/1988. Contudo, antes da sua previsão no referido dispositivo, já era possível extrair a sua aplicação através do princípio do devido processo legal<sup>57</sup> e do Pacto de São José da Costa Rica<sup>58</sup>.

Note-se que a mencionada garantia processual constitucional não se limita à esfera judicial, na medida em que também abrange a administrativa, incluindo a aplicação dos métodos adequados de resolução de litígios que, pelo maior grau de informalidade na realização das sessões em comparação ao âmbito judicial, tende a resolver os conflitos num menor espaço de tempo e trazer resultados úteis para ambas as partes.

O CPC/2015 também elencou inúmeros artigos que buscam a duração razoável do processo, valorizando a justiça coexistencial. Conforme mencionado, a busca pela consensualidade já vinha sendo estimulada antes do seu advento, conforme se verifica, em âmbito federal, através da instituição da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Federal, através do Ato Regimental n. 05/2007, anteriormente denominada Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF).

No estado do Rio de Janeiro, a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde, criada através do Convênio n. 003/0504/2012, também tem resolvido centenas de demandas através de uma análise prévia na esfera administrativa, evitando, assim, o ingresso em juízo. Insta salientar que, após o advento do Decreto n. 47.548/2021<sup>59</sup>,

---

<sup>57</sup> Sobre a previsão implícita da duração razoável do processo no nosso ordenamento jurídico, ressaltamos as considerações de Flávia Pereira Hill, Fábio Farias Campista e Camila de Castro Barbosa Bissoli do Bem: “com base nesta vontade internacional voltada para os direitos humanos, a Constituição Federal de 1988 é promulgada com parte dela dedicada à proteção de tais direitos, todavia não se inclui expressamente dentre eles o direito à duração razoável do processo, o que vem acontecer mais de 15 anos depois, através da promulgação da Emenda Constitucional n. 45. Ressalte-se, porém, que, antes mesmo de estar expressamente contida no texto constitucional, entendia-se que a garantia já era aplicável no Brasil, primeiro por estar implícita no princípio do devido processo legal e segundo por estar presente no Pacto de São José da Costa Rica promulgado no Brasil em 1992”. HILL, Flávia Pereira; CAMPISTA, Fábio Farias; BEM, Camila de Castro Barbosa Bissoli do. **Revista Brasileira de Direito Processual** (RBDPro). Belo Horizonte, ano 25, n. 99, jul.-set. 2017, p. 113.

<sup>58</sup> A duração razoável do processo está prevista no art. 8º, I, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), e art. 6º, I, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

<sup>59</sup> De acordo com os arts. 1º e 2º, do Decreto n. 47.548/2021: “Art. 1º – O *caput* do art. 3º do Decreto n. 45.034/2014, passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 3º – Competirá à Secretaria de Estado de Saúde, no âmbito da Câmara de Resolução de Litígios da Saúde (CRLS), a realização dos acordos, sob a supervisão jurídica da Procuradoria Geral do Estado [...]”; “Art. 2º – O art. 4º do Decreto n. 45.034/2014, passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 4º – Caberá à Procuradoria Geral do Estado: I – elaborar minuta-padrão a ser utilizada na celebração de acordos; II – dirimir eventuais questões de natureza jurídica suscitadas pela Secretaria de Estado de Saúde acerca da possibilidade da realização

que alterou a redação do *caput* do art. 3º do Decreto n. 45.034/2014, houve a previsão expressa a respeito da possibilidade de a Secretaria de Estado de Saúde (no âmbito da CRLS), realizar acordos, sob a supervisão jurídica da Procuradoria Geral do Estado.

Registre-se, ainda, o Protocolo de Procedimentos n. 01/2016, celebrado entre a Procuradoria Geral do Estado do Rio e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, a fim de serem resolvidas demandas, na esfera administrativa, de pleitos referentes à obtenção de vagas em escolas e de histórico escolar.

Ressalte-se a instituição da Câmara Administrativa de Solução de Controvérsias, através dos Decretos n. 45.590/2016 e n. 46.522/2018<sup>60</sup>, e regulamentada pela Resolução n. 4.430/2019, que tem por objetivo a autocomposição de controvérsias administrativas ou judiciais envolvendo a Administração Pública estadual direta e indireta.

Note-se que a demora na duração do processo decorre de fatores intrínsecos e extrínsecos ao mesmo e que, para uma efetiva prestação jurisdicional, é necessária a harmonização entre a celeridade e a observância das garantias processuais.

Ademais, a demora na prestação jurisdicional não pode ser uma questão atribuída apenas ao Poder Judiciário, nem relacionada somente ao Brasil, na medida em que decorre de um conjunto de fatores, como a escassez dos órgãos judiciais, o abuso do uso dos meios de impugnação – com a interposição de inúmeros recursos infundados – a cultura do “litígio”, a criação de incidentes infundados e a desvalorização dos juízes de primeiro grau.

José Carlos Barbosa Moreira<sup>61</sup>, ao discorrer sobre o futuro da justiça, elencou a existência de quatro mitos, quais sejam: (i) a rapidez acima de tudo (ou “quanto mais depressa melhor”), (ii) a fórmula mágica ou abracadabra; (iii) a supervalorização de modelos estrangeiros e (iv) a onipotência da norma.

---

de acordos; III – exercer a supervisão jurídica da autocomposição no âmbito da Câmara de Resolução de Litígios da Saúde (CRLS)”.

<sup>60</sup> De acordo com os arts. 1º, 3º e 15 do Decreto n. 46.522/2018: “Art. 1º. A Câmara Administrativa de Soluções de Litígios (CASC) tem por objetivo a autocomposição de controvérsias administrativas ou judiciais que envolvam a Administração Pública Estadual, Direta e Indireta, do Estado do Rio de Janeiro. Parágrafo Único – A CASC ficará vinculada à Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, a teor do disposto no art. 32 da Lei federal n. 13.140, de 26 de maio de 2015”; “Art. 3º. A autocomposição pode versar sobre todo o conflito ou parte dele”. “Art. 15. Caberá à Procuradoria Geral do Estado, por meio de Resolução própria, disciplinar os aspectos procedimentais de funcionamento da CASC.

<sup>61</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. O futuro da justiça: alguns mitos. *In*: **Temas de Direito Processual**, 8ª série. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 01-14.

Com relação ao primeiro mito<sup>62</sup>, tem sido priorizada, muitas vezes, a celeridade em detrimento de uma digna duração razoável do processo, e sem a necessária observância das garantias processuais.

No que diz respeito ao segundo submito – “fórmula mágica ou abracadabra” –, constata-se a inexistência de uma solução única e rápida para eliminar um problema que assola o Poder Judiciário há décadas, mas um conjunto de medidas que, antes de tudo, passa por uma mudança de cultura.

Dentre essas medidas a serem adotadas, menciona-se a crescente utilização dos métodos adequados de resolução de litígios, cujo objetivo, em síntese, é conferir às partes uma solução consensual para o deslinde das controvérsias, reduzindo as demandas do Poder Judiciário e contribuindo para a pacificação social.

Em relação ao terceiro submito – “a supervalorização de modelos estrangeiros” –, registre-se a necessidade de se aplicar o modelo estrangeiro conforme a realidade em que vivemos, ou seja, devem ser realizadas as devidas adaptações, na medida em que a sua aplicação acrítica acaba por inviabilizar a sua utilização prática.

Outro ponto fundamental é o acompanhamento posterior de sua utilização, a fim de sabermos se, efetivamente, foi acolhido não apenas pelo ordenamento jurídico, mas também pela sociedade.

O quarto submito abordado por José Carlos Barbosa Moreira<sup>63</sup> – “a onipotência da norma” – demonstra que não se pode entender que o problema se resume apenas

---

<sup>62</sup> De acordo com José Carlos Barbosa Moreira, o mito da “rapidez acima de tudo” pode ser dividido em quatro submitos: “O submito n. 1 é a crença, bastante difundida, de que se trata de fenômeno exclusivamente brasileiro, ou quando nada de que a posição de nosso país, na escala planetária, é aí tão escandalosamente ruim como a que lhe cabe em tema de distribuição de renda. Sem de longe insinuar que isso nos sirva de conselho, ou nos permita dormir o sono da boa consciência, ousou assinalar que o problema é praticamente universal e alarma não poucos países no primeiro mundo. Há décadas frequento congressos internacionais de direito processual, e a nenhum assisti em que não ouvisse ao propósito gemidos e lamentações, vindos dos mais diversos quadrantes [...] O submito n. 2 é a ideia de que todos os jurisdicionados clamam, em quaisquer circunstâncias, pela solução rápida dos litígios. Ideia ingênua: basta alguma experiência da vida forense para mostrar que, na maioria dos casos, o grande desejo de pelo menos um dos litigantes é o de que o feito se prolongue tanto quanto possível [...]. Identifico o submito n. 3 na crença de que cabe aos defeitos da legislação processual a maior responsabilidade pela duração excessiva dos pleitos [...]. O submito n. 4 é talvez o mais perigoso. Consiste em hiperdimensionar a malignidade da lentidão e sobrepô-la, sem ressalvas nem matices, a todos os demais problemas da Justiça”. MOREIRA, José Carlos Barbosa. O futuro da justiça: alguns mitos. *In: Temas de Direito Processual*, 8ª série. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 01-14).

<sup>63</sup> [...] “depois de reformar a lei, impende acompanhar de perto, com lentes adequadas, a repercussão da reforma no dia-a-dia forense. Não há outra maneira de descobrir o que realmente mudou, em que sentido e com que alcance. Nem se concebe, com esse elementar cuidado, uma avaliação minimamente objetiva, à luz da qual podemos decidir se vale a pena continuar no mesmo rumo ou se é mais aconselhável dar marcha a ré. [...] Cumprir renunciar a ilusão de que a vida da norma termina no momento em que começa a vigor, e daí por diante já não precisamos interessar-nos pelo respectivo destino. Muito ao contrário; nesse preciso momento é que se inicia a sua verdadeira vida – e é a partir

em alterar a redação de um dispositivo de lei, na medida em que deve ser realizado o acompanhamento e a repercussão que a alteração acarretará no ordenamento jurídico.

Deve-se buscar conciliar a duração razoável de um processo com a busca pela celeridade, sem a perda das garantias processuais, sob pena de existir uma verdadeira “decisão rapidamente injusta”<sup>64</sup>.

Trata-se de uma harmonização fundamental para quem necessita obter o bem da vida num período de tempo adequado, considerando-se, ainda, que, muitas vezes, a tramitação processual poderá demorar tanto que, ao final, a prestação jurisdicional não se mostrará mais útil.

Os Tribunais internacionais de direitos humanos, ao analisar seus precedentes, estabeleceram cinco critérios para se configurar a violação à razoável duração do processo: (i) o marco temporal de início e fim do processo; (ii) a complexidade do assunto; (iii) a atividade processual do interessado; (iv) a conduta das autoridades judiciais e (v) os reflexos da demora na situação jurídica da pessoa envolvida no processo<sup>65</sup>.

---

daí que ela demanda nossa maior atenção. Aí nem sempre vale o escrito, como no jogo inventado pelo Barão de Drummond e habitualmente praticado por senhoras de moral acima de qualquer suspeita, embora incluído na lista das contravenções penais”. MOREIRA, José Carlos Barbosa. O futuro da justiça: alguns mitos. *In: Temas de Direito Processual*, 8ª série. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 11-12.

<sup>64</sup> Conforme observa Rodolfo de Camargo Mancuso: “assim, do mesmo modo que é inconcebível um processo carregado de tempos mortos que postergam seu desfecho a um ponto futuro indefinido, também não se pode aceitar um processo despropositadamente acelerado, por modo que a almejada presteza seja alcançada ao preço do cerceamento da prova e das devidas faculdades processuais do réu, contexto que ao final implicaria a substituição de um mal por outro. No ponto, observa Paulo Holfman, um processo adequado e justo deve demorar exatamente o tempo necessário para a sua finalização, respeitado o contraditório, a paridade entre as partes, o amplo direito de defesa, o tempo de maturação e compreensão do juiz, a realização das provas úteis e eventuais imprevistos, fato comum a toda atividade; qualquer processo que ultrapasse um dia dessa duração, já terá sido moroso”. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**. 2. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 508.

<sup>65</sup> No caso *Furlan e familiares vs. Argentina*, para Camila de Castro Barbosa Bissoli do Bem, Fábio Farias Campista e Flávia Pereira Hill trata-se de um precedente de referência, pois foi analisado com base nos critérios acima: “O caso *Furlan e familiares vs. Argentina*, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, é referência porque, dentre vários aspectos, analisou as circunstâncias do caso à luz de alguns dos critérios mencionados acima para definir a complexidade do assunto. Sebastian Furlan, então com 14 anos (dezembro de 1988), ingressou em prédio abandonado, que serviu de treinamento para militares do exército, e foi atingido por uma barra transversal de aproximadamente 50 kg na cabeça, o que lhe deixou imediatamente inconsciente. Em janeiro de 1989, depois de algumas cirurgias e longo período de coma, Sebastian Furlan teve alta, prosseguindo seu treinamento de reabilitação em ambulatórios, porque ficou com graves sequelas do acidente, mentais e físicas. Em agosto de 1989, Sebastian Furlan tentou o suicídio, jogando-se do apartamento em que morava. Sobreviveu e foi internado, diagnosticado com depressão grave. Em dezembro de 1990, Danilo Furlan, seu pai, propôs ação indenizatória contra o Estado da Argentina, pleiteando reparação pelos danos causados a seu filho. A ação foi julgada definitivamente procedente em 2002 e Sebastian Furlan acabou recebendo apenas 1/3, aproximadamente, do valor da indenização. Vale anotar, também, que em 1994,

Dos critérios listados, a conduta das autoridades judiciais tem figurado como a principal fonte de violação à razoável duração dos processos. Ademais, relevante mencionar que a atuação das referidas autoridades não pode depender apenas da iniciativa da parte autora, mas deve ser ativa e eficaz, a fim de se obter a resolução dos conflitos da melhor maneira possível, observando as garantias processuais.

Desta forma, a busca por critérios objetivos para se verificar a duração razoável de um processo tem por objetivo auxiliar os operadores do direito na obtenção de um resultado efetivamente útil às partes envolvidas.

Além disso, os critérios mencionados também podem ser usados na esfera administrativa, inclusive, na avaliação da efetividade dos métodos adequados de resolução de conflitos, na medida em que a busca pelo resultado útil e célere, incluindo a observância das garantias constitucionais processuais também deve ser buscada pela Administração Pública, a fim de que os acordos realizados sejam úteis, práticos e efetivos.

Desta forma, os acordos realizados nas Câmaras administrativas também devem ocorrer num prazo razoável, com a observância do contraditório entre as partes. Nesse contexto, o papel do mediador/conciliador é fundamental na condução das sessões.

### **2.3 A atuação do advogado público como mediador/conciliador e a necessidade de observância à imparcialidade na condução das sessões**

---

Sebastian Furlan foi denunciado criminalmente por seu tio, em razão de agressão injustificada em sua avó, uma senhora de 84 anos. À época ele tinha 19 anos e ficou alguns meses internado, sob custódia policial. Quando sua reclamação tramitava perante a Corte Interamericana, Sebastian Furlan tinha 30 anos, vivia com sua esposa, Lucia, e os dois filhos menores. O sustento da família provinha da singela pensão por invalidez, que lhe foi concedida apenas em 2009 pelo Governo argentino, e da atividade de venda de perfumes. Em primeiro lugar, a Corte considerou que o rito ordinário de uma ação indenizatória, por si só, não permite inferir a complexidade do assunto. Em seguida, ao abordar o quesito quantidade de partes ou de vítimas envolvidas no processo, observou que o pedido visava à compensação de danos infligidos a uma só pessoa. No tocante à complexidade da prova, o Tribunal baseou-se na experiência de que normalmente as ações fundadas na reponsabilidade extracontratual desenvolvem-se de maneira mais simples do que outros processos judiciais. Por último, a Corte constatou que a ação foi proposta aproximadamente 2 (dois) anos após o acidente, tempo que considerou razoável. Concluiu, então, que não havia complexidade a justificar 12 (doze) anos de duração do processo. HILL, Flávia Pereira; CAMPISTA, Fábio Farias; BEM, Camila de Castro Barbosa Bissoli do. A duração razoável do processo e os parâmetros jurisprudenciais dos tribunais internacionais de direitos humanos. **Revista Brasileira de Direito Processual (RBDPro)**. Belo Horizonte, ano 25, n. 99, jul.-set. 2017, p. 134.

A atuação do advogado público na condução das sessões de mediação/conciliação<sup>66</sup>tem suscitado questionamento da doutrina, considerando-se a necessária imparcialidade que deve existir no âmbito das câmaras administrativas de resolução de conflitos.

A independência e a autonomia do mediador/conciliador é fundamental para se chegar a um eventual acordo entre as partes, na medida em que uma atuação impregnada de parcialidade descaracteriza a própria essência dos métodos adequados de resolução de conflitos. Além disso, existem diretrizes éticas de conduta que devem ser observadas, independentemente da esfera na qual se esteja atuando.

Parte da doutrina se posiciona no sentido de que haveria um desequilíbrio entre as partes, na medida em que o advogado público, além de atuar na defesa do ente público em juízo ou na via administrativa, também estaria exercendo a função de mediador/conciliador, o que, inclusive, não traria à outra parte a necessária confiança para submeter determinado litígio à câmara.

Por outro lado, há que se compatibilizar a imparcialidade com a autonomia da vontade. Não se discute que o mediador/conciliador, seja no âmbito privado ou público, deve ser imparcial ao exercer tal função, sob pena de acarretar a nulidade do próprio procedimento. O que se tem discutido é que a outra parte precisa manifestar o expresse consentimento de que a questão em litígio será submetida a uma câmara administrativa onde o mediador/conciliador será o advogado público.

Além disso, afigura-se extremamente importante o fato de que o advogado público não poderá, ao mesmo tempo, defender o ente público e ser mediador/conciliador.

Outro ponto a ser considerado é o fato de que o advogado público também deve permanecer impedido de atuar no processo judicial ou administrativo referente à mesma matéria, e envolvendo a parte que participou das sessões no âmbito das câmaras. Todavia, as câmaras administrativas em funcionamento têm tratado a questão de maneira distinta.

Na Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal, anteriormente denominada Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), e instituída pelo Ato Regimental n. 5/2007, a função de conciliador/mediador tem sido exercida por integrantes da Consultoria-Geral da União

---

<sup>66</sup> O Provimento n. 196/2020, do Conselho Federal da OAB, reconheceu a atividade de mediador pelo advogado como exercício profissional.

ou da Advocacia-Geral da União, nos termos da Portaria n. 1.281/2007, art. 13, ou seja, por integrantes de carreiras públicas.

Contudo, segundo Lúcio Picanço Facci<sup>67</sup>, o fato não impede que representantes dos demais entes da federação participem das sessões na qualidade de interessados e que os órgãos de controle, por exemplo, o Tribunal de Contas e o Ministério Público atuem nas sessões realizadas no âmbito da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal.

De acordo com Sílvia Helena Picarelli Gonçalves Johanson di Salvo<sup>68</sup>, o fato de o mediador ser um advogado público acaba sendo fator essencial para que as partes envolvidas tenham uma postura mais participativa.

No estado do Rio de Janeiro, a Câmara Administrativa de Solução de Controvérsias (CASC), instituída através dos Decretos n. 45.590/2016 e n. 46.522/2018, e regulamentada pela Resolução n. 4430/2019, é composta por Procuradores do Estado credenciados para atuar como mediadores e conciliadores, por ato do Procurador-Chefe do Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral do Estado (CEJUR/PGE), desde que atendido o requisito de capacitação previsto no Decreto n. 46.522/2018, art. 14, sem prejuízo de suas atribuições ordinárias, nos termos do Resolução PGE n. 4.430/2019, art. 2º, § 1º.

O fato de se ter nas sessões um mediador institucional, ou seja, com formação técnica para a resolução de litígios, desde que observados determinados requisitos para assegurar a sua autonomia, independência e imparcialidade de atuação, por si só, não descaracterizaria o procedimento. Contudo, deve-se ter também em mente a busca pela confiança do administrado, o que fez com que alguns estados da federação ampliassem a composição de suas respectivas câmaras de modo a se obter uma maior legitimidade democrática.

---

<sup>67</sup> FACCI, Lúcio Picanço. **Meios adequados de resolução de conflitos administrativos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 167.

<sup>68</sup> [...] “nos casos mediados pela CCAF e selecionados para o presente estudo, não se constatou questionamentos quanto à imparcialidade do mediador. De modo diverso, o fato de o mediador ser advogado público imprimiu caráter de autoridade, o que contribuiu para uma postura mais colaborativa das partes, por exemplo no caso da Biblioteca do Colégio Militar de Santa Maria, a apresentação da mediadora como procuradora federal facilitou a comunicação com uma estrutura hierárquica estratificada, o Exército Brasileiro – a comunicação feita entre autoridades. No entanto, não se vê óbice a que se repense a exigência de que se ocupe cargo de advogado público federal para se atuar como mediador na CCAF, tendo em vista a tendência de ampliação do sistema gerenciado pela câmara às outras esferas da Administração Pública”. DI SALVO, Sílvia Helena Picarelli Gonçalves Johanson. **Mediação na administração pública brasileira – o desenho institucional e procedimental**. São Paulo: Almedina, 2018, p. 159-160.

No estado de Goiás, por exemplo, a Câmara de Negociação, Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Pública estadual<sup>69</sup> (CCMA) é composta por Procuradores do Estado, Procuradores da Assembleia Legislativa e por advogados regularmente inscritos na OAB-GO, os quais integrarão as listas abertas públicas para escolha das respectivas Comissões, conforme a Lei Complementar n. 144/2018, art. 13.

Ademais, serão compostas sempre em número ímpar, maior ou igual a três integrantes, podendo ser assessorados por servidores efetivos, de acordo com a necessidade do serviço, e mediante designação do Procurador-Geral do Estado.

A parte interessada escolherá um Procurador do Estado ou Procurador da Assembleia Legislativa e a Administração Pública escolherá um advogado, ambos integrantes das listas abertas da CCMA; o terceiro integrante de cada Comissão será escolhido em até três dias úteis pelos dois outros integrantes indicados<sup>70</sup>.

No estado de Pernambuco, a composição também é mista. Segundo o Decreto n. 48.505/2020, art. 3º, a Câmara de Negociação, Conciliação e Mediação da Administração Pública Estadual (CNCM) é composta por (i) Procuradores do Estado, designados pelo Procurador Geral do Estado; (ii) servidores da PGE e/ou de órgãos e entidades da administração estadual, designados por portaria conjunta do Procurador Geral do Estado e do Secretário da pasta de origem do servidor estadual designado, ou a ela vinculado; e/ou (iii) profissionais particulares contratados, na hipótese em que verificada a impossibilidade de designação dos servidores públicos indicados nos incisos I e II, sem que se comprometa a regular prestação dos serviços públicos de sua competência.

Da leitura da composição das respectivas Câmaras, constata-se que a composição mista, de advogados públicos e privados, além dos servidores, confere maior legitimidade democrática, o que vai ao encontro da busca pela resolução consensual dos conflitos e da pacificação social.

---

<sup>69</sup> De acordo com a Lei Complementar n. 144/2018, art. 13, § 3º: Poderão participar do processo de seleção pública os advogados que: I – não litiguem contra o Estado de Goiás; II – apresentem título de pós-graduação em Direito Público; III – curso de conciliação, mediação ou arbitragem; IV – prática comprovada em Direito Público por, no mínimo, 2 (dois) anos.

<sup>70</sup> BRASIL. Lei Complementar n. 144/2018, art.14, § 1º e 2º.

### **3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A APLICAÇÃO DOS MÉTODOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NA ATUALIDADE**

A Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal, instituída em 2007, foi a pioneira no tema. Contudo, somente com a Resolução n. 125/CNJ, a entrada em vigor do CPC/2015 e a Lei de Mediação (Lei n. 13.105/2015), os estados passaram a repensar com maior profundidade a utilização da mediação, da conciliação e de outros métodos adequados de resolução de conflitos pela administração pública, além da criação de câmaras para resolvê-los.

Criou-se também a Rede Nacional de Autocomposição da América Latina (RENAAP) que reúne representantes das Procuradorias Gerais dos Estados do Brasil responsáveis pela implantação e pelo funcionamento das câmaras em suas respectivas esferas da federação, na busca pela concretização do consenso, que tem contribuído para o aumento do número das câmaras nos respectivos estados.

Adiante serão abordadas a Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal, a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS), a Câmara de Solução de Conflitos e Controvérsias (CASC), o Ambiente de Diálogo e Composição Interna ( ADCI), a Câmara de Negociação, Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Pública estadual (CCMA), a Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Procuradoria Geral do Pará (CAMPGE) e a Câmara de Prevenção e resolução Administrativa de Conflitos do estado de Alagoas ( CPRAC).

#### **3.1 A Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal**

A Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal, anteriormente denominada Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) foi instituída pelo Ato Regimental n. 5/2007, posteriormente alterado pelo Ato Regimental n. 2/2009. Suas atribuições estão definidas no Decreto n. 7.392/2010, art. 18, com a redação alterada pelo Decreto n. 7.526/2011:

- (i) avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Advocacia-Geral da União;
- (ii) requisitar aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal informações para subsidiar sua atuação;
- (iii) dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal, e dos

Municípios;

(iv) buscar a solução de conflitos judicializados, nos casos remetidos pelos Ministros dos Tribunais Superiores e demais membros do Judiciário, ou por proposta dos órgãos de direção superior que atuam no contencioso judicial;

(v) promover, quando couber, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta nos casos submetidos a procedimento conciliatório;

(vi) propor, quando couber, ao Consultor-Geral da União o arbitramento das controvérsias não solucionadas por conciliação; e

(vii) orientar e supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito das Consultorias Jurídicas nos Estados.

Insta salientar que a alteração da denominação ocorreu através do Decreto n.º 10.608, de 25 de janeiro de 2021. Na mencionada Câmara não há a realização de arbitragem, mas sim o arbitramento das controvérsias na hipótese de ausência de acordo, através de parecer da Consultoria-Geral da União<sup>71</sup>.

A referida Câmara é um órgão da Consultoria Geral da União, ligado à AGU, cuja finalidade é resolver, na via administrativa, os conflitos entre órgãos e entidades federais, incluindo controvérsias entre os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e a União (Portaria AGU n. 1099/2008)<sup>72</sup>.

A possibilidade de os Estados e Municípios também pleitearem a resolução de conflitos através da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal fortaleceu sua atuação, ampliando as chances de utilização da conciliação e da mediação.

Registre-se, ainda, que não há especialização nas Câmaras, porém poderá ser delegada a conciliação às Câmaras Locais de Conciliação, integrantes da Consultoria Jurídica da União nos Estados.

Ademais, do Decreto n. 7.392/2010, art. 18, IV, verifica-se a possibilidade de os Ministros dos Tribunais Superiores e demais membros do Poder Judiciário suspenderem os processos, a fim de se tentar resolver o conflito na via consensual.

Por exemplo, no Mandado de Segurança n. 33.069, referente a um conflito de terras na Bahia, localizado no Município de Rodelas, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes, com base na concordância das partes na busca pelo

<sup>71</sup> art. 11 da Portaria AGU n.º 1.281/2007 e arts. 4º, 40 e 41 da Lei Complementar n.º 73/93.

<sup>72</sup> A ampliação do rol dos legitimados foi prevista pelo art. 1º, da Portaria da AGU n. 1099/2008: “O deslinde, em sede administrativa, de controvérsia de natureza jurídica entre a Administração Pública Federal e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal, e de Municípios que sejam Capital de Estado ou que possuam mais de duzentos mil habitantes, por meio de conciliação, no âmbito da Advocacia-Geral da União, far-se-á nos termos desta Portaria. (NR) (Redação dada ao artigo pela Portaria AGU n. 481, de 06.04.2009, DOU 07.04.2009)”.

consenso, encaminhou os autos à Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal. Verificou-se que inúmeras ações judiciais envolvendo agricultores e indígenas são fruto da ausência de uma tentativa prévia de solução consensual. Note-se que a concordância das partes é um fator essencial para o encaminhamento dos processos à mencionada câmara<sup>73</sup>.

Observa-se que poderão ser conciliadores os integrantes da Consultoria-Geral da União e da Advocacia-Geral da União, nos da Portaria n. 1.281/2007, art. 13.

Outro ponto a ser destacado é que a expressão “arbitramento” utilizada no Decreto n. 7.392/2010, art. 18, VI, não está relacionada à arbitragem, mas à possibilidade de o Consultor-Geral da União resolver, através do arbitramento, as demandas não solucionadas através da conciliação, que obriga apenas a administração pública federal. O parecer elaborado pelo Consultor será submetido à aprovação pelo Advogado-Geral da União, conforme rege a Portaria da AGU n. 1281/2007, art. 11. Outra possibilidade é a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta.

Destaca-se ainda que a solicitação de utilização da Câmara também pode ser realizada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, no caso de litígios entre os órgãos integrantes do Poder Legislativo e a Administração Pública Federal<sup>74</sup>.

Neste contexto, o trabalho dos conciliadores não se exaure na realização do acordo, ou seja, possui uma função mais ampla, de acompanhar sua implementação, em determinados casos, demonstrando que a utilização dos métodos adequados de resolução de conflitos não pode se limitar apenas à quantidade de acordos realizados, mas diz respeito à qualidade do trabalho efetuado, o que implica no acompanhamento de sua efetiva implementação.

---

<sup>73</sup> [...] “percebe-se que, mesmo nas ocasiões em que o caso é remetido pelo Judiciário para exame da CCAF, tal determinação judicial estava, na realidade, acolhendo requerimento formulado pelas partes do processo judicial, ainda que não integrantes da Administração Pública. Isso aconteceu, por exemplo, recentemente, nos processos que discutiam a juridicidade do pagamento de auxílio-moradia a membros do Poder Judiciário e que tramitavam perante o STF. O relator, Ministro Luiz Fux, acolheu o pedido formulado pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), autora da ação originária (AO) n. 1946, e remeteu as ações de sua relatoria referentes ao tema do auxílio-moradia para a CCAF, com o objetivo de que as partes alcançassem solução consensual para a questão. FACCI, Lúcio Picanço. **Meios adequados de resolução de conflitos administrativos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.181.

<sup>74</sup> Cite-se como exemplo a controvérsia envolvendo o Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional (IPHAN) e o Senado Federal, em sede do processo n. 00407.009490/2008-01, na CCAF.

De acordo com o relatório<sup>75</sup> da mencionada Câmara, entre 2015 e 2019, foram solucionados 84 conflitos no âmbito da CCAF; de 2016 a 2019, foram 30 litígios nas Câmaras Locais de Conciliação (CLCS), a saber:

Quadro 1 – Números da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Federal (sede em Brasília)

ano	procedimentos recebidos	procedimentos encerrados	conflitos solucionados	fonte
2015	55	12	11	painel do consultivo /DGE
2016	84	11	9	painel do consultivo /DGE
2017	109	13	6	painel do consultivo /DGE
2018	194	56	26	painel do consultivo /DGE
2019	132	119	32 <sup>76</sup>	painel do consultivo /DGE

Quadro 2 – Números das CLCs (sede nas CJUs dos Estados)

ano <sup>77</sup>	procedimentos recebidos	procedimentos encerrados	conflitos solucionados	fonte
2016	27	17	16	painel do consultivo /DGE
2017	17	9	7	painel do consultivo /DGE
2018	14	1	0	painel do consultivo /DGE
2019	33	16	7	monitor CLC

Em termos percentuais, constatou-se o seguinte:

<sup>75</sup> Os dados foram fornecidos através do Despacho n.00167/2020/CCAF/CONC./CGU/AGU, em 19 de maio de 2020.

<sup>76</sup> De acordo com o relatório, a quantidade de conflitos solucionados em 2019 refere-se a soluções totais, além de 2 acordos incidentais necessários para a solução final dos conflitos ainda em tratamento.

<sup>77</sup> Os dados para 2015 estão inconsistentes, por isso, não foram apresentados.

Gráfico 1 – Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Federal (capital)



Fonte: autoria nossa.

Gráfico 2 – Câmaras Locais de Conciliação



Fonte: autoria nossa.

Dentre as matérias submetidas à Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Federal, destacam-se: (i) questões fundiárias, referentes a conflitos de terras; (ii) questões relativas à matéria ambiental e territorial, como a sobreposição geográfica entre os territórios; (iii) questões patrimoniais e (iv) matérias administrativas, por exemplo, relacionadas à complementação de pensão.

Trata-se de câmara pioneira no campo da consensualidade, que serve de fonte de inspiração para as câmaras estaduais, tendo em vista a relevância institucional de sua atuação e a bagagem de conhecimento para o ordenamento jurídico como um todo.

## 3.2 No âmbito do estado do Rio de Janeiro

### 3.2.1 Núcleo de Autocomposição da Procuradoria Geral do Estado (NAC/PGE)

A Resolução n. 4.710/2021 criou o Núcleo de Autocomposição da Procuradoria Geral do Estado (NAC/PGE), que será presidido por um Procurador-Coordenador, indicado pelo Procurador-Geral do Estado para administrar e coordenar os seus trabalhos, com o auxílio de um Procurador Adjunto.

O núcleo abrange a Câmara Administrativa de Solução de Controvérsias (CASC), o Ambiente de Diálogo e Composição Interna (ADCI) e a supervisão jurídica da autocomposição na Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS), que constituem louváveis iniciativas na busca pela resolução consensual dos conflitos no âmbito administrativo.

### 3.2.2 O protocolo de procedimentos n. 01/2016 na área da educação

Em 5 de dezembro de 2016, a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE), em parceria com a Defensoria Pública do Estado (DPGE) e a Secretaria de Educação (SEEDUC), assinaram o Protocolo de Procedimentos n. 01/2016 para o funcionamento da CASC com relação à resolução de litígios na área da educação.

Como principal objetivo, estabeleceu as diretrizes e os critérios para a celebração de acordos extrajudiciais, abrangendo os atendimentos referentes à emissão de certificados escolares, aos pleitos de candidatos aprovados no ENEM, e os requerimentos de matrícula<sup>78</sup>, ou seja, criou-se um canal de comunicação para a respectiva resolução consensual.

A demanda é encaminhada através de formulário, via *e-mail*, à Coordenadoria Geral de Inspeção Escolar, Certificação e Acervo, vinculada à Subsecretaria de Gestão Administrativa, área técnica competente para atender às demandas relacionadas à emissão de certificados escolares, cuja resposta é direcionada à Defensoria Pública pelo mesmo *e-mail* de entrada.

---

<sup>78</sup> Conforme o relatório da Secretaria de Estado de Educação, a maioria das demandas atendidas no canal da defensoria@educacao.rj.gov.br tem por objeto a resolução de pleitos relacionados à emissão de documento escolar.

De acordo com o relatório fornecido pela Secretaria de Estado de Educação, em junho de 2020, o canal que começou a funcionar em outubro de 2016, atendeu e respondeu à Defensoria Pública os seguintes requerimentos:

Quadro 3 – Quantidade de atendimentos e respostas a requerimentos à Defensoria Pública (2016 a 2020)

ano	atendimentos
2016	33
2017	216
2018	255
2019	172
2020	29

Importante salientar que novas ferramentas estão sendo planejadas, a fim de se obter maior controle sobre o número de demandas que satisfaçam integralmente ao pleito do assistido pela Defensoria Pública.

### 3.2.3 Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS) – Capital

A Câmara de Resolução de Litígios de Saúde foi criada pelo Convênio n. 003/0504/2012, celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro, através da Procuradoria Geral do Estado, Secretaria de Estado de Saúde, Defensoria Pública Geral do Estado, Tribunal de Justiça do Estado, Município do Rio de Janeiro, pela Procuradoria Geral do Município e a Secretaria Municipal de Saúde e a União Federal, pela Defensoria Pública da União. A união entre os entes foi fator fundamental para o seu efetivo funcionamento, somado à reunião das Defensorias para o sucesso da CRLS.

A CRLS foi estruturada com base na análise administrativa prévia dos requerimentos. Posteriormente, após o Decreto n. 47.548/2021<sup>79</sup>, que alterou a redação do *caput* do art. 3º do Decreto n. 45.034/2014, houve a previsão expressa a

<sup>79</sup> De acordo com os arts. 1º e 2º, do Decreto n. 47.548/2021: “Art. 1º – O *caput* do art. 3º do Decreto n. 45.034/2014, passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 3º – Competirá à Secretaria de Estado de Saúde, no âmbito da Câmara de Resolução de Litígios da Saúde (CRLS), a realização dos acordos, sob a supervisão jurídica da Procuradoria Geral do Estado [...]”; “Art. 2º – O art. 4º do Decreto n. 45.034/2014, passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 4º – Caberá à Procuradoria Geral do Estado: I – elaborar minuta-padrão a ser utilizada na celebração de acordos; II – dirimir eventuais questões de natureza jurídica suscitadas pela Secretaria de Estado de Saúde acerca da possibilidade da realização de acordos; III – exercer a supervisão jurídica da autocomposição no âmbito da Câmara de Resolução de Litígios da Saúde (CRLS)”.

respeito da possibilidade de a Secretaria de Estado de Saúde (no âmbito da CRLS), realizar acordos, sob a supervisão jurídica da Procuradoria Geral do Estado.

Inicialmente, cumpre traçar um breve histórico sobre a análise das demandas envolvendo questões relativas à área da saúde. Em 2007, foi criada, pela Secretaria Estadual de Saúde, a central de atendimento às demandas judiciais, visando oferecer maior rapidez no atendimento e evitar o cumprimento de demandas em duplicidade pelos entes públicos, além de firmar parceria com a Defensoria Pública estadual para a resolução de demandas na via administrativa, referentes à disponibilidade de leitos no SUS.

Posteriormente, foi implantado o Núcleo de Assessoria Técnica em Ações de Saúde (NAT), no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em 2009, com o objetivo de prestar auxílio aos magistrados e desembargadores nas demandas judiciais referentes à saúde; em 2012 foi criada a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde<sup>80</sup>.

Esta última, por sua vez, tem como objetivo atender o cidadão que busca a Defensoria Pública do Estado ou a Defensoria Pública da União<sup>81</sup> para a resolução de demandas envolvendo o fornecimento de medicamentos que constam na lista do SUS, de insumos (por exemplo, alimento infantil, *home care*, equipamentos), vagas em casas de repouso, marcação de cirurgias, internações e transferências.

No âmbito da CRLS, o pedido do cidadão é submetido a uma triagem realizada pela assistente social, a fim de se identificar se o pleito é de atribuição da Defensoria Pública estadual ou da Defensoria Pública da União; verificada a documentação, encaminha-se o procedimento à Secretaria Municipal de Saúde e da Secretaria Estadual de Saúde, conforme o caso, a fim de se realizar a análise técnica – neste íterim, o cidadão é orientado a aguardar na área de espera, localizada no subsolo.

Finalizada a análise técnica, e caso não exista pendência, o cidadão será encaminhado ao local para o fornecimento do medicamento ou insumo, ou então,

---

<sup>80</sup> A CRLS fica localizada na Rua da Assembleia, n. 77, Centro – Rio de Janeiro. Seu horário de atendimento ao público, em regra, é das 10h às 15h, estendendo-se até às 16h30 em caso de emergência (internações e transferências). Desde 16/03/2020, em razão da pandemia da Covid-19, os atendimentos passaram a ocorrer de forma remota nos núcleos de atendimento da Defensoria, inicialmente restritos para os casos com risco de morte, e, posteriormente (a partir de julho de 2020), expandindo-se para todos os casos de saúde.

<sup>81</sup> Tendo em vista o alto grau de resolução de demandas na via administrativa, recomenda-se seja estabelecido um mecanismo de resolução de litígios que envolvam os particulares que, apesar de não necessitarem do atendimento através da Defensoria Pública, por não se enquadrarem na condição de hipossuficientes, também precisam resolver demandas relativas à área da saúde.

analisada a solicitação, nos casos do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF), se existir a disponibilidade apenas parcial do produto, será emitido um termo de ciência de pendências para análise técnica, e registrado no sistema.

Poderá ocorrer, no entanto, a indisponibilidade temporária do produto em estoque; além disso, o medicamento e/ou o insumo podem não ser os fornecidos para o tratamento da doença diagnosticada no laudo médico ou não constarem na listagem do SUS.

No caso de fornecimento parcial dos medicamentos ou insumos, o cidadão será encaminhado à Defensoria, onde será atendido pelo Defensor Público que irá elaborar a minuta da petição inicial visando obter judicialmente aqueles não fornecidos, e será orientado a comparecer no local para retirar aqueles que já estiverem disponíveis.

Se os medicamentos ou insumos não forem fornecidos, será elaborada a minuta da petição inicial para serem pleiteados judicialmente.

De acordo com detalhado estudo elaborado pela Secretaria de Estado de Saúde sobre a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS), até abril de 2021, as análises administrativas marcaram cirurgias, forneceram medicamentos e transferiram pacientes entre as unidades hospitalares. De 2013 até abril de 2021, 96.710 mil pessoas já haviam passado pela Câmara (56,75% de encaminhamentos administrativos concluídos). Em 2017, 16.298 pessoas foram assistidas (61,74% de encaminhamentos). Em 2018, 17.333 pessoas (66,02%); em 2019, 20.062 pessoas (68,16%), ao passo que, em 2020, foram realizados 6.365 atendimentos (58,54%). Por fim, entre janeiro e abril de 2021, foram realizados 1.730 atendimentos (54,19%)<sup>82</sup>.

Analisando-se de abril de 2013 a 2021, com base no volume total de atendimentos, de produtos pleiteados e de encaminhamentos administrativos verificou-se:

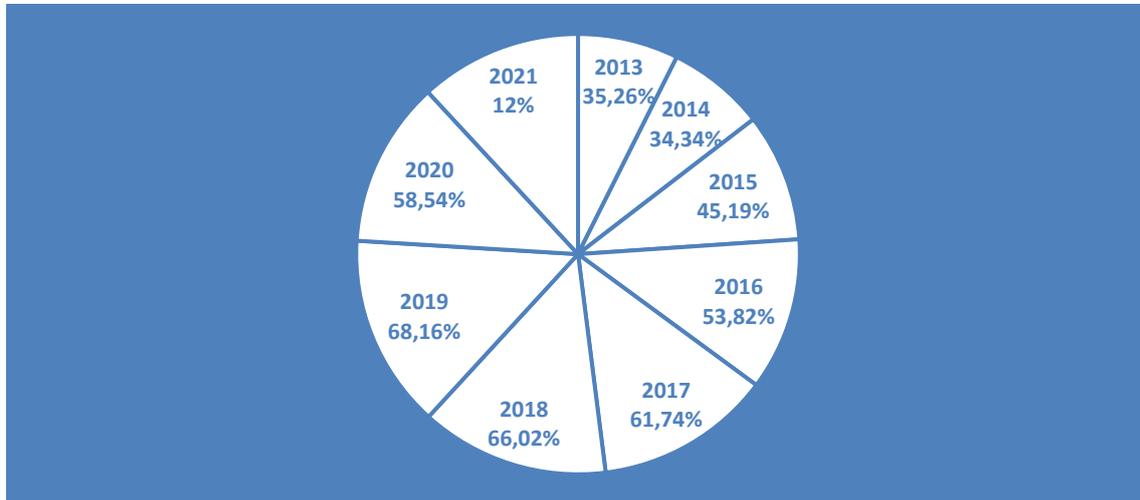
Quadro 4 – Produtos pleiteados e encaminhamentos administrativos – entre abril/2013 e 2021.

capital	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 jan. – abr.	2013 até abr. 2021
total de atendimentos	1.493	8.158	10.827	13.644	16.298	17.333	20.062	6.365	1.730	96.710
total de produtos (geral)	2.042	14.007	20.490	19.540	23.457	23.736	26.652	8.566	2.541	141.031

<sup>82</sup> As informações foram obtidas através de dados oficiais decorrentes de análise realizada pela Secretaria Estadual de Saúde – Câmara de Resolução de Litígios de Saúde, entre 2013 e abril/2021.

encaminhamentos administrativos	373	3245	6410	7583	10.229	10.977	11.820	4.019	1.377	56.033
encaminhamentos administrativos (%)	35,26%	34,34%	45,19%	53,82%	61,74%	66,02%	68,18%	58,54%	54,19%	56,75%

Gráfico 3 – Produtos pleiteados e encaminhamentos administrativos (entre 2013 – abril e 2021 em %)



Fonte: autoria nossa.

Importante registrar que a Câmara de Resolução de Litígios também atua no interior do Estado do Rio de Janeiro, conforme será abordado a seguir.

### 3.2.4 Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS) – Interior

A atuação da CASC no interior do estado do Rio de Janeiro abrange, atualmente, 15 municípios que possuem convênio com a Defensoria Pública estadual: Duque de Caxias, Belford Roxo, Nova Iguaçu, Nilópolis, Japeri, São Gonçalo, Vassouras, Bom Jardim, Nova Friburgo, Silva Jardim, Magé, Paty do Alferes, Miguel Pereira, Campos dos Goytacazes e Mesquita. Há a realização de procedimentos administrativos visando a expandi-la para outros municípios<sup>83</sup>.

<sup>83</sup> De acordo com o Relatório sobre a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS), interior, atualizado até abril/2021: “[...] tramitam, na Defensoria Pública, processos administrativos para celebração de convênio e implementação da CLRS: E-20/001.009364/2018, sobre o convênio com o Município de Cachoeiras de Macacu; E-20/001.001074/2018, com a Prefeitura de Quissamã; E-20/001/2456/2017, com o Município de Angra dos Reis; E-20/001/2717/2017, com o Município de Itaguaí; E-20/001.001076/2018, com o Município de Miracema; E-20/001.001042/2018, com o Município de Petrópolis; E-20/001.001020/2018, com o Município de Itaboraí; E-20/001.001078/2018, com o Município de Maricá; E-20/001.009129/2018, com o Município de Santo Antônio de Pádua; Além de Varre-Sai e Conceição de Macabu que já entregaram suas documentações. Além disso, entrarão em regime de prioridade os municípios que manifestaram interesse em firmar o convênio: Macaé, Pinheiral, Volta Redonda, Teresópolis, Engenheiro Paulo de Frontin, Trajano de Moraes, Cantagalo, Bom Jesus de Itabapoana, Porciúncula, Guapimirim, Porto Real, Comendador Levy Gasparian, Sumidouro, Mendes, Itaocara tem interesse e, por fim, Sapucaia, que quer mandar documentação e solicitou urgência na celebração do convênio. Informações obtidas através do estudo realizado pela

De acordo com o relatório referente à CRLS-interior, verifica-se que os objetivos são os seguintes: (i) realizar atendimento personalizado ao cidadão na área administrativa, visando a resolução mais rápida dos pedidos e diminuição da quantidade de demandas em trâmite pelo Poder Judiciário; (ii) orientar, no caso da impossibilidade de se fornecer o medicamento, e sobre outras possibilidades disponíveis, mediante avaliação médica e (iii) sugerir encaminhamento à unidade de origem ou outra para avaliação, além de fornecer o formulário para avaliação médica quanto às demandas disponíveis.

Entre 2015 e abril/2021 foram realizados 15.646 atendimentos nos Municípios do interior (todos poderão ser melhor visualizados no Anexo deste estudo).

A experiência realizada pela CRLS foi reconhecida em 2014, ao ganhar o XI Prêmio *Innovare*. Segundo Rafael da Silva Alvim<sup>84</sup>, a prática instituída na Câmara de Resolução de Litígios na Saúde foi eleita dentre 360 teses inscritas na categoria, recebendo, inclusive menção honrosa durante a cerimônia de premiação.

### 3.2.5 A Câmara Administrativa de Solução de Conflitos (CASC)

A Câmara Administrativa de Resolução de Controvérsias<sup>85</sup> (anteriormente denominada Câmara Administrativa de Resolução de Litígios) foi instituída através dos Decretos n. 45.590/2016 e n. 46.522/2018<sup>86</sup>, e regulamentada pelas Resoluções n. 4.430/2019 e n. 4.710/2021, e constitui importante iniciativa da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro na busca pelo consenso entre as partes, ocupando lugar de destaque na realização dos acordos e na concretização do bem-estar social.

---

Secretaria de Estado de Saúde, Subsecretaria Jurídica, Câmara de Resolução de Litígios de Saúde, interior, maio 2021, p. 17.

<sup>84</sup> ALVIM, Rafael da Silva. Ineficiência e prevenção na Administração Pública. Rio de Janeiro: APERJ. **Revista de Direito** – Associação dos Procuradores do Estado do Rio de Janeiro, v. XXIV, Direito Administrativo, 2016.

<sup>85</sup> A alteração da denominação ocorreu em maio de 2021, pela Resolução PGE n. 4.710/2021, art. 1º, § 1º.

<sup>86</sup> Segundo o Decreto n. 46.522/2018, arts. 1º e 15: “Art. 1º. A Câmara Administrativa de Soluções de Litígios (CASC) tem por objetivo a autocomposição de controvérsias administrativas ou judiciais que envolvam a Administração Pública Estadual, Direta e Indireta, do Estado do Rio de Janeiro. Parágrafo Único – a CASC ficará vinculada à Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, a teor do disposto no art. 32 da Lei federal n. 13.140, de 26 de maio de 2015”; “Art. 15. Caberá à Procuradoria Geral do Estado, por meio de Resolução própria, disciplinar os aspectos procedimentais de funcionamento da CASC”.

A CASC encontra-se vinculada ao Núcleo de Autocomposição da Procuradoria Geral do Estado (NAC/PGE), e tem por objetivo a resolução consensual de controvérsias administrativas ou judiciais que envolvam a Administração Pública estadual direta e indireta, abrangendo todo o conflito ou apenas parte dele. A instauração do procedimento de resolução do conflito de forma consensual suspende a prescrição, de acordo com a Lei n. 13.140/2015, art. 34<sup>87</sup> e Decreto n. 46.522/2018, art. 6º, § 6º.

Dentre as diretrizes<sup>88</sup> de atuação da câmara, verifica-se que a instituição de valores e de meios jurídicos objetivando-se aprofundar o relacionamento entre a Administração estadual e as pessoas físicas e jurídicas é salutar, na medida em que, com a superação de dogmas ultrapassados pelo tempo e pela realidade institucional, a ampliação do diálogo, e a busca pelo consenso são fatores decisivos para se estabelecer um novo modo de atuar, de decidir, onde os vencedores e vencidos serão substituídos por ganhadores mútuos.

Outras diretrizes relevantes são a prevenção e a resolução de conflitos administrativos ou judiciais envolvendo a Administração Pública estadual e as pessoas físicas ou jurídicas, com a consequente efetividade e maior rapidez dos procedimentos e a racionalização dos litígios levados ao Poder Judiciário.

Conforme rege a Resolução n. 4.430/2019, art. 3º, são atribuições da CASC: (i) prevenir e dirimir controvérsias internas entre órgãos e entidades da Administração Pública Estadual direta e indireta; (ii) prevenir e dirimir controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Estadual direta e indireta, bem como entre esses e os Municípios; (iii) prevenir e dirimir controvérsias de particulares com os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual direta e indireta; e (iv) resolver conflitos envolvendo equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, a teor da Lei n. 13.140/2015, art. 32, § 5º.

---

<sup>87</sup> BRASIL. Lei n. 13.140/2015. “Art. 34. A instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflito no âmbito da administração pública suspende a prescrição”.

<sup>88</sup> DIRETRIZES DE ATUAÇÃO. “Art. 2º. São diretrizes de atuação da CASC: I – a instituição de valores e de meios jurídicos que aprofundem o relacionamento de pessoas físicas e jurídicas com a Administração Estadual; II – a prevenção e a solução de controvérsias administrativas e judiciais entre pessoas físicas e jurídicas e a Administração Estadual; III – a garantia da juridicidade, da eficácia, da estabilidade, da segurança e da boa-fé das relações jurídicas e administrativas; IV – a agilização e a efetividade dos procedimentos de prevenção e de solução de controvérsias; e V – a racionalização da judicialização de litígios envolvendo a Administração Pública Direta e Indireta. Parágrafo Único. A CASC poderá atuar de ofício ou mediante provocação”.

Da leitura das atribuições da CASC, vê-se que a prevenção e a resolução de conflitos não se limitam apenas à esfera estadual, mas também abrangem a municipal<sup>89</sup>.

Consta também no âmbito de atuação da CASC, a resolução de litígios relacionados ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos<sup>90</sup> (Lei n. 13.140/2015, art. 32, § 5º), retratando o equilíbrio entre a contraprestação a ser paga pela Administração Pública e o serviço a ser entregue pelo particular.

Um ponto que costuma ser questionado quando se busca utilizar os métodos adequados de resolução de conflitos na via administrativa é que a desigualdade entre as partes poderia prejudicar a realização do acordo, na medida em que aquela mais fragilizada acabaria sendo prejudicada.

Ocorre que, no âmbito judicial, embora o CPC/2015 disponha expressamente, em seu art. 7º, que compete ao juiz zelar pelo efetivo contraditório, e se busque utilizar mecanismos para diminuir a disparidade<sup>91</sup>, existe também a desigualdade fática, com dificuldades ainda maiores em razão da possibilidade de serem interpostos inúmeros recursos, e em razão da existência de entraves burocráticos<sup>92</sup>, naturalmente inerentes

---

<sup>89</sup> Quanto aos conflitos envolvendo a União e entidades estaduais, a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) possui atribuição para dirimi-los, na medida em que tem por finalidade resolver, na via administrativa, os conflitos entre os órgãos e entidades federais, e também as controvérsias entre os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e a União (Portaria AGU n. 1099/2008).

<sup>90</sup> Decreto n. 46.522/2018, art. 5º, parágrafo único. Segundo Odete Medauar, “o equilíbrio econômico-financeiro, também conhecido como equação financeira do contrato significa a proporção entre os encargos do contratado e a sua remuneração, proporção esta fixada no momento da celebração do contrato; diz respeito às chamadas cláusulas contratuais, terminologia redundante, classicamente usada para designar as cláusulas referentes sobretudo à remuneração do contratado”. MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 8. ed. São Paulo: RT, 2004, p. 254.

<sup>91</sup> Como ocorre, por exemplo, com a inversão do ônus da prova, que veio expressamente previsto no art. 373, § 1º, do CPC/2015: “Nos casos previstos em lei ou diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo nos termos do *caput* ou à maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário, poderá o juiz atribuir o ônus da prova de modo diverso, desde que o faça por decisão fundamentada, caso em que deverá dar à parte a oportunidade de se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído. Note-se que a apontada inversão já era prevista no art. 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90)”.

<sup>92</sup> Paulo E. A. Silva destaca: “Em geral, há uma presunção de que, quanto mais detalhadas essas regras, mais elevado o nível de igualdade entre as partes e mais democrático o processo. Mas isso nem sempre é verdadeiro. A profusão de regras pode sobrecarregar o procedimento e tornar demasiado longo e complexo o método dialético-investigativo de solução de conflitos. [...] A complexidade de regras processuais abre caminho para que o diálogo entre as partes para a solução do conflito se transforme em uma batalha de regras formais, desatenta a seu objeto primordial, a solução dos conflitos”. SILVA, Paulo E. A. **Gerenciamento de processos judiciais**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 30-31.

ao cotidiano. Além disso, muitas vezes, a obtenção do bem da vida acaba sendo inviabilizada em razão da ocorrência de algum obstáculo de ordem processual<sup>93</sup>.

Já no âmbito administrativo, existe a presença do mediador ou do conciliador, que possui, dentre outras atribuições, amenizar eventual disparidade, bem como verificar se ambas as partes compreenderam as questões técnicas e jurídicas relacionadas ao conflito<sup>94</sup>. Observa-se, ainda, o contraditório e ampla defesa, buscando assegurar a isonomia no aspecto material aos envolvidos. Muitas vezes, o mediador realiza sessões individuais com as partes, a fim de assegurar que ambas compreenderam o que está sendo objeto de negociação para, justamente, facilitar o contraditório.

Cândido Rangel Dinamarco e Bruno Vasconcelos Carrilo<sup>95</sup>, ao discorrerem sobre o tema, argumentam que as vantagens da utilização dos métodos adequados consiste em evitar as dificuldades enfrentadas na prestação da tutela jurisdicional: (i) o custo financeiro dos processos (taxas judiciárias, honorários de advogados, perícias) que seria significativamente reduzido na conciliação ou na mediação; (ii) a excessiva duração dos trâmites processuais e (iii) o necessário cumprimento das formas processuais, favorecendo, muitas vezes, o formalismo.

Outro ponto relevante é a maior informalidade na realização das sessões, visto que as partes envolvidas ficam mais à vontade do que nas audiências realizadas no âmbito do Poder Judiciário.

A CASC poderá atuar de ofício ou mediante solicitação dos Secretários de Estado, dos dirigentes de entidades da Administração Pública estadual indireta; de

---

<sup>93</sup> Exemplificando, nas hipóteses de extinção do processo previstas no art. 485 do CPC/2015: “O juiz não resolverá o mérito quando: I – indeferir a petição inicial; II – o processo ficar parado durante mais de 1 (um) ano por negligência das partes; III – por não promover os atos e as diligências que lhe incumbir, o autor abandonar a causa por mais de 30 (trinta) dias; IV – verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo; V – reconhecer a existência de perempção, de litispendência ou de coisa julgada; VI – verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual.

<sup>94</sup> Segundo Luciana Moessa de Souza: “o melhor argumento para se buscar uma decisão a respeito da adequação da mediação de conflitos na seara pública consiste em realizar a sua comparação com o processo adversarial tradicional, seja na esfera administrativa ou em juízo. Será que o processo contencioso, com seu formalismo e rigoroso sistema de preclusões, oferece maiores condições de igualdade? Será que o processo judicial, em que tantas e tantas vezes a questão de direito material é esquecida em prol de discussões processuais, e em que é comum que o “vencedor” seja quem melhor manipula o procedimento, por ter o melhor advogado, é um processo baseado em maior equilíbrio de poder? É evidente que não. As possibilidades de enfrentar o desequilíbrio de poder, em realidade, são muito mais profícuas na mediação”. SOUZA, Luciana Moessa de. **Resolução consensual de conflitos envolvendo políticas públicas**. Brasília, Fundação Universidade de Brasília (FUB), 2014, p. 67.

<sup>95</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 33.

outros órgãos da Procuradoria Geral do Estado, da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, com base em protocolos conjuntos, nos termos do Decreto n. 46.522/2018, art. 10 e da Resolução n. 430/2019, art. 6º<sup>96</sup>.

A tramitação do procedimento encaminhado à CASC, observa o disposto no art. 6º do Decreto: (i) o exercício do juízo de admissibilidade; (ii) a sessão de mediação/conciliação, caso tenha havido o juízo positivo de admissibilidade; (iii) a busca pela autocomposição; (iv) a realização da transação, ou a adoção do termo de ajustamento de conduta.

Realizado o termo de transação ou de ajustamento de conduta<sup>97</sup>, que contará com as obrigações e os prazos a serem cumpridos pelas partes, será homologado pelo Procurador Geral do Estado, nos termos do Decreto n. 46.522/2018, art. 6º, § 1º, que o acordo terá eficácia de título executivo extrajudicial<sup>98</sup>.

Além disso, em relação aos órgãos e entidades da Administração Pública estadual, o termo de transação ou de ajustamento de conduta terá a eficácia equivalente à orientação para o cumprimento de julgado, devendo ser encaminhada ao órgão ou entidade responsável para o seu cumprimento<sup>99</sup>.

Registre-se, ainda, a existência de limitações legais e jurisprudenciais à atuação da CASC, na medida em que não poderão ser objeto de apreciação pela referida Câmara os conflitos que somente possam ser resolvidos através de ato ou concessão de direitos que dependam de autorização legislativa, as pretensões contrárias à orientação jurídica da PGE/RJ<sup>100</sup>, e contrárias à jurisprudência consolidada pelos Tribunais Superiores<sup>101</sup>.

O fato de os direitos serem indisponíveis não significa que não sejam transacionáveis, mas os parâmetros apontados devem ser considerados quando da submissão à CASC.

---

<sup>96</sup> BRASIL. Decreto n. 46.522/2018, art. 7º; Resolução PGE n. 430/2019, art. 6º.

<sup>97</sup> [...] “como o TAC só pode ser celebrado pelos órgãos públicos, já caberá a eles, dentro de suas atribuições, proceder ao exame da conveniência e oportunidade da realização do acordo. Ademais, não houve alteração expressa do art. 5º, § 6º, da Lei n. 7347/1985. Por fim, diga-se que o art. 32, § 3º da Lei de Mediação dispõe expressamente que havendo consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial”. PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Jurisdição e pacificação**: limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais. Curitiba: CRV, 2017, p. 277.

<sup>98</sup> BRASIL. Lei n. 13.140/2015, Art. 32, § 3º.

<sup>99</sup> Conforme o Decreto n. 40.603/2007, compete à Procuradoria Geral do Estado elaborar as orientações para o cumprimento do julgado.

<sup>100</sup> No *site* da PGE/RJ estão relacionados os enunciados que consolidam determinados entendimentos no âmbito da PGE/RJ.

<sup>101</sup> BRASIL. Decreto n. 46.522/2018, Art. 4º.

Tendo em vista o costume de serem levadas ao Poder Judiciário demandas de todas as ordens, visto que o magistrado resolveria todos os tipos de conflitos entre as partes envolvidas, poder-se-ia indagar sobre a existência de eventual receio de submeter demandas a uma câmara administrativa de resolução de conflitos, no qual o mediador ou o conciliador seria ocupante de um cargo público.

Contudo, sabe-se que os litígios envolvendo a Administração Pública possuem peculiaridades que seriam de mais fácil condução por um mediador/conciliador que estivesse melhor familiarizado com o tema, oferecendo maior segurança aos envolvidos.

Além disso, muitas vezes, a razão aparente de um conflito pode não ter sido o fator determinante de sua ocorrência, mas sim algo que está subjacente, e que pode ter ocasionado inúmeros conflitos anteriores. O mediador precisa ter sensibilidade para identificar o que está “escondido” no conflito, razão pela qual o conhecimento adquirido pelo advogado público lhe forneceria maior subsídio.

Da análise das sessões assistidas, verificou-se a importância do papel do mediador/conciliador, na condução, no esclarecimento às partes sobre o conflito, sobre o âmbito de atuação da CASC e no acompanhamento de sua efetividade prática após a realização dos acordos. Muitas vezes, os envolvidos comparecem à sala para a realização de mediação/conciliação sem conhecerem realmente o objeto de transação, de que forma o acordo irá se materializar ou se a outra parte também tem a intenção de realizá-lo. Enfim, são muitas as indagações e o que se percebe ao longo das sessões é que, aos poucos, as partes vão construindo um entendimento e chegando a um consenso sobre a questão. Quando o acordo é exitoso, as partes acabam levando à Câmara outros litígios para serem resolvidos. Em alguns casos, ainda que não se chegue a um acordo propriamente dito, a impressão de uma parte a respeito da outra acaba se modificando, na maioria das vezes para melhor, o que facilita eventual negociação futura.

Outra importante atividade do conciliador/mediador, ao esclarecer às partes o que está sendo objeto de negociação, é zelar para que não sejam realizados acordos inexecutáveis, mas sem imiscuir-se no mérito discutido entre as partes envolvidas. Sua atividade não se exaure na realização do acordo, ou seja, trata-se de uma função mais ampla, inclusive de acompanhamento da implementação deste acordo, em determinados casos.

Isso demonstra que a utilização dos métodos adequados de resolução de conflitos não pode se limitar à quantidade de acordos realizados, mas deve ter foco na qualidade do trabalho, o que implica também acompanhar sua efetiva implementação.

Na prática, a utilização da conciliação e da mediação acaba gerando um método híbrido, mesclando os dois métodos. Ademais, o art. 12 do Decreto prevê que a CASC deve atuar na identificação das controvérsias jurídicas que envolvam a Administração Pública direta e indireta passíveis de serem solucionadas através da transação por adesão (Lei n. 13.140/2015, art. 35).

Outro fator relevante é a possibilidade de serem submetidos à CASC os conflitos decorrentes de processo judicial em curso<sup>102</sup>. No processo n. 0015578.46.2011.8.19.0023, envolvendo a Companhia de Desenvolvimento Rodoviário e Terminais do Estado do Rio de Janeiro (parte autora) e o Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro (Detran/RJ) (réu), o processo foi suspenso para que as partes pudessem, através da via consensual, chegar a um acordo. Para isso, foi submetido à CASC.

Em síntese, trata-se de ação de reintegração de posse cumulada com o pedido de cobrança, onde a parte autora objetiva ser reintegrada na posse de determinado imóvel que era objeto de uso por parte do réu para prestar serviço de vistoria veicular à população. Ocorre que a reintegração, se deferida a liminar, poderia causar prejuízos à continuidade da prestação do serviço, com a paralisação do posto de vistoria e prejudicar os usuários, razão pela qual a decisão indeferiu a liminar.

A ação foi ajuizada em 2011, ou seja, há dez anos; em 23/07/2019, o juízo determinou sua suspensão para que as partes pudessem dialogar e buscar um consenso, do que se infere a importância dos métodos consensuais para a resolução dos conflitos, com o fornecimento de um resultado efetivamente útil às partes. O processo está em tramitação na CASC.

Desta forma, verifica-se que a concepção, antes quase absoluta, de que a Fazenda Pública não fazia acordos, hoje está superada, inclusive, com previsão expressa no CPC/2015. É sabido que não se pode deixar de considerar a existência de balizamentos e limites legais para a sua realização (art. 37, CF/1988), mas o uso

---

<sup>102</sup> Na esfera federal, no Decreto n. 7.392/2010, art. 18, IV, verifica-se a possibilidade de os Ministros dos Tribunais Superiores e demais membros do Poder Judiciário suspenderem os processos, na tentativa de se resolver o conflito pela via consensual.

de métodos adequados de resolução de conflitos tem sido extremamente relevante, inclusive para democratizar a atuação da Administração Pública e buscar a paz social.

### 3.2.6 Do ambiente de diálogo e composição interna (ADCI)

Importante ferramenta de resolução de conflitos entre os integrantes da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, o “Ambiente de Diálogo e Composição Interna”, instituído pela Resolução n. 4.710/2021, objetiva assegurar a harmonia entre os envolvidos e aprimorar a eficiência no ambiente de trabalho.

Vale mencionar que as demandas poderão ser originadas através de diagnóstico de controvérsias existentes pelo ADCI, por pedido formulado pelos envolvidos na controvérsia ou pela chefia imediata de algum deles. É certo que esta será previamente comunicada para dar ciência do procedimento e, se houver um juízo positivo de admissibilidade por parte do Procurador Coordenador do NAC, será designado um servidor ou um Procurador mediador ou conciliador credenciado junto ao NAC/PGE para atuar no caso, sozinho ou em regime de mediação.

O formulário é preenchido pela intranet e serão designadas tantas sessões quantas forem necessárias, contudo, se a controvérsia não for solucionada em até três meses contados da sua admissibilidade, o caso será submetido, com a respectiva manifestação, ao Procurador-Coordenador do NAC, para análise e deliberação motivadas, sobre a continuidade ou não da tentativa de autocomposição.

Se houver autocomposição, ainda que parcial ou provisória, será reduzida a termo, e sua eficácia dependerá de homologação do Procurador-Coordenador do NAC/PGE para, em seguida, ser remetida às chefias imediatas dos servidores envolvidos, para ciência.

## **3.3 No âmbito do estado de Goiás**

### 3.3.1 Câmara de Negociação, Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Pública estadual (CCMA)

A CCMA foi instituída pela Lei Complementar n. 144/2018, para exercer as seguintes atribuições:

- (i) – atuar em conflitos que versem sobre direitos disponíveis e sobre direitos indisponíveis que admitam transação, haja ou não pretensão econômica, envolvendo pessoas jurídicas de direito público e/ou de direito privado integrantes da Administração Pública estadual, nos termos do art. 3º da Lei n. 13.140/2015;
- (ii) decidir conflitos instaurados entre entes da Administração estadual;
- (iii) sugerir ao Procurador-Geral do Estado, quando o caso, a arbitragem das controvérsias não solucionadas por conciliação ou mediação;
- (iv) dirimir conflitos envolvendo os órgãos e as entidades da Administração Pública do Estado de Goiás;
- (v) avaliar, com exclusividade, a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Administração estadual;
- (vi) promover, quando cabível, a celebração de termo de ajustamento de conduta;
- (vii) solucionar conflitos advindos de indeferimentos, suspensões e cancelamentos de benefícios previdenciários;
- (viii) incentivar e promover, nos termos da lei, a regularização das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental que estejam sendo executadas de forma irregular, de modo a fomentar o “licenciamento de regularização” ou “licenciamento corretivo”.

De acordo com as informações obtidas no site da Procuradoria Geral de Goiás<sup>103</sup>, no âmbito da Câmara, foram realizados os seguintes acordos, de 2018 até novembro de 2021:

Quadro 5 – Acordos realizados de 2018 a 2021

ano	termos de acordo	termos de ajustamento de conduta
2018	3	-----
2019	46	-----
2020	74	20
2021	57	26

O leque de matérias submetidas à análise da Câmara de Negociação, Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Pública estadual é variado, destacando-se: responsabilidade civil, concurso público, contrato de locação,

<sup>103</sup> PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. **Termos de acordos, ajustamento de conduta, cooperação e aditivos.** 14 jun. 2021. Disponível em: <https://www.procuradoria.go.gov.br/noticias/2978-termos-de-acordos,-ajustamento-de-conduta-e-aditivo.html?highlight=WyJ0ZXJtb3MiXQ==>. Acesso em: 21 nov. 2021.

reconhecimento de dívida, estabilidade gestacional, danos materiais referentes a acidente automobilístico, pagamento de remuneração e acordo referente à ação de desapropriação.

Em relação aos termos de ajustamento de conduta já realizados na CCMA, em sua maioria, estão relacionados aos acordos firmados pelo Corpo de Bombeiros do estado de Goiás visando regularizar imóveis e a estabelecer a garantia da preservação da vida em casos de incêndio e de pânico.

Ademais, a possibilidade de realização das sessões processuais e pré-processuais de mediação, conciliação e arbitragem através de meio audiovisual, com o uso de mecanismos virtuais e de plataformas eletrônicas para a solução de conflitos extrajudiciais<sup>104</sup>, tem gerado a resolução dos conflitos de forma mais célere e eficiente, notadamente nessa época de pandemia ocasionada pelo Covid-19.

Desta forma, verifica-se que a PGE/Goiás também tem exercido um papel fundamental para a implementação das políticas públicas escolhidas pelos cidadãos.

### **3.4 No âmbito do estado do Pará**

#### **3.4.1 Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Procuradoria Geral do Pará (CAMPGE)**

Através de uma atuação digna de aplausos, a CAMPGE, coordenada pelo procurador do estado Márcio Vasconcellos, vem demonstrando que a atuação com seriedade, sinceridade, boa-fé e objetividade resulta em centenas de acordos.

A CAMPGE, instituída pela Lei Complementar n. 121/2019, começou a funcionar em janeiro de 2019, e desde então, tem realizado milhares de acordos, satisfazendo as partes e gerando economia aos cofres públicos. Conforme o art. 1º da lei, são objetivos da CAMPGE:

- (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;

---

<sup>104</sup> BRASIL. Lei Complementar n. 144/2018, Art. 4º.

- (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;

Em razão do período da pandemia decorrente do coronavírus, o atendimento presencial foi suspenso em 23 de março, passando a ser realizado de forma remota, aumentando a atuação da Câmara<sup>105</sup>.

Dentre as matérias submetidas à câmara, destacam-se: honorários dativos<sup>106</sup>, pagamentos de fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS), majoração de soldo, gratificação de risco de vida para policiais militares, concursos públicos, auxílio fardamento e diárias de militares.

Um fator primordial para o sucesso da CAMPGE é a linguagem objetiva e simples, de forma a que a população entenda claramente, sem o uso de termos rebuscados, o que facilita a compreensão e a obtenção dos acordos.

Segundo os dados fornecidos pelo coordenador da CAMPGE, em 2019, foram realizados 174 acordos. Em 2020, 1.405 acordos e, de janeiro de 2021 até setembro de 2021, 2.629 acordos.

Do ponto de vista da análise econômica do processo, a utilização dos métodos adequados de resolução de conflitos deve buscar a eficiência, satisfazer ambas as partes e ocasionar o bem-estar social.

Luiz Fux e Bruno Bodart discorrem que, de acordo com o modelo tradicionalmente adotado pelos estudiosos do direito e da economia, não seria por razões culturais que as partes deixariam de acordar, mas por não reconhecerem essa

<sup>105</sup> De acordo com a entrevista fornecida pelo procurador do estado Márcio Vasconcellos: “Notamos que a produtividade, inclusive, aumentou. Conseguimos ter uma adesão melhor dos advogados por telefone ou e-mail do que de forma presencial”. AGÊNCIA PARÁ. **PGE aumenta quantidade de acordos judiciais na quarentena**. Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem garantiu 300 atendimentos e cerca de 110 acordos judiciais nas últimas semanas. 28 abr. 2020. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/19192/>. Acesso em: 30 dez. 2021.

<sup>106</sup> Segundo informações obtidas no site da PGE/PARÁ: “a CAMPGE vem garantindo acordos referentes ao pagamento de honorários dativos, destinados a advogados que, embora não sejam defensores públicos, acabam exercendo esta função por determinação da Justiça ou da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). O objetivo é garantir a defesa do cidadão comum em lugares onde não há quadro suficiente de defensores públicos para garantir assistência jurídica gratuita. No entanto, até o ano passado, o pagamento destes honorários para ser realizado precisava ser cobrado do Estado por meio de processo judicial. [...] “Diferente de como ocorria antes, o governo estadual por meio da PGE tem procurado estes advogados para fazer o acordo. Temos, atualmente, mais de 500 pedidos de acordo partindo do Estado para que este crédito seja logo liberado ao profissional dativo e, melhor que isso, este processo é feito de forma administrativa. Ou seja, o acordo é realizado sem precisar ser levado à juízo. Esta é uma novidade no Estado, que vem para desafogar as filas de processo na Justiça do Estado, principalmente”, complementou o procurador do Estado”. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/19830/>.

estratégia como a mais vantajosa. Informam, ainda, que a probabilidade de se realizar um acordo depende da relação entre diversos fatores: (i) valor envolvido na disputa; (ii) otimismo das partes em relação a eventual processo judicial; (iii) os custos de uma litigância judicial; (iv) a predisposição das partes para correr riscos e (v) o comportamento estratégico de cada parte.

Em relação à CAMPGE, da leitura do relatório<sup>107</sup>, verificou-se a economia para o erário, de janeiro a maio de 2021, dos valores abaixo, assim discriminados por mês:

Quadro 6 – Economia para o erário (janeiro a maio/2021), em R\$ (reais), discriminados por mês

mês (2021)	janeiro	fevereiro	março	abril	maio
total de acordos	74	159	228	353	499
valor (Real)	R\$ 2.930.640,69	R\$ 4.928.504,94	R\$ 8.042.849,17	R\$13.114.065,99	R\$ 37.822.843,50
valor (acordos)	R\$ 1.847.687,80	R\$ 3.231.095,55	R\$ 4.820.837,00	R\$ 9.100.387,25	R\$ 27.151.889,46
economia para o Estado	R\$ 1.082.952,89	R\$ 1.697.409,39	R\$ 3.223.012,17	R\$ 4.013.678,74	R\$ 10.819.850,44

Outro ponto de destaque é que os integrantes da CAMPGE não ficam somente aguardando a parte se manifestar. Muitas vezes, ao analisarem previamente o processo judicial, entram em contato informando a possibilidade de obtenção de um acordo, o que gera confiança e demonstra boa-fé na atuação da Administração Pública.

### 3.5 No âmbito do estado de Alagoas

#### 3.5.1 Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos

A Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, instituída pela Lei Complementar n. 47/2018, e regulamentada pelo Decreto n. 64.050/2019 também vem desempenhando um excelente trabalho no âmbito da consensualidade, com a realização de importantes acordos à sociedade como um todo.

<sup>107</sup> Disponível em: <http://www.pge.pa.gov.br/servicos/campge-acordometro>. Acesso em: 05 jan. 2022.

Dentre as matérias submetidas à análise pela Câmara, destacam-se: (i) parcelamento de multa administrativa objeto de inscrição em dívida ativa; (ii) indenização; (iii) obrigação de fazer; (iv) realização de obra em escola estadual especializada no atendimento de alunos autistas e com deficiência intelectual; (v) devolução de valores referentes ao convênio cujo objeto não foi executado; (vi) realocação da sede da autarquia estadual (IMA/AL), cujo imóvel originário está localizado em área de resguardo e teve que ser desocupado; (vii) encerramento de 11 processos de execução de títulos extrajudiciais e (viii) pagamento de multa imposta pelo TCE, já inscrita em dívida ativa.

De acordo com o relatório fornecido pelo Procurador do Estado e Presidente da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (PGE/AL), Alysso Paulo Melo de Souza, em 2020, a Câmara realizou 23 acordos – até setembro/2021, haviam sido firmados 11 deles.

No estado de Alagoas, os acordos homologados realizados na Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos resultaram, em termos de benefícios econômicos diretos e indiretos, em 2020<sup>108</sup>, numa economia de R\$ 11.156.354,76. Ademais, da análise realizada até setembro/2021, houve uma economia no montante de R\$ 26.513.099,40.

Assim, além de ter sido realizada a resolução consensual das controvérsias, com a satisfação para ambas as partes, houve ainda considerável economia ao erário, em dois anos de atuação.

---

<sup>108</sup> Dados fornecidos pela Coordenadoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos de Alagoas, em setembro/2021.

#### **4 APLICAÇÃO DOS MÉTODOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ENVOLVENDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO**

Para que o futuro não repita o passado, precisamos modificar nossa conduta e nossa forma de pensar no presente. Partindo da premissa de que a Administração Pública vem passando por mutações ao longo de décadas e de que as noções de supremacia absoluta do interesse público e de sua indisponibilidade não mais se adaptam à nossa realidade fática, tem-se constatado um novo modo de atuar da Fazenda Pública nos tribunais.

No passado, quando se iniciava determinada audiência, partia-se da premissa genérica, salvo exceções expressamente autorizadas, de que a Fazenda Pública não realizaria acordo algum. Hoje, o cenário mudou, na medida em que a busca pelo consenso tem sido cada vez mais estimulada.

Através de pesquisa realizada nos *sítes* do Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro e do Superior Tribunal de Justiça, foram selecionadas algumas decisões que retratam esses novos tempos e que serão analisadas a seguir, demonstrando que a busca pelo consenso na Administração Pública deve abranger ambas as esferas.

##### **4.1 Ação Civil Pública n. 0258659-83.2018.8.19.0001**

Em sede da ação civil pública<sup>109</sup> ajuizada pelo Ministério Público, com pedido de tutela antecipada, em face da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE), cuja causa de pedir envolvia, em síntese, dois aspectos: a) a cobrança de tarifa mínima de água multiplicada pelo número de economias existentes em condomínios, em contrariedade à tese fixada pelo STJ em julgamento de recursos repetitivos e b) aplicação de tarifa progressiva sem considerar o consumo real de cada economia em condomínios onde há apenas um hidrômetro instalado, redundando em cobrança

---

<sup>109</sup> Processo n. 0258659-83.2018.8.19.0001.

excessiva, ilógica e que não retrata o consumo racional da água, houve manifestação para a realização de mediação.

A decisão, proferida pelo MM. Juízo da 4ª Vara Empresarial, com base na tese firmada em Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (STJ, Tema n. 414), deferiu a tutela provisória determinando a cessação imediata da cobrança de tarifa de água no valor do consumo mínimo multiplicado pelo número de economias existentes no imóvel, quando houver único hidrômetro no local, passando o cálculo referente aos condomínios em que o consumo total de água for medido por único hidrômetro a se dar pelo consumo real aferido.

Houve a interposição de agravo de instrumento, com pedido de efeito suspensivo.

A Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE) requereu, ainda, em sede do agravo de instrumento, considerando-se a relevância social e econômica do objeto da demanda, que o recurso fosse retirado de pauta, para submeter a controvérsia à mediação pela 25ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Ocorre que o estado do Rio de Janeiro, em razão de ser o maior acionista da CEDAE à época, e diante do fato de que a decisão que deferiu a tutela provisória mostrava-se gravosa para o orçamento desta, conseqüentemente, para o próprio Rio de Janeiro, requereu o ingresso no feito, na qualidade de *amicus curiae*, com base nos arts. 121 e 138 do CPC/2015 e na Lei n. 9.469/1997, art. 5º, parágrafo único, como a remessa dos autos à livre distribuição para uma das Varas de Fazenda Pública da Comarca da Capital.

Foi, então, acolhida a questão de ordem no sentido de deferir o ingresso do estado do Rio de Janeiro como *amicus curiae*. No caso específico, a sessão de mediação foi infrutífera, visto que o acórdão negou provimento ao agravo de instrumento interposto.

Inobstante não tenha sido realizado o acordo neste caso, o fato de as partes terem acordado em realizá-lo já demonstra a mudança de cultura da Administração Pública.

#### 4.1.1 Processo n. 0009193-81.2010.8.19.0067

Esse processo tem como apelante o Município de Queimados e, como Relator, o Des. Sérgio Ricardo de Arruda Fernandes.

Em sede da ação ajuizada por particular em face do Município de Queimados, objetivando-se condenar o réu ao pagamento do valor de R\$ 44.875,13, relativo ao contrato de locação inadimplido em relação aos meses de 01/02/2008 até 01/01/2009, a sentença julgou parcialmente procedente o pedido, ao determinar o pagamento da quantia de R\$ 27.000,00, correspondente a nove aluguéis, em razão da ausência de comprovação da quitação. Eis a razão pela qual houve a interposição do recurso de apelação, no qual o mencionado Município destacou a ilegitimidade processual da demandante – na medida em que estava pendente de conclusão o procedimento de inventário – ressaltando a possibilidade de realização de mediação, com base nos arts. 5º, 6º, 190 e 334 do CPC/2015, e no Enunciado n. 256<sup>110</sup> do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC).

Note-se que nas razões do recurso interposto, o Município de Queimados verificou que, através da análise dos autos do processo administrativo, registrado na peça de bloqueio, foram pagos somente três aluguéis, razão pela qual reconheceu a dívida, e requereu a mediação, por representar um instrumento eficaz na solução dos conflitos, por meio de uma abordagem transformativa, além de mencionar a necessidade de todos os sujeitos do processos cooperarem entre si para se obter, em tempo razoável, uma decisão de mérito justa e efetiva.

Contudo, embora o Município tenha se mostrado favorável à realização da mediação em sede de apelação, não houve registro nos autos de manifestação favorável da locadora neste sentido, razão pela qual a realização da mediação restou-se inviável neste caso específico. O acórdão<sup>111</sup> proferido pela Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro negou provimento à apelação ora interposta.

---

<sup>110</sup> Enunciado n. 256 do FPPC: “A Fazenda Pública pode celebrar negócio processual”.

<sup>111</sup> Da leitura do acórdão, verifica-se: “Por conseguinte, uma vez ausente a comprovação de quitação total, tem-se como devida a condenação do Ente municipal ao pagamento da quantia restante correspondente a 09 meses de aluguel ainda em aberto (R\$ 27.000,00). Em que pese o Município apelante reconheça a dívida e, em sede recursal, defenda a possibilidade de realização de mediação (index 68), tem-se que tal procedimento mostra-se inviável, visto que não houve nenhuma manifestação favorável da locadora neste sentido (index 76). Aliás, em suas contrarrazões, a Autora destaca o viés protelatório das alegações recursais, pelo que requer a manutenção da r. sentença condenatória. Ainda que se questione a possibilidade de a Fazenda Pública transigir acerca do direito discutido, nota-se que nenhuma proposta foi apresentada pelo ente municipal, durante todo o período de tramitação do processo que foi iniciado em 2010, ainda sob a égide do CPC/1973. Sem falar na ausência de comprovação de autorização legal para que o Procurador Municipal possa celebrar acordos com repercussão pecuniária. Desta forma, descabida a pretensão recursal de suspender o feito para a realização de procedimento de mediação, o que somente serviria para prorrogar indefinidamente a lide sem a mínima probabilidade de celebração de acordo entre as partes”.

#### 4.1.2 Processo n. 0056589-17.2017.8.19.0000

O processo tem como agravante o Município de Cordeiro, Relator o Des. Benedicto Abicair, julgado na Sexta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Trata-se de cumprimento de sentença em ação coletiva, objetivando-se a ampliar benefícios à categoria de servidores públicos do magistério (processo n. 0005431-36.2012.8.19.0019), que condenou o Município de Cordeiro na obrigação de fazer, consistente em implantar, no contracheque do autor, ocupante do cargo de professor municipal, os sucessivos aumentos das referências concedidos aos professores municipais da cidade de Cordeiro, conforme anexo II da Lei n. 384/1991, alterado pela Lei n. 703/1996 (plano de carreira do magistério público municipal), com observância das Leis n. 354/1990 (Regime Jurídico Único dos Servidores) e n. 385/1991 (Estatuto do Magistério Público Municipal). As remunerações devem ser pagas atualizadas de acordo com as respectivas referências, triênios, regências, gratificações e incorporações de gratificações, além dos valores em atraso.

Tendo em vista a decisão que determinou o cumprimento da obrigação de fazer em até 30 dias, sob pena de incidência de multa, majorada para R\$ 4.000,00, por mês de descumprimento, dentre outras medidas, o Município de Cordeiro interpôs o recurso de agravo de instrumento.

No recurso, o Município de Cordeiro alegou, em síntese, que a decisão recorrida não observou o fato de que tramitam inúmeros outras demandas da mesma natureza, quais sejam, ações individuais ajuizadas por servidores municipais e ação coletiva ajuizada pelo Sindicato da categoria, que deu ensejo à propositura de ação rescisória (processo n. 0030647-17.2016.8.19.0000). Além disso, alegou que, se a decisão fosse cumprida, poderia ocasionar a paralisação da prestação de relevantes serviços públicos básicos essenciais e contínuos, como saúde e educação, em detrimento de determinada coletividade. Além disso, o fato de que, em razão de as verbas em questão possuírem natureza salarial, portanto, irrepetíveis, uma vez recebidas pelos servidores, não mais poderiam ser devolvidas aos cofres públicos caso a ação rescisória fosse julgada procedente.

Ocorre que as partes chegaram a um consenso em relação à questão, conforme se depreende do Termo de Entendimento de Mediação acostado aos autos,

razão pela qual o agravo de instrumento interposto perdeu o objeto, extinguindo o processo, nos termos do art. 932, III, do CPC/2015.

A sessão de mediação ocorreu em julho de 2018, no Tribunal do Júri do Fórum de Cordeiro, na presença do Sindicato (Vice-Presidente, acompanhado de seu advogado), do Município (advogado e preposto) e demais advogados (um representante de cada ação ajuizada). Iniciada a 6ª sessão de mediação, as partes chegaram a um consenso: o Município se comprometeu a peticionar desistindo de prosseguir com a ação rescisória n. 030647-17.2016.8.19.0000, e demais recursos a ela relacionados.

Da leitura do Termo de Entendimento de Mediação, verifica-se que as partes acordaram a edição de uma nova portaria com base em estudo realizado pelo Grupo de Trabalho formado por professores municipais, a fim de enquadrar aqueles que foram indevidamente reenquadrados, incluindo os inativos, retificando a Portaria n. 165/2015.

Também chegaram a um consenso: seria implementado o percentual de 70%, com referência à tabela em vigor, qual seja, a prevista na Lei n. 2.108/2017, na folha de pagamento dos ativos e inativos referente ao mês de agosto de 2018, e o reajuste do piso salarial base com os seus respectivos reflexos, nos termos das Leis n. 2.108/2017 e n. 384/1991, com as alterações promovidas pela Lei n. 703/1996. O percentual restante de 30% foi dividido em duas partes – 15% em julho de 2019 e 15% em julho de 2020 – sem o prejuízo do reajuste anual aplicado por lei federal, e de acordo com leis municipais a serem futuramente editadas.

Desta forma, o acordo pôs fim a inúmeras demandas individuais decorrentes da ação coletiva, além de encerrar a ação rescisória ajuizada pelo Município, demonstrando, em termos práticos, a eficácia e a efetividade da utilização dos métodos adequados de resolução de conflitos não apenas às partes envolvidas, mas também aos demais integrantes da carreira e ao Poder Judiciário. Importante considerar, inclusive, o lapso temporal decorrido entre o ano da propositura da ação coletiva (2012) e a realização do acordo (2018), que poderia perdurar anos ainda, em razão da possibilidade de serem interpostos recursos e dos procedimentos burocráticos inerentes aos processos judiciais.

#### 4.1.3 Agravo em Recurso Especial n. 1.345.423 – AL (2018/0206021-2)

Na origem, trata-se de ação civil pública ajuizada pela Defensoria Pública do Estado de Alagoas em face do município de Girau do Ponciano, sob o fundamento de que o município anulou indevidamente um concurso público realizado em 2012 (processo n. 0000457-14.2013.8.01.0012). Em primeiro grau de jurisdição, a sentença julgou parcialmente procedente o pedido, decidindo pela nulidade do decreto que determinou a anulação do certame, qual seja, o Decreto Municipal n. 11/2013, restabelecendo os efeitos do decreto que homologou o resultado do concurso. Além disso, determinou a nomeação dos aprovados, nos termos do Edital n. 01/2012, e a exoneração dos servidores não concursados, razão pela qual houve a interposição de apelação.

Ocorre que, no julgamento do recurso ora interposto, o Tribunal de Justiça de Alagoas reformou a sentença, julgando improcedente o pedido formulado, sob o fundamento de que houve o descumprimento do art. 24 da Lei n. 8.666/1993, ensejando a interposição de Embargos de Declaração.

A seguir, a Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do estado de Alagoas deu-lhe parcial provimento, reconhecendo a omissão relativa à matéria de ordem pública, qual seja, a nulidade do ato de anulação do concurso, sem a atribuição de efeitos infringentes.

A Defensoria Pública do estado de Alagoas interpôs Recurso Especial, porém negou-se seguimento ao mencionado recurso. Houve a interposição de agravo, sendo que a decisão não conheceu do recurso em razão da falta de impugnação em relação aos fundamentos da decisão que negou seguimento ao recurso especial ora interposto. Em seguida, foram interpostos embargos de declaração, recurso que foi rejeitado pelo acórdão.

Contudo, houve a interposição de novos embargos de declaração, alegando-se omissão em relação à apreciação do pedido de homologação do acordo feito entre as partes e anexado aos autos pela Defensoria Pública estadual.

Tendo em vista o acordo realizado pela Defensoria com o Prefeito e o Procurador Municipal<sup>112</sup>, decidiu-se que o município de Girau do Ponciano se

---

<sup>112</sup> De acordo com o acórdão proferido em sede do julgamento dos Embargos de Declaração “[...] No Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, a sentença foi reformada para julgar totalmente improcedente o pedido da parte autora. Negou-se seguimento ao recurso especial. Nesta Corte, não

comprometeria a nomear os aprovados, conforme lista crescente de colocação, e devidamente homologada pelos Decretos n. 92/2012 e n. 94/2012, e repristinados pelo Decreto municipal n. 93/2017. Ademais, as partes acordaram que as nomeações seriam realizadas em uma única chamada, em razão da ausência de cadastro de reserva, em até 12 meses, a contar do acordo a ser homologado perante o Superior Tribunal de Justiça. Além disso, a Defensoria se comprometeria a desistir das ações em que figurava como parte e que possuíam o mesmo objeto, tramitando em primeiro grau de jurisdição.

Desta forma, o acórdão homologou a transação realizada, nos termos do art. 487, III, “b”, do CPC/2015.

Destaca-se que o acórdão que deu provimento aos embargos de declaração interpostos e homologou a transação foi publicado no Diário Oficial do dia 23/08/2019, ou seja, seis anos após o ajuizamento da ação civil pública, colocando um ponto final na discussão acerca da validade do certame e da nomeação dos candidatos aprovados.

---

se conheceu do agravo em recurso especial. A petição de acordo foi juntada aos autos antes do julgamento dos embargos de declaração por esta Segunda Turma, razão pela qual é de rigor a sua apreciação. No caso dos autos, a Defensoria Pública estadual juntou transação realizada com o Prefeito e o Procurador Municipal, em que ficou consignado: ‘Considerando os termos do Decreto Municipal n. 03/2017, de 11 de janeiro de 2017, o qual revogou o Decreto Municipal n. 11, de 18 de março de 2013, no sentido de restabelecer o Concurso Público regido pelo Edital n. 001/2012, ao tempo que repristinou expressamente os termos dos Decretos n. 92/2012 e 94/2012, que respectivamente homologaram o resultado final do Concurso Público (demais cargos) e do Cargo de Professor de Matemática, o PRIMEIRO TRANSATOR/MUNICÍPIO se compromete a nomear os aprovados, conforme lista crescente de colocação, devidamente homologada pelos instrumentos normativos mencionados. Cláusula Segunda. As nomeações serão feitas em única chamada, haja vista a inexistência de cadastro de reservas, no prazo máximo de até 12 (doze) meses a contar da data de homologação do presente acordo pelo E. Superior Tribunal de Justiça, sendo tal prazo devidamente justificável ante ao início da atual gestão e crise financeira que assola os municípios do Brasil. Cláusula Terceira. Diante do presente acordo, o SEGUNDO TRANSATOR/DEFENSORIA se compromete a desistir das ações que tramitam em primeiro grau acerca do objeto em transação e que estejam, naturalmente, sobre seu patrocínio a exemplo dos feitos tombados sob o n. 0700297-40.2016.8.02.0012, 0700347-66.2016.8.02.0012, 0700359-80.2016.8.02.0012, 0700360- 65.2016.8.02.0012, 0700362-35.2016.8.02.0012 e 0700253-21.2016.8.02.0012. O Código de Processo Civil de 2015 dispensou especial tratamento, pelo Poder Judiciário, da solução consensual de conflitos. Nesta medida, determina o art. 3º, § 3º, do Código, que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. Assim, deve ser homologada a transação para que gere os efeitos previstos no art. 487, III, b, do CPC/2015. Embargos de declaração acolhidos para sanar a omissão e considerar homologado o acordo juntado com a petição de fls. 1.017-1.020 (EDcl nos EDcl no AgInt no Agravo em Recurso Especial n. 1.345.423 – AL)”.

#### 4.2 Instalação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania da Fazenda Pública (CEJUSCs)

A concretização do art. 165 do CPC/2015 pelos Tribunais de Justiça dos estados é um fator significativo na busca pela resolução dos conflitos através do consenso, o que ensejará um forte avanço no tema, a fim de se chegar a um acordo realmente efetivo para ambos os lados.

Neste sentido, vem sendo realizado um importante trabalho no âmbito do Poder Judiciário do estado de São Paulo, com a instituição do CEJUSC, na capital, em 2020, cuja competência é receber demandas processuais e pré-processuais, envolvendo o Estado, o Município, as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações de direito público, na qualidade de requerentes ou requeridos.

Em razão do período de pandemia da Covid-19, os requerimentos<sup>113</sup> estão sendo enviados por *e-mail*<sup>114</sup>, por meio de cadastro e agendamento da sessão de conciliação por videoconferência (pela plataforma *Teams*) em até 30 dias. Tanto a parte quanto o ente público são informados da data e recebem por *e-mail* um *link* para o acesso à reunião virtual; se houver acordo, será homologado por sentença, tornando-se título executivo judicial. Na hipótese de haver acordo antes da sessão de conciliação, ela será cancelada e, o acordo, homologado por sentença.

Dentre os casos mais recorrentes, destacam-se aqueles relacionados à Covid-19, referentes aos pedidos de fornecimento de medicamentos, cirurgias e vagas em UTI, às multas de trânsito, base de cálculo do adicional de insalubridade, Serviço Funerário Municipal de São Paulo, pedidos de indenização por serviço funerário prestado pelo Município de São Paulo, ao IPVA (prescrição inscrita na dívida ativa (débitos anteriores a 5 anos), IPVA (desvinculação de débitos em razão de arrematação de veículo em leilão público), IPVA (cancelamento de débitos inscritos por estelionato de veículo), bilhete único/SPTTrans (problemas na recarga de créditos, bloqueio ou negativa na concessão para pessoa com deficiência – visão monocular).

Ademais, do relatório fornecido pela coordenação do CEJUSC-SP, em relação à fase processual, verificou-se que de abril/2020 até dezembro/2020, foram

---

<sup>113</sup> No *site* do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo constam modelos de requerimentos para os casos mais recorrentes, e um modelo genérico para os demais casos, o que facilita o acesso e o entendimento da parte interessada. BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Cejusc Fazenda Pública** – capital Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Conciliacao/CejuscFazendaPublica>. Acesso em: 31 dez. 2021.

<sup>114</sup> Email: [cejusc.central.faz@tjsp.jus.br](mailto:cejusc.central.faz@tjsp.jus.br).

agendadas 145 audiências, realizadas 60 e obtidas 32 conciliações. Já no período de janeiro/2021 até setembro/2021, foram agendadas 113 audiências, realizadas 72, dentre elas, 43 conciliações, conforme se depreende dos quadros abaixo:

Quadro 7 – Audiências e conciliações realizadas entre abril/2020 e abril/2021 (fase processual)

fase processual 2020	audiências agendadas	audiências realizadas	conciliações obtidas
abril	51	0	0
maio	0	0	0
junho	0	0	0
julho	8	3	0
agosto	6	5	3
setembro	24	9	2
outubro	7	6	1
novembro	33	22	16
dezembro	16	15	10
total (ano 2020)	145	60	32

fase processual 2021	audiências agendadas	audiências realizadas	conciliações obtidas
janeiro	3	2	1
fevereiro	9	4	2
março	9	3	1
abril	4	4	0
maio	12	4	2
junho	16	14	10
julho	13	9	7
agosto	17	14	8
setembro	30	18	12
Total (ano 2021)	113	72	43

Na fase pré-processual, foram agendadas 120 audiências, entre abril/2020 e dezembro/2020; foram realizadas 35 e obtidas 25 conciliações, ao passo que, no período de janeiro/2021 até setembro/2021 foram marcadas 204 audiências, realizadas 147 e obtidas 133 conciliações.

Quadro 8 - Audiências e conciliações realizadas entre abril/2020 e abril/2021 (fase pré- processual)

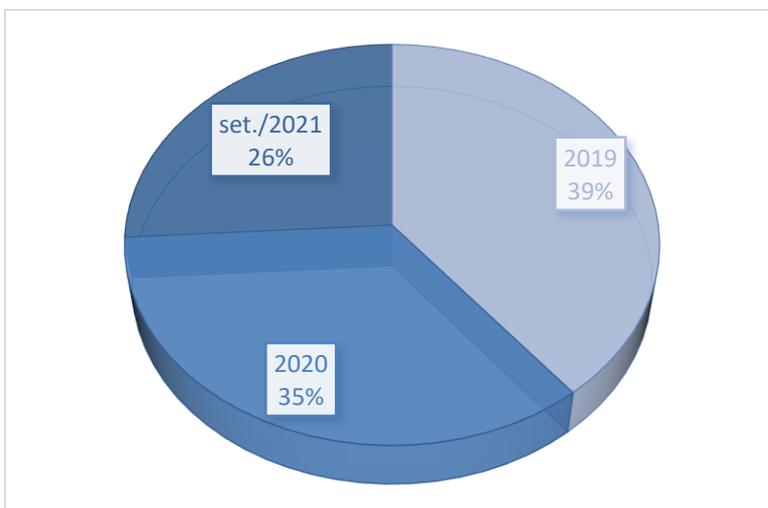
Fase pré processual 2020	audiências agendadas	audiências realizadas	conciliações obtidas
abril	62	0	0
maio	0	0	0
junho	16	8	3
julho	20	12	11
agosto	6	5	4
setembro	7	5	4
outubro	1	1	0
novembro	2	0	0
dezembro	6	4	4

total (ano 2020)	120	35	25
Fase pré processual 2021	audiências agendadas	audiências realizadas	conciliações obtidas
janeiro	4	4	4
fevereiro	5	2	1
março	17	7	6
abril	18	12	11
maio	28	19	17
junho	24	19	17
julho	34	28	25
agosto	39	27	26
setembro	35	29	26
total (ano 2021)	204	147	133

No Tribunal de Justiça do estado do Paraná também tem sido constatado um aumento no número de acordos em litígios envolvendo a Fazenda Pública.

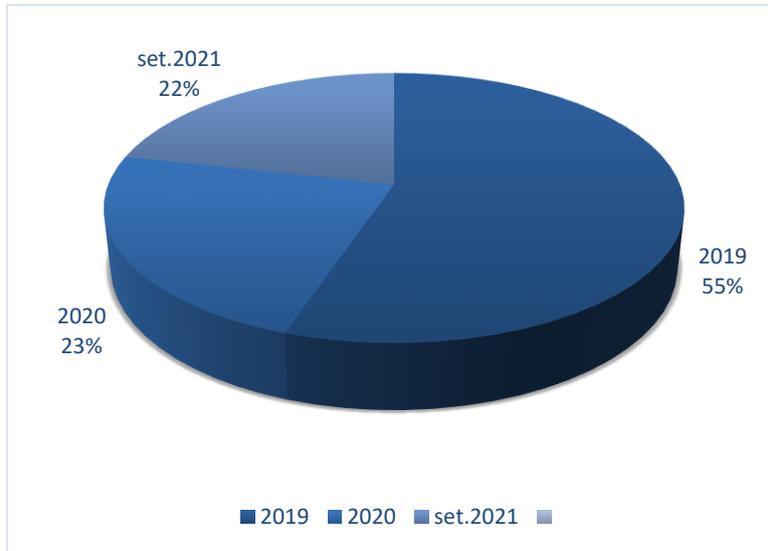
Da análise da tabela com os dados estatísticos referentes às quantidades anuais e médias mensais de homologações de acordos para as competências da Fazenda Pública e Juizado Especial da Fazenda Pública nos anos de 2019, 2020, até 30/09/2021, fornecida pela Presidência do NUPEMEC do TJPR, observa-se que, mesmo durante o auge do período da pandemia da Covid-19, foi realizado um número considerável de acordos. Em 2019, foram realizados nos Juizados Especiais Fazendários 3.777 acordos; em 2020, 3.355; e até setembro/2021, 2.500. Nas Varas de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Paraná, em 2019 houve 2.835 acordos; em 2021, 1.200, e até setembro/2021, 1.104.

Gráfico 4 – Juizados Especiais Fazendários



Fonte: elaboração nossa.

Gráfico 5 – Varas de Fazenda Pública



Fonte: elaboração nossa.

## 5 CONTRIBUIÇÕES PARA O INCREMENTO NA REALIZAÇÃO DE ACORDOS EFICAZES NO ÂMBITO DAS CÂMARAS ADMINISTRATIVAS

A experiência vem demonstrando que a união entre os entes e os órgãos tem contribuindo de forma decisiva para concretizar a consensualidade, na medida em que, para a efetiva implantação dos acordos, muitas vezes é necessária a atuação de mais de um órgão ou ente.

A busca pela realização de protocolos institucionais, convênios, parcerias entre os entes da federação, a organização dos estados da federação em rede, com a instituição da Rede Nacional de Autocomposição da Advocacia Pública (RENAAP), a criação de CEJUSCs pelos Tribunais de Justiça, em parceria com as Procuradorias Gerais dos Estados, dentre outras medidas, reflete a máxima de que “a união faz a força”, e realmente traz uma notável diferença na concretização da consensualidade.

Ademais, a participação de órgãos de controle interno e externo<sup>115</sup> revela-se igualmente salutar, com vistas à transparência e à legitimidade dos acordos a serem realizados, notadamente em se tratando de controvérsias instauradas entre entes e referentes aos órgãos públicos.

### 5.1 O resgate da confiança do particular e a busca pela atuação proativa por parte da administração pública

Vivemos numa época entrelaçados em inúmeras redes, decorrentes de um desenvolvimento digital acelerado cada vez mais por conta da pandemia. Aquilo que naturalmente aconteceria daqui a 5 ou 10 anos foi antecipado para o curto prazo de um ano.

---

<sup>115</sup> Neste sentido, transcrevemos Lúcio Picanço Facci: “da mesma forma, não há nada que iniba a participação de órgãos de controle interno e externo nos feitos em trâmite na CCAF. Em se tratando de conflito administrativo, é recomendável que sejam informados representantes de órgãos como o Tribunal de Contas e o Ministério Público, por exemplo, sobre a instauração do processo na CCAF, convidando-os, inclusive para participar das reuniões conciliatórias. Em se tratando de conflitos envolvendo entes públicos, se recomenda a transparência adequada quanto aos entendimentos havidos para a sua solução. Nessas reuniões, ocorre produção de informações técnicas pelos órgãos e entidades públicas interessadas a respeito das matérias controvertidas, de interesse comum das partes conflitantes. Além disso, o movimento em direção à participação dos órgãos de controle possibilita maior abertura ao diálogo entre as partes, com a possibilidade de esclarecimento mais direto e informal quanto aos fatos relativos ao objeto do conflito”. FACCI, Lúcio Picanço. **Meios adequados de resolução de conflitos administrativos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 291.

A realização de audiências virtuais, por meio de intimações eletrônicas, encurtou fronteiras e estreitou laços, facilitando a comunicação entre as partes justamente em razão da evolução tecnológica.

Mesmo os cidadãos que ainda não têm acesso direto à internet e às redes sociais, podem utilizar o contato telefônico. Registra-se um significativo avanço, com a resolução de acordos relativos a questões repetitivas e simples através desses meios de comunicação.

Neste contexto, a atuação da Procuradoria Geral do Estado do Pará, através do Coordenador e Procurador do Estado Márcio Vasconcelos, é uma prova de que, mesmo em tempos de pandemia, não se deixou de celebrar acordos, ao contrário, houve inclusive um aumento no número de acordos realizados.

Outro fator fundamental – e que destacou a PGE do Pará em sua atuação institucional – é a análise prévia dos processos visando a selecionar aqueles nos quais a realização de acordos se mostrava factível, procurando pelo particular e oferecendo acordos para a resolução de forma célere e efetiva dos conflitos.

No estado do Rio de Janeiro, o êxito do funcionamento da CRLS decorre, em grande parte, da união entre os três entes da federação – União, estado e município – e dos órgãos institucionais. Acrescente-se a localização da Defensoria Pública estadual no prédio em que funciona a CRLS, o que também contribui de forma grandiosa para o cidadão assegurar o seu direito. Vale mencionar também, na área da educação, o protocolo de intenções celebrado entre o estado do Rio de Janeiro e a Defensoria Pública estadual.

Ademais, é necessário o monitoramento posterior à realização dos acordos, como a criação de um canal de comunicação, a fim de assegurar o seu efetivo cumprimento.

Outra contribuição para o resgate da confiança do particular consiste na previsão, no âmbito das respectivas procuradorias, de regulamentação específica para a interposição de recursos e peças de defesa, a fim de se concentrar nos casos que realmente exijam a atuação da Fazenda Pública.

No estado do Rio de Janeiro, foi editada a Resolução n. 4.099/2017, que regulamentou o procedimento para a não interposição de recurso judicial, objetivando-se sistematizar as hipóteses de descabimento e dispensa de recursos judiciais, a fim de evitar a multiplicação de recursos, em observância aos precedentes judiciais.

Além disso, a publicação dos acordos realizados nos *sites* das Procuradorias estaduais é fundamental para assegurar a transparência da atuação das câmaras, em observância ao princípio constitucional da publicidade (CF/1988, art. 37).

Assim, verifica-se que a atuação proativa da Administração Pública é o que se espera há tempos. Dessa forma, gradativamente, haverá o resgate da confiança do particular, pois sabedor de que não precisará esperar anos a fio até que haja a efetiva satisfação do seu direito.

## 5.2 Da proibição de comportamentos contraditórios por parte da Administração Pública

Ademais, o dever de observância aos atos administrativos anteriormente praticados em casos análogos é extremamente importante, considerando que a Administração Pública, em respeito à isonomia, à moralidade, à boa-fé, à eficiência, à transparência e à estabilidade das relações jurídicas, não deve praticar atos contraditórios<sup>116</sup>.

Desta forma, caso um acordo seja realizado, tendo em vista o posicionamento da Administração Pública sobre determinada matéria, o mesmo entendimento deverá ser observado nos casos posteriores, em razão da confiança legítima do particular e do dever de respeitar os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos<sup>117</sup>.

De acordo com José Afonso da Silva<sup>118</sup>, a aplicação dos princípios constitucionais no âmbito da Administração Pública, assim como o dever de respeito

---

<sup>116</sup> Segundo Egon Bockmann Moreira e Ana Lúcia Pretto Pereira: “se houve um dia em que o direito público brasileiro preocupava-se com temas tais como a hierarquia e a Supremacia da Administração Pública perante os cidadãos, passando depois pelo processo e consenso, hoje o foco central é a garantia da segurança nas relações jurídicas que envolvam os poderes públicos. Afinal de contas, pouco ou nada valerá a execução do princípio da legalidade em cenários de incerteza”. MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Ana Lúcia Pretto. Breves notas sobre a Lei n. 13.655, de 20 de abril de 2018. **Revista Eletrônica OAB/RJ** – edição especial de infraestrutura. Disponível em: <http://revistaeletronica.oabrj.org.br>. Acesso em: 30 dez. 2021.

<sup>117</sup> Inclusive, no âmbito da CCAF, Lúcio Picanço Facci observa: “no meio da reunião realizada na CCAF, a qual tive a oportunidade de observar, conforme narrado no tópico anterior, a representante jurídica de uma das entidades presentes à reunião alertou a todos quanto à importância do caso, pois a solução dada ao mesmo poderia servir como precedente nos demais casos semelhantes. [...] A fala da Procuradora Federal aprofunda a questão, pois problematiza qual seria o grau de vinculação da Administração Pública Federal quanto ao conteúdo dos acordos firmados na CCAF”. FACCI, Lúcio Picanço. **Meios adequados de resolução de conflitos administrativos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 188.

<sup>118</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 605.

aos direitos fundamentais dos administrados impedem que o Poder Público deixe de observar os mandamentos constitucionais sob a alegação de preservação do erário.

Dever este diretamente relacionado à teoria das autolimitações administrativas, que veda a prática de comportamentos contraditórios no âmbito da Administração Pública, impedindo a aplicação de entendimentos divergentes em relação aos anteriormente fixados em sede administrativa<sup>119</sup>.

Alexandre dos Santos de Aragão<sup>120</sup>, ao discorrer sobre a teoria, sublinha que o objetivo é assegurar a razoabilidade, a coerência e a isonomia no tratamento conferido pela Administração Pública aos cidadãos, expressão do Estado Democrático de Direito e do devido processo legal substancial. Afirma, ainda, que a aplicação da teoria das autolimitações administrativas requer a observância de dois requisitos fundamentais: as identidades subjetiva e objetiva.

Entende-se por identidade subjetiva aquela relacionada entre o emissor do ato anterior e o que proferiu o ato posterior, ou seja, em ambos deve ser a mesma Administração Pública federal, estadual ou municipal.

Assim, ainda que decorrente de órgãos administrativos distintos, com atribuições diversas, os precedentes administrativos devem ser respeitados quando da realização dos acordos, eis que a Administração Pública é uma em suas respectivas esferas federal, estaduais e municipais<sup>121</sup>.

Em relação à identidade objetiva, o pressuposto fático para a emissão dos dois atos administrativos deve ser similar, ou seja, deve existir uma semelhança entre as

---

<sup>119</sup> No âmbito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, são fixados Enunciados e Orientações Administrativas, objetivando-se consolidar o entendimento da Administração Pública sobre determinadas matérias consideradas relevantes e recorrentes. Além disso, encontram-se disponíveis para visualização os Pareceres Normativos, que também visam fixar o posicionamento a respeito de um determinado tema. PROCURADORIA Geral do Estado do Rio de Janeiro. **Enunciados**. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/entendimentos/>. Acesso em: 31 dez. 2021.

<sup>120</sup> ARAGÃO, Alexandre dos Santos de. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, n. 14, maio-jun.-jul. 2008, p. 2. Salvador: Bahia. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=290>. Acesso em: 30 dez. 2021.

<sup>121</sup> Segundo Alexandre dos Santos Aragão: “em algumas situações, poderia haver dúvida no atendimento a esse requisito em razão de as decisões potencialmente contraditórias emanarem de órgãos administrativos distintos. Ocorre, entretanto, que nessas situações, a dúvida não tem razão de ser porquanto a mesma Administração Pública equivale a dizer a mesma pessoa jurídica administrativa, uma vez que é a Administração Pública que tem personalidade jurídica, devendo todos os seus órgãos atuar coordenadamente, não sendo possível dizer que falta identidade subjetiva quando se alegar frente a um órgão precedente emitido por um outro órgão. ARAGÃO, Alexandre dos Santos de. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, n. 14, maio-jun.-jul. 2008, p. 2. Salvador: Bahia. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=290>. Acesso em: 30 dez. 2021.

circunstâncias que deram lugar a ambos os casos, na medida em que a Administração Pública não pode atuar de uma maneira num caso, e, em seguida, de forma diversa numa situação similar, violando a confiança legítima do particular, a isonomia e a moralidade, dentre outros mandamentos constitucionais.

Para Marçal Justen Filho<sup>122</sup>, o princípio da moralidade pode ser analisado sob diversos ângulos, dentre eles, o respeito ao interesse privado e à boa-fé, na medida em que a Administração Pública deve prestigiar os interesses dos administrados e agir com lealdade, satisfazendo as expectativas legítimas dos particulares.

A boa-fé objetiva, prevista nos arts. 113, 187 e 422 do Código Civil, e seus deveres correlatos – como lealdade, transparência e colaboração – não devem se limitar ao âmbito privado, mas abranger também a esfera pública. Neste sentido, a Lei n. 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, IV, é expressa: a Administração Pública deve atuar segundo os padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé<sup>123</sup>.

Nesta linha de pensamento e visando assegurar a estabilidade dos entendimentos fixados nos acordos firmados, a Lei Complementar n. 144/2018, que instituiu, no estado de Goiás, a Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Estadual, previu, em seu 28<sup>124</sup>, o incidente de uniformização de entendimento administrativo, a ser requerido em até dez dias a partir da decisão proferida pela câmara. Deve, ainda, ser instruído com a decisão paradigma divergente

---

<sup>122</sup> Segundo o autor, “o cumprimento do interesse público pressupõe consideração ao interesse particular dos administrados. Um dos mais graves atentados à moralidade pública consiste no sacrifício prepotente, desnecessário ou desarrazoado de interesse privado. O Estado não existe contra o particular, mas para o particular. JUSTEN FILHO, Marçal. Algumas considerações acerca das licitações em matéria de concessão de serviços públicos. **Revista Brasileira de Direito Público** (RBDF), Belo Horizonte, ano 2, p.143, out.-dez.

<sup>123</sup> Anderson Schreiber esclarece: “mesmo aqueles que restringem a aplicabilidade da boa-fé objetiva às relações privadas devem admitir a incidência do princípio de proibição do comportamento contraditório em relações de direito público, seja como expressão de institutos verdadeiramente publicísticos (como a moralidade administrativa e a igualdade dos administrados em face da Administração Pública) ou como resultado da direta aplicação do valor constitucional da solidariedade social”. SCHREIBER, Anderson. **A proibição de comportamento contraditório** – tutela da confiança e *venire contra factum proprium*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 212.

<sup>124</sup> De acordo com o art. 28: “Fica instituído o Incidente de Uniformização de Entendimento Administrativo, com efeito suspensivo, a ser requerido no prazo de 10 (dez) dias, a partir de decisão proferida pela CCMA. § 1º O pedido para a instauração do Incidente será dirigido à CCMA que proferiu a decisão, que, se não a reconsiderar no prazo de 5 (cinco) dias, o encaminhará ao Procurador-Geral do Estado, para decisão final e irrecurável. § 2º O Incidente de Uniformização de Entendimento Administrativo deve ser instruído com a decisão paradigma divergente da CCMA e demonstração dos pontos de suficiente semelhança ou de identidade com o caso da parte inconformada, com apontamento da divergência significativa na solução adotada em relação à decisão paradigma. § 3º As divergências suscitadas podem ter por objeto razões de legalidade ou de conveniência e/ou oportunidade.

da CCMA, para demonstrar as semelhanças ou identidade com o caso que se pretende alterar, através da divergência significativa entre a solução adotada e a decisão paradigma, que poderá basear-se em razões de legalidade ou de conveniência e/ou oportunidade. O incidente terá efeito suspensivo e, se a Câmara não reconsiderar sua decisão em até cinco dias, será encaminhado ao Procurador-Geral do Estado para prolatar a decisão final da qual não caberá recurso em âmbito administrativo.

A necessidade de se observar os precedentes em âmbito administrativo encontra paralelo com o incidente de uniformização de jurisprudência, previsto nos arts. 476 a 479<sup>125</sup>, do CPC/1973, e com o incidente de resolução de demandas repetitivas<sup>126</sup>, previsto nos arts. 976 a 987 do CPC/2015<sup>127</sup>.

---

<sup>125</sup> BRASIL. Código de Processo Civil (1973). “Art. 476. Compete a qualquer juiz, ao dar o voto na turma, câmara, ou grupo de câmaras, solicitar o pronunciamento prévio do tribunal acerca da interpretação do direito quando: I – verificar que, a seu respeito, ocorre divergência; II – no julgamento recorrido a interpretação for diversa da que lhe haja dado outra turma, câmara, grupo de câmaras ou câmaras cíveis reunidas. Parágrafo único. A parte poderá, ao arrazoar o recurso ou em petição avulsa, requerer, fundamentadamente, que o julgamento obedeça ao disposto neste artigo;” “Art. 477. Reconhecida a divergência, será lavrado o acórdão, indo os autos ao presidente do tribunal para designar a sessão de julgamento. A secretaria distribuirá a todos os juízes cópia do acórdão;” “Art. 478. O tribunal, reconhecendo a divergência, dará a interpretação a ser observada, cabendo a cada juiz emitir o seu voto em exposição fundamentada. Parágrafo único. Em qualquer caso, será ouvido o chefe do Ministério Público que funciona perante o tribunal;” “Art. 479. O julgamento, tomado pelo voto da maioria absoluta dos membros que integram o tribunal, será objeto de súmula e constituirá precedente na uniformização da jurisprudência. Parágrafo único. Os regimentos internos disporão sobre a publicação no órgão oficial das súmulas de jurisprudência predominante.

<sup>126</sup> Paulo Cezar Pinheiro Carneiro ensina: “o incidente de resolução de demandas repetitivas, conhecido como IRDR, é o mais importante mecanismo concebido pelo novo CPC para formação de precedente vinculativo, tendo, inclusive, caráter preventivo. Ele integra o sistema concebido para a formação de decisões vinculantes, que compreende: art. 927, I – as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; II – os enunciados de súmulas vinculantes; III – os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; IV – os enunciados de súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional, inclusive sobre repercussão geral ( art. 1.035, 11), e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; V– a orientação do plenário e do órgão especial no âmbito dos tribunais aos quais estiverem vinculados os demais órgãos, inclusive as súmulas emanadas dos tribunais de segunda instância, em geral (art. 926, 1º). O IRDR possui a vantagem, face aos demais mecanismos, de permitir a formação do precedente logo na fase inicial do processo, a partir do primeiro grau de jurisdição – sem que haja necessidade, sequer, da existência de tramitação do processo em segundo grau – desde que estejam presentes, simultaneamente, os seguintes requisitos (i) efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão de direito (art. 976, I); (ii) risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica (art. 976, II); (iii) inexistência de afetação de recurso para definição da mesma tese, em sede de recurso extraordinário ou especial repetitivos ( art. 976, 4º). CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **O novo processo civil brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 124-125.

<sup>127</sup> Sobre o tema, Aluisio Gonçalves de Castro Mendes: “o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas encontra-se regulado em doze arts. (976 a 987), no novo CPC. Embora tenha sido objeto de discussões ao longo da tramitação legislativa, é um instrumento novo no ordenamento brasileiro e que também não seguiu um padrão completamente coincidente com os meios existentes no direito estrangeiro, notadamente sua principal fonte externa, ou seja, o *Musterverfahren* (Procedimento Modelo) alemão [...] Busca-se, assim, a racionalização e a eficiência dos meios processuais, que

Para Aluísio Gonçalves de Castro Mendes<sup>128</sup>, a realidade do século XXI demanda a conjugação de elementos que confluem para o aumento progressivo dos conflitos em massa e da busca por mecanismos de solução dos conflitos em escala.

No âmbito jurisprudencial, verifica-se a necessidade de se observar a segurança jurídica no campo da Administração Pública<sup>129</sup>. Sobre o tema, cumpre mencionar a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o recurso de agravo interposto em face de decisão denegatória de recurso especial, de Relatoria

---

precisam se reinventar para fazer frente às novas demandas. Neste cenário, é que se inserem os mecanismos que possam tentar realizar a árdua tarefa de julgar os litígios envolvendo direitos individuais homogêneos de centenas, milhares ou milhões de pessoas, mediante uma ou poucas ações coletivas ou outros meios de resolução coletiva de demandas repetitivas, de massa ou plúrimas. E também os instrumentos voltados para a solução de questões comuns enfrentadas pelos órgãos judiciários, ainda que em demandas heterogêneas, com o escopo de se garantir, ao mesmo tempo, a economia processual e o princípio da isonomia”. CASTRO, Aluisio Gonçalves de. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas** – sistematização, análise e interpretação do novo instituto processual. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 2-3.

<sup>128</sup> MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas** – sistematização, análise e interpretação do novo instituto processual. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 3.

<sup>129</sup> Neste sentido, vale citar as ementas dos seguintes julgados: REsp 1837775 / PB – RECURSO ESPECIAL 2019/0273485-4 TRIBUTÁRIO. Rel. Exmo. MAURO CAMPBELL MARQUES, 2ª Turma, j. 02/02/2021, public. DJe 10/02/2021. RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO N. 3 DO STJ. CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CEBAS. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL. ANÁLISE DO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DA LEI N. 12.101/2009 PARA FINS DE IMUNIDADE TRIBUTÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7 DO STJ. DIVERGÊNCIA INTERPRETATIVA NÃO COMPROVADA. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA. 1. Os atos administrativos gozam do atributo de presunção de legitimidade. Contudo, essa presunção tem caráter relativo (*juris tantum*) podendo ser afastada por prova em contrário. 2. A despeito do deferimento do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social à recorrente pela **Administração Pública**, as instâncias judiciais ordinárias atestaram o não preenchimento dos requisitos para o deferimento da certificação necessária ao gozo do benefício fiscal de imunidade tributária, de modo que restou afastada a presunção de legitimidade do ato administrativo, hipótese plenamente possível em razão da sujeição dos atos administrativos ao controle judicial, sobretudo no aspecto da legalidade. Diante desse contexto, não cabe a esta Corte infirmar a conclusão do acórdão recorrido quanto ao não preenchimento dos requisitos legais da Lei n. 12.101/2009, mormente aqueles relativos à remuneração dos membros do conselho fiscal da entidade e à regularidade da escrituração fiscal, uma vez que tal exame foi realizada **na** origem com base no estatuto social da entidade, cujo exame não cabe em sede de recurso especial em razão do óbice inscrito **na** Súmula n. 7 desta Corte. 3. O julgado paradigma citado pela recorrente (TRF da 4ª Região, Apelação Cível n. 5000389-68.2017.4.04.7011) entendeu que a presunção de legitimidade da qual goza o CEBAS não foi infirmada **na** ocasião por prova em contrário, diferentemente do caso em análise onde os órgãos judiciais aferiram a documentação da entidade e constataram o não preenchimento dos requisitos para a concessão do benefício fiscal. Sendo assim, seja por ausência de similitude entre os casos comparados, seja em razão da impossibilidade de análise de matéria fático-probatória em sede de recurso especial, não é possível conhecer da alegada divergência interpretativa. 4. A superveniência de eventual deferimento de renovação do CEBAS à recorrente por parte da **Administração Pública** não possibilita o conhecimento do presente recurso especial, o qual se insurge **contra** acórdão lastreado em exame de matéria fático-probatória. Contudo, a entidade poderá se valer da novel certificação para os efeitos fiscais que lhe são próprios, uma vez que a **Administração Pública** não se oporá a ato por ela expedido, seja por mera coerência lógica, seja em razão da impossibilidade do **venire contra factum proprium**, salvo, como já ressaltado alhures, em decorrência do princípio da autotutela que permite à **Administração** o controle dos seus próprios atos. 5. Recurso especial não conhecido.

do Ministro Herman Benjamin (AREsp 1522047/RS<sup>130</sup>), oriundo de ação de cobrança ajuizada pela Câmara de Dirigentes Lojistas de Caxias do Sul em face do Município de Caxias do Sul/RS, sob a alegação da existência de inadimplemento no valor de R\$ 64.148,94, relacionado ao Convênio n. 16.644/2013, cujo objeto era a realização do evento "Natal Brilha Caxias do Sul 2013". Entendeu-se que inobstante o convênio tenha sido celebrado sem licitação, o ente público deveria pagar pelos serviços prestados, ressalvando-se as hipóteses de má-fé ou caso o particular tenha contribuído para a nulidade.

No caso em estudo, o Município alegou que o convênio não fora firmado em razão de pendências referentes à prestação de contas relativas a instrumentos firmados anteriormente, contudo, pagou R\$ 35.851,06, e atestou, expressamente, que o convênio fora realizado, agindo de forma contraditória.

Diante disso, o Tribunal *a quo* entendeu que “o instituto denominado *venire contra factum proprium*, o qual proíbe comportamento contraditório, é corolário do princípio da boa-fé objetiva e da tutela da confiança”. O STJ conheceu do agravo interposto e negou provimento ao Recurso Especial, conhecido parcialmente.

---

<sup>130</sup> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE COBRANÇA. CONVÊNIO PARA REALIZAÇÃO DE EVENTO NATALINO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. BOA-FÉ DO CONTRATADO RECONHECIDA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. DEVER DA **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA** DE INDENIZAR. PAGAMENTO DOS SERVIÇOS PRESTADOS SEM QUALQUER MARGEM DE LUCRO. PRINCÍPIO DO NÃO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. Na origem, cuida-se de Ação de Cobrança ajuizada pela Câmara de Dirigentes Lojistas de Caxias do Sul **contra** o Município de Caxias do Sul/RS, em razão de inadimplemento no valor de R\$ 64.148,94, referente à Minuta de Convênio 16644/2013, firmada para a realização do evento "Natal Brilha Caxias do Sul 2013". 2. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul confirmou a sentença que julgou procedente o pedido: "verifico que o Município alegou que o Convênio não foi firmado em razão de pendências de prestações de contas de convênios firmados anteriormente entre os litigantes. Ocorre que, mesmo o réu não reconhecendo a realização de Convênio, pagou à autora a quantia de R\$ 35.851,06 (fl. 214), conforme o documento da fl. 213, no qual afirma expressamente que o objeto do Convênio foi realizado, agindo de maneira contraditória. O instituto denominado *venire contra factum proprium*, o qual proíbe comportamento contraditório, é corolário do princípio da boa-fé objetiva e da tutela da confiança". 3. Apreciar a alegação do recorrente de que “não ocorreu o contrato ou parceria nem do ponto de vista formal, nem do ponto de vista do ânimo [...] não há de prosperar a tese de indenização em razão de ajuste que nunca chegou a existir” implica o revolvimento das provas juntadas nos autos, o que forçosamente enseja rediscussão de matéria fático-probatória, inviável, na espécie, ante o óbice da Súmula 7 do STJ. 4. É pacífico no STJ que, embora o contrato ou convênio tenha sido realizado com a **Administração** sem prévia licitação, o ente público não poderá deixar de efetuar o pagamento pelos serviços efetiva e comprovadamente prestados, ressalvadas as hipóteses de má-fé ou de ter o particular concorrido para a nulidade. Nesses casos excepcionais, o pagamento, à título de ressarcimento, será realizado "pelo custo básico do que foi produzido, sem qualquer margem de lucro" (REsp 1.153.337/AC, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJe 24/5/2012, grifo acrescentado). 5. Agravo conhecido para conhecer parcialmente do Recurso Especial e, nessa parte, negar-lhe provimento.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, também foi localizada a aplicação do instituto, no julgamento do Agravo Regimental em sede do Mandado de Segurança n. 31.695 AgR/DF<sup>131</sup>, da relatoria do Ministro Celso de Mello.

No caso, o Tribunal *a quo* havia concedido a segurança, razão pela qual a União recorreu sob o fundamento de que, quando o cálculo do percentual de vagas para deficientes resultar em décimos de uma vaga, a reserva de vaga viola o princípio da razoabilidade, eis que o impetrante acabou sendo indevidamente privilegiado, na medida em que, ao deixar de se submeter à ordem de classificação e às regras do edital acerca da nomeação, impostas a todos os candidatos inscritos, inclusive aos portadores de necessidades especiais, ensejou a violação ao princípio da igualdade e da razoabilidade.

A Segunda Turma do STF negou provimento ao Agravo Regimental ora interposto sob o fundamento de que o ato questionado introduziu, no âmbito das relações de direito administrativo entre o poder público e os candidatos inscritos no concurso, um fator de instabilidade e de incerteza, frustrando, ilegitimamente, as expectativas do recorrido, principalmente a cláusula geral do *nemo potest venire contra factum proprium*, que, além de consagrar a proibição do comportamento contraditório, traduz consequência derivada dos princípios da confiança e da boa-fé objetiva, que visam evitar que expectativas legítimas venham a ser posteriormente frustradas em razão de uma inesperada mudança de atitude conflitante com a conduta inicial.

Além disso, a necessidade de se observar a segurança jurídica está prevista no art. 30<sup>132</sup> da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n. 4.657/1942, com as alterações trazidas pela Lei n. 13.655/2018).

---

<sup>131</sup> EMENTA: Mandado de Segurança – Concurso Público – Pessoa portadora de deficiência – Reserva percentual de cargos e empregos públicos (CF, art. 37, VIII) – Candidato classificado em primeiro lugar para as vagas vinculadas a essa específica cláusula de reserva constitucional – estabelecimento, pelo edital e pela legislação pertinente, de parâmetros e serem respeitados pelo Poder Público (Lei n. 8.112/90, art. 5º, § 2º, e Decreto n. 3.298/99, art. 37, §§ 1º e 2º) – Direito público subjetivo à nomeação – A questão da vinculação jurídica da Administração Pública ao edital – precedentes – cláusula geral que consagra a proibição do comportamento contraditório – incidência dessa cláusula (“**NEMO POTEST VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM**”) nas relações jurídicas, inclusive nas de direito público que se estabelecem entre os administrados e o Poder Público – pretensão mandamental que se ajusta à diretriz jurisprudencial firmada pelo Supremo Tribunal Federal – Mandado de Segurança deferido – Interposição de recurso de agravo – recurso improvido. Julgamento: 03/02/2015; Public. 10/04/2015, Segunda Turma.

<sup>132</sup> BRASIL. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. “Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas”.

Neste sentido, o dispositivo impõe um dever de observância e de constante incremento da segurança jurídica, por parte da Administração Pública, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas às consultas formuladas no âmbito administrativo.

A estabilidade, afinal, não deve se restringir à esfera administrativa, mas também judicial, na medida em que a falta de segurança em relação às decisões proferidas pelo Poder Judiciário influencia, diretamente, na incerteza em relação à realização de determinado acordo, pois as partes acabam desconhecendo o posicionamento firmado pelo Poder Judiciário.

Neste sentido, a fim de assegurar a isonomia e a segurança jurídica, a utilização efetiva do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), previsto nos arts. 976 até 987, do CPC/2015, tem por objetivo a fixação, pelo Tribunal, da tese jurídica aplicável, dentro de sua área de jurisdição, a todos os processos pendentes e futuros que tratem da mesma questão de direito resolvida no IRDR.

Egon Bockmann Moreira e Ana Lucia Pretto Pereira<sup>133</sup> descrevem que a positivação da vinculação das autoridades administrativas às suas próprias decisões densifica, no plano normativo, o valor jurídico que veda ao agente público *venire contra factum proprium*, ainda que mude a figura pessoal do gestor ou o seu ânimo.

Sobre o tema, Marçal Justen Filho<sup>134</sup> afirma que um dos ângulos relevantes da boa-fé está diretamente relacionado ao princípio que veda a contraditoriedade, proibindo, assim, o *venire contra factum proprium*, na medida em que a Administração Pública não pode ignorar suas condutas anteriores, desconhecendo as orientações a serem transmitidas aos particulares. Ainda segundo o autor, há um dever de coerência para o futuro, que atinge o âmbito do princípio da moralidade<sup>135</sup>.

Para Lúcio Picanço Facci<sup>136</sup>, a vedação de *venire contra factum proprium* por parte da Administração Pública decorre ainda do princípio da impessoalidade, na

---

<sup>133</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Ana Lúcia Pretto. Breves notas sobre a Lei n. 13.655, de 20 de abril de 2018. **Revista Eletrônica OAB/RJ** – edição especial de infraestrutura. Disponível em: <http://revistaeletronica.oabrj.org.br>. Acesso em: 30 dez. 2021, p.18.

<sup>134</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Algumas considerações acerca das licitações em matéria de concessão de serviços públicos. **Revista Brasileira de Direito Público (RBDF)**, Belo Horizonte, ano 2, out.-dez. 2004, p. 142.

<sup>135</sup> Segundo Héctor A. Amaral, “o fato de que a Administração persiga o bem comum não autoriza a liberá-la de ataduras morais: o fim não justifica os meios”. AMARAL, Héctor A. **La doctrina de los propios actos y la administración pública**. Buenos Aires: Depalma, 1988, p. 52.

<sup>136</sup> FACCI, Lúcio Picanço. **Meios adequados de resolução de conflitos administrativos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 191.

medida em que as decisões administrativas sobre os mesmos fatos, ou fatos semelhantes, devem ser congruentes entre si.

### 5.3 Os acordos realizados são imutáveis ou poderão admitir novas negociações?

Partindo-se da premissa de que a Administração Pública deve observar os precedentes firmados em acordos a serem futuramente realizados em obediência à isonomia e à confiança legítima do particular, dentre outros, verifica-se a necessidade, igualmente, de serem irretroatáveis e irrevogáveis. Essa é a regra.

Desta forma, constata-se que um acordo oriundo da mediação/conciliação é vinculante para as partes que o celebraram e em face de terceiros.

Segundo Egon Bockmann Moreira e Leila Cuéllar<sup>137</sup>, após a assinatura do termo de acordo na mediação/conciliação, a discricionariedade futura é reduzida a zero, diante da existência de ato jurídico perfeito, válido e eficaz, notadamente porque houve a participação de outra parte, que também aderiu à sua irretroatabilidade e irrevogabilidade.

Trata-se de característica inerente à estabilidade das relações jurídicas e à própria segurança jurídica, sob pena de se desvirtuar a essência da utilização dos métodos adequados de resolução de conflitos, que é a busca pela paz social, com a satisfação de ambas as partes<sup>138</sup>.

Desta forma, em regra, apenas nos casos em que se verificar eventual nulidade absoluta, o acordo oriundo de mediação ou conciliação poderia ser questionado.

Contudo, em determinadas hipóteses referentes à celebração de acordos extrajudiciais em sede de contratações que se prolongam no tempo, com prazos que

---

<sup>137</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; CUÉLLAR, Leila. Direito administrativo e *Alternative Dispute Resolution*. In: **Administração pública e mediação**: notas fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 69.

<sup>138</sup> Ainda segundo Egon Bockmann Moreira e Leila Cuéllar, “a mediação, portanto, não pode ser vista de outra forma: os seus termos são naturalmente irretroatáveis e irrevogáveis. Tal como a arbitragem, as decisões negociais autocompositivas oriundas de processos de mediação precisam ser preservadas no tempo – independentemente da alteração futura da vontade das partes e/ou de seus sucessores e substitutos. Somente em caso de nulidades absolutas, a mediação pode ser posta em discussão. Isso, porém, não é uma peculiaridade do acordo celebrado pelas partes em sede de mediação, mas de todo e qualquer ato jurídico – seja ele emanado pelas próprias partes, seja pelo tribunal arbitral, seja pelo Poder Judiciário”. MOREIRA, Egon Bockmann; CUÉLLAR, Leila. Direito administrativo e *Alternative Dispute Resolution*. In: **Administração pública e mediação**: notas fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 69.

variam de cinco, dez e até mesmo vinte anos, desde que haja benefício às partes e respectivos consentimentos, seria possível serem excepcionalmente revistos?

É sabido que a Administração Pública vive uma época de rompimento de paradigma, da forma adversarial para a consensual, na medida em que se impõe a necessidade de adaptação à realidade. Ademais, os acordos não devem se limitar a resolver apenas os problemas que os antecederam, mas também prevenir eventuais litígios e criar novas soluções.

No âmbito das licitações e dos contratos, a inovação trazida pela Lei n. 14.133/2021 – que revogou a Lei n. 8.666/1993 – prevê, em seu art. 151<sup>139</sup>, a possibilidade de se utilizar os meios adequados de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente, a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.

Nesta ordem de ideias, questiona-se: os acordos envolvendo contratos que se protraem no tempo por 5, 10 e até mesmo 20 anos seriam imutáveis? Ou poderiam, excepcionalmente, admitir novas negociações?

Uma premissa é certa. A Administração Pública não pode ignorar os precedentes que deram origem aos acordos anteriores, na medida em que deve aplicar o mesmo raciocínio aos casos semelhantes posteriores.

Outro ponto igualmente correto: a Administração Pública deve observar e respeitar o que foi determinado no acordo, em prol da boa-fé e da segurança jurídica.

Contudo, a mutabilidade das relações sociais e do mercado, além da influência de fatores externos, por exemplo, a pandemia decorrente da Covid-19, podem levar determinado acordo realizado entre a Administração Pública e a contratada no âmbito de uma conciliação/mediação a não se revelar mais vantajoso às partes.

De acordo com a Lei n. 8.666/1993, art. 57, II<sup>140</sup>, os contratos poderão ser prorrogados, por iguais e sucessivos períodos, desde que comprovada a

---

<sup>139</sup> BRASIL. Lei n. 14.133/2021. “Art. 151. Nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem. Parágrafo único. Será aplicado o disposto no *caput* deste artigo às controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações”.

<sup>140</sup> BRASIL. Lei n. 8.666/1993. “Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: [...] II – à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;” (Redação dada pela Lei n. 9.648, de 1998).

vantajosidade e a economicidade, por até 60 meses<sup>141</sup>. A própria Lei<sup>142</sup> já estabelecia a possibilidade de alterar unilateral ou bilateralmente os contratos celebrados com a Administração Pública.

Inclusive, a Lei n. 8.666/1993, art. 65, II, prevê a possibilidade de alteração por meio de acordo entre as partes nas hipóteses nele previstas: i) quando a substituição da garantia de execução for conveniente; ii) na hipótese de modificação do regime de execução da obra ou serviço, e do modo de fornecimento, diante da verificação técnica da inaplicabilidade dos termos inicialmente contratados; iii) quando houver

---

<sup>141</sup> Registre-se, ainda, a eventual possibilidade de prorrogação excepcional por até doze meses, prevista no art. 57, § 4º: “Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do *caput* deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses”.

<sup>142</sup> BRASIL. Lei n. 8.666/93. “Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: I – unilateralmente pela Administração: a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos; b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei; II – por acordo das partes: a) quando conveniente a substituição da garantia de execução; b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários; c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço; d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei n. 8.883, de 1994) § 1º. O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos. § 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: (Redação dada pela Lei n. 9.648, de 1998) I – (VETADO) (Incluído pela Lei n. 9.648, de 1998) II – as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. (Incluído pela Lei n. 9.648, de 1998) § 3º. Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no § 1º deste artigo. § 4º. No caso de supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e posto no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente corrigidos, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados. § 5º. Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso. § 6º. Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial. § 7º (VETADO). § 8º. A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

necessidade de modificação da forma de pagamento, diante da ocorrência de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, sendo vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a respectiva contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço; iv) para o restabelecimento da relação inicialmente pactuada entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, a fim de ser mantido o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente contratado, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou até mesmo previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual<sup>143</sup>.

Uma hipótese recorrente no âmbito contratual envolvendo a Administração Pública refere-se à revisão dos contratos celebrados visando a restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro, diante do impacto gerado pela pandemia em todos os setores, inclusive envolvendo o poder público.

É sabido que o interesse público, por essência, é mutável e que a sua própria definição vem passando por uma releitura ao longo dos anos. Então, um acordo realizado numa determinada época poderá não mais atender, posteriormente, ainda que de forma parcial, os interesses de ambas as partes, por razões econômicas ou de planejamento.

Especificamente no campo das concessões, a mutabilidade, na prática, encontra-se inerente aos contratos celebrados com a Administração Pública, eis que possuem prazo muito longos, abrangendo o período de vinte anos<sup>144</sup>. Acrescente-se o fato de que as mudanças das condições da concessão decorrem, inclusive, da alteração da execução dos serviços públicos.

---

<sup>143</sup> Trata-se de materialização da cláusula *rebus sic stantibus*, prevista no art. 317 do Código Civil: “quando, por motivos imprevisíveis, sobrevier desproporção manifesta entre o valor da prestação devida e o do momento de sua execução, poderá o juiz corrigi-lo, a pedido da parte, de modo que assegure, quanto possível, o valor real da prestação”.

<sup>144</sup> Conforme leciona Marçal Justen Filho, “o contrato de concessão envolve, de genérico, longos prazos de vigência, o que propicia inevitável possibilidade de modificação das circunstâncias. Ao longo do tempo, podem cambiar as necessidades públicas, ser introduzidas novas exigências, produzirem-se novas soluções técnicas. Não é possível impor que, ao longo de vinte anos, sejam mantidas as mesmas condições contratuais originalmente impostas [...] Não é casual, aliás, que o problema das modificações seja muito mais sério nos contratos de maior duração (obras, geralmente) do que em outras modalidades, tais como compras”. JUSTEN FILHO, Marçal. Algumas considerações acerca das licitações em matéria de concessão de serviços públicos. **Revista Brasileira de Direito Público** (RBDF), Belo Horizonte, ano 2, p.143, out.-dez., p. 145.

Como exemplo, imaginemos que a Administração Pública e a empresa contratada tenham divergido sobre a aplicação de reajuste contratual inicialmente previsto no contrato, e que, em sessão de mediação ou conciliação entenderam, por meio de acordo, que seria melhor aplicar outro índice de reajuste. Posteriormente, as mesmas partes entendem que seria benéfico retornar ao índice inicialmente previsto no contrato. Será que o acordo realizado via mediação ou conciliação poderia ser revisto?

Em princípio, a regra é a irretratabilidade dos acordos realizados com a Administração Pública, em prol do princípio da segurança jurídica e da moralidade. Contudo, no campo negocial, e considerando-se o aspecto econômico, admite-se, excepcionalmente, a revisão dos acordos celebrados no âmbito da Lei n. 8.666/1993, desde que: (i) haja mútuo consentimento entre as partes envolvidas, ou seja, a Administração Pública e a contratada; (ii) o acordo tenha sido realizado extrajudicialmente, (iii) seja benéfico para ambas as partes.

Ademais, visando evitar eventual discussão a respeito da revisão do acordo, é recomendável a existência de previsão expressa no acordo a respeito da possibilidade de sua eventual modificação posterior mediante o consenso de ambas as partes.

Contudo, caso não tenha sido prevista essa possibilidade na minuta do acordo, ainda assim é possível revê-lo, desde que presentes os requisitos mencionados, eis que a realidade fática pode efetivamente ser alterada, ou seja, as circunstâncias presentes no momento da realização do acordo podem ser modificadas ao longo da sua execução, seja por fatores internos ou externos.

Traçando-se um paralelo com o plano processual, no caso das sentenças determinativas, o fenômeno também pode ser verificado pela cláusula *rebus sic stantibus*.

Desta forma, as partes poderão rever o acordo obtido através da utilização dos métodos consensuais de resolução de conflitos, mediante o preenchimento de determinados requisitos, a fim de obterem a melhor solução para determinada controvérsia.

#### **5.4 Negociação direta em sede de precatório**

Como forma de auxiliar na resolução consensual dos conflitos e otimizar o tempo para a percepção das quantias efetivamente devidas pela Fazenda Pública,

tem sido utilizada, com base nos arts. 97, § 8º, III e 102, § 1º<sup>145</sup>, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a negociação direta em sede de precatórios, no percentual de até 40%.

Trata-se da possibilidade de a Fazenda Pública e o credor do precatório negociarem, mediante critérios prévios, o pagamento através de acordo direto, perante o Juízo Auxiliar de Conciliação de Precatórios, por meio de uma redução máxima no percentual de até 40% do crédito atualizado.

Contudo, para viabilizar essa negociação, é necessária a inexistência em relação ao crédito de eventual recurso ou defesa judicial; devem ser observados ainda os requisitos previstos na regulamentação editada pelo ente da federação.

No estado do Mato Grosso do Sul, por exemplo, a Câmara Administrativa de Solução de Conflitos, através do EDITAL/CASC/PGE/MS/n. 001, de 15 de maio de 2019, divulgou a abertura de procedimento para a apresentação de pedidos de acordo direto em precatórios. Foram realizados 305 acordos, conforme se depreende da lista divulgada no *site*<sup>146</sup> da Procuradoria Geral do Estado do Mato Grosso do Sul.

Outro ponto importante do edital é que, se o acordo não for realizado, o precatório retorna à sua ordem cronológica, ou seja, a ordem de classificação é preservada, sem prejuízo à parte credora. Ademais, uma vez aceita a negociação direta em relação ao precatório, o credor deverá renunciar a qualquer discussão, impugnação, defesa ou recurso judicial ou administrativo, atual ou futuro, em relação ao crédito, inclusive, acerca dos critérios de apuração do valor devido, além de declarar sua expressa concordância em relação à retenção de contribuição previdenciária e do Imposto de Renda, caso sejam devidos, assim como eventuais

---

<sup>145</sup> BRASIL. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. “Art.102. Enquanto vigor o regime especial previsto nesta Emenda Constitucional, pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos que, nos termos do art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, forem destinados ao pagamento dos precatórios em mora serão utilizados no pagamento segundo a ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências dos créditos alimentares, e, nessas, as relativas à idade, ao estado de saúde e à deficiência, nos termos do § 2º do art. 100 da Constituição Federal, sobre todos os demais créditos de todos os anos. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 94, de 2016). § 1º. A aplicação dos recursos remanescentes, por opção a ser exercida por Estados, Distrito Federal e Municípios, por ato do respectivo Poder Executivo, observada a ordem de preferência dos credores, poderá ser destinada ao pagamento mediante acordos diretos, perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios, com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado, desde que em relação ao crédito não penda recurso ou defesa judicial e que sejam observados os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado (Numerado do parágrafo único pela Emenda constitucional n. 99, de 2017)”.

<sup>146</sup> MATO GROSSO DO SUL. **Procuradoria Geral do Estado**. Câmara Administrativa de Solução de Conflitos – Casc. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/servicos/casc-pge/>. Acesso em: 27 nov. 2021.

penhoras existentes cujos valores atualizados constem nos processos onde foram deferidas.

Trata-se de mecanismo previsto na CF/1988 objetivando minimizar o tempo de espera para o pagamento do precatório, e incentivando a negociação entre a Fazenda Pública e a parte credora.

## 6 CONCLUSÃO

Ao longo deste estudo, buscou-se demonstrar, por meio do funcionamento das câmaras administrativas de resolução de controvérsias, que a utilização dos métodos adequados de resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública é uma realidade que vem se desenvolvendo cada vez mais. Isto porque a Administração deve se adequar à realidade, adotar uma nova forma atuar, de resolver os litígios de forma consensual, com a participação do particular. Isso é um fato.

Também na esfera judicial, com a implantação dos CEJUSCs, vem sendo implementada a resolução consensual de controvérsias entre a Fazenda Pública e as partes envolvidas, uma importantíssima contribuição para a busca pela pacificação social e para o descongestionamento do Poder Judiciário.

A questão colocada é a existência de alguns desafios a serem enfrentados no campo da utilização dos métodos adequados de resolução de conflitos, notadamente, a possibilidade de serem revistos, mediante o mútuo consentimento, os acordos realizados extrajudicialmente pela Administração Pública no exercício de sua competência negocial.

O mútuo consentimento é requisito essencial para a possibilidade de se rever acordos anteriormente firmados, na medida em que a regra é que a Administração Pública não pode praticar comportamentos contraditórios (vedação de *venire contra factum proprium*), devendo observar os precedentes estabelecidos em acordos já realizados, em prol da segurança jurídica, da boa-fé, da moralidade e da confiança legítima do particular.

Registre-se, ainda, que a possibilidade de se realizar a negociação direta em sede de precatório, a atuação proativa da Administração Pública mediante a análise prévia dos processos e buscando o particular para oferecer acordo, a celebração de protocolos institucionais, de convênios e de parcerias entre os entes da federação, têm contribuído de forma salutar para incrementar a resolução consensual das controvérsias.

A união entre os entes e os órgãos é fator decisivo para se concretizar a consensualidade. Vivemos numa época entrelaçados em inúmeras redes, em meio a um desenvolvimento digital forçado por conta da pandemia da Covid-19, pois o que naturalmente iria acontecer num período de cinco a dez anos, foi antecipado para o curtíssimo prazo de um ano.

Além disso, a humanidade percebeu, ainda que de forma incisiva, que não vale a pena litigar por tudo e qualquer coisa, e que, muitas vezes, é mais importante obter um acordo a litigar por anos num processo judicial em que os recursos e a retórica das partes acabam perpetuando discussões infundáveis.

Desta forma, a concretização das medidas para a autocomposição deve considerar não mais aquela Administração Pública tradicional, com a legalidade fechada, hierarquizada, mas a que vem se modificando ao longo do tempo, mais aberta, negocial e que preza pela boa administração e incentiva a participação popular, no qual as decisões são construídas em conjunto, mediante o consenso.

## REFERÊNCIAS

ALVIM, Rafael da Silva. Ineficiência e Prevenção na Administração Pública. Rio de Janeiro: APERJ. **Revista de Direito** – Associação dos Procuradores do Estado do Rio de Janeiro, v. XXIV, Direito Administrativo, 2016.

AGÊNCIA PARÁ. **PGE aumenta quantidade de acordos judiciais na quarentena**. Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem garantiu 300 atendimentos e cerca de 110 acordos judiciais nas últimas semanas. 28 abr. 2020. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/19192/>. Acesso em: 30 dez. 2021.

AMARAL, Héctor A. **La doctrina de los propios actos y la administración pública**. Buenos Aires: Depalma, 1988.

ARAGÃO, Alexandre dos Santos de. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, n. 14, maio-jun.-jul. 2008, p. 2. Salvador: Bahia. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=290>. Acesso em: 30 dez. 2021.

AZEVEDO, André Gomma de. Perspectivas deontológicas do exercício profissional da magistratura: apontamentos sobre a administração de processos: apontamentos sobre a administração de processos autocompositivos. **Revista do Conselho da Justiça Federal** (CEJ), Brasília, n. 24, p. 20, jan.-mar.

BAPTISTA, Patricia Ferreira. **Transformações do direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **O constitucionalismo democrático no Brasil**: crônica de um sucesso imprevisto. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/tvdireito/luis-roberto-barroso/o-constitucionalismo-democratico-no-brasil-cronica-de-um-sucesso-imprevisto>. Acesso em: 04 jul. 2020.

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário não conhecido, j. 04-06-2002, public. 21-06-2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=258322>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Cejusc Fazenda Pública** – Capital Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Conciliacao/CejuscFazendaPublica>. Acesso em: 31 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça da Paraíba. **Cejusc Fazendário**. Nupemec discute dinamizar ações do Cejusc fazendário com ênfase na saúde. Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/tags/cejusc-fazendario>. Acesso em: 31 dez. 2021.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CANOTILHO, J.J Gomes. **Constitucionalismo e geologia da good governance**. In: CANOTILHO, J.J Gomes. Brancosos e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 2002.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **Acesso à justiça: Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **O novo processo civil brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **O Estado em juízo no Novo CPC**. São Paulo: Atlas, 2016.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2021**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/relatorio-justica-em-numeros2021-081021.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

DI SALVO, Sílvia Helena Picarelli Gonçalves Johonson. **Mediação na administração pública brasileira – o desenho institucional e procedimental**. São Paulo: Almedina, 2018.

FACCI, Lúcio Picanço. **Meios adequados de resolução de conflitos administrativos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

FENOLL, Jordi Nieva. Problemi dei nostri tempi. *In: La mediazione: uma alternativa ragionevole al processo?* v. 67, n. 4, p.1.327-1.344, Itália: Giuffré, Dicembre 2013.

FISS, Owen. Against Settlement. **The Yale Law Journal**, 93, n. 6, maio, 1984.

FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil e análise econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GUEDES, João Bernardo Antunes de Azevedo. **Direito fundamental à boa administração pública: análise da gestão e condução dos certames licitatórios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

HILL, Flávia Pereira. **O direito processual transnacional como forma de acesso à justiça no século XXI**: os reflexos e desafios da sociedade contemporânea para o direito processual civil e a concepção de um título executivo transnacional. Rio de Janeiro: GZ, 2013.

HILL, Flávia Pereira; CAMPISTA, Fábio Farias; BEM, Camila de Castro Barbosa Bissoli do. A duração razoável do processo e os parâmetros jurisprudenciais dos tribunais internacionais de direitos humanos. **Revista Brasileira de Direito Processual** (RBDPro). Belo Horizonte, ano 25, n. 99, jul.-set. 2017.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia** (2016/C 202/02). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>. Acesso em: 04 jul.2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. Algumas considerações acerca das licitações em matéria de concessão de serviços públicos. **Revista Brasileira de Direito Público** (RBDF), Belo Horizonte, ano 2, out.-dez. 2004.

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

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil** – teoria do processo civil. v. 1. 2. ed. São Paulo: RT, 2016.

MATO GROSSO DO SUL. **Procuradoria Geral do Estado**. Câmara Administrativa de Solução de Conflitos – Casc. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/servicos/casc-pge/>. Acesso em: 27 nov. 2021.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 8. ed. São Paulo: RT, 2004.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas** – sistematização, análise e interpretação do novo instituto processual. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MOREIRA, Egon Bockmann; CUÉLLAR, Leila. Direito administrativo e Alternative Dispute Resolution. In: **Administração pública e mediação**: notas fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Ana Lúcia Pretto. Breves notas sobre a Lei n. 13.655, de 20 de abril de 2018. **Revista Eletrônica OAB/RJ** – edição especial de infraestrutura. Disponível em: <http://revistaeletronica.oabrj.org.br>. Acesso em: 30 dez. 2021.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **O futuro da justiça**: alguns mitos. RDC n. 6, jul-ago. 2000, v. 31. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RDC\\_06\\_36.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDC_06_36.pdf). Acesso em: 04 jul. 2020.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. O futuro da justiça: alguns mitos. In: **Temas de Direito Processual**, 8ª série. São Paulo: Saraiva, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Para a compreensão do direito pós-moderno. In: **Revista de Direito Público da Economia (RDPE)**. Belo Horizonte, v. II, out.-dez. 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2014.

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

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **A releitura do princípio do acesso à justiça e o redimensionamento da intervenção judicial na resolução dos conflitos na contemporaneidade**. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/3/2019\\_03\\_0791\\_0830.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/3/2019_03_0791_0830.pdf). Acesso em: 04 jul. 2020.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MAZZOLA, Marcelo. **Manual de mediação e arbitragem**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2019.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. Goiás. **Termos de acordos, ajustamento de conduta, cooperação e aditivos**. 14 jun. 2021. Disponível em: <https://www.procuradoria.go.gov.br/noticias/2978-termos-de-acordos,-ajustamento-de-conduta-e-aditivo.html?highlight=WyJ0ZXJtb3MiXQ==>. Acesso em: 21 nov. 2021.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. Rio de Janeiro. **Enunciados**. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/entendimentos/>. Acesso em: 31 dez. 2021.

RODRIGUES, Marco Antônio dos Santos. **A Fazenda Pública no processo civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016.

SCHREIBER, Anderson. **A proibição de comportamento contraditório** – tutela da confiança e venire contra factum proprium. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SECRETARIA de Estado de Saúde – Subsecretaria Jurídica – Câmara de Resolução de Litígios de Saúde – interior – maio 2021.

SILVA, Diógenes Ivo Fernandes de Sousa. **Reflexões sobre a advocacia pública na lei de mediação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Paulo E. A. **Gerenciamento de processos judiciais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito administrativo regulatório**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

SOUZA, Luciana Moessa de. **Resolução consensual de conflitos envolvendo políticas públicas**. Brasília, Fundação Universidade de Brasília (FUB), 2014.

TEPEDINO, Gustavo. **Consensualismo na arbitragem e teoria do grupo de sociedades**. São Paulo: RT, 2011.

TUCCI, Rogério Cruz e. **Tempo e processo**. São Paulo: RT, 1997.

WATANABE, Kazuo. **Cultura da sentença e cultura da pacificação**. Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover. São Paulo: DPJ, 2005.

WATANABE, Kazuo. Política pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. **Revista de Processo**, ano 136, v. 195, São Paulo, 2011.

#### **Referências normativas**

##### **(Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT)**

ABNT NBR 6023: 2018 – Informação e documentação – Referências – elaboração

ABNT NBR 6022:2018 – Informação e documentação – Artigo em publicação periódica técnica e/ou científica – Apresentação

ABNT NBR 6027: 2012 – Informação e documentação – Informação e documentação – Sumário – Apresentação

ABNT NBR 14724: 2011 – Informação e documentação – Trabalhos acadêmicos – Apresentação

ABNT NBR 15287: 2011 – Informação e documentação – Projetos de pesquisa – Apresentação

ABNT NBR 6034: 2005 – Informação e documentação – Índice – Apresentação

ABNT NBR 12225: 2004 – Informação e documentação – Lombada – Apresentação

ABNT NBR 6024: 2003 – Informação e documentação – Numeração progressiva das seções de um documento escrito – Apresentação

ABNT NBR 6028: 2003 – Informação e documentação – Resumo – Apresentação

ABNT NBR 10520: 2002 – Informação e documentação – Citações em documentos – Apresentação

**ANEXO**

**RELATÓRIO CONSOLIDADO CRLS – INTERIOR**

Informações extraídas, na íntegra, do estudo realizado pela Secretaria de Estado de Saúde – Subsecretaria Jurídica – Câmara de Resolução de Litígios de Saúde – CRLS Interior, p. 21.

2015	TOTAL DE ATENDIMENTOS: 394
	TOTAL DE PRODUTOS GERAL: 925
	TOTAL DE ENCAMINHAMENTOS ADMINISTRATIVOS: 326
	PERCENTUAL DE ENCAMINHAMENTOS ADMINISTRATIVOS: 35,6%
2016	TOTAL DE ATENDIMENTOS: 2500
	TOTAL DE PRODUTOS GERAL: 5389
	TOTAL DE ENCAMINHAMENTOS ADMINISTRATIVOS: 1583
	PERCENTUAL DE ENCAMINHAMENTOS ADMINISTRATIVOS: 29,0%
2017	TOTAL DE ATENDIMENTOS: 4480
	TOTAL DE PRODUTOS GERAL: 9107
	TOTAL DE ENCAMINHAMENTOS ADMINISTRATIVOS: 4399
	PERCENTUAL DE ENCAMINHAMENTOS ADMINISTRATIVOS: 48,4%
2018	TOTAL DE ATENDIMENTOS: 7180
	TOTAL DE PRODUTOS GERAL: 12710
	TOTAL DE ENCAMINHAMENTOS ADMINISTRATIVOS: 8259
	PERCENTUAL DE ENCAMINHAMENTOS ADMINISTRATIVOS: 65,16%
2019	TOTAL DE ATENDIMENTOS: 7489
	TOTAL DE PRODUTOS GERAL: 12966
	TOTAL DE ENCAMINHAMENTOS ADMINISTRATIVOS: 7655
	PERCENTUAL DE ENCAMINHAMENTOS ADMINISTRATIVOS: 59,08%
2020	TOTAL DE ATENDIMENTOS: 3.382
	TOTAL DE PRODUTOS GERAL: 5.611
	TOTAL DE ENCAMINHAMENTOS ADMINISTRATIVOS: 3.138
	PERCENTUAL DE ENCAMINHAMENTOS ADMINISTRATIVOS: 56,23%
2021 (jan-abr)	TOTAL DE ATENDIMENTOS: 1.092
	TOTAL DE PRODUTOS GERAL: 1.986
	TOTAL DE ENCAMINHAMENTOS ADMINISTRATIVOS: 1.108
	PERCENTUAL DE ENCAMINHAMENTOS ADMINISTRATIVOS: 56,36%
GERAL TOTAL DE ATENDIMENTOS: 15.646	
TOTAL DE PRODUTOS GERAL: 30.117	
TOTAL DE ENCAMINHAMENTOS ADMINISTRATIVOS: 15.652	

PERCENTUAL DE ENCAMINHAMENTOS ADMINISTRATIVOS: 52,1%
--

Analisando-se os núcleos de atendimento, entre 2018 e 2020, constatou-se o seguinte:

#### Núcleo de Belford Roxo

##### 2021 (janeiro até abril/2021)

Solicitações	0
Pareceres	0
Produtos	0
Encaminhamento administrativo	0

##### 2020

Solicitações	13
Pareceres	13
Produtos	15
Encaminhamento administrativo	12 (80%)

##### 2019

Solicitações	82
Pareceres	91
Produtos	124
Encaminhamento administrativo	82 (66,1%)

##### 2018

Solicitações	81
Pareceres	81
Produtos	103
Encaminhamento administrativo	81 (78,6%)

#### Núcleo de Bom Jardim

##### 2021 (janeiro até abril/2021)

Solicitações	53
Pareceres	54
Produtos	97
Encaminhamento administrativo	58 (59,8%)

##### 2020

Solicitações	70
Pareceres	69
Produtos	92
Encaminhamento administrativo	40 (44%)

##### 2019

Solicitações	190
Pareceres	197

<b>Produtos</b>	<b>268</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>168 ( 62,9%)</b>

**2018**

<b>Solicitações</b>	<b>82</b>
<b>Pareceres</b>	<b>84</b>
<b>Produtos</b>	<b>112</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>78 (69,6%)</b>

**Núcleo de Campos dos Goytacazes****2021 (janeiro até abril/2021)**

<b>Solicitações</b>	<b>375</b>
<b>Pareceres</b>	<b>381</b>
<b>Produtos</b>	<b>608</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>359 ( 59,0%)</b>

**2020**

<b>Solicitações</b>	<b>1.251</b>
<b>Pareceres</b>	<b>1.297</b>
<b>Produtos</b>	<b>1.691</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>894 (52,9%)</b>

**2019**

<b>Solicitações</b>	<b>2439</b>
<b>Pareceres</b>	<b>2558</b>
<b>Produtos</b>	<b>3691</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>2.284 (61,9%)</b>

**2018**

<b>Solicitações</b>	<b>2467</b>
<b>Pareceres</b>	<b>2540</b>
<b>Produtos</b>	<b>3920</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>2.881(73,7%)</b>

**Núcleo de Duque de Caxias****2021 (janeiro até abril/2021)**

<b>Solicitações</b>	<b>244</b>
<b>Pareceres</b>	<b>243</b>
<b>Produtos</b>	<b>547</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>333 ( 63,2%)</b>

**2020**

<b>Solicitações</b>	<b>359</b>
<b>Pareceres</b>	<b>401</b>
<b>Produtos</b>	<b>797</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>499 (63,7%)</b>

**2019**

<b>Solicitações</b>	<b>1316</b>
<b>Pareceres</b>	<b>1415</b>
<b>Produtos</b>	<b>2579</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>1.555 (60,4%)</b>

**2018**

<b>Solicitações</b>	<b>682</b>
<b>Pareceres</b>	<b>695</b>
<b>Produtos</b>	<b>1284</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>911(71,8%)</b>

**Núcleo de Japeri****2021 (janeiro até abril/2021)**

<b>Solicitações</b>	<b>1</b>
<b>Pareceres</b>	<b>1</b>
<b>Produtos</b>	<b>1</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>0</b>

**2020**

<b>Solicitações</b>	<b>17</b>
<b>Pareceres</b>	<b>17</b>
<b>Produtos</b>	<b>26</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>12 (46,2%)</b>

**2019**

<b>Solicitações</b>	<b>50</b>
<b>Pareceres</b>	<b>52</b>
<b>Produtos</b>	<b>75</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>49 (65,3%)</b>

**2018**

<b>Solicitações</b>	<b>20</b>
<b>Pareceres</b>	<b>21</b>
<b>Produtos</b>	<b>34</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>16 (47,1%)</b>

**Núcleo de Magé****2021 (janeiro até abril/2021)**

<b>Solicitações</b>	<b>12</b>
<b>Pareceres</b>	<b>13</b>
<b>Produtos</b>	<b>33</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>19 (57,6%)</b>

**2020**

<b>Solicitações</b>	<b>27</b>
<b>Pareceres</b>	<b>28</b>

<b>Produtos</b>	<b>42</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>26 ( 61,9%)</b>

**2019**

<b>Solicitações</b>	<b>195</b>
<b>Pareceres</b>	<b>224</b>
<b>Produtos</b>	<b>353</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>222 (62,9%)</b>

**2018**

<b>Solicitações</b>	<b>282</b>
<b>Pareceres</b>	<b>312</b>
<b>Produtos</b>	<b>657</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>459 (69,9%)</b>

**Núcleo de Mesquita****2021 (janeiro até abril/2021)**

<b>Solicitações</b>	<b>36</b>
<b>Pareceres</b>	<b>36</b>
<b>Produtos</b>	<b>54</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>30 ( 55,6%)</b>

**2020**

<b>Solicitações</b>	<b>125</b>
<b>Pareceres</b>	<b>134</b>
<b>Produtos</b>	<b>226</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>126 (59,2%)</b>

**2019**

<b>Solicitações</b>	<b>211</b>
<b>Pareceres</b>	<b>228</b>
<b>Produtos</b>	<b>403</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>179 (44,4%)</b>

**2018**

<b>Solicitações</b>	<b>130</b>
<b>Pareceres</b>	<b>132</b>
<b>Produtos</b>	<b>253</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>146 (57,7%)</b>

**Núcleo de Miguel Pereira****2021 (janeiro até abril/2021)**

<b>Solicitações</b>	<b>58</b>
<b>Pareceres</b>	<b>61</b>
<b>Produtos</b>	<b>76</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>24 (31,6%)</b>

**2020**

<b>Solicitações</b>	<b>144</b>
<b>Pareceres</b>	<b>146</b>
<b>Produtos</b>	<b>172</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>55 (32,0%)</b>

**2019**

<b>Solicitações</b>	<b>235</b>
<b>Pareceres</b>	<b>241</b>
<b>Produtos</b>	<b>313</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>144 (46%)</b>

**2018**

<b>Solicitações</b>	<b>240</b>
<b>Pareceres</b>	<b>241</b>
<b>Produtos</b>	<b>306</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>109 (35,6%)</b>

**Núcleo de Nilópolis****2021 (janeiro até abril/2021)**

<b>Solicitações</b>	<b>17</b>
<b>Pareceres</b>	<b>17</b>
<b>Produtos</b>	<b>41</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>28 (68,3%)</b>

**2020**

<b>Solicitações</b>	<b>56</b>
<b>Pareceres</b>	<b>61</b>
<b>Produtos</b>	<b>85</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>48 (56,55%)</b>

**2019**

<b>Solicitações</b>	<b>122</b>
<b>Pareceres</b>	<b>131</b>
<b>Produtos</b>	<b>261</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>180 (69,0%)</b>

**2018**

<b>Solicitações</b>	<b>163</b>
<b>Pareceres</b>	<b>168</b>
<b>Produtos</b>	<b>387</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>248 (64,6%)</b>

**Núcleo de Nova Friburgo****2021 (janeiro até abril/2021)**

<b>Solicitações</b>	<b>119</b>
<b>Pareceres</b>	<b>122</b>
<b>Produtos</b>	<b>211</b>

<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>139 (65,9%)</b>
--------------------------------------	--------------------

**2020**

<b>Solicitações</b>	<b>580</b>
<b>Pareceres</b>	<b>638</b>
<b>Produtos</b>	<b>1.140</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>797 ( 70.0%)</b>

**2019**

<b>Solicitações</b>	<b>1104</b>
<b>Pareceres</b>	<b>1196</b>
<b>Produtos</b>	<b>2121</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>1.441 (67,9%)</b>

**2018**

<b>Solicitações</b>	<b>1202</b>
<b>Pareceres</b>	<b>1258</b>
<b>Produtos</b>	<b>2187</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>1.448 (66,2%)</b>

**Núcleo de Nova Iguaçu****2021 (janeiro até abril/2021)**

<b>Solicitações</b>	<b>22</b>
<b>Pareceres</b>	<b>22</b>
<b>Produtos</b>	<b>30</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>20 (66,7%)</b>

**2020**

<b>Solicitações</b>	<b>134</b>
<b>Pareceres</b>	<b>141</b>
<b>Produtos</b>	<b>278</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>171 (61,5%)</b>

**2019**

<b>Solicitações</b>	<b>455</b>
<b>Pareceres</b>	<b>477</b>
<b>Produtos</b>	<b>855</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>499 (58,4%)</b>

**2018**

<b>Solicitações</b>	<b>613</b>
<b>Pareceres</b>	<b>658</b>
<b>Produtos</b>	<b>1424</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>852 (59,8%)</b>

**Núcleo de Paty do Alferes****2021 (janeiro até abril/2021)**

<b>Solicitações</b>	<b>34</b>
<b>Pareceres</b>	<b>38</b>
<b>Produtos</b>	<b>56</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>21 ( 37,5%)</b>

**2020**

<b>Solicitações</b>	<b>98</b>
<b>Pareceres</b>	<b>107</b>
<b>Produtos</b>	<b>182</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>93 (51,1%)</b>

**2019**

<b>Solicitações</b>	<b>199</b>
<b>Pareceres</b>	<b>204</b>
<b>Produtos</b>	<b>290</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>156 (53,8%)</b>

**2018**

<b>Solicitações</b>	<b>109</b>
<b>Pareceres</b>	<b>109</b>
<b>Produtos</b>	<b>175</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>81(46,3%)</b>

**Núcleo de São Gonçalo****2021 (janeiro até abril/2021)**

<b>Solicitações</b>	<b>94</b>
<b>Pareceres</b>	<b>97</b>
<b>Produtos</b>	<b>185</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>54 (29,2%)</b>

**2020**

<b>Solicitações</b>	<b>381</b>
<b>Pareceres</b>	<b>396</b>
<b>Produtos</b>	<b>668</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>262 (39,2%)</b>

**2019**

<b>Solicitações</b>	<b>566</b>
<b>Pareceres</b>	<b>599</b>
<b>Produtos</b>	<b>1017</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>393 (38,6%)</b>

**2018**

<b>Solicitações</b>	<b>502</b>
<b>Pareceres</b>	<b>508</b>
<b>Produtos</b>	<b>873</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>377 (43,2%)</b>

**Núcleo de Silva Jardim**

**2021 (janeiro até abril/2021)**

<b>Solicitações</b>	<b>27</b>
<b>Pareceres</b>	<b>28</b>
<b>Produtos</b>	<b>47</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>23 ( 48,9%)</b>

**2020**

<b>Solicitações</b>	<b>97</b>
<b>Pareceres</b>	<b>99</b>
<b>Produtos</b>	<b>155</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>84 (54,2%)</b>

**2019**

<b>Solicitações</b>	<b>190</b>
<b>Pareceres</b>	<b>193</b>
<b>Produtos</b>	<b>380</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>155 (41,1%)</b>

**2018**

<b>Solicitações</b>	<b>220</b>
<b>Pareceres</b>	<b>223</b>
<b>Produtos</b>	<b>355</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>215 (61,6%)</b>

**Núcleo de Vassouras****2021 (janeiro até abril/2021)**

<b>Solicitações</b>	<b>0</b>
<b>Pareceres</b>	<b>0</b>
<b>Produtos</b>	<b>0</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>0</b>

**2020**

<b>Solicitações</b>	<b>30</b>
<b>Pareceres</b>	<b>33</b>
<b>Produtos</b>	<b>42</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>19 (45,2%)</b>

**2019**

<b>Solicitações</b>	<b>135</b>
<b>Pareceres</b>	<b>140</b>
<b>Produtos</b>	<b>236</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>148 (63,0%)</b>

**2018**

<b>Solicitações</b>	<b>388</b>
<b>Pareceres</b>	<b>395</b>
<b>Produtos</b>	<b>640</b>
<b>Encaminhamento administrativo</b>	<b>357 (55,9%)</b>

