

# SÉRIE MONOGRAFIAS DO CEJ

*Priscilla Dutra Almeida Gregio*



**AUTOCOMPOSIÇÃO E CONSENSUALIDADE NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: a estruturação das  
câmaras de prevenção e resolução administrativa  
de conflitos a partir da Lei n. 13.140/2015**



## **CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL**

Ministra Maria Thereza de Assis Moura

### **Presidente**

Ministro Og Fernandes

### **Corregedor-Geral da Justiça Federal e Diretor do Centro de Estudos Judiciários**

Ministro Paulo Dias de Moura Ribeiro

Ministro Rogerio Schietti Machado Cruz

Ministro Luiz Alberto Gurgel de Faria

Desembargador Federal José Amilcar Machado

Desembargador Federal Guilherme Calmon Nogueira da Gama

Desembargador Federal Carlos Muta

Desembargador Federal Fernando Quadros da Silva

Desembargador Federal Fernando Braga Damasceno

Desembargadora Federal Mônica Jacqueline Sifuentes

### **Membros efetivos**

Ministro Reynaldo Soares da Fonseca

Ministro Marcelo Navarro Ribeiro Dantas

Ministro Antonio Saldanha Palheiro

Ministro Joel Ilan Paciornik

Desembargador Federal Marcos Augusto de Souza

Desembargador Federal Aluísio Gonçalves de Castro Mendes

Desembargador Federal Luís Antonio Johonsom Di Salvo

Desembargador Federal João Batista Pinto Silveira

Desembargadora Federal Germana de Oliveira Moraes

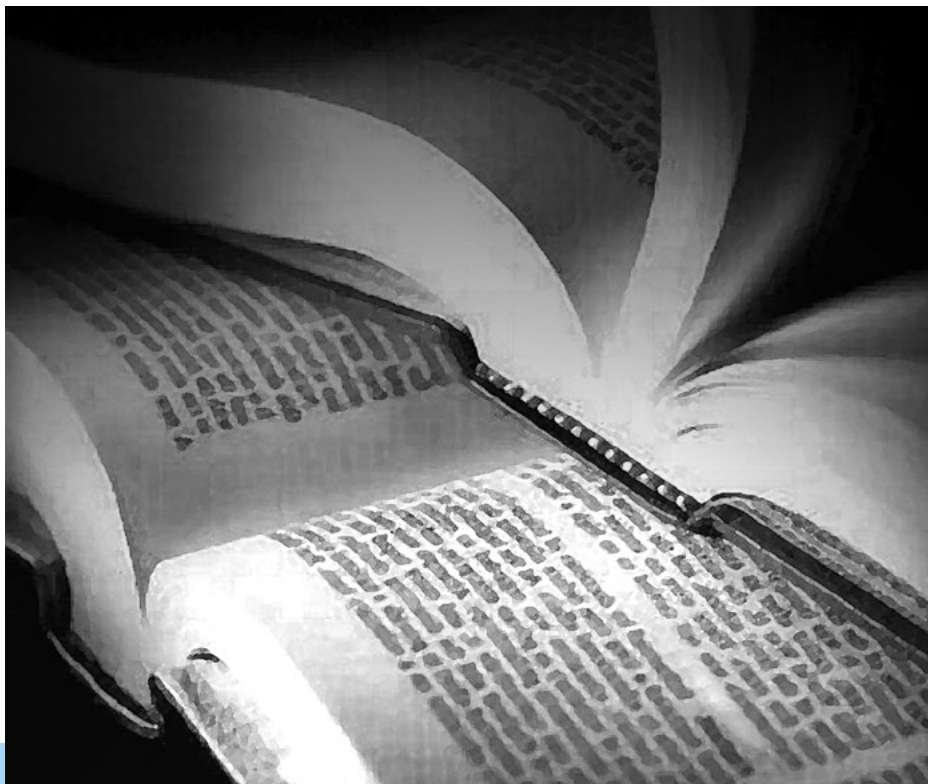
Desembargador Federal Vallisney de Souza Oliveira

### **Membros Suplentes**

Juiz Federal Daniel Marchionatti Barbosa

### **Secretário-Geral**

# SÉRIE MONOGRAFIAS DO CEJ



**AUTOCOMPOSIÇÃO E CONSENSUALIDADE  
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: a estruturação  
das câmaras de prevenção e resolução  
administrativa de conflitos a partir  
da Lei n. 13.140/2015**

*Priscilla Dutra Almeida Gregio*

## **CONSELHO EDITORIAL DO CEJ**

### **Presidente**

*Ministro Og Fernandes*

Diretor do Centro de Estudos Judiciários

### **Membros**

*Ministro Mauro Campbell Marques*

Superior Tribunal de Justiça

*Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva*

Superior Tribunal de Justiça

*Ministro Luis Felipe Salomão*

Superior Tribunal de Justiça

*Desembargador Federal I'talo Fioravanti Sabo Mendes*

TRF da 1ª Região

*Desembargador Federal Guilherme Calmon Nogueira da Gama*

TRF da 2ª Região

*Desembargador Federal Mairan Gonçalves Maia Júnior*

TRF da 3ª Região

*Desembargador Federal Fernando Quadros da Silva*

TRF da 4ª Região

*Desembargadora Federal Tais Schilling Ferraz*

TRF da 4ª Região

*Desembargador Federal Edilson Pereira Nobre Júnior*

TRF da 5ª Região

*Desembargador Federal Rogério de Meneses Fialho Moreira*

TRF da 5ª Região

*Professor Doutor Ingo Wolfgang Sarlet*

Pontifícia Universidade Católica – PUC/RS

*Professor Doutor José Rogério Cruz e Tucci*

Universidade de São Paulo – USP/SP

*Professor Doutor Otavio Luiz Rodrigues Junior*

Universidade de São Paulo – USP/SP

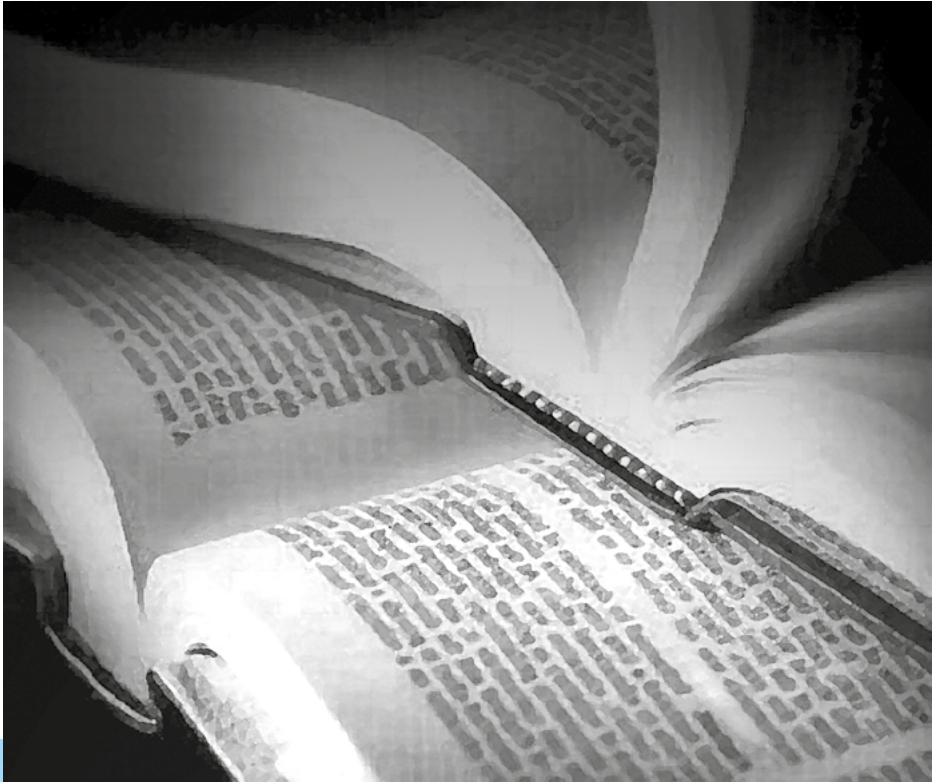
*Juiza Federal Alcioni Escobar da Costa Alvim*

em auxílio na Corregedoria-Geral da Justiça Federal

*Juiz Federal Erivaldo Ribeiro dos Santos*

em auxílio na Corregedoria-Geral da Justiça Federal

## **SÉRIE MONOGRAFIAS DO CEJ**



**AUTOCOMPOSIÇÃO E CONSENSUALIDADE  
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: a estruturação  
das câmaras de prevenção e resolução  
administrativa de conflitos a partir  
da Lei n. 13.140/2015**

***Priscilla Dutra Almeida Gregio***

Copyright © Conselho da Justiça Federal – 2024

Tiragem: 1.500 exemplares.

Impresso no Brasil.

É autorizada a reprodução parcial ou total desde que indicada a fonte.

As opiniões dos autores não refletem, necessariamente, a posição do Conselho da Justiça Federal.

## **EDITORÇÃO**

### **CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS – CEJ**

Deyst Deysther Ferreira de Carvalho Caldas – Secretária

#### **Divisão de Biblioteca e Editorção do CEJ – Dibie/CEJ**

Maria Aparecida de Assis Marks – Diretora da Dibie/CEJ

Milra de Lucena Machado Amorim – Chefe da Seção de Editorção da Dibie/CEJ

Helder Marcelo Pereira – Assistente da Seção de Editorção da Dibie/CEJ (diagramação)

Telma Cristina Ikeda Gondo – Assistente da Seção de Editorção da Dibie/CEJ

Ana Paula Lucena Silva Candeas – Analista Judiciário – Seção de Editorção da Dibie/CEJ

#### **Impressão**

Seção de Serviços Gráficos da Secretaria de  
Administração do Conselho da Justiça Federal

---

G818a

Gregio, Priscilla Dutra Almeida.

Autocomposição e consensualidade na Administração Pública : a estruturação das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos a partir da Lei n. 13.140/2015 / Priscilla Dutra Almeida Gregio – Brasília : Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2024.

315 p. – (Série Monografias do CEJ ; v. 46).

ISBN 978-65-89718-07-9

1. Solução de conflito. 2. Acordo (Administração pública). 3. Mediação. 4. Lei da mediação (Lei 13.140, 2015). 5. Conciliação. 6. Acesso à justiça. 7. Interesse público. I. Série.

CDU 347.925

Dedico este trabalho ao meu filho João Octávio,  
razão da minha alegria.  
Se há pessoas na vida que nos dão forças para lutar,  
certamente são os filhos.





## **AGRADECIMENTOS**

Sem dúvida, o cumprimento de uma etapa, por demais esperada, eleva o nosso coração de gratidão. Na vida, conquistas assim nunca alcançamos sozinhos.

A Deus, o autor de todas as coisas, por estar ao meu lado, conduzindo tudo; abrindo as portas que são necessárias, como um Pai amoroso. Acreditar na justiça de Deus nos faz querer lutar pela justiça na terra; contemplar a face misericordiosa de Deus nos faz desejar a misericórdia a todos os que mais necessitam.

Agradeço à Universidade Federal Fluminense, especialmente, na pessoa de seu Reitor, por valorizar e incentivar a capacitação dos servidores do quadro, além da promoção de todas as políticas de assistência estudantil, características de sua gestão.

Se a Universidade não existir para promover a democratização do ensino e incluir, não há razão de ser.

Ao Programa de Pós-Graduação em Justiça Administrativa, na pessoa de sua Coordenadora, Professora Dra. Helena Elias Pinto – Excelentíssima Juíza Federal Titular da 1ª Vara Federal de Niterói –, que também é minha coorientadora; bem como ao meu orientador, Prof. Dr. Carlos Magno Spricigo Venerio, serei sempre grata a vocês pelo acolhimento recebido, pelos ensinamentos e por permitirem e incentivarem a liberdade de pensamento acadêmico. Extensiva também a minha gratidão aos demais professores do curso.

Ao professor Gustavo Pedrollo, membro da Advocacia-Geral da União no Rio Grande do Sul, que gentilmente dispôs-se a participar da banca de qualificação e avaliação deste trabalho, a convite do professor Carlos Magno; e ao professor Dr. Ozeas Correa Lopes Filho, da Faculdade de Direito desta distinta Universidade Federal Fluminense, que integrou a banca de defesa e contribuiu com uma leitura atenta do trabalho e considerações distintas.

Aos colegas de curso, os quais o período pandêmico não nos permitiu conhecer pessoalmente, mas, ainda assim, por toda troca e vivência coletiva durante o curso. Os trabalhos acadêmicos nos relembram sempre que precisamos uns dos outros e que somos mais fortes juntos. Agradeço ainda às minhas chefias e colegas de trabalho, pelo acolhimento e compreensão em relação às necessidades do Programa, viabilizando o cumprimento das exigências.

Como não poderia deixar de ser, à minha família, por todo o apoio recebido; em especial, ao meu esposo e sogros, pelo suporte com meu filho, com especial lembrança à memória de minha sogra, que infelizmente nos deixou no meio deste processo, durante a pandemia. Obrigada por ter sido essa avó tão querida e que deixou saudades; que você esteja bastante feliz aí, ao lado de Deus.

*“Fazer da interrupção um caminho novo.  
Fazer da queda um passo de dança,  
do medo uma escada,  
do sono uma ponte,  
da procura um encontro.”*

(Fernando Sabino, O Encontro Marcado)



## SOBRE A AUTORA

*Priscilla Dutra Almeida Gregio* é advogada, Mestre em Justiça Administrativa pela Universidade Federal Fluminense (2022), Especialista em Métodos Adequados de Resolução de Conflitos: os novos espaços de consenso no Direito Brasileiro pela CEPED/UERJ (2022), Especialista em Administração Pública pela Fundação CEPERJ (2015) e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Viçosa/MG (2009). É servidora técnico-administrativa efetiva da Universidade Federal Fluminense desde setembro de 2014.



## LISTA DE TABELAS

**Tabela 1** – Distinções entre os modelos de resolução de conflitos

**Tabela 2** – Listagem dos cinco maiores setores por Justiça contendo o percentual de processos em relação aos 100 maiores litigantes da Justiça (CNJ, 2011)

**Tabela 3** – Listagem dos dez maiores setores em relação ao saldo residual de processos em 31 de março de 2010 por Justiça (CNJ, 2011)

**Tabela 4** – Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos das Advocacias Públicas Estaduais

**Tabela 5** – Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos das Advocacias Públicas Municipais – Capitais de Estados





## LISTA DE GRÁFICOS

**Gráfico 1** – Percentual de processos dos cem maiores litigantes nacionais (CNJ, 2011)

**Gráfico 2** – Quantitativo do total de processos dos cem maiores litigantes nacionais com percentual entre os polos ativo e passivo (CNJ, 2011)

**Gráfico 3** – Percentual de processos dos 10 maiores setores referentes aos cem maiores litigantes subdivididos em polo ativo e passivo no 1º Grau em relação ao total de processos ingressados no período (CNJ, 2012)

**Gráfico 4** – Percentual de processos dos 10 maiores setores referentes aos cem maiores litigantes subdivididos em polo ativo e passivo nos Juizados Especiais em relação ao total de processos ingressados no período (CNJ, 2012)

**Gráfico 5** – Dez maiores litigantes nacionais (até 31/3/2010)

**Gráfico 6** – Dez maiores litigantes nacionais (entre 1º/1/2011 e 31/10/2011)

**Gráfico 7** – Administração Pública como principal litigante em 1º grau como parte ativa, em % (Dados AMB, 2015)

**Gráfico 8** – Administração Pública como principal litigante em 1º grau como parte passiva, em % (Dados AMB, 2015)

**Gráfico 9** – Maiores litigantes judiciais, nos polos passivo e ativo (CNJ, 2022)

**Gráfico 10** – Administração Pública como maior litigante, por segmento de atividade, nos polos passivo e ativo (CNJ, 2022)



# LISTA DE FIGURAS

**Figura 1** – Criação das Câmaras por Estado (Lacerda, 2019)

**Figura 2** – Câmaras administrativas por estados e regiões (2022)

**Figura 3** – Câmaras administrativas por capitais de estados (2022)



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCI/PGE-RJ – Ambiente de Diálogo e Composição Interna da PGE/RJ

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADR – *Alternative Dispute Resolution*

AGE/MG – Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais

AGU – Advocacia-Geral da União

AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros

CACOP/PGDF – Câmara de Conciliação de Precatórios da PGDF

Câmarasus/SESAPI – Câmara Permanente de Resolução Consensual de Demandas em Saúde da Secretaria de Saúde do Estado do Piauí

CAMEC/PGDF – Câmara de Mediação e Conciliação da PGDF

CAMPGE/PGE-PA – Câmara de Negociação, Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Pública Estadual da PGE/PA

CAMPAC – Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos do Poder Executivo Municipal do Rio de Janeiro

CASC/PGE-MS – Câmara Administrativa de Solução de Conflitos da PGE/MS

CASC/PGE-PR – Câmara Administrativa de Solução de Conflitos da PGE/PR

CASC/PGE-RJ – Câmara Administrativa de Solução de Controvérsias da PGE/RJ

CASC/PGE-SC – Câmara Administrativa de Gestão e Solução de Conflitos da PGE/SC

CCAEPGE-SP – Câmara de Conciliação da Administração Estadual da PGE/SP

CCAF – Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (atualmente Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal)

CCAM – Central de Conciliação da Administração Municipal de João Pessoa

CCMA/PGE-GO – Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da PGE/GO

CCP/PGE-RS – Câmara de Conciliação de Precatórios da PGE/RS

CCP/PGE-SC – Câmara de Conciliação de Precatórios da PGE/SC

CCRP/PGE-AC – Coordenadoria de Conciliação e Recuperação Patrimonial da PGE/AC

CCS/SESAB – Câmara de Conciliação de Saúde da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia

CDC – Código de Proteção e Defesa do Consumidor

CEJUSC – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania

CEMAPI/PGE-PI – Câmara de Prevenção e Resolução de Conflitos Administrativos da PGE/PI

CGU/AGU – Consultoria-Geral da União da AGU

CNCM/PGE-PE – Câmara de Negociação, Conciliação e Mediação da Administração Pública Estadual da PGE/PE

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CONPREC/PGE-PB – Câmara de Conciliação de Precatórios da PGE/PB

CONPREC/PGE-RN – Câmara de Conciliação de Precatórios da PGE/RN

CPC – Código de Processo Civil

CPRAC/AGE-MG – Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos de Minas Gerais

CPRAC/PGE-AL – Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos da PGE/AL

CPRAC/PGE-CE – Câmara de Prevenção e Resolução de Conflitos da PGE/CE

CPRAC/PGE-TO – Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos da PGE/TO

CPRAC's/PGE-AM – Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos da PGE/AM

CPRACES/PGE-ES – Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos do Espírito Santo

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CRLS/PGE-RJ – Câmara de Resolução de Litígios de Saúde da PGE/RJ  
Detran/RJ – Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro  
DPE – Defensoria Pública do Estado  
DPJ/CNJ – Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ  
DPU – Defensoria Pública da União  
ILAG – *International Legal Aid Group*  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
LACP – Lei de Ação Civil Pública  
LAP – Lei de Ação Popular  
LC – Lei Complementar  
LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados  
LIA – Lei de Improbidade Administrativa  
LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro  
LLC – Lei de Licitações e Contratos administrativos  
MASC's – Métodos Adequados de Solução de Conflitos  
MPE – Ministério Público do Estado  
MPU – Ministério Público da União  
NAC/PGE-RJ – Núcleo de Autocomposição da PGE/RJ  
NUPEMEC/TJRJ – Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do TJRJ  
PG/CAE – Coordenadoria de Atuação Estratégica da PGM/RJ  
PG-19 – Procuradoria de Métodos Adequados de Solução de Controvérsias e Direitos Humanos da PGE/RJ  
PGDF – Procuradoria-Geral do Distrito Federal  
PGE – Procuradoria-Geral do Estado  
PGE/AC – Procuradoria-Geral do Estado do Acre  
PGE/AL – Procuradoria-Geral do Estado de Alagoas  
PGE/AM – Procuradoria-Geral do Estado do Amazonas  
PGE/AP – Procuradoria-Geral do Estado do Amapá

PGE/BA – Procuradoria-Geral do Estado da Bahia  
PGE/CE – Procuradoria-Geral do Estado do Ceará  
PGE/ES – Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo  
PGE/GO – Procuradoria-Geral do Estado de Goiás  
PGE/MA – Procuradoria-Geral do Estado do Maranhão  
PGE/MS – Procuradoria-Geral do Estado do Mato Grosso do Sul  
PGE/MT – Procuradoria-Geral do Estado do Mato Grosso  
PGE/PA – Procuradoria-Geral do Estado do Pará  
PGE/PB – Procuradoria-Geral do Estado da Paraíba  
PGE/PE – Procuradoria-Geral do Estado de Pernambuco  
PGE/PI – Procuradoria-Geral do Estado do Piauí  
PGE/PR – Procuradoria-Geral do Estado do Paraná  
PGE/RJ – Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro  
PGE/RN – Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte  
PGE/RO – Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia  
PGE/RR – Procuradoria-Geral do Estado de Roraima  
PGE/RS – Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul  
PGE/SC – Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina  
PGE/SE – Procuradoria-Geral do Estado de Sergipe  
PGE/SP – Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo  
PGE/TO – Procuradoria-Geral do Estado do Tocantins  
PGM – Procuradoria-Geral do Município  
PPGJA – Programa de Pós-Graduação em Justiça Administrativa  
PPGSD – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito  
PRODEX – Programa de Incentivo à Desjudicialização e ao Êxito Processual  
REFIS – Programa de Recuperação Fiscal  
RENAAP – Rede Nacional de Autocomposição da Advocacia Pública  
REURB – Regularização Fundiária Urbana



RPV – Requisição de Pequeno Valor

SEEDUC/RJ – Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TCU – Tribunal de Contas da União

TGP – Teoria Geral do Processo

TJ – Tribunal de Justiça

TJRJ – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

TRF – Tribunal Regional Federal



# SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	29
2	MEIOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS COMO VIA DE ACESSO À JUSTIÇA .....	39
2.1	A necessária releitura da cláusula de acesso à justiça e o conceito hodierno de jurisdição.....	40
2.2	As “ondas renovatórias” do acesso à justiça e os meios adequados de resolução de conflitos .....	50
2.3	O acesso à “ordem jurídica justa” .....	59
2.4	Da “cultura da sentença” à “cultura da pacificação”: justiça multiportas e o marco legal dos meios adequados de resolução de conflitos no Brasil.....	66
3	AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .	81
3.1	A administração pública como maior litigante judicial: causas e consequências.....	85
3.2	A administração pública na “era da consensualidade” .....	107
3.3	O interesse público como fundamento da consensualidade administrativa: desconstruindo o mito da intransigibilidade em matéria de interesse público .....	114
3.4	A administração pública e os métodos adequados de resolução de conflitos .....	118
3.5	A mediação na e com a administração pública .....	129
3.6	As Câmaras de prevenção e resolução administrativas de conflitos nos entes estatais .....	146

4	UM MOVIMENTO EM CONSTRUÇÃO: CENÁRIO ATUAL E PERSPECTIVAS DA POLÍTICA DE SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS .....	153
4.1	Câmaras administrativas de conflitos: Região Norte .....	155
4.1.1	Estado do Acre .....	155
4.1.2	Estado do Amapá .....	158
4.1.3	Estado do Amazonas .....	159
4.1.4	Estado do Pará .....	163
4.1.5	Estado de Rondônia .....	170
4.1.6	Estado de Roraima .....	171
4.1.7	Estado do Tocantins .....	172
4.2	Câmaras administrativas de conflitos: Região Centro-Oeste .....	173
4.2.1	Distrito Federal .....	173
4.2.2	Estado de Goiás .....	174
4.2.3	Estado do Mato Grosso .....	181
4.2.4	Estado do Mato Grosso do Sul .....	182
4.3	Câmaras administrativas de conflitos: Região Nordeste .....	186
4.3.1	Estado de Alagoas .....	187
4.3.2	Estado da Bahia .....	192
4.3.3	Estado do Ceará .....	193
4.3.4	Estado do Maranhão .....	196
4.3.5	Estado da Paraíba .....	197
4.3.6	Estado de Pernambuco .....	198
4.3.7	Estado do Piauí .....	201
4.3.8	Estado do Rio Grande do Norte .....	202
4.3.9	Estado de Sergipe .....	203
4.4	Câmaras administrativas de conflitos: Região Sudeste .....	204
4.4.1	Estado do Espírito Santo .....	204

4.4.2 Estado de Minas Gerais .....	207
4.4.3 Estado do Rio de Janeiro .....	211
4.4.4 Estado de São Paulo .....	221
4.5 Câmaras Administrativas de Conflitos: Região Sul .....	224
4.5.1 Estado do Paraná.....	224
4.5.2 Estado do Rio Grande do Sul .....	226
4.5.3 Estado de Santa Catarina .....	230
4.6 Câmaras administrativas nos municípios: capitais de estados.....	232
4.6.1 Município de São Paulo .....	240
4.6.2 Município de Porto Alegre .....	244
4.6.3 Município de João Pessoa.....	246
4.7 Considerações finais.....	248
5 CONCLUSÕES .....	261
REFERÊNCIAS .....	269
REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS .....	289
ANEXO I .....	313
ANEXOS .....	313
ANEXO II .....	314



# 1 Introdução

O fenômeno da litigiosidade excessiva é alvo de preocupação e suscita inúmeros debates, nos âmbitos político e acadêmico, em torno da capacidade do Estado em lidar e gerir este fenômeno, sem falar nos efeitos deletérios para a efetividade do acesso à justiça, no sentido da prestação jurisdicional célere e eficaz para o jurisdicionado.

Ao mesmo tempo, o próprio Estado (Fazenda Pública) afigura-se como o maior litigante judicial, como demonstram as estatísticas, até mesmo em função do grande pleco de atribuições que lhe competem. Preocupa ainda o fato de que a via jurisdicional nem sempre é a mais adequada aos diversos tipos de conflitos que se apresentam, solucionando o conflito, mas nem sempre pacificando, e assim mantendo contida uma potencial litigiosidade.

Desde 2010, com a edição da Resolução n. 125 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a política judiciária se volta em direção ao fomento dos métodos adequados de solução de conflitos, numa verdadeira mudança de cultura em torno da autocomposição e da compreensão do fenômeno do acesso à justiça, para além do acesso ao Poder Judiciário.

Com efeito, como melhor se discutirá na delimitação do marco teórico da pesquisa e seus pressupostos conceituais, a noção contemporânea de jurisdição implica que ela seja não somente acessível, instrumental e efetiva, como também adequada.

Nesse sentido, cada espécie de litígio, para cada tipo de direito material, revela-se um instrumento mais adequado para sua solução. Nem sempre a tutela jurisdicional será a via mais adequada – ou, pelo menos, não será a única –, afigurando-se para o jurisdicionado a possibilidade de buscar – inclusive na própria estrutura do Estado – outros meios de resolução de litígios que melhor se adequem às suas pretensões, bem como aos contornos objetivos da lide.

Em se tratando de autocomposição e consensualidade na Administração Pública, o dogma da indisponibilidade do interesse público sempre foi visto como obstáculo à adoção desses mecanismos. Entretanto, a promulgação do Código de Processo Civil (CPC) de 2015, bem como da Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação), marcaram a superação desse entendimento, ao estimular a Administração Pública à adoção da consensualidade na resolução dos conflitos.

Inclusive, com a institucionalização de aparatos, no âmbito de sua estrutura, visando ao adequado tratamento extrajudicial dos conflitos de Direito Público, por meio da criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, na forma do art. 32 da Lei de Mediação e art. 174 do CPC/2015.

O interesse público, assim, passa a coincidir com o interesse de ver pacificado o conflito, em menor tempo e de maneira mais simples e efetiva, buscando sanar não apenas suas consequências, como também suas causas, e recorrendo ao Judiciário apenas nos casos em que se afigure, de fato, necessário.

Nessa empreitada, várias instituições e órgãos são envolvidos nesta dinâmica, numa verdadeira rede integrada em torno de uma nova cultura de autocomposição e consensualidade, em implementação. Entretanto,



o grande protagonismo nessa mudança foi conferido pela lei à Advocacia Pública, a quem incumbe prioritariamente a estruturação das câmaras administrativas de prevenção e resolução de conflitos.

Desse modo, o marco legal da mediação no Brasil abre ensejo para uma mudança de paradigma na Advocacia Pública, que parte de um viés altamente beligerante, embasado no princípio da indisponibilidade do interesse público, para uma Advocacia Pública consensual, lastreada na litigância racional e responsável.

Sem embargo da imperiosa mudança cultural em torno dos métodos adequados de resolução de conflitos, imprescindível tanto para a Administração quanto para os administrados, discute-se em que medida tais câmaras administrativas vêm sendo estruturadas como uma via de acesso à justiça para os administrados, nos conflitos envolvendo a Administração Pública, perquirindo-se quanto ao grau de imparcialidade, transparência e acessibilidade.

A par dessas indagações, que geram inquietação e instigam em direção à investigação científica, pelo desenvolvimento dos aspectos qualitativos da pesquisa, perquire-se acerca da eficácia da Lei n. 13.140/2015, quanto ao uso dos mecanismos consensuais de solução de litígio pela Administração Pública, bem como quanto ao atual estágio de estruturação daquelas câmaras no âmbito dos entes federados, em especial nos órgãos de Advocacia Pública estaduais e municipais do Brasil.

De fato, a pesquisa preliminar apontou que as câmaras administrativas ainda não estão presentes em todos os estados brasileiros. Considerados os municípios, então, mesmo entre as capitais dos estados, são pouquíssimos os que contam com essa estrutura já instalada e em funcionamento.

A presente pesquisa, portanto, propõe-se a realizar um estudo empírico acerca da atual situação das câmaras administrativas no Brasil, perquirindo acerca de sua estrutura, mecanismos de funcionamento e casos exitosos, tendo como marco temporal a entrada em vigor do marco legal, em 2015. No recorte geográfico, a pesquisa abrangerá as 27 unidades federativas do país, delimitando-se, quanto aos municípios, às capitais dos estados.

Objetiva-se investigar, em linhas gerais, os avanços experimentados nessa seara, desde a vigência da Lei n. 13.140/2015 e o CPC/2015, a fim de compreender e delinear qual a potencialidade destas câmaras para a efetividade do acesso à justiça, em sua acepção ampla. Nesses termos, a

pergunta de pesquisa pode ser assim esboçada: “Qual a efetividade da Lei n. 13.140/2015 e o impacto, para a ampliação do acesso à justiça no Brasil, das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, desde a entrada do marco legal em vigor?”

A noção de efetividade enquanto “eficácia social” da norma, traduz-se pela aproximação entre o “dever-ser normativo” e o “ser da realidade social”, concretizando, em maior ou menor medida, a sua função social, isto é, a realização da finalidade da lei (Neves, 2011, p. 47). Em outras palavras, pretende-se investigar em que termos a Administração Pública, nas suas diversas esferas de atuação – federal, estadual e municipal, com foco nestas duas últimas esferas, na forma da delimitação proposta –, colocou-se em movimento, no sentido de pôr em prática as disposições da Lei n. 13.140/2015. Mas, indo além, objetiva-se aferir que efeitos têm surtido, em direção à efetividade da implementação do programa finalístico que orientou a atividade legislativa (Neves, 2011, p. 48).

Esse movimento, que implica uma verdadeira mudança cultural, por meio da transposição das barreiras das concepções tradicionais em torno de uma maior consensualidade administrativa, poderá ser verificado a partir da adoção e ampliação das estruturas das câmaras administrativas pelos entes federados. Ainda, poderá ser verificado pela adoção dos mecanismos consensuais de resolução de conflitos pela Administração, independentemente da estruturação das câmaras. Mas, sobretudo, como ponto em comum, poderá ser verificado a partir dos resultados advindos da implementação destes mecanismos, impactando na: (i) ampliação do acesso à justiça; (ii) maior democratização dos meios de resolução de conflitos entre Administração e administrados; (iii) redução dos índices de judicialização; (iv) maior economia, isto é, maior racionalização da utilização dos recursos públicos.

A escolha do tema problematizado na presente pesquisa justifica-se, em primeiro lugar, por alinhar-se à linha de pesquisa “Justiça administrativa e fortalecimento do Estado de Direito”, subárea “Estado de Direito” deste Programa de Pós-Graduação em Justiça Administrativa (PPGJA). A contribuição que se espera oferecer é quanto à reflexão em torno da efetividade do acesso à justiça, considerando o papel preponderante das instituições essenciais à administração da justiça, para além da função jurisdicional exercida pelo Poder Judiciário.

A entrada em vigor do CPC de 2015 inaugura um novo tempo, marcado por uma mudança cultural em torno da consensualidade, da qual não fica alheia a Administração Pública.

Pelo contrário, tanto o Código de Processo Civil (notadamente os §§ 2º e 3º do art. 3º e o art.174), quanto a Lei de Mediação, em seu capítulo II (arts. 32 a 40), estimulam a autocomposição de litígios pela Administração Pública, tanto entre seus órgãos e entidades, como com particulares.

Pelo marco legal, o protagonismo da consensualidade na Administração Pública é atribuído à Advocacia Estatal, orientando à criação das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver. Nesse ínterim, as Procuradorias dos diversos entes federativos encontram-se atualmente nesse movimento de fomento à estruturação de tais câmaras, no escopo de adequar não apenas sua missão institucional, como também sua própria estrutura de funcionamento, em atendimento aos ditames legais.

Desse modo, considerando a necessária releitura da noção de acesso à justiça, que compreende a adequação do procedimento ao litígio de direito material, a duração razoável e a efetividade da composição dos litígios, justifica-se a relevância em torno da temática, porquanto o estudo sistematizado e a produção de conhecimento acerca dessas iniciativas contribuem para o fomento e aperfeiçoamento de tal política.

A abordagem proposta avança em direção à problematização das questões intrínsecas, propondo-se ainda a uma atualização do panorama, em relação ao cenário contemporâneo das câmaras administrativas de resolução de conflitos no Brasil. Desse modo, o tema da autocomposição e consensualidade na Administração Pública constitui-se como uma área fértil para estudos e iniciativas acadêmicas, que cooperem para o amadurecimento da matéria e fomentem o desenvolvimento e o aperfeiçoamento da prática institucional. Nisto consiste a contribuição pretendida, no tocante ao viés de abordagem.

A pesquisa, do tipo descritiva, se valerá das técnicas de pesquisa bibliográfica (monográfica) e documental, a partir da coleta de informações de acesso e domínio público. O intuito é realizar um delineamento acerca dos entes federados (estados da federação e suas capitais) que já contam com câmaras administrativas estruturadas, nas respectivas Procuradorias Estaduais e Municipais, realizando uma análise qualitativa da atuação destas câmaras.

Partindo dessa inferência, empregando o método comparativo, pretende-se investigar qual viés tem sido predominantemente adotado nas câmaras administrativas de resolução de conflitos instaladas no país, desde a vigência da lei, a fim de se estabelecer conclusões quanto à efetividade desta política pública implementada com o marco legal da mediação no Brasil, como via de acesso à justiça.

Propõe-se, assim, a uma abordagem empírica, de natureza qualitativa, a partir da interpretação e análise qualificada dos dados coletados.

Nesse sentido, a hipótese inicial, que será testada, é a de que o emprego da consensualidade pela Administração Pública, principalmente a partir da institucionalização das câmaras administrativas de solução de conflitos pelos entes federados, afigura-se como via adequada de resolução de conflitos administrativos, com potencialidade para ampliação das vias de acesso à justiça, em sentido amplo.

O objetivo geral da presente pesquisa, portanto, é analisar a efetividade da Lei n. 13.140/2015 em relação ao alcance das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos no âmbito dos entes federados e respectivos órgãos de Advocacia Pública estaduais e municipais, como uma via adequada para o acesso à justiça dos administrados. Trata-se, em última instância, de estabelecer conclusões acerca da autocomposição extrajudicial de litígios na Administração Pública, em seu atual estágio, desde a edição de seu marco legal e o progressivo movimento de estruturação destas câmaras administrativas.

A fim de operacionalizar a consecução do objetivo geral da pesquisa, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos:

a) Analisar o emprego dos métodos e técnicas de autocomposição e consensualidade pela Administração Pública, delimitando o estado da arte acerca do tema (referencial teórico);

b) Mapear a criação das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos nos Estados federados e respectivas capitais, por meio de pesquisa nos sítios das Procuradorias dos governos estaduais e capitais dos estados;

c) Compreender os mecanismos de funcionamento das câmaras autocompositivas, a partir da aplicação de questionários e análise dos atos normativos de criação e regulamentação das câmaras existentes, estabelecendo uma análise comparativa entre os modelos;

d) Delinear os resultados de implementação dessa política, apresentando os principais desafios e suas perspectivas, por um viés de recorte por regiões geográficas, a partir de uma abordagem qualitativa;

e) Estabelecer conclusões acerca da autocomposição extrajudicial de litígios na Administração Pública, em seu atual estágio, desde a edição de seu marco legal e o progressivo movimento de estruturação das câmaras administrativas, à luz dos marcos teóricos.

Para fins de operacionalização da pesquisa, esta foi dividida em dois momentos, sendo o primeiro referente à delimitação do estado da arte acerca do tema da autocomposição e consensualidade na Administração Pública, com a apresentação do referencial teórico e marcos conceituais que embasam a compreensão dos fenômenos trabalhados.

Nesse ínterim, o primeiro capítulo do referencial teórico aborda os meios adequados de resolução de conflitos como via de acesso à justiça, estabelecendo uma necessária releitura da cláusula de *acesso à justiça*, insculpida no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição e art. 3º, *caput*, do CPC de 2015.

Essa releitura, lastreada no método de interpretação evolutivo, passa pela compreensão do conceito de *jurisdição*, tal como entendido na contemporaneidade, tendo no cerne a noção de pacificação dos conflitos, no esteio das lições de Ada Pellegrini Grinover (2016) e Humberto Dalla Bernardina de Pinho (2017).

Em seguida, aborda o tema das *ondas renovatórias do acesso à justiça*, na linha da pesquisa sobre acesso à justiça mundialmente conhecida, capitaneada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1978), estabelecendo a correlação com os meios adequados de resolução de conflitos, enquanto instrumentos de acesso à justiça, especificamente no que concerne à terceira onda renovatória.

O terceiro tópico trata do *acesso à ordem jurídica justa*, conceito desenvolvido por Kazuo Watanabe (1987), no sentido de que o acesso à justiça que se busca não é qualquer acesso, mas implica um acesso qualificado. Este passa, entre outras qualidades, pelo direito à informação, além do constante aprimoramento das estruturas estatais encarregadas de conferir efetividade à tutela jurisdicional.

Tais estruturas são consideradas em sua acepção ampla, isto é, para além dos “acanhados limites” do acesso aos órgãos judiciais já existentes,

tendo os métodos adequados de resolução de conflitos um papel relevante, neste aspecto.

No quarto tópico, desenvolve-se o movimento de transformação cultural e de pensamento, de uma sociedade lastreada na cultura do litígio, que vai da *cultura da sentença* à *cultura da pacificação*, nas expressões cunhadas por Watanabe (2005), dentro do contexto da chamada *justiça multiportas*, tal como elaborado por Frank Sander (1976). Nessa conjuntura, aborda-se o desenvolvimento do marco legal dos meios adequados de resolução de conflitos no Brasil.

No segundo capítulo, aprofunda-se a temática da autocomposição de conflitos na Administração Pública. Esta passa por uma redefinição dos pilares clássicos do Direito Administrativo, expressa por um movimento de crise dos paradigmas da imperatividade, unilateralidade e do ato administrativo. Trata-se de um necessário processo de constitucionalização, que conduz à superação do “déficit teórico” do Direito Administrativo, como ressaltado por Kaline Ferreira (2008).

Nessa linha de raciocínio, abordam-se, no primeiro tópico, as causas e consequências da Fazenda Pública enquanto maior litigante judicial. No segundo tópico, contextualiza-se a Administração Pública na “era da consensualidade”, no momento de transposição de dogmas antigos para a nova compreensão dos institutos de Direito Administrativo.

No terceiro tópico do segundo capítulo, adentra-se na questão do emprego, pela Administração Pública, dos *métodos adequados de resolução de conflitos, com ênfase nos métodos autocompositivos (conciliação, mediação, negociação direta e transação por adesão)*, discutindo-se as especificidades e a harmonização dos possíveis conflitos, especialmente no que tange aos princípios específicos da mediação, em contraposição aos princípios da Administração Pública.

Por fim, aborda-se um delineamento acerca do atual panorama, com seu cenário e perspectivas, do movimento de implementação das câmaras administrativas de prevenção e resolução de litígios. Este ponto, especificamente, é trabalhado na segunda parte da pesquisa, aprofundando-se a realidade de cada região do Brasil e seus estados, de modo a estabelecer a compreensão de cada realidade fática, considerando o caráter empírico da pesquisa ora proposta.

Desse modo, foi dado seguimento ao estudo inicial, na forma da meto-

dologia proposta, prosseguindo-se com a coleta de dados, a partir de fontes primárias e secundárias de domínio e acesso público, segundo a Lei de Acesso à Informação.

Nesse movimento de raciocínio dedutivo, partindo da compreensão das generalidades, a fim de melhor trabalhar as especificidades, isto é, os casos específicos de cada câmara, procedeu-se à análise qualificada dos dados, discutindo os resultados apresentados e viabilizando o estabelecimento de conclusões, em vista da pergunta de pesquisa problematizada.





## 2 Meios adequados de resolução de conflitos como via de acesso à justiça

Muitas seriam as possíveis escolhas para se abordar a sistemática da autocomposição e consensualidade na Administração Pública. Não obstante, conforme se deixou antever na introdução, a fim de lançar as bases teóricas do estudo que ora se propõe a empreender, parte-se da premissa de que os meios adequados de resolução de conflitos encontram-se, no atual estágio da processualidade contemporânea, no cerne do conceito de acesso à justiça.

Por conseguinte, o próprio conceito de *jurisdição* é revisitado, conforme a concepção teórica albergada como marco teórico deste trabalho, sobre a qual passa-se a discorrer.

## 2.1 A necessária releitura da cláusula de acesso à justiça e o conceito hodierno de jurisdição

Com efeito, a processualística contemporânea sustenta que a cláusula de acesso à justiça, insculpida no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição da República, erigida no sentido de que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, precisa ser lida, em harmonia com o disposto no art. 3º do Código de Processo Civil de 2015, ao estabelecer que “não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito”.

Segundo a clássica lição de Norberto Bobbio (1995, p. 262 e ss.), na base da teoria geral do direito, o ordenamento jurídico é um todo harmônico, e nele não existe incoerência, podendo as lacunas ou antinomias entre as normas serem resolvidas com critérios bem estabelecidos – inclusive, com critérios de interpretação hermenêutica, de modo a exaurir-se da norma o teor de seu sentido e alcance.

Diante da aparente contradição havida entre a disposição do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição, e a modificação promovida pelo art. 3º do novel diploma processual, vê-se, que não é o caso de aplicação simples e pura do critério hierárquico, de modo a perpetuar-se a tradicional leitura da literalidade da Constituição. Antes, ao adotar na base do conceito de acesso à justiça o termo “apreciação jurisdicional”, entendem Humberto Dalla e Maria Stancati que o art. 3º do CPC “vai além do Poder Judiciário e sua forma imperiosa de resolver o conflito. Na verdade, ele abre as portas para outras formas positivas de composição” (Pinho; Stancati, 2016, p. 20). Assim:

Embora haja similitude entre as duas redações, uma leitura mais atenta revela que o comando infraconstitucional busca oferecer uma garantia mais ampla, extrapolando os limites do Poder Judiciário, a quem incumbe prestar a jurisdição, mas não como um monopólio (Pinho, 2017, p. 81).

A jurista Ada Pellegrini Grinover entende que os métodos extrajudiciais de resolução de conflitos foram incluídos no próprio conceito de *jurisdição*.

Assim entendida, a jurisdição não mais se restringe à estatal e à arbitral (heterocomposição de conflitos), abrangendo os meios consensuais de solução de conflitos (autocomposição) e erigindo-se sobretudo como garantia do acesso à justiça (Grinover, 2018, p. 3).

Jurisdição, na atualidade, não é mais poder, mas apenas função, atividade e garantia. Seu principal indicador é o acesso à Justiça, estatal ou não, e seu objetivo, o de pacificar com justiça. Este conceito de jurisdição abrange a justiça estatal, a justiça arbitral e a justiça conciliativa (Grinover, 2018, p. 30).

Durante muito tempo, explica a autora, negou-se natureza jurisdicional à mediação e conciliação – mesmo judiciais, quem dirá empregadas enquanto métodos extrajudiciais de resolução de conflitos. Isso deveu-se, obviamente, ao próprio conceito clássico de jurisdição e seus elementos definidores, sendo os principais, a *lide*, a *substitutividade*, a *coisa julgada* e a *inércia*.

Não obstante, sustenta a doutrinadora que o conceito de jurisdição e seus elementos podem e devem ser adaptados<sup>1</sup>, no escopo de abranger a todos os meios jurisdicionais de solução de conflitos (Grinover, 2018, p. 69).

---

1 “Destes pressupostos metodológicos, surge a necessidade de reestruturar os conceitos clássicos dos institutos fundamentais do direito processual: a *jurisdição* não pode mais ser definida como poder, função e atividade, pois na justiça conciliativa não há exercício do poder. Ela passa a ser, em nossa visão, *garantia do acesso à justiça*, que se desenvolve pelo exercício de *função* e *atividade* respeitadas pelo corpo social para a solução de conflitos (conforme elementos do ordenamento jurídico) e legitimada pelo devido processo legal. Seu principal escopo social é a pacificação com justiça. E esta se atinge por intermédio do *processo e procedimentos* adequados, que levam à *tutela jurisdicional adequada*. Por outro lado, as características essenciais da jurisdição não podem mais ser detectadas, segundo a doutrina clássica: não há *lide* na justiça conciliativa, assim como não há *lide* no processo penal e no processo civil necessários; tampouco há *substitutividade* na justiça conciliativa, e é uma ficção a ideia de que o juiz se substitui à vontade das partes, que não souberam ou não puderam se autocompor: a vontade das partes é despcienda em todos os casos de processos necessários, penais e não penais, motivo pelo qual não se pode falar em substituição, e é enfraquecida no novo processo civil cooperativo. Sem falar que na justiça conciliativa ninguém se substitui à vontade das partes, que constroem, pelo consenso, a solução que desejam para o conflito. A *definitividade*, por sua vez, não é prerrogativa da jurisdição, pois a preclusão administrativa também leva a um grau de imunidade comparável ao da coisa julgada. E a própria *coisa julgada* perdeu sua característica de verdadeiro dogma e, ao mesmo tempo, a concepção restritiva de só poder acompanhar a sentença oriunda de cognição profunda e exauriente, uma vez que a mesma estabilidade reveste outros pronunciamentos judiciais que – segundo alguns – não fazem coisa julgada. Quanto à *inércia*, depende ela exclusivamente do sistema processual adotado, podendo haver situações em que a jurisdição estatal se automovimenta, como também ocorre no Brasil. Assim como pode automovimentar-se a justiça conciliativa. A *ação*, por sua vez, torna-se cada vez mais abstrata, pois são processo e procedimento instrumentais ao direito material, e não ela. Perde sua centralidade no sistema, pois pode haver jurisdição sem ação. Transforma-se em apenas um dos tantos meios utilizáveis para o acesso à justiça. (...)” (Grinover, 2018, p. 4-5) (Grifos como no original)

Destarte, a mesma jurista que, no Brasil, pode-se dizer, lançou as bases da teoria geral do processo, nos idos dos anos setenta, a revisitou, nos anos que antecederam o seu falecimento, como forma de deixar um legado às futuras gerações, reconhecendo que as bases tradicionais da teoria geral já não mais correspondiam aos atuais contornos do ordenamento pátrio, a partir dos últimos fenômenos e transformações vivenciados (Grinover, 2018, p. 7).

Assim é que a Teoria Geral do Processo, no Brasil, teria sofrido, principalmente nos últimos vinte anos, um “considerável deslocamento em seu polo metodológico, antes focado no direito de ação, sob forte influência da doutrina italiana, e agora ocupado pela jurisdição” (Rodrigues, 2021, p. 16).

Neste ínterim, Ada Pellegrini faz uma releitura da cláusula de acesso à justiça, mencionando como um dos exemplos mais significativos de interpretação evolutiva de regra constitucional-processual a que se aplicou ao art. 5º, inciso XXXV, da Constituição. Invocando o momento histórico de gênese da norma, a doutrinadora remonta o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional à Constituição de 1946, ressaltando sua relevância como garantia não apenas de acesso aos tribunais, ao agasalhar o direito à tutela jurisdicional, mas também como garantia do devido processo legal, compreendida no exercício da ação e da defesa.

Na época em que a fórmula constitucional foi forjada, ressalta, ainda se acreditava no monopólio da Justiça pelo Poder Judiciário, porquanto outros meios de solução de conflitos, como a arbitragem e os métodos consensuais, eram inexistentes ou incipientes. Quando da promulgação da Constituição de 1988, a distribuição da justiça também era, ainda, precipuamente reservada ao Poder Judiciário (Grinover, 2018, p. 115). Paulatinamente, porém, os meios ditos “alternativos” de solução de conflitos foram ocupando seu lugar no seio da sociedade brasileira.

Obtempera a autora que, em um primeiro momento, a arbitragem superou as “vicissitudes”, firmando-se licitamente como substitutivo da atuação do Poder Judiciário, enquanto tribunal arbitral, de natureza privada<sup>2</sup>.

---

2 Segundo aborda a professora Flávia Hill (2021, p. 165-166), “a arbitragem é um exemplo bem sucedido de método adequado de resolução de conflitos no Brasil. Enfrentou bravamente a tradição de centralidade do Poder Judiciário na década de 1990; quando a

Em seguida, o ordenamento albergou de vez a política judicial de estímulo à solução consensual dos conflitos, lançando suas bases por meio da Resolução do CNJ n. 125, de 29 de novembro de 2010, em cujo preâmbulo anunciou-se expressamente a possibilidade de substituição do acesso ao Poder Judiciário por outros meios adequados de solução de conflitos, como a mediação e a conciliação (Grinover, 2018, p. 116).

Posteriormente, essa mesma política veio como força motriz do Código de Processo Civil de 2015, ao enunciar, nos parágrafos do seu art. 3º, a adoção da arbitragem e o estímulo à conciliação, mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos, dentre as normas fundamentais do processo civil brasileiro – além de versar em disposições específicas sobre estes métodos. E, ainda, a promulgação da Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015, veio disciplinar o exercício da mediação, em âmbito judicial e extrajudicial, compondo o que a doutrinadora chamou de “*minissistema brasileiro de justiça consensual*” (Grinover, 2018, p. 65).

Citando Eros Grau – posto que o significado válido dos textos é variável no tempo e no espaço, histórica e culturalmente –, a autora conclui que, analisando a moldura fática, enunciada no seu contexto presente, é possível a compreensão da norma para aquele momento histórico, em que a situação concreta se apresenta de uma maneira nova e distinta (Grinover, 2018, p. 114).

Está comprovada a insuficiência da ideologia estática da interpretação jurídica e do pensamento voltado à ‘vontade do legislador’. A realidade social é o presente; o presente é vida – e vida é movimento. O direito não é uma entidade estática (Grinover, 2018, p. 114).

---

Lei Federal n. 9.307/1996 foi editada, deparou-se com a inicial resistência do Judiciário, mas logrou se consolidar, tendo, por isso, o inegável mérito de desbravar o terreno para a expansão da desjudicialização nas décadas seguintes. Prova desse sucesso reside no fato de que o Brasil é o terceiro país com maior volume de arbitragem na Câmara de Comércio Internacional – CCI, com sede em Paris, o que a levou a criar um escritório de representação em nosso país”. Com efeito, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) julgou, por maioria de votos, em 12/12/2001, um recurso em processo de homologação de Sentença Estrangeira (SE 5206), em que considerou constitucional a Lei de Arbitragem (Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996, também conhecida como Lei Marco Maciel), que permite às partes a escolha de um árbitro para solucionar litígios sobre direitos patrimoniais, sem necessidade de homologação do laudo arbitral por autoridade judicial.

Rechaçando as malfadadas críticas acerca da suposta “privatização da justiça”, que tiveram lugar no início do “ressurgimento das vias ditas alternativas” – como se o Estado estivesse abrindo mão de seu poder jurisdicional, ao permitir que a solução dos conflitos fosse atribuída a agentes privados –, a autora reforça que o princípio da autonomia da vontade acabou impondo-se sobre a ideia de monopólio estatal. Ademais, a lógica que deve guiar é a de busca do instrumento mais adequado para a solução de cada conflito, de modo que a justiça estatal nem sempre se apresenta como a melhor via, mais eficiente e efetiva (Grinover, 2018, p. 70).

Não obstante, a justiça estatal sempre terá uma “larga porta”<sup>3</sup> aberta aos jurisdicionados, fruto das conquistas históricas da luta pela democratização do acesso à justiça.

Desse modo, seja em relação aos direitos indisponíveis ou não transacionáveis, seja pela própria natureza do conflito<sup>4</sup> (Grinover, 2018, p. 71), seja por pura opção do jurisdicionado – possivelmente ainda impelido pela chamada “cultura da litigiosidade” que impera sobre a sociedade, ou simplesmente imbuído da mentalidade “paternalista” acerca da atuação do Estado sobre a pacificação dos litígios<sup>5</sup> –, a “porta” do

---

3 A expressão é referência à chamada “*justiça multiportas*”, ou “*tribunal multiportas*”, que está na origem do surgimento dos métodos adequados de resolução de conflitos, como se demonstrará.

4 “Casos de perícias muito complexas, que demandam largo espaço de tempo, não serão adequadas para o juízo arbitral, que tem como característica a celeridade. Ou causas muito simples, apreciadas rapidamente pela justiça estatal (como um despejo, ou algumas causas cíveis de menor complexidade) certamente não necessitam do recurso à arbitragem. Por sua vez, (...), o mediador/conciliador pode perceber que o diálogo entre os conflitantes não se desenvolve como deveria, por questões diversas, e que não se chegará a uma decisão informada, devendo nesse caso encerrar o processo consensual, remetendo as partes às vias judiciais” (Grinover, 2018, p. 71)

5 Ingborg Maus (2010, p. 15-17), em sua obra “O judiciário como superego da sociedade”, alude à “sociedade órfã”, que promove a “infantilização dos sujeitos”, na qual o judiciário seria a “sensatez necessária” para o exercício escorreito da jurisdição; os juízes aparecem como “*prophets*”, “*olympians of the law*”, numa “representação que, como uma reprise do antigo “espelho dos príncipes”, típica do Estado judicial, dá a impressão de que realmente existiria um pressuposto para decisões sensatas e justas na formação específica da personalidade do juiz”. Para Humberto Dalla Pinho (2017), “esse modelo de jurisdição, no qual o papel do jurisdicionado é relegado a funções secundárias, visto

Judiciário permanece à disposição de todos quantos desejarem.

Com efeito, é relevante a noção de que os métodos adequados de resolução de conflitos não se impõem como “substitutivos” à jurisdição estatal, nem condicionam (ainda)<sup>6</sup> o exercício do acesso ao Poder Judiciário, mas se mostram como uma possibilidade à pacificação dos conflitos, que pode apresentar-se mais adequada, a depender da natureza do conflito, racionalizando a prestação jurisdicional a ser obtida.

No esteio dos ensinamentos de Marcelo Veiga Franco:

O ponto nuclear da discussão não está fundado na adoção de uma concepção *a priori* que considere o Judiciário como a *ultima ratio* – como ocorre no sistema processual inglês que trata o acesso ao juiz estatal como o último recurso (*ultima ratio*). A função judicial não ostenta nenhum caráter punitivo que justifique a aplicação do princípio da intervenção mínima nos moldes do direito penal, no qual o Estado-juiz emprega a legislação criminal como o seu último recurso. A solução de um conflito pela via heterônoma não significa que as partes foram penalizadas por terem falhado na adoção prévia de alguma das ferramentas autocompositivas.

[...]

---

que ele não possui capacidade para decidir o que seria melhor para si mesmo, não mais se coaduna com a contemporaneidade, que passa a exigir uma atuação mais ativa por parte dos litigantes, o que seria pré-requisito para a própria redemocratização dos processos”. Assim, “apesar de vivenciarmos uma transição que privilegia o novo da concomitância, o erro cometido na modernidade, qual seja, o de se enxergar o judiciário como se estivesse acima do bem e do mal e acima dos próprios jurisdicionados, não pode ser perpetuado, sob pena de comprometer todo o escopo democratizante trazido a reboque da jurisdição contemporânea” (Pinho, 2017).

- 6 Marcelo Barbi Gonçalves (2021, p. 261), citando Schönke, assevera que o autor alemão sustentou que “a parte carece de necessidade de tutela jurídica quando possui à sua disposição um meio extrajudicial ou um instrumento processual mais célere e simples do que aquele escolhido para a satisfação de sua pretensão”. Embora o recurso às soluções consensuais, sejam judiciais ou extrajudiciais, não se afigurem como condição da ação, já existe um movimento nesse sentido, que pode culminar em modificações legislativas, de modo a exigir-se dos litigantes o prévio recurso às vias consensuais, quando à disposição, e se adequadas ao tipo de litígio. As propostas parecem estar em harmonia com a principiologia processual albergada, de estímulo ao consenso e à “cultura da pacificação”, em detrimento da “cultura da sentença”, racionalizando o recurso às vias judiciais, conforme Roberto Rodrigues (2021, p. 34).

A convivência do processo judicial com as técnicas extrajudiciais se dá por meio de um vínculo de complementaridade (ou de entrelaçamento, ou de coexistência, ou de integração) – e não sob um viés de disputa, de concorrência ou de eliminação. É por isso que a *quaestio juris* em debate é mais bem compreendida a partir da transição da ideia da alternatividade para a noção de *adequação*. Daí reside a noção de *acesso à justiça adequado* (Franco, 2021, p. 57-58).

Nesse sentido já era também o magistério de Cândido Rangel Dinamarco, para quem o escopo social magno da jurisdição consiste na busca de pacificação das pessoas e grupos, mediante a eliminação de conflitos que os envolvam. Desse modo, essa perspectiva teleológica do sistema processual sugere a equivalência funcional entre a pacificação social imperativa e aquelas outras atividades (Dinamarco, 2002, p. 122).

Nesse mesmo norte de raciocínio, comungando das bases metodológicas da professora Ada Pelegrini, o jurista Humberto Dalla Bernardina de Pinho, em sua tese de cátedra em Direito Processual Civil da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), disserta acerca dessa necessária releitura da jurisdição, tendo como escopo a pacificação. O autor parte do pressuposto de que o modelo anterior, obsoleto e “em crise”, não é capaz de garantir a efetividade do acesso do cidadão à “tão sonhada e almejada justiça” (Pinho, 2017, p. 26).

Na evolução da matéria, ressalta o professor, o ponto inicial era o mero acesso; posteriormente, o foco deu-se no caráter instrumental da jurisdição, seguido da busca por uma real efetividade. Hoje, o objetivo seria o fortalecimento do princípio da adequação. Nesse sentido, vários instrumentos estariam à disposição, em determinada situação concreta, podendo ser acessíveis, instrumentais e efetivos; entretanto, normalmente um deles afigurar-se-á como mais adequado àquelas circunstâncias (Pinho, 2017, p. 262).

Desta feita, seria inconcebível, hoje, falar-se unicamente em acesso ao Poder Judiciário, pois o acesso é direcionado ao *sistema jurisdicional multipor-tas*, qualificando o acesso à estrutura judiciária (Pinho, 2017, p. 265).

Como elucida:

A função jurisdicional representa o dever estatal de dirimir conflitos, abarcando as modalidades *chiovendiana*, de atividade



substitutiva, e *carnelettiana*, de resolução de conflitos. Contudo, na construção clássica, o Judiciário apenas atua na forma negativa, ou seja, dirimindo conflitos com a imposição de vontade do juiz, determinando um vencedor e um vencido. Por isso, o artigo 3º do NCPC, ao se referir à apreciação jurisdicional, vai além do Poder Judiciário e da resolução de controvérsias pela substitutividade. O dispositivo passa a permitir outras formas positivas de composição, pautadas no dever de cooperação das partes e envolvendo outros atores. Desse modo, a jurisdição, outrora exclusiva do Poder Judiciário, pode ser exercida por serventias extrajudiciais ou por câmaras comunitárias, centros ou mesmo conciliadores e mediadores extrajudiciais. Dentro do contexto, ganha força também a jurisdição voluntária extrajudicial (Pinho, 2017, p. 81-82).

Assim é que a jurisdição contemporânea faz como que um movimento de “retorno às origens, devolvendo o protagonismo na solução dos conflitos aos próprios interessados”, em uma alusão ao contrato social sustentando por Thomas Hobbes, que antecede à formação do Estado, constituindo-se em método primitivo e rudimentar de prevenção de conflitos (Pinho, 2017, p. 261). Como ilustra Ada Pellegrini:

Nas sociedades primitivas, quando se perceberam os riscos e danos da autotutela, atribuiu-se a solução dos conflitos a terceiros, que atuavam como árbitros ou como facilitadores, para que se atingisse o consenso. Incumbia-se dessa função uma pessoa respeitável da comunidade sacerdote, ancião, cacique, o próprio rei (como Salomão) – e se obtinha a pacificação, sem necessidade de recorrer à justiça pelas próprias mãos. Assim, os métodos hoje ditos alternativos de solução de conflitos precederam, historicamente, a jurisdição estatal. Só mais tarde, quando o Estado assumiu todo seu poder (ou *potestà*, na denominação italiana) nasceu o processo judicial, que foi orgulhosamente considerado monopólio estatal (Grinover, 2016, p. 17).

Humberto Dalla recorda que, historicamente, a atuação jurisdicional sempre foi um poderoso mecanismo para assegurar o cumprimento das leis. Desde a Antiguidade, passando por momentos históricos diversos (Idades Média e Moderna), até a contemporaneidade, “o Estado, invaria-

velmente, chamou para si o monopólio da jurisdição, sistematizando-a, a partir de Luís XIV” (Pinho, 2017, p. 82). Nesse sentido, embora a jurisdição seja, preponderantemente, uma função estatal – “exercida por um órgão independente e imparcial, que atua a vontade concreta da lei na justa composição da lide ou na proteção de interesses particulares” –, não precisa ser, necessariamente, uma função estatal (Greco, 2015, p. 69-70).

Dessarte, não seria compatível com as modernas teorias sobre o Estado Democrático de Direito a ideia de que o processo em juízo seja a forma preferencial de solução de controvérsias, embora, destaca que essa visão se mantém em alguns segmentos, “quer seja pela tradição, ou mesmo pelo receio da perda de uma parcela de poder” (Pinho, 2019, p. 250)<sup>7</sup>.

Nessa concepção, sustenta-se a ideia de um Estado-juiz minimalista, a quem cabe o papel de gerenciador do conflito, indicando o caminho mais adequado para determinada lide específica (Pinho, 2019, p. 251)

[...] Durante longo período de tempo, os métodos informais de solução dos conflitos foram considerados como próprios das sociedades primitivas e tribais, ao passo que o processo jurisdicional representou insuperável conquista da civilização. [...] Mas, como escreveu um sensível processualista, ‘quando as coisas instituídas falham, por culpa de fatores estranhos a nossa vontade, convém abrir os olhos às lições do passado para verificar se, acaso, com mais humildade, dentro de nossas forças e limites, não podem elas nos ensinar a vencer os desafios do presente (Grinover, 1985, p. 159).

Com isso não se está a defender o desatrelamento da jurisdição do Estado, pois, em maior ou menor grau, a dependência do Estado existe; contudo, a par do Poder Judiciário, a função jurisdicional passa a ser exercida também por outros órgãos do Estado, ou por agentes privados (Pinho, 2017, p. 83).

---

7 “Há mesmo, o que é lastimável, um certo preconceito contra esses meios alternativos, por sentirem alguns juízes que seu poder poderá ficar comprometido se pessoas não pertencentes ao Poder Judiciário puderem solucionar os conflitos de interesses. E há, ainda, a *falsa percepção* de que a *função de conciliar é atividade menos nobre*, sendo a função de sentenciar a atribuição mais importante do juiz. Não percebem os magistrados que assim pensam que a função jurisdicional consiste, basicamente, em *pacificar com justiça os conflitantes*, alcançando por via de consequência a solução do conflito” (Watanabe, 2019, p. 68).

Da mesma forma, pondera Marcelo Veiga, “afirmar que o Judiciário é o meio menos adequado para resolver determinado conflito in concreto não equivale a atribuí-lo um caráter secundário ou residual *in abstracto*”, tampouco “imputá-lo uma pecha de inferioridade, acessoriedade ou subordinação” (Franco, 2021, p. 58). Portanto, o Judiciário será um método mais ou menos adequado ao deslinde do conflito, de acordo com suas especificidades, aferíveis concretamente (Franco, 2021, p. 59).

Nessa ótica, percebe-se o fenômeno da desjudicialização enquanto ferramenta de racionalização da prestação jurisdicional e ajuste ao cenário contemporâneo, o que leva, necessariamente, à releitura, à atualização, ou ainda a um redimensionamento da garantia constitucional à luz dos princípios da efetividade e da adequação (Pinho, 2017, p. 83).

O essencial é que, na desjudicialização, se façam presentes o mesmo grau de concretização das garantias fundamentais do processo (guardadas as devidas proporções, segundo as peculiaridades do meio e a maior incidência da livre manifestação de vontade); bem como a possibilidade de judicialização das matérias a qualquer tempo, sem embaraços ou restrições, por todo aquele que se sentir lesado, ou ameaçado de lesão (Pinho, 2017, p. 262).

Em suma, a desjudicialização não acontece em detrimento da jurisdição estatal, como se sua adversária fosse; trata-se de fenômeno com aptidão de potencializar suas atividades e seus resultados. Como consequência, abre-se a oportunidade do exercício de revisão judicial dos campos transferidos ou compartilhados para/com o ambiente desjudicializado, o que reforça, por mais uma vez, a preservação do espaço judiciário no contexto constitucional ampliado do acesso à justiça (Peixoto; Santos, 2021, p. 325).

Assentada a premissa de que a jurisdição não é exclusiva do Poder Judiciário, os meios desjudicializados de solução de conflitos ganham legitimidade, passando a compor um sistema único, que precisa funcionar de maneira balanceada e harmoniosa (Pinho, 2017, p. 262).

Desse modo, a tarefa cabida ao operador do Direito, hoje, é a de disseminação dessa “*cultura de pacificação*”, na expressão cunhada por Kazuo Watanabe, ressignificando o acesso à justiça pela valorização da jurisdição

voluntária extrajudicial e dos meios consensuais e adjudicatórios de solução de conflitos (Watanabe, 2019, p. 73).

Trata-se, como reforçou Humberto Dalla, 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, 2017, p. 265).

## 2.2 As “ondas renovatórias” do acesso à justiça e os meios adequados de resolução de conflitos

A problemática do acesso à justiça, sempre tão presente na processualística moderna, ganhou projeção, notadamente, a partir dos estudos capitaneados por Mauro Capelletti e Bryant Garth, nos idos de 1970. O projeto, conhecido como “*Florence Project*”, originou-se a partir da Conferência Internacional relativa às garantias fundamentais das partes no processo civil, ocorrida em 1971, na cidade de Florença, Itália (Pinho, 2017, p. 63), culminando com a apresentação, em Milão, no ano de 1978, do relatório intitulado “*Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective*”<sup>8</sup>.

De fato, o tema do acesso à justiça remete instintivamente ao mundialmente conhecido Projeto Florença e suas “ondas renovatórias” do processo civil. Neste estudo, os pesquisadores propuseram-se a mapear as causas que constituíam obstáculos da população para o acesso à justiça, notadamente nos sistemas jurídicos dos 23 (vinte e três) países da Europa e da América, objetos do estudo (Gramstrup, 2021, p. 109) – não incluído o Brasil. Para tanto, empregaram o método comparativo, de modo a propor soluções, a partir das constatações.

Partindo da constatação de que “os procedimentos adotados para solução de litígios civis refletiam a filosofia essencialmente individualista do direito, então vigente” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 9), os pesquisadores identificaram inicialmente o direito de acesso à justiça enquanto direito formal do indivíduo de propor ação e contestar a demanda judicial (Maia; Martta, 2021, p. 50).

---

8 A tradução brasileira, realizada pela (futura) Ministra do Supremo, Ellen Gracie Northfleet, foi publicada em 1988, com o título “Acesso à Justiça” (Cappelletti; Garth, 1988).

Assim, o acesso à justiça, tal como por eles definido, constitui o “mais básico dos direitos humanos de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 12).

Segundo os autores, o acesso à justiça está relacionado com as finalidades do sistema jurídico, o qual deve ser acessível a todos e produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

Estas seriam as “duas faces da mesma moeda”, pois tanto um sistema de justiça de fácil acesso, mas incapaz de produzir soluções justas, no campo individual e coletivo; quanto um sistema apto a produzir soluções justas, mas excludente de uma classe social ou coletividade de indivíduos; seriam inócuos (Gramstrup, 2021, p. 109).

O estudo constatou que o primeiro obstáculo de acesso à justiça consistia nas elevadas custas processuais e honorários advocatícios.

De fato, o contexto social, nos países estudados, revelava um intenso afastamento entre o Poder Judiciário e os cidadãos comuns, de modo que o acesso à justiça, na prática, era assegurado somente aos mais abastados, capazes de arcarem com o regime de custas, altamente discriminatório (Iwakura, 2021, p. 75).

Outro entrave observado foi a ausência de representatividade dos direitos coletivos – especialmente os difusos, relacionados ao meio ambiente e direito do consumidor –, posto que não contemplados pelas legislações processuais dos países objetos do estudo, de caráter individualista, tal como constatado (Maia; Martta, 2021, p. 50)<sup>9</sup>.

---

9 Em artigo abordando a temática, Gramstrup enumerou os óbices mais comuns identificados por Cappelletti e Garth a um acesso efetivo à justiça, ou materialmente justo: “São eles: (a) custo do processo, barreira que opera tanto nos sistemas que impõem o reembolso (ônus da sucumbência) como nos sistemas, como o americano, em que a repetição é desconhecida; (b) pequenas causas, ou melhor, a maneira como as causas de pequeno valor são notoriamente prejudicadas em face dos custos elevados do processo; (c) a delonga, no tempo, das soluções judiciais; (d) a capacidade diferenciada das partes de suportar os custos financeiros e a demora; (e) a diferente aptidão (intelectiva) das pessoas em sequer reconhecer seus direitos ou os meios pelos quais possam defendê-los; (f) a distinta vantagem do litigante habitual – que conhece o sistema judicial, dilui custos e forja estratégias de litigância – em face do litigante eventual; (g) a dificuldade de proteção aos direitos difusos (o indivíduo não é legitimado, nem será suficientemente premiado ao protegê-los; e para a ação de grupo haverá problemas de

Pelas conclusões da pesquisa, nenhum sistema jurídico estudado estaria imune a críticas, principalmente pelo enfoque formalístico prevalecente, assim como pelo modelo do Estado Liberal, um e outro intrinsecamente ligados (Gramstrup, 2021, p. 109).

Nesse ínterim, os autores sistematizaram três soluções para a garantia do acesso à justiça, que acabaram difundidas como o movimento das “ondas renovatórias de acesso à justiça”.

Como elucidam Mendes e Silva, a primeira onda de acesso à Justiça nos países ocidentais preocupou-se com os hipossuficientes e tinha por proposta conferir à população carente o acesso à justiça, difundindo, por exemplo, programas de assistência jurídica e defensoria pública adequados e eficientes. A segunda onda renovatória versou sobre a tutela jurídica a direitos difusos e coletivos; ao passo que a terceira onda, que importa mais diretamente ao presente estudo, ocupou-se do acesso à justiça a partir de uma mudança de paradigma, afastando-se do conceito de que a justiça somente poderia ser obtida por meio do Poder Judiciário (Mendes; Silva, 2015, p. 1831-1832). Assim, conforme Erik Gramstrup:

Esta última onda, segundo Cappelletti e Garth, está relacionada com as instituições, mecanismos, pessoas e procedimentos destacados para prevenir e solucionar conflitos. Ela envolve, dessarte, reforma do aparato da justiça. Para além da reforma de órgãos e procedimentos, abarca a solução de litígios fora dos tribunais. Assim se insere a resolução de disputas por meio da conciliação (mediada ou não) e por intermédio de arbitragem privada. Paralelamente, descrevem e propugnam Cappelletti e Garth a criação de procedimentos e tribunais especializados, particularmente importantes no que tange a direitos novos e instituições de criação recente, a reclamar maior sensibilidade do julgador. Nessa linha encontram-se os juizados para pequenas causas, com as características da informalidade, velocidade e simplificação do direito aplicado (ou seja, aplicação da equidade). Deve-se reconhecer que isso implica em adotar características da arbitragem nos tribunais estatais. Ainda nessa linha, está a concepção dos tribunais

---

coordenação); (h) as barreiras mencionadas estão em relação recíproca e não podem ser eliminadas uma a uma” (Gramstrup, 2021 p. 110-111).

de vizinhança (vicinais), especializados em querelas do dia-a-dia. E, finalmente, dentro da mesma filosofia, está a criação de mecanismos especializados – não necessariamente judiciais – para causas ambientais, de consumidores, de inquilinato, trabalhistas e de direitos “novos” de um modo geral (Gramstrup, 2021, p. 111).

Desta feita, alertando para o perigo observado na realização do “*Florence Project*”, quanto ao “risco de que procedimentos modernos e eficientes abandonem as garantias do processo civil”, recomendaram os autores que reformas fossem feitas nos sistemas de justiça dos países, na busca por uma justiça mais acessível a todos, inclusive aos pobres (Borges; Campos; Diniz, 2021, p. 132).

Por toda a contribuição, o movimento é tido como verdadeiro marco do despertar da ciência processual para os problemas sociojurídicos enfrentados pelos países ocidentais (Pinho, 2017, p. 63).

Quase meio século depois da elaboração do Projeto Florença, o mundo vivenciou grandes mudanças. Assim, faz-se sempre necessário retornar e discutir a temática, no contexto contemporâneo, de modo a identificar as barreiras que se erigem para a efetividade do acesso à justiça, tendo em vista a propagação das “ondas renovatórias” necessárias à sua superação<sup>10</sup>.

---

10 Sobre o tema, interessante ainda deixar registrado uma nova pesquisa em curso, nos mesmos moldes da metodologia aplicada no Projeto Florença, com objetivos teóricos e geográficos ainda mais amplos, no escopo de mapear e estudar o atual estágio de desenvolvimento do movimento global de acesso à justiça, na África, Ásia, Oriente Médio, América, Europa e Oceania. Segundo Borges, Campos e Diniz, o “*Global Access to Justice Project* tem sido considerado a maior rede internacional de cooperação acadêmica e pretende coletar informações sobre esforços empreendidos pelos diferentes sistemas de justiça no mundo para superar e atenuar a problemática do acesso à justiça” (Borges; Campos; Diniz, 2021, p. 134). Na coordenação do Projeto estão: Bryan Garth (coautor do Projeto Florença juntamente com Mauro Cappelletti); Earl Johnson Jr. (também colaborador do Projeto Florença, à ocasião); Alan Paterson; e os brasileiros Diogo Esteves e Cleber Alves, mentores do Projeto. Conforme relata Henrichs, em artigo publicado na Revista da OAB. A ideia da pesquisa surgiu no âmbito dos trabalhos do grupo de pesquisa liderado pelo defensor público Cleber Francisco Alves, perante o Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito desta Universidade Federal Fluminense (PPGSD-UFF), a partir da proposição apresentada pelo também defensor público Diogo Esteves – integrante do referido grupo de pesquisas, na qualidade de pesquisador-doutorando, sob orientação do professor Cleber Alves. Com a concretização do projeto,

Segundo rememora Ada Pellegrini Grinover (2018, p. 76), à ocasião do Projeto Florença, “vivia-se a realidade pós-segunda guerra mundial, tendo os diversos países que foram objeto do estudo passado por intensas transformações sociais, econômicas e políticas que impactaram no efetivo acesso à justiça”.

No Brasil, a publicação do relatório do estudo “Acesso à justiça”<sup>11</sup> coincidiu com o ano de promulgação da Constituição Federal de 1988, um relevante momento de transição democrática, após o longo período de ditadura militar. Embora não estivesse dentre os países latino-americanos analisados no Projeto Florença (quais sejam, Chile, Colômbia, México e Uruguai), a publicação traduzida do relatório representou um marco significativo para o estudo do tema no país, que promoveu, por meio da Constituição cidadã, o acesso à justiça como garantia e direito de todos (Grinover, 2018, p. 76).

Em estudo publicado também em 1988, Ada Pellegrini já afirmava que era preciso reconhecer a grande dissonância havida entre a doutrina e a legislação processuais, de um lado, e a prática judiciária, por outro. Segundo a autora, “ao extraordinário progresso científico da disciplina não correspondeu o aperfeiçoamento do aparelho judiciário e da administração da justiça” (Grinover, 1988, p. 193).

---

além dos Coordenadores internacionais mencionados, juntaram-se ao grupo expressivas personalidades do mundo acadêmico internacional, como Boaventura de Sousa Santos, da Universidade de Coimbra; entre outros. O lançamento oficial do projeto ocorreu em junho de 2019, em um Congresso do *International Legal Aid Group* (ILAG), realizado em Ottawa, no Canadá, com a divulgação da página eletrônica (<https://globalaccesstojustice.com>) e, no Brasil, em novembro de 2019, com um evento realizado na sede da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, após a definição da equipe de pesquisadores locais que ficará responsável pela elaboração do “*report*” específico com os dados e informações sobre o Acesso à Justiça em nosso país, dentre os quais estão Kazuo Watanabe e Maria Tereza Sadek. Ao que consta, o interesse dos países na participação do projeto tem sido bastante significativo, tendo aderido como participantes mais de cem países, até o momento (Henrichs, 2020).

- 11 Os resultados das pesquisas foram publicados em 1978 em quatro volumes (num total de seis livros), originariamente em idioma inglês. No Brasil, a publicação do livro “Acesso à Justiça”, pela Editora Sergio Fabris, de Porto Alegre, em 1988, corresponde à versão em português do “Relatório Geral” (General Report), que consta da parte inicial de um dos volumes da coleção original publicada em idioma inglês (Henrichs, 2020, p. 2.)



Nas primeiras duas décadas de vigência da Constituição Federal de 1988, o principal propósito do sistema de justiça no Brasil consistia em debelar a severa litigiosidade contida herdada da fase anterior. Podem ser apontados como fatores que concorreram para o *déficit* de acesso aos tribunais a ausência, até então, de Defensoria Pública estruturada, o mau aparelhamento material e de pessoal do Poder Judiciário, a deficiência de informação e consciência de seus direitos por parte de um grande contingente da população, decorrente do período de ditadura militar (...). Segundo o IBGE, 25,9% da população brasileira acima de 15 anos era analfabeta absoluta na década de 1980. (...) Por tudo isso, a preocupação central, naquele momento histórico – final da década de 1980 – consistia primordialmente em garantir o acesso *aos tribunais*, razão pela qual acesso à justiça se identificava com o acesso ao Poder Judiciário, o que ficou retratado na redação do artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, ao proclamar que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Hill, 2020, p. 165).

Em sua avaliação, sem embargo das muitas providências ainda a serem tomadas, o Brasil avançou paulatinamente na “primeira onda renovatória”, identificada por Cappelletti e Garth como a ampliação do acesso à justiça aos hipossuficientes.

No panorama de 1988, não havia Defensoria Pública constituída como órgão independente, de modo que a assistência judiciária aos menos favorecidos se dava por meio da atuação de advogados remunerados pelo Estado, das Procuradorias Estaduais e até dos Ministérios Públicos Estaduais.

Portanto, a preocupação do Constituinte de 1988 foi a de “tirar do favor” a atuação da Defensoria Pública, conferindo-lhe autonomia e *status* constitucional e estabelecendo outras garantias para a ampliação do acesso à justiça, como o acesso à informação e a gratuidade de justiça.

Meios, enfim, para se chegar ao Judiciário, de modo que “se a parte sem condições financeiras superar a barreira da desinformação jurídica e conseguir saber ser detentora de um direito, não é por ser pobre que lhe será impedida a discussão do seu caso em sede jurisdicional” (Bovo, 2021, p. 284).

No tocante à segunda onda renovatória, o Brasil foi pioneiro, entre os países de *civil law*, em institucionalizar a tutela jurisdicional dos interesses metaindividuais, ainda em aperfeiçoamento (Grinover, 2018, p. 77).

Nesse ínterim, destacam-se a Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985); as leis de proteção ao meio ambiente (Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, e Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, dentre outros diplomas concernentes à proteção do meio ambiente); bem como o Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990). Também a Lei de Ação Popular (Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965), anterior à Constituição de 1988, insere-se nesse contexto, tendo permitido a participação do cidadão, por meio do Judiciário, na gestão das coisas públicas (Grinover, 2018, p. 77).

No esteio das reformas promovidas pela chamada “terceira onda renovatória”, o CDC, na parte processual, “além de completar e aperfeiçoar o sistema brasileiro de processos coletivos, trouxe maior efetividade da tutela jurisdicional, tanto no plano coletivo como no individual” (Grinover, 2018, p. 78). Trouxe ainda algumas importantes leis processuais promulgadas em 1994 e 1995, que, por exemplo: instituíram a audiência preliminar; ampliaram a concessão de tutela antecipada para todo e qualquer processo; e ampliaram o provimento mandamental, imprimindo maior efetividade, pragmatismo e flexibilidade aos provimentos jurisdicionais (Grinover, 2018, p. 78).

Podem ser incluídos ainda nesse dinâmica o incremento da justiça conciliativa e dos Juizados Especiais, conforme a Lei do Juizado de Pequenas Causas (Lei n. 7.244, de 07 de novembro de 1984), seguida da Lei dos Juizados Especiais (Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995). A estes últimos, acrescenta-se ainda a Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001, que instituiu o Juizado Especial no âmbito da Justiça Federal; e a Lei n. 12.153, de 22 de dezembro de 2009, que instituiu os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios (Gramstrup, 2021, p. 113).

A Reforma do Judiciário brasileiro, implementada pela Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004, que criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), é outro importante marco legal no tocante à temática do acesso à justiça. Como ressalta Ada Pellegrini, este órgão externo de planejamento e controle do Poder Judiciário, “assumiu importante papel na realização e no financiamento de pesquisas voltadas ao conhecimento e transparência do Judiciário” (Grinover, 2018, p. 78).

Para Erik Frederico, é necessário reconhecer que o Brasil se ressentido

dos problemas de acesso à justiça diagnosticados no âmbito do Projeto Florença e, conquanto tenha adotado muitas das soluções preconizadas pelos pesquisadores, o sucesso nessa empreitada teria sido apenas parcial<sup>12</sup>.

Como enfatiza o autor, “o gigantismo e a organização federativa com grande concentração de poderes na órbita central não deixam de ser complicadores” (Gramstrup, 2021, p. 111).

Tal percepção “deve guiar o legislador, o intérprete e os operadores do Direito na busca da universalidade do acesso à justiça, removendo os obstáculos que a ela se antepõem, de acordo com as especificidades de cada grupo social” (Grinover, 2018, p. 80) – pondera Ada Pellegrini, quanto à importância de se considerar a dimensão continental do Brasil e as imensas diversidades regionais identificadas no país, porquanto o acesso à justiça encontra-se intimamente relacionado às condições sociais, políticas e econômicas.

Não se pode olvidar, tampouco, do processo de informatização judicial que tomou fôlego nos últimos anos, e que, para Cristiane Rodrigues, “têm a função de erradicar barreiras encontradas nas três ondas renovatórias da teoria de Garth e Cappelletti”<sup>13</sup> (Iwakura, 2021, p. 76). Ao mesmo tempo, destaca a autora, podem erigir “barreiras tecnológicas”<sup>14</sup>, dando origem a uma

---

12 O autor relata, exemplificativamente, a dificuldade do custeio de perícias, muito presente no cotidiano da Justiça Federal, pois o perito não é serventuário da justiça, mas um particular que não pode trabalhar sem remuneração. Desta feita, a parte hipossuficiente não tem como, via de regra, custear a perícia, e quando amparada pela assistência judiciária gratuita, surge a dificuldade acerca da remuneração do trabalho do perito, dificultando, por conseguinte, a realização das perícias, essenciais para a prestação jurisdicional. Outra dificuldade identificada pelo autor reside nos Juizados Especiais, que hoje seriam “vítimas de seu próprio sucesso”, diante das pautas congestionadas e problemas orçamentários, relacionados aos tetos de gasto com custeio decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, ressalta que, apesar de sua popularização, os Juizados Especiais representavam, em 2020, apenas 9,7% da estrutura do Judiciário brasileiro, consideradas as 14.792 unidades do 1º grau, segundo se infere do Relatório “Justiça em Números 2020” (Gramstrup, 2021, p. 112-113).

13 Na medida em que permite uma “grande economia de tempo, a eliminação de barreiras geográficas, e a redução dos custos operacionais”, trazendo ainda “benefícios para a realização dos direitos da coletividade”, bem como sobre o “conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 67-68). Conforme Iwakura (2021, p. 76).

14 Iwakura (2021, p. 88) conclui que tais barreiras tecnológicas não residem na tecnologia

“quarta onda renovatória” para sua superação, no tocante aos movimentos de inclusão digital, que tem tido lugar, sobretudo, por ações promovidas pelo CNJ<sup>15</sup> (Iwakura, 2021, p. 88).

De todo modo, hoje, parecem ser bem outros os contornos dos problemas relacionados ao acesso à justiça, se comparados ao Brasil de 1988, levando em consideração toda a modificação operada em torno do acesso à justiça, tanto a nível legislativo, como demonstrado, quanto a nível estrutural, a partir da capilarização das estruturas facilitadoras do acesso à justiça.

Todas estas iniciativas somadas contribuíram não somente para contornar o *déficit* de acesso aos tribunais, mas acabaram por colaborar para a constatação de um alarmante cenário de congestionamento do Poder Judiciário, ao qual a professora Flávia Hill (2020, p. 167) denomina de “*hiperjudicialização*”. Assim, guardadas as devidas proporções e particularidades de cada região do país, seria possível afirmar que o problema maior, hoje, não é nem tanto acessar o Poder Judiciário, mas, sim, “sair dele” (Lagrasta, 2021).

É de conhecimento notório a insatisfação popular com os altos índices de congestionamento do Poder Judiciário<sup>16</sup>; com a delonga exacerbada dos processos; com a tutela jurisdicional obtida como solução dos litígios<sup>17</sup>. E

---

em si, mas na “ausência de políticas públicas para o combate à exclusão digital, na inexistência de planejamento para a criação e a implantação de novas ferramentas tecnológicas, e na resistência cultural e psicológica de certos indivíduos para a adoção dos meios tecnológicos”.

- 15 A autora menciona as “ações voltadas para a promoção da inclusão digital e modernização do Poder Judiciário, além da promoção da interoperabilidade dos sistemas processuais mantidos por diversos Tribunais e outras significativas melhorias de ordem estrutural e operacional integrantes do chamado ‘Eixo Justiça 4.0’ ” (Iwakura, 2021, p. 88).
- 16 Segundo o relatório “Justiça em Números 2021”, a taxa de congestionamento bruta dos Tribunais brasileiros figurava no patamar de 73% (Conselho Nacional de Justiça, 2021).
- 17 “O último relatório (Justiça em Números do CNJ) teve como ano base o de 2019, e considerando uma série de variáveis tem que o tempo médio do processo baixado no Poder Judiciário é de 1 ano e 5 meses na fase de conhecimento, de 5 anos e 11 meses na fase de execução no 1º grau de jurisdição e de 10 meses no 2º grau e Tribunais Superiores, além de trazer número estrondoso de processos em trâmite. Ou seja, um Judiciário que leva mais de 7 anos para, em média, efetivamente concretizar um direito não pode ser tido como eficiente, tampouco como célere, sendo imprescindível investigação acerca das causas deste colapso e a busca de eventuais medidas a amenizar este cenário” (Bovo, 2021, p. 285-286).

essa insatisfação é generalizada: não apenas da parte dos jurisdicionados, mas de todos os “atores processuais”; todos tornam-se como que “vítimas” e acabam envolvidos nesse processo desgastante, a que se convencionou chamar de “crise do judiciário” (Lagrasta, 2021).

Ou, como preferiu Erik Navarro, essa “tragédia da Justiça”, em analogia à parábola da microeconomia, que ilustra como os recursos comuns tendem a serem explorados mais do que o nível desejado do ponto de vista social, ocasionando uma tendência de esgotamento que configura a tragédia (Wolkart, 2020, p. 87).

E é por isso que a pacificação dos conflitos se torna o cerne da atividade jurisdicional, como visto alhures; pacificação que pode ser alcançada em maior ou menor grau, conforme o instrumento utilizado. Com efeito, quanto maior a capacidade de uma sociedade para resolver seus conflitos, sem promover uma verdadeira “judicialização da vida”, isto é, sem depender do Poder Judiciário para a solução de todo e qualquer conflito, mas apenas recorrendo quando, de fato, a via do Poder Judiciário se mostrar como instrumento mais adequado, visando à pacificação; menor será a sobrecarga do sistema colapsado.

O intuito principal, portanto, do adequado tratamento dos conflitos, não é nem tanto o de “desafogar o Judiciário”; mas, certamente, este se mostrará como um “efeito colateral positivo”, nessa tentativa de colocar as coisas “em seus devidos lugares”.

## 2.3 O acesso à “ordem jurídica justa”

Vê-se, portanto, que o acesso à justiça, hoje, é um acesso qualificado. Isto é, fala-se em “*acesso à ordem jurídica justa*”, àquela que conduz à pacificação, em vistas do adequado tratamento dos conflitos (Watanabe, 2019, p. 88).

A problemática do acesso à justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal; e sim de viabilizar o *acesso à ordem jurídica justa* (Watanabe, 2019, p. 3).

É a constatação de que a crise da justiça precisa ser enfrentada não apenas em seus efeitos, mas sobretudo em suas causas (Watanabe, 2019,

p. 101). Para o jurista, que cunhou a expressão<sup>18</sup>, nessa visão mais ampla, o efetivo acesso à justiça depende de múltiplos fatores, constituindo dados elementares deste direito:

(1) Direito à *informação e perfeito conhecimento do direito substancial* e à *organização de pesquisa permanente* a cargo de especialistas e orientada à aferição constante da adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do país; (2) *direito de acesso à justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa*; (3) *direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela de direitos*; (4) *direito à remoção de todos os obstáculos* que se antepõem ao acesso efetivo à justiça com tais características (Watanabe, 2019, p. 10, grifos como no original).

Nesse íterim, a organização dos serviços voltados ao adequado tratamento dos conflitos ganha relevância, inclusive com a utilização de mecanismos diversos do processo estatal, como a arbitragem (heterocomposição) e os meios consensuais de solução de conflitos (autocomposição), dentre os quais se destacam a mediação e a conciliação (Grinover, 2018, p. 75).

Desta feita, na dimensão deste acesso à ordem jurídica justa está o acesso qualificado à justiça que propicie ao jurisdicionado a obtenção de tutela jurisdicional efetiva, tempestiva e adequada (Watanabe, 2019, p. 82).

Em última instância, significa dizer que “o acesso à justiça concretiza-se pela jurisdição, e o elemento essencial da jurisdição é o acesso à justiça. Fecha-se o círculo entre acesso à justiça e jurisdição, tendo ambos como objetivo a pacificação com justiça” (Grinover, 2018, p. 84).

Correlacionando a temática do acesso à chamada “ordem jurídica justa”, remarca-se a reflexão crítica das professoras Daniela Gabbay, Susana da Costa e Maria Cecília Asperti, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), acerca das escolhas políticas em torno de relevantes mudanças na legislação processual brasileira pós-Constituição de 1988.

As autoras identificam a maneira como a pauta do acesso à justiça teria

---

18 O jurista consigna que utilizou pela primeira vez a expressão em 1984, numa palestra proferida sobre o tema “Assistência judiciária como instrumento de acesso à ordem jurídica justa”, posteriormente publicada, naquele mesmo ano, pela Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo.

se esvaziado, ao longo das principais reformas, desde a criação dos juizados especiais e das ações coletivas, chegando à Reforma do Judiciário e culminando no Código de Processo Civil de 2015. Isto porque “o direito processual, que há muito tenta revestir-se de uma pretensa neutralidade técnica, certamente não está imune aos discursos políticos e econômicos dominantes e às influências dos atores do jogo da litigância” (Gabbay; Costa; Asperti, 2019, p. 157).

A partir da perspectiva teórica de Marc Galanter (1974, p. 95-160; 2010, p. 115-128), o acesso à justiça é um “cobertor curto”, isto é, um recurso escasso, e que, portanto, necessita ser distribuído em sociedade, a determinados litigantes<sup>19</sup>, a partir de uma escolha política, muitas vezes implícita no desenho institucional e normativo de um determinado país (Galanter, 2010, p. 122-128).

Partindo de tal perspectiva acerca da distributividade do acesso à justiça, as autoras trabalharam com a hipótese de que “a facilitação do acesso à justiça para os indivíduos, grupos e conflitos à margem do sistema, deixou de estar presente nas escolhas político-legislativas das reformas processuais” no período de reconstrução democrática do país. Como consequên-

---

19 Em sua teoria, o autor estabelece a “*tipologia das partes*”, traçando a diferenciação entre os “*repeat players*”, que seriam os litigantes habituais, repetitivos ou organizacionais e os “*one-shotters*”, isto é, os litigantes ocasionais ou eventuais. A partir dessa distinção, cunha a chamada “*teoria da capacidade das partes*”, a qual sugere que as partes que ostentam mais recursos econômicos e estruturais (“*haves*”) possuem maiores chances de êxito em processos judiciais, em comparação com as partes menos favorecidas (“*have-nots*”). Portanto, “as partes mais fortes organizacional e economicamente tendem a prevalecer, porque, em tese, usufruem de vantagens estratégicas no campo da litigância”, possuindo assim maiores chances de influenciar os resultados de demandas judiciais em seu favor. Eis porque a “manutenção de um estado de assimetria entre as partes favorece aquelas possuidoras de mais recursos e experiências (os ‘*haves*’)”. Nesses termos, a “*teoria da capacidade das partes*” visa a uma “finalidade redistributiva, direcionada a equalizar as diferenças processuais, econômicas e estruturais presumidamente existentes entre esses dois tipos de partes”, destacando a “necessidade de conferir maior proteção para os litigantes ocasionais”. Segundo Marcelo Veiga Franco, que foi aluno de Marc Galanter em 2016, a intenção do autor, ao desenvolver sua teoria, era “demonstrar que o direito americano ocultava uma situação subjacente ocorrida também na Índia” – onde o teórico havia estudado –, “qual seja, a contradição de um sistema jurídico que, embora protetor de direitos individuais e de garantias fundamentais, produzia uma generalizada percepção popular de desigualdade social, de limitação de acesso à justiça e de favorecimento sistemático das camadas ricas, fortes e poderosas” (Franco, 2021, p. 65-71).

cia, com a promulgação da nova lei processual, o acesso à justiça teria saído definitivamente do epicentro dos debates legislativos para se transformar em uma “não questão” (Gabbay; Costa; Asperti, 2019, p. 152).

Na visão das professoras, o conceito de “*acesso à justiça*” teria se desnaturalizado ao longo dos anos, a partir da vagueza do discurso advindo da generalização da leitura do trabalho de Cappelletti e Garth, quase como um “ideal universalizante”.

Assim, considerando as escolhas políticas e suas repercussões em torno da legislação processual reformada, a pauta da ineficiência do Judiciário (e sua correlação com a tutela jurisdicional efetiva) teria ofuscado a pauta redistributiva, até a sua anulação no Código de 2015.

Concordam as autoras que, até meados da década de 1980, as principais mudanças legislativas em torno do acesso à justiça “foram voltadas à construção de mecanismos mais informais de veiculação de conflitos individuais de menor complexidade e a viabilizar o acesso ao Judiciário de conflitos coletivos”.

Assim foi com os Juizados Especiais e com a Lei de Ação Civil Pública, que, especialmente no tocante ao meio ambiente e ao direito do consumidor, “representou um avanço na pauta distributiva que priorizou, naquele momento, interesses sociais subrepresentados e sem acesso a um mecanismo estatal de solução de conflitos” (Gabbay; Costa; Asperti, 2019, p. 159-162).

Na Constituinte, a partir do diagnóstico da falta de acesso às camadas mais vulneráveis da população brasileira e a escolha pela transformação dessa realidade, teria ficado claro que a pauta de acesso da década de oitenta era uma pauta redistributiva de acesso à justiça. Tal pauta, contudo, teria perdido fôlego e se ocultado “nas reformas legislativas das décadas subsequentes, dando lugar a uma outra pauta eficientista e gerencial que deixou de olhar para os que não tem acesso à justiça no Brasil” (Gabbay; Costa; Asperti, 2019, p. 163).

Nos doze anos de discussão legislativa que antecederam a reforma do Judiciário promovida pela Emenda Constitucional n. 45/2004, os discursos correlacionaram o tema do acesso à justiça à morosidade do Judiciário e à tutela jurisdicional efetiva.

Assim é que a promulgação da EC n. 45/2004 deu-se a partir de um viés que privilegiou o “impacto dos problemas do Judiciário no desenvolvimento



econômico do país, como a morosidade, incerteza jurisdicional e falta de segurança jurídica e previsibilidade das decisões judiciais”.

Desse modo, “devido ao elastecimento e banalização do conceito de acesso à justiça, cuja fluidez comporta discursos destoantes”, teria ocorrido, na visão das autoras, a sua utilização “também para legitimar a reforma do Judiciário, ainda que sob a veste eficientista desconectada de qualquer preocupação com a redistribuição do acesso à justiça” (Gabbay; Costa; Asperti, 2019, p. 164-169).

A partir daí, o Código de Processo Civil de 2015 teria culminado na invisibilidade da pauta do acesso à justiça, na medida em que as reformas processuais promovidas pelo novel diploma, ligadas à celeridade, efetividade e previsibilidade do julgamento, “intensificaram e ampliaram as lógicas já introduzidas quando da Reforma do Judiciário por meio da súmula vinculante, da repercussão geral e do julgamento de recurso especial repetitivo” (Gabbay; Costa; Asperti, 2019, p. 172).

Ficou nítida a preocupação com a litigiosidade repetitiva, expressa em um “fortalecimento da força vinculante dos precedentes (...) e ampliação dos mecanismos de julgamento de casos repetitivos, como os recursos repetitivos (...) e o incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR)”, já em segunda instância, com a suspensão dos processos em primeiro grau e “até mesmo processos futuros, estendendo-se, inclusive, aos casos em trâmite perante os juizados especiais” (Gabbay; Costa; Asperti, 2019, p. 173).

O problema consiste em que parece não haver uma preocupação efetiva com a participação daqueles que serão atingidos pela aplicação da tese jurídica, senão “indiretamente e pontualmente mediante a atuação de *amici curiae* e de entidades representativas em audiências públicas a serem realizadas a critério dos tribunais”.

Deste modo, os grandes litigantes acabam por alcançar “vantagens estratégicas” que contrastam com a reduzida possibilidade de exercício do contraditório pela “coletividade de ausentes” (ou “litigantes-sombra”, como se referiu o Ministro Herman Benjamin)<sup>20</sup>, representados (ou melhor, “não

---

20 Trata-se do voto vencido no julgamento referente à cobrança de tarifa de telefonia, proferido nos Recursos Especiais n. 1.551.951, 1.551.956, 1.551.968 e 1.599.511, julgados em 24 de agosto de 2016 pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), com relatoria do Ministro Paulo de Tarso Sanseverino.

representados”) por todos os que poderão vir a ser afetados pela tese jurídica firmada com força vinculante (Asperti apud Gabbay; Costa; Asperti, 2019, p. 173). Isso seria “particularmente problemático se considerado que tais julgamentos lidam com questões de grandes repercussões socioeconômicas e podem versar sobre direitos potencialmente coletizáveis”, posto que:

Ainda que as vias de participação sejam limitadas, a tese é aplicada indiscriminadamente a todos os processos pendentes e futuros, em uma lógica que contrasta com aquela adotada pelo modelo de ação coletiva brasileiro, como já visto, no qual o direito individual de ação é preservado mesmo diante de um julgamento desfavorável em sede coletiva. [...]

Essas sistemáticas tendem a favorecer os interesses dos grandes litigantes, na medida em que este litigará contra um indivíduo para quem a demanda é única – um litigante eventual, portanto – em uma situação em que gozará de significativas vantagens estratégicas – acesso à informação, poder de barganha, advocacia especializada, acesso facilitado às cortes – podendo definir no julgamento desse caso individual o entendimento a ser aplicado em uma vasta gama de casos individuais (Gabbay; Silva; Asperti; Costa, 2016, p. 173-174).

Assim é que, na perspectiva abordada, a redistribuição do acesso à justiça, paulatinamente, deixou de estar presente nas escolhas político-legislativas feitas no Brasil, encontrando-se este acesso cada vez mais “concentrado” em quem já o detém, isto é, nos grandes litigantes. Nesse norte de raciocínio, concluem as autoras que:

Acesso enquanto uniformização e celeridade, por meio de lógicas de julgamento por amostragem, por exemplo, é um discurso que acaba por fortalecer ainda mais as vantagens estratégicas daqueles que conseguem navegar por esses instrumentos processuais, que demandam expertise e recursos. É este o acesso que se tem hoje no Brasil e que, do ponto de vista dos mais vulneráveis, é uma realidade que tende ao não-acesso (Gabbay; Silva; Asperti; Costa, 2016, p. 176).

A solução ao problema identificado, acreditam as pesquisadoras, passa por iniciativas legislativas ou mesmo interpretações jurisprudenciais objetivando fortalecer a ação coletiva, “garantindo o mínimo de representativi-

dade e paridade de armas para a legitimidade política da solução judicial”.

Além disso, o “aprimoramento de canais de escuta da busca reprimida daqueles que têm ciência de seus direitos, mas se sentem impotentes para buscá-los em um Judiciário burocrático, ritualístico e entrópico”; bem assim como a adoção de técnicas tendentes a desjudicializar demandas de cobranças em massa, desestimulando condutas ilícitas pelos grandes litigantes, como os danos punitivos (Gabbay; Silva; Asperti; Costa, 2016, p. 177).

Acolhidas as reflexões das autoras, em torno de uma visão atualizada e concreta do acesso à justiça no Brasil, não se pode desconsiderar o trabalho de racionalização da justiça desempenhado pelo CNJ, ao qual se liga a política de estímulo aos métodos adequados de resolução de conflitos.

Do ponto de vista legislativo, na forma da argumentação anteriormente expendida, a adoção pelo CPC de 2015 da política de estímulo a outros métodos de resolução de conflitos, ao lado da jurisdição estatal, representa uma preocupação concreta da política legislativa com o acesso à justiça por outras vias adequadas à pacificação dos conflitos.

Diante do cenário, os métodos adequados de solução de conflitos parecem adquirir ainda maior relevância, visando conferir alternativas outras para os óbices ao acesso identificados<sup>21</sup>.

---

21 Nesse sentido, no escopo de ampliar o acesso à justiça “dos que não tem”, para empregar a terminologia de Galanter, por meio da adoção dos métodos alternativos de resolução de conflitos no sistema multiportas, é interessante remarcar a fala de Mariana Hernandez Crespo, em diálogo registrado com Frank Sander, a quem se atribui a criação do termo e da ideia do “Tribunal Multiportas”: “(...) Lembro-me que em 1998 eu era aluna do seu curso de métodos alternativos – e ao final do curso tivemos de escrever uma ideia ou inspiração que desejávamos levar para a nossa vida profissional. Eu escrevi sobre o Tribunal Multiportas, e aqui estamos nós, 10 anos depois, ainda tratando do mesmo assunto. Essa instituição interessou-me particularmente porque percebi, naquela ocasião, que os métodos alternativos, em especial o Tribunal Multiportas, poderiam contribuir para a inserção da maioria das pessoas sem voz ativa no centro das ações, em igualdade de condições. Percebi que essa instituição poderia ser aperfeiçoada enquanto processo, dando voz às pessoas destituídas do direito de emitir sua opinião na América Latina e até mesmo em qualquer parte do mundo. Sendo oriunda da América Latina (Venezuela), sabia que muita gente almejava integrar o círculo de participação. Nesses lugares, os pobres e os que não têm direito a opinar constituem a maioria da população e pouco participam do desenrolar das ações. Constatava que a forma como as pessoas interagem [dentro e fora dos tribunais] gerava um grande número de conflitos e exclusão. Quando comecei a perceber o potencial dos métodos alternativos, vislumbrei que poderia ser uma opção viável para as partes envolvidas, permitindo que elas passassem do conflito à solução; em outras

Sendo outro o contexto social, tendo o “homem médio” vencido, em grande parte, a barreira da desinformação, que obstaculiza o acesso à justiça pelo desconhecimento de seu direito (ou dos meios para fazê-lo valer), investir na adequada estruturação e difusão para o exercício da justiça extrajudicialmente, seria um relevante passo, nesta necessária passagem da “cultura da sentença” para a “cultura da pacificação” – para empregar a expressão de Watanabe.

Como pondera Flávia Hill (2020, p. 173), se o jurisdicionado encontra-se, hoje, “mais bem informado e consciente de seus direitos, passados mais de 30 anos de regime democrático, portanto, é chegada a hora de desafiá-lo com um exercício mais maduro da democracia no processo”.

Desse modo, se as diversas “portas” para o exercício mais democrático desse sistema de justiça estão em construção, o importante é que sejam observadas as garantias fundamentais para seu exercício, guardadas as devidas proporções (Pinho, 2017, p. 262).

A adoção pelo CNJ desta política de estímulo aos MASC’s será abordada a seguir, no tópico em que se apresenta o marco legal dos meios adequados de resolução de conflitos no Brasil, no contexto da denominada “justiça multiportas”.

## 2.4 Da “cultura da sentença” à “cultura da pacificação”: justiça multiportas e o marco legal dos meios adequados de resolução de conflitos no Brasil

O termo *alternative dispute resolution* (ADR) foi mencionado pela primeira vez por Roscoe Pound, em uma conferência da *American Bar Association* sobre insatisfação com a administração judiciária, em 1906 (Bragança, 2020, p. 41).

Décadas depois, o assunto seria retomado durante a célebre *Pound Conference* sobre as causas da insatisfação popular com a administração da justiça, em 1976.

Na oportunidade, Frank Sander, de Harvard, expôs o trabalho “*Varieties of*

---

palavras, vi que poderia contribuir para que as pessoas passassem de uma sala onde havia muito barulho para uma sala com muita música! Ao aprender as diferentes formas de tratamento dos conflitos, os mediadores poderiam começar a estender a mesa de discussões às pessoas envolvidas em um conflito, promovendo assim a inclusão” (Almeida R.; Almeida T.; Crespo, 2012, p. 29-30).

*dispute processing*”, apresentando a ideia que denominou de “*Dispute Resolution Center*”, e que, posteriormente, seria relacionada ao conceito de “*Multi-door Courthouse*” (Salomão, 2019, p. 66), isto é, “*Tribunal Multiportas*” ou “*sistema multiportas*”.

Em síntese, o modelo multifacetado de resolução de conflitos propunha a adequação do litígio ao método mais adequado, tendo em vista a natureza da disputa, relacionamento entre as partes, valor, custo e celeridade na resolução. Outro elemento consistia na criação de centros de resolução de litígios, inicialmente ligados aos Tribunais (*court connected*)<sup>22</sup>, evoluindo posteriormente para centros autônomos de resolução de conflitos (Sander apud Bonnizzi; Alves, 2020, p. 237).

---

22 No diálogo mencionado em nota anterior, Sander discorreu sobre as origens do Tribunal Multiportas, ao ser questionado por Crespo: “Tomei conhecimento desse conceito de Tribunal Multiportas quase que por acaso. Encontrava-me em período sabático com minha família na Suécia, em 1975, e estudava alguns aspectos do direito de família (...). Assim, comecei a pensar no trabalho que eu havia realizado até então, como costumam fazer as pessoas que estão longe de casa, em uma temporada sabática. Eu tinha feito alguns trabalhos extras com arbitragem, tinha certa experiência com conflitos familiares nos tribunais e fiquei surpreso com o trabalho pouco satisfatório dos tribunais na resolução dos conflitos familiares, e quão promissora se apresentava a arbitragem para a resolução de conflitos trabalhistas. Assim, anotei alguns pensamentos e os remeti para alguns de meus colegas da Faculdade de Direito de Harvard, solicitando seus comentários. Sem que eu soubesse, um deles enviou o documento para um professor da Faculdade de Direito da Pensilvânia, que estava trabalhando com o presidente da Suprema Corte dos Estados Unidos, Warren Burger, sobre a próxima Pound Conference em St. Paul, Minnesota. Naquela ocasião, a Ordem dos Advogados dos Estados Unidos, a Conferência Jurídica dos Estados Unidos e a Conferência dos Presidentes de Tribunais estavam programando a realização de uma conferência em 1976 em St. Paul, Minnesota. Eles pretendiam contrabalançar ali uma palestra que Roscoe Pound, reitor da Faculdade de Direito de Harvard, havia proferido em 1906 sobre a insatisfação popular com a administração da justiça nos Estados Unidos. (...) Assim, quando voltei aos Estados Unidos, foi com surpresa que recebi um telegrama do presidente da Suprema Corte, Warren Burger, pedindo que eu fosse a Washington para conversarmos sobre a apresentação de um documento sobre resolução de conflitos na Pound Conference de 1976. (...) Preparei-me rapidamente durante três meses, e então apresentei em St. Paul a palestra “Variedades de processamento de conflitos” (...) Após aquela palestra na Pound Conference, no verão de 1976, uma das revistas da ABA [American Bar Association – Ordem dos Advogados dos Estados Unidos] publicou um artigo sobre essa conversa. Na capa da revista, uma grande quantidade de portas, representando o que chamaram de Tribunal Multiportas. Eu tinha dado um nome bem mais acadêmico: “centro abrangente de justiça”, mas muitas vezes o rótulo que se dá a uma ideia depende mais da divulgação e da popularidade dessa ideia. Assim, devo à ABA esse nome de fácil assimilação: Tribunal Multiportas” (Almeida R.; Almeida T.; Crespo, 2012, p. 30-32).

Sobre a terminologia empregada para referenciar os métodos não tradicionais de resolução de conflitos nos diferentes países, preleciona Kaline Santos Ferreira:

[...] *La désignation varie en fonction des traditions des différents pays où ils sont utilisés: aux États-Unis, il s'appelle Alternative Dispute Resolution; au Québec, le terme courant est celui des Solutions de Rechange au Règlement des Litiges. Au Brésil, il est désigné par l'expression "Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflito"; et en France on trouve des expressions telles que: "Règlement Alternatif des Différends, Résolution Amiable des Différends" ou bien encore "Modes de Régler Autrement les Conflits [...]"*<sup>23</sup> (Ferreira, 2013, p. 9).

Décadas depois de sua apresentação ao mundo, ressalta Silvia Helena Di Salvo, o conceito é ressignificado, ganhando protagonismo a partir de sua adequabilidade, e não tanto de sua alternatividade.

Assim é que o sistema multiportas de resolução de conflitos apresenta-se como o "conceito teórico que, de sua gênese à atualidade, orienta o pensamento legal quanto às formas mais acessíveis e eficazes de entrega de justiça civil" (Salvo, 2020, p. 342).

Dessa forma, não apenas o contencioso se afigura como via adequada à solução dos litígios, mas outros métodos, como a arbitragem, a mediação e a conciliação, a depender da natureza do litígio, podem mostrar-se mais adequados e eficazes à solução da controvérsia.

Por esse prisma, o acesso à justiça seria concretizado não apenas pela tutela da jurisdição, mas passaria a envolver uma série de atores, tais como advogados, partes e o conjunto de instituições, pessoas, mecanismos e procedimentos, que ganhariam protagonismo, na busca de uma solução mais moderna para os conflitos.

Tal constatação, como discutido anteriormente, não fere o princípio constitucional da inafastabilidade de jurisdição, insculpido no art. 5º,

---

23 [...] A designação varia de acordo com as tradições dos diferentes países onde são utilizadas: nos Estados Unidos, chama-se Resolução Alternativa de Disputas; em Quebec, o termo comum é Alternativas à Resolução de Disputas. No Brasil, é referido como "Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflito"; e na França encontramos expressões como: "Resolução alternativa de disputas, resolução amigável de disputas" ou "Métodos alternativos de resolução de disputas [...]". Tradução livre.

inc. XXXV da Constituição, tampouco ofende o monopólio da jurisdição pelo Estado – na concepção tradicional do termo.

Nesse sentido, já afirmou o Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), João Otávio de Noronha, “o Estado detém o monopólio da jurisdição, mas não da justiça” (Souza, 2016). Tal premissa vai ao encontro do que já afirmava outro grande processualista italiano, Piero Calamandrei, segundo o qual uma das características da jurisdição é a *secundariedade*, devendo as partes recorrerem ao Poder Judiciário apenas quando não possam, por si mesmas, resolver seus próprios conflitos.

Até mesmo porque, o exercício da jurisdição, como atividade substitutiva do Estado, resolve a disputa, o litígio, mas não elimina o conflito subjetivo entre as partes; pelo contrário, na maioria das vezes acirra ainda mais a disputa interpessoal, na medida em que, sob essa perspectiva, há sempre o vencedor e o vencido (Fonseca, 2014, p. 103).

Watanabe ressalta que, no Brasil, é antigo o uso de meios consensuais para a composição de litígios, remontando à Constituição Imperial de 1824, pós-independência, tendo ficado consignada a obrigatoriedade de prévia tentativa de conciliação para se ter acesso à justiça, na forma do art. 161 da Carta Magna: “sem se fazer constar que se tem intentado o meio de reconciliação, não se começará processo algum”. Para este fim, instituiu o art. 162 a figura do juiz de paz.

Assim, o primeiro diploma processual, datado de 1832, disciplinou a conciliação, estabelecendo em seu art. 1º que: “pode intentar-se a conciliação perante qualquer juiz de paz, onde o réu for encontrado, ainda que não seja a freguesia do seu domicílio”.

Todavia, ressalta o autor, “ao longo da história, a prática da conciliação foi perdendo força em nosso país, e o juiz de paz, que teve inclusive algumas funções jurisdicionais, acabou sendo reduzido a mero juiz de casamento” (Watanabe, 2019, p. 83).

Assim é que, no cenário brasileiro, a falta de cultura jurídica e a ausência de um marco legal específico mantiveram os meios consensuais de solução de conflitos desprestigiados, sobretudo o instituto da mediação, a despeito de iniciativas legislativas “adormecidas” no Congresso<sup>24</sup>.

---

24 A exemplo do Projeto de Lei n. 4.827/1998, de autoria da deputada Zulaiê Cobra, cuja

A mediação “era um assunto para idealistas, teóricos e acadêmicos” e, embora o Código de Processo Civil de 1973 contivesse previsão sobre a possibilidade de o juiz tentar conciliar as partes (art. 331), os métodos adequados de solução de conflitos, como a mediação e a conciliação, não faziam parte de uma política de Estado e, tampouco, de um costume difundido socialmente (Santos; Hlavnicka, 2020, p. 421).

Ao contrário, a realidade jurídica que imperava enxergava o Poder Judiciário como o único capacitado para equacionar as disputas sociais e os operadores do Direito, usualmente, posicionavam-se contrariamente ao uso do procedimento, possivelmente com receio de perder o controle do processo e a “clientela” (Rodrigues Júnior, 2006, p. 161).

Aos poucos, ganhou lugar no Brasil um “movimento pró-mediação” que, apesar de discreto, começou a despertar o interesse dos profissionais do meio jurídico-acadêmico e de políticas estatais, nos três poderes. Desse modo, embora carecendo de regulamentação própria, “o país seguiu a tendência internacional de incorporação no seio social de uma mentalidade jurídica voltada para os meios alternativos de solução de conflitos” (Bragança; Souza, 2017, p. 4)<sup>25</sup>.

Como discutido anteriormente, a ampliação do conceito de acesso à justiça foi-se operando paulatinamente, desde a criação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas, em 1984, “que possibilitou o acesso à Justiça à camada mais humilde da sociedade, com a remoção de vários obstáculos que estavam impedindo este acesso, como o custo elevado, o excesso de formalismos e a excessiva morosidade” (Watanabe, 2019, p. 121).

---

raiz estava na ‘Ley 24.753/1995’, legislação argentina posteriormente substituída pela ‘Ley 26.589/2010’ (Santos, Hlavnicka, 2020, p. 420).

- 25 Murilo Teixeira Avelino e Ravi Peixoto retratam um pouco desse panorama internacional em torno da implementação dos métodos adequados de resolução de conflitos: “Nos Estados Unidos da América (EUA), entre 1980 e 1998, o Congresso Americano elaborou cinco diferentes disposições incentivando a utilização desses meios alternativos. Na União Europeia, foi editado, em 2008, uma Diretiva de Mediação e, mais recentemente, em 2013, foi editada a Diretiva sobre a Resolução Alternativa de Litígios de Consumo. A Alemanha, por exemplo, também tem apostado nos meios alternativos e pacíficos de resolução de conflitos, editando algumas fontes, desde 2000, permitindo que os Estados da Federação imponham, em causas específicas, um procedimento de conciliação prévia obrigatório. A Itália também reformou a legislação para incentivar a utilização dos meios alternativos e pacíficos de solução de conflitos. Há, de fato, uma efetiva tendência de valorização da temática na Europa” (Avelino, Peixoto, 2022, p. 27).



Nesse mesmo contexto, a Lei de Ação Civil Pública, em 1985, seguida pelo Código de Defesa do Consumidor, em 1990, compuseram o microsistema brasileiro de processos coletivos. A Constituição de 1988 recepcionou esses avanços, assegurando a gratuidade de justiça a todos os necessitados (Watanabe, 2019, p. 122).

Todos esses avanços culminaram na publicação da Resolução do CNJ n. 125/2010, que agasalhou o conceito atualizado de acesso à justiça como acesso à ordem jurídica justa e instituiu a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses<sup>26</sup>.

Watanabe destaca os pontos mais relevantes da Resolução:

- (a) Atualização do conceito de acesso à justiça, não como mero acesso aos órgãos judiciários e aos processos contenciosos, e sim como acesso à ordem jurídica justa;
- (b) Direito de todos os jurisdicionados à solução dos conflitos de interesses pelos meios mais adequados a sua natureza e peculiaridade, inclusive com a utilização dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos, como a mediação e a conciliação;
- (c) Obrigatoriedade

---

26 A publicação da Resolução n. 125/2010 do CNJ deu-se sob a presidência do Ministro Cezar Peluso, que, em sua posse, proferiu discurso cujo excerto transcreve-se: "(...) Ora, as rápidas transformações por que vem passando, sobretudo nas últimas décadas, a sociedade brasileira, tem agravado esse quadro lastimável, em virtude da simultânea e natural expansão da conflituosidade de interesses que, desaguando no Poder Judiciário, o confronto com sobrecarga insuportável de processos, em todas as latitudes do seu aparato burocrático. E uma das causas proeminentes desse fenômeno está, como bem acentua o Desembargador Kazuo Watanabe, na falta de uma política pública menos ortodoxa do Poder Judiciário em relação ao tratamento dos conflitos de interesses. O mecanismo judicial, hoje disponível para dar-lhes resposta, é a velha solução adjudicada, que se dá mediante produção de sentenças e, em cujo seio, sob influxo de uma arraigada cultura de dilação, proliferam os recursos inúteis e as execuções extremamente morosas e, não raro, inefcazes. É tempo, pois, de, sem prejuízo doutras medidas, incorporar ao sistema os chamados meios alternativos de resolução de conflitos, que, como instrumental próprio, sob rigorosa disciplina, direção e controle do Poder Judiciário, sejam oferecidos aos cidadãos como mecanismos facultativos de exercício da função constitucional de resolver conflitos. Noutras palavras, é preciso institucionalizar, no plano nacional, esses meios como remédios jurisdicionais facultativos, postos alternativamente à disposição dos jurisdicionados, e de cuja adoção o desafogo dos órgãos judicantes e a maior celeridade dos processos, que já serão avanços muito por festejar, representarão mero subproduto de uma transformação social ainda mais importante, a qual está na mudança de mentalidade em decorrência da participação decisiva das próprias partes na construção de resultado que, pacificando, satisfaça seus interesses".

de oferecimento de serviços de orientação e informação e de mecanismos alternativos de resolução de controvérsias, além da solução adjudicada por meio de sentença; (d) Preocupação pela boa qualidade desses serviços de resolução de conflitos, com a adequada capacitação, treinamento e aperfeiçoamento permanente dos mediadores e conciliadores; (e) Disseminação da cultura de pacificação, com apoio do CNJ aos tribunais na organização dos serviços de tratamento adequado dos conflitos, e com a busca da cooperação dos órgãos públicos e das instituições públicas e privadas da área de ensino, para a criação de disciplinas que propiciem o surgimento da cultura da solução pacífica dos conflitos de interesses; (f) É imposta aos Tribunais a obrigação de criar: (1) Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos; (2) Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania; (3) Cursos de capacitação, treinamento e aperfeiçoamento de mediadores e conciliadores, “*com a observância do conteúdo programático e carga horária mínimos estabelecidos pelo CNJ*”; (4) banco de dados para a avaliação permanente do desempenho de cada Centro; (5) Cadastro dos mediadores e conciliadores que atuem em seus serviços (Watanabe, 2019, p. 94, grifos originais).

Assim, para Watanabe, da adequada implementação desta política depende a profunda transformação do país, operando uma mudança paradigmática da atual “*cultura da sentença*” em direção à “*cultura da pacificação*”, que colhe como resultado uma maior coesão social (Watanabe, 2019, p. 95).

Acompanhando esta tendência, o CPC de 2015 adotou definitivamente a solução consensual de conflitos, estimulando a autocomposição como política para redução da litigiosidade. Juntamente com a Lei de Mediação, estes diplomas acolheram integralmente a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos instituída pela Resolução CNJ n. 125/2010, passando a compor o “*minissistema brasileiro de Justiça consensual*”. Ou, ampliando o espectro para incluir também a Lei de Arbitragem com suas alterações, o “*microsistema de meios adequados de solução de conflitos*” (Rodrigues, 2021, p. 22)<sup>27</sup>.

---

27 Roberto de Aragão, em ponto posterior da obra, elenca ainda outras leis e instrumentos normativos, tais como outras Resoluções do CNJ correlacionadas ao tema; a

Para Roberto de Aragão, a identificação de microssistemas não consiste em mero preciosismo acadêmico. Considerando que as normas de um microssistema são intercambiáveis, possibilitam a “ampliação das potencialidades de institutos pouco regulados, mediante a interpretação sistemática de regras e princípios interoperáveis” (Rodrigues, 2021, p. 31). Em suma, a concepção de um microssistema “implica recíproca comunicação entre as normas que o compõem, servindo especialmente à superação de lacunas, impondo também um desafio de organizar um funcionamento coerente das diversas fontes” (Avelino; Peixoto, 2022, p. 46).

Nessa ordem de ideias, segundo Ada Pellegrini, o minissistema da justiça consensual formado no Brasil é, em sua maioria, harmônico, podendo haver alguma incompatibilidade entre algumas regras, que demande harmonização (Grinover, 2016, p. 16).

Esclarece a jurista que, quando da promulgação do Código de Processo Civil, que se harmoniza perfeitamente com a Resolução do CNJ n. 125/2010, dois projetos de lei sobre a mediação tramitavam na Câmara revisora, desoatando completamente da Resolução e do Código.

Como a pretensão inicial dos projetos de lei específica era regular apenas a mediação comercial, não havia menção à conciliação, porquanto seria muito difícil verter para o inglês o termo conciliação – “e ‘mediation’ era palavra mais palatável”. Os dois projetos foram fundidos no Parlamento em um único substitutivo, nascendo o que Ada Pellegrini denominou de “*Frankenstein*”.

---

Lei n. 13.988/2020, que dispõe sobre a transação de dívidas tributárias; a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021), que expressamente adota a possibilidade de utilização dos utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, “notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem”, nas contratações regidas pela Lei (art. 151, NLLCA); e até mesmo normas de direito internacional, como a Convenção de Singapura, que facilita o comércio internacional e promove a mediação como alternativa e método efetivo para resolver disputas comerciais. Segundo o autor, não se trata de rol exaustivo, comportando outras formas de resolução de controvérsias não abordadas na obra, a exemplo do instituto do “*Ombudsman*”, pelo qual os cidadãos poderiam levar ao conhecimento da Administração Pública falhas na prestação dos serviços, deflagrando procedimento autocompositivo destinado a dirimir o litígio sem necessidade de judicialização. Outras normas enumeradas pelo autor serão mencionadas no próximo capítulo, ao versar sobre a Administração Pública Consensual e o histórico de normas em torno da construção dessa consensualidade (Rodrigues, 2021, p. 31-32).

Na iminência de ser aprovado, especialistas da comunidade jurídica chamaram atenção para a necessidade de harmonização da lei específica com o Código de Processo Civil recém-promulgado, de modo que foi operada essa revisão entre os diplomas, tendo, entretanto, na percepção da jurista, deixado escapar alguma coisa.

Assim é que, segundo Ada Pellegrini, a Lei de Mediação deverá ser complementada pela lei processual, no que não for incompatível, mas, por ser posterior e específica, revogará o Código de Processo no que o for (Grinover, 2016, p. 21-22).

Nesse particular, a Lei de Mediação parece trazer mesmo algumas impropriedades técnicas, tratando por *mediação* o que, segundo os critérios do art. 165 e parágrafos do diploma processual, seria uma *conciliação*.

Na avaliação de Ada Pellegrini, melhor teria andado o legislador se a Lei de Mediação tivesse cuidado “apenas da mediação extrajudicial, incluindo a que envolve órgãos públicos, deixando a judicial para a sede correta, constituída pelo novo CPC” (Grinover, 2016, p. 36).

Para Kaline Ferreira, a própria inserção do Capítulo II à Lei de Mediação, tratando da autocomposição de conflitos em que for parte a Administração Pública, parece fora de contexto, descolada do todo da presente norma (Ferreira, 2017, p. 119), conforme melhor se discutirá.

No que tange aos *métodos consensuais de solução de conflitos* adotados no Brasil, tem-se que os principais são a *negociação*, a *conciliação* e a *mediação*<sup>28</sup>.

Todos estes estão no âmbito da *autocomposição de conflitos*, em que não há decisão, mas as próprias partes trabalham o conflito, diretamente ou por intermédio de um terceiro facilitador, podendo chegar a um acordo.

Já na *heterocomposição* – gênero no qual se insere a *arbitragem* –, o litígio é decidido por terceira pessoa neutra e imparcial, que no caso da arbitragem é previamente escolhida pelas partes; ou, caso levado à *jurisdição estatal*, será dirimido pelo órgão julgador, na estrutura do Poder Judiciário (Grinover, 2016, p. 19).

A autocomposição, enfatizam José Roberto da Cunha Peixoto e Kaline Ferreira (2020, p. 17), também não se confunde com a autotutela – embora

---

28 Embora, em outros países, como nos Estados Unidos, “exista um leque de instrumentos utilizados como equivalentes jurisdicionais, aplicados conforme sua maior adequação a cada caso concreto nos chamados *tribunais multiportas*” (Grinover, 2016, p.19).

o exercício da autotutela pelo Estado, no escopo de restabelecer a legalidade, possa se valer de ferramentas de autocomposição, sempre que esta mostrar-se adequada, substituindo-se à forma imperativa. No quadro a seguir, os autores demonstram as características essenciais de cada modelo:

**Tabela 1** – Distinções entre os modelos de resolução de conflitos

	<b>Autotutela</b>	<b>Autocomposição</b>	<b>Heterocomposição</b>
Decisão substitutiva			X
Consenso		X	
Terceiro imparcial			X
Devido processo legal	X	X (obs. <sup>29</sup> )	X
Espécies exemplificativas	Anulação, revogação e convalidação de atos administrativos	Mediação, conciliação e negociação	Arbitragem e jurisdição

Fonte: Peixoto; Ferreira, 2020, p. 20

Os conceitos de *negociação*, *conciliação* e *transação* constituem institutos muito próximos que, na definição de Roberto de Aragão, “têm em comum o fato de as partes interessadas cederem parcialmente em suas posições, geralmente fazendo concessões mútuas com a finalidade de alcançar o consenso acerca da controvérsia” (Rodrigues, 2021, p. 64).

Assim, tais ferramentas autocompositivas serão adequadas para “dirimir controvérsias simples, geralmente de cunho patrimonial, e nas quais não haja a preocupação de manutenção de vínculo pré-existente entre as partes” (Rodrigues, 2021, p. 65).

A principal diferença entre a negociação e a conciliação reside na presença de um terceiro imparcial que auxilia as partes na busca do consenso (Rodrigues, 2021, p. 66).

Na negociação direta (“método adequado quando as partes mantêm

29 Segundo ressaltam Peixoto e Ferreira (2020, p. 20), “embora seja recomendável um fluxo procedimental que garantirá a segurança jurídica dos envolvidos e a legitimidade do acordo, ele não é essencial para sua caracterização”.

bom relacionamento e conseguem tratar objetivamente das questões a decidir”), não é essencial a intervenção de terceiro<sup>30</sup> (Grinover, 2016, p. 19).

Já na modalidade de negociação assistida, é possível contar com auxílio de profissional especialmente capacitado para o desenvolvimento de negociações (Grinover, 2016, p. 19).

Para Carlos Henrique Costa Leite e Clara Rachel Nitão (2021, p. 298), constatada a possibilidade de estabelecimento de um canal de comunicação direto entre as partes, o meio autocompositivo a ser empregado deve ser a negociação, na qual a autonomia da vontade das partes assume expressão máxima, sobretudo na negociação direta<sup>31</sup>.

Na conciliação, a figura do terceiro facilitador trabalha apenas os aspectos objetivos do conflito, de modo a “incentivar, facilitar e auxiliar as partes a se autocomporem, adotando metodologia que permite a apresentação de propostas, visando à obtenção de um acordo, embora sem forçar as vontades dos participantes”. (Grinover, 2016, p. 19).

Este método, utilizado no Brasil há bastante tempo<sup>32</sup>, é aconselhável em se tratando de questões que não envolvam relacionamento entre as partes, não tendo a solução encontrada repercussão no futuro das vidas dos envolvidos (Grinover, 2016, p. 20).

Nesse sentido, a definição legal trazida pelo art. 165, § 2º, do

---

30 Este é o modelo autocompositivo adotado, por exemplo, pelas Centrais de Negociação da Procuradoria-Geral da União, criadas pela Portaria PGU n. 2, de 14 de dezembro de 2012, que realizam negociação no curso de processos judiciais nos quais figure como parte a União (Leite; Nitão, 2021, p. 298).

31 Há que se atentar, contudo, para a possibilidade de assimetria informacional, como melhor se discorrerá a seguir, de modo que as modalidades de autocomposição não podem sacrificar a paridade entre as partes. Com efeito, estas devem estar em condições equivalentes, em pleno exercício da autonomia da vontade e com capacidade para compreensão de todos os seus pontos favoráveis e desfavoráveis, de modo a celebrar uma autocomposição que não lhes seja prejudicial.

32 Suas origens legislativas remontam à Lei n. 6.515, de 26 de dezembro de 1977 (Lei da dissolução da sociedade conjugal), que faz menção à “separação judicial consensual” e ao “divórcio consensual”; e ainda à Lei dos Juizados Especiais (Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995), que trouxe vinte e cinco menções ao termo “conciliação”, estabelecendo a busca da conciliação ou da transação como princípio norteador dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, conforme art. 2º da referida lei (Rodrigues, 2021, p. 65).

CPC/2015 encampou o conceito do instituto já difundido pela doutrina nacional (Rodrigues, 2021, p. 68).

Cabe destacar ainda a figura da transação, contemplada pela Lei de Mediação, em seu art. 35.

Na percepção de Roberto de Aragão Ribeiro Rodrigues (2021, p. 66), consiste em relevante e inovador instituto, por meio do qual as controvérsias entre particulares e entes da Administração Pública podem ser objeto de *transação por adesão*, mediante prévia autorização consubstanciada em resolução administrativa, com aplicabilidade a todos os casos idênticos.

A grande virtude da transação por adesão está em zelar pela observância do princípio da impessoalidade, impedindo a particularização de acordos que possam vir a criar condições mais privilegiadas a determinados indivíduos<sup>33</sup>. Para o autor, a transação por adesão enquadra-se na modalidade de autocomposição da *negociação direta*, com “grande potencial para a resolução de conflitos pluri-individuais, frequentes na Fazenda Pública de todas as esferas” (Rodrigues, 2021, p. 85).

Na *transação por adesão*, a execução – etapa tormentosa nas ações coletivas que têm por objeto a tutela de direitos individuais homogêneos –, é facilitada, pois o acordo celebrado necessariamente implica a renúncia, pelo interessado, ao direito sobre o qual se funda a ação ou recurso, na forma prevista no art. 35, § 4º, da Lei de Mediação. Não há margem, portanto, para ulterior discussão acerca do *quantum* efetivamente devido (Rodrigues, 2021, p. 86).

Já a mediação constitui um método consensual de solução de conflitos mais “sofisticado”, que demanda intervenção qualificada por parte do terceiro facilitador, mediante técnicas específicas que visam ao restabelecimento do diálogo entre as partes conflitantes, investigando seus reais interesses, de modo que as próprias partes possam compor o conflito, a partir de alternativas criadas.

O verdadeiro objetivo do mediador, entretanto, não é obter um acordo,

---

33 Semelhante previsão foi inserida pela Lei n. 13.988, de 14 de abril de 2020 (art. 2º, incisos I a III), especificamente no que concerne à transação em matéria tributária, assim como créditos de outras naturezas inscritos em dívida ativa – créditos tributários não judicializados, tributos da União e dívida ativa da União, autarquias e fundações públicas federais, nas condições que especifica (Rodrigues, 2021, p. 88).

mas sim “restabelecer o diálogo entre as partes, permitindo que melhorem o relacionamento, para que, por si sós, cheguem às soluções de seus problemas” (Grinover, 2016, p. 20).

Na mediação, é necessário que as partes sejam plenamente capazes de decidir e ajam pautados pela livre manifestação da vontade, na boa-fé, na livre escolha do mediador, no respeito e cooperação no tratamento do problema e na confidencialidade.

Trata-se, por conseguinte, de processo cooperativo que considera as “emoções, as dificuldades de comunicação e a necessidade de equilíbrio e respeito dos conflitantes e que pode resultar num acordo viável, fruto do comprometimento dos envolvidos com a solução encontrada” (Grinover, 2016, p. 20).

Essa distinção conceitual entre os métodos, segundo Ada Pellegrini, nasceu no Brasil, tendo sido adotada pelo CPC de 2015 (art. 165, §§ 2º e 3º)<sup>34</sup>. Na prática, demandará sensibilidade por parte do terceiro facilitador, a fim de identificar a melhor técnica para a composição do conflito, cabendo, se for o caso, remeter para outro especialista a continuidade do processo consensual (Grinover, 2016, p. 21).

Como enfatiza Fabiana Marion, “a mediação e a conciliação, enquanto políticas públicas, são alternativas que pretendem mais do que simplesmente desafogar o Judiciário”. Antes, “o que se espera delas é uma forma de tratamento dos conflitos mais adequada, em termos qualitativos”, de modo que o principal objetivo da instituição da política pública, ora em comento, é a “participação dos conflitantes na busca de um resultado que satisfaça seus interesses, preservando o relacionamento prévio e os laços por ventura existentes entre eles” (Spengler, 2021, p. 73).

Segundo Ada Pellegrini, é na justiça conciliativa que reside o mais completo instrumento de pacificação – fim último da jurisdição, como visto –, com destaque para a mediação, já que não há “perdedores”, sendo as soluções construídas com base no critério “ganha-ganha” (Grinover, 2018, p. 81).

Assim é que a autocomposição tem a capacidade de propiciar a criação de posições plenamente satisfatórias e de ganhos mútuos para as partes,

---

34 Esclarece Ada Pellegrini que nos Estados Unidos, a conciliação é técnica de solução de conflitos, absorvida pela mediação. Já na França e na Itália, o termo conciliação é mais amplo, englobando a mediação (Grinover, 2016, p. 21).



desde que os negociantes conheçam os reais interesses dos envolvidos, no esteio do famoso Programa de Negociação de Harvard, que cunhou a expressão norte americana *win-win negotiation*<sup>35</sup> (Rodrigues, 2021, p. 65).

Já na heterocomposição, haverá um menor grau de real pacificação dos conflitos, pois aqui a decisão é imposta, baseando-se no tradicional “ganha-perde”. No caso da arbitragem, um grau maior de pacificação é atingido, em relação à jurisdição estatal, considerando que os árbitros são nomeados em antecipação, no início da relação entre as partes, sendo escolhidos por sua livre vontade, com base na confiança.

Por conseguinte, a autonomia da vontade é mais respeitada ao longo de todo o processo arbitral (Grinover, 2018, p. 81).

Há, portanto, também na arbitragem, ao menos uma “base prévia de autonomia da vontade e de consensualidade, ainda que tão somente no que diz respeito ao acordo quanto à forma e a quem dirimirá o litígio” (Rodrigues, 2021, p. 64).

Considerando que os métodos autocompositivos pressupõem como fundamento a voluntariedade das partes envolvidas, o legislador brasileiro não estabeleceu a obrigatoriedade de instauração de procedimento autocompositivo antes da judicialização do conflito, mas optou por uma solução intermediária, criando regras fortemente indutivas ao comportamento consensual.

Exemplo disso é a previsão contida no art. 334, *caput* e §§ 4º e 8º, do CPC de 2015, que versa sobre a audiência preliminar de conciliação ou mediação, como regra, mesmo em caso de recusa de somente uma das partes, sob pena de fixação de multa em caso de ausência injustificada. Outro exemplo é a previsão do art. 2º, § 1º, da Lei n. 13.140/2015, que trata da

---

35 “Quando se estuda a doutrina de Harvard sobre negociação, de início percebe-se a necessidade de se abandonar as formas mais arcaicas de negociação, a chamada ‘negociação posicional’ ou a ‘barganha posicional’. A negociação baseada em posições parte da premissa rudimentar de que para que uma das partes ganhe alguma coisa, a outra, necessariamente, deve perder algo. É a chamada negociação do “ganha-perde”, em que o negociador se compromete em pressionar o máximo possível e ceder o mínimo possível, sem se preocupar com os resultados para o oponente. A negociação de Harvard consiste em criar um mecanismo ou procedimento de comunicação voltado à persuasão, na qual se busca discutir o mérito das questões discutidas pelas partes, a partir de princípios comum a todos, buscando os resultados mais satisfatórios possíveis para os interesses de todos os atores do processo de negociação” (Advocacia-Geral da União, 2017, p. 21).

cláusula contratual de mediação e a obrigatoriedade de comparecimento à primeira reunião de mediação; bem como do art. 23, que prevê a suspensão do curso de arbitragem ou ação, se houver previsão contratual de cláusula de mediação (Rodrigues, 2021, p. 98).

Na avaliação de Ada Pellegrini, a aplicação conjunta dos diplomas normativos integrantes do chamado “*minissistema da justiça consensual*” não será uma tarefa muito fácil para os operadores do direito, entretanto, necessária.

Como enfatiza Fabiana Marion, inclusive, a própria Resolução do CNJ n. 125/2010, devido aos crescentes avanços acerca da matéria, vem sendo constantemente alterada<sup>36</sup>. A autora destaca particularmente as alterações promovidas pela Emenda n. 2/2016, que trouxe relevantes modificações, a partir das matérias abordadas no CPC de 2015 e na Lei de Mediação, “adequando-se a elas e trazendo formas de operacionalizar as mudanças, dentro do que lhe cabe” (Spengler, 2021, p. 70).

Vistas, assim, as principais transformações em torno da concepção de jurisdição, com a ampliação da noção de acesso à justiça, a partir da compreensão do acesso à ordem jurídica justa; e delineadas as premissas conceituais em torno dos institutos ligados à justiça multiportas, estabelecida como política judiciária no cenário brasileiro.

Vejamos, por conseguinte, de que maneira tais concepções e premissas tem se refletido e influenciado no tratamento dos conflitos de direito público, envolvendo os entes estatais e a administração pública, que, paradoxalmente, ainda se erigem como grandes litigantes (“*repeat players*”) do nosso sistema de justiça.

---

36 É possível conferir o inteiro teor da Resolução n. 125/2010 do CNJ, incluindo todas as alterações promovidas desde 2013 até o momento (tendo sido em maior de 2021 a última alteração promovida). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 22 fev. 2022.

### 3 Autocomposição de conflitos na Administração Pública

A modificação da cultura jurídica de tratamento dos conflitos no âmbito da Administração Pública implica repensar a própria compreensão do direito administrativo, em uma verdadeira “reviravolta metodológica”, com a redefinição de seus pilares clássicos (Franco, 2021, p. 131).

Com efeito, os conceitos e institutos administrativistas tradicionais parecem não mais corresponder ao atual modelo de Estado e de sistema jurídico. Como ressalta Marcelo Veiga Franco:

A possibilidade de adoção de *alternative dispute resolution* pela Administração Pública – inclusive na fase preventiva da esfera extrajudicial – está relacionada com a necessidade de transformação da visão

tradicional de administração pública e de Estado, diante do desenvolvimento científico do direito administrativo (Franco, 2021, p. 131).

Como explicita Frederico Nunes de Matos (2017, p. 21), o direito administrativo foi traçado com base em concepções teóricas autoritárias que, sob o manto da noção de “poder público” (*puissance publique*), albergava as regras derogatórias e exorbitantes do direito comum (privado), embasando os chamados “atos de império”, bem como as “prerrogativas especiais” conferidas à administração para a consecução das finalidades.

Em verdade, elucida Gustavo Binenbojm, na origem da dogmática administrativista parece estar o compromisso com a preservação do princípio da autoridade, para além de uma suposta preocupação com a promoção das conquistas democráticas ou das garantias fundamentais. Sob este ponto de vista, forja-se quase como que uma “imunização do Poder Executivo” a qualquer tipo de controle ou fiscalização, a partir de uma “autovinculação do Poder Executivo à sua própria vontade” (Binenbojm, 2007, p. 744).

Destarte, como se extrai das ilações supra, esta visão tradicional do direito administrativo está fundada no elemento de autoridade, sustentada pelos pilares da imperatividade, da unilateralidade e do ato administrativo, estruturada em um modelo hierarquizado assimétrico, onde não há espaço para o diálogo coordenado (Franco, 2021, p. 132).

A relação travada entre Estado e particular é verticalizada, colocando-se o Estado em uma posição adversarial em relação ao cidadão, em um patamar de superioridade, o que alija os cidadãos das condições adequadas para opor direitos, deduzir argumentos e participar construtivamente de soluções para os conflitos de interesses surgidos perante a Administração.

Desse modo, em um ambiente de debate deveras restrito, resta ao particular, em caso de discordância com a decisão administrativa, discutir em juízo as razões de seu inconformismo, sujeitando-se à imposição de outra decisão também proferida por um dos braços estatais, isto é, o Estado-juiz (Franco, 2021, p. 133).

À toda vista, esse modelo verticalizado da relação entre Estado e cida-

dão tornou-se obsoleto e, “principalmente a partir de meados do século XX, torna-se cada vez mais ultrapassada a ideia de uma Administração Pública soberana e desconectada da sociedade civil” (Franco, 2021, p. 133).

Assim, tal modelo de bases autoritárias vem sendo rechaçado e gradativamente perdendo espaço para uma noção de Administração Pública “mais consentânea com os objetivos e princípios fundantes de um Estado Democrático de Direito” (Franco, 2021, p. 133).

Trata-se de uma verdadeira “crise dos paradigmas” (Binenbojm, 2014, p. 9), em que o centro do direito administrativo se desloca do Estado para a pessoa (Moreira Neto, 2002, p. 11), com um forte componente garantístico, já que o interesse público passa a ser o de promover e assegurar a realização dos direitos e garantias fundamentais do indivíduo.

A partir da compatibilização do direito administrativo à Constituição, ocorre como que uma “qualificação constitucional” da Administração Pública, que a torna vocacionada à proteção do cidadão e à realização de seus direitos (Andrade, 2010, p. 240).

Como preleciona Kaline Ferreira:

[...] A dependência recíproca entre a Constituição e o direito administrativo permite que a democracia e os direitos fundamentais sejam vistos como vetores axiológicos do direito administrativo e, portanto, capazes de redimensionar o princípio da legalidade, o interesse público, a discricionariedade e o mérito administrativo, além de tentar aproximar o cidadão da Administração Pública (Davi, 2008, p. 6).

Assim, para a autora, o processo de constitucionalização torna-se a base para a superação do que ela chama de “déficit teórico do direito administrativo” (Davi, 2008, p. 44).

Há como que uma “mudança de foco” na atuação da Administração: antes, calcada prioritariamente na defesa dos interesses estatais (geralmente patrimoniais), passa, comprometida com as normas constitucionais, a orientar-se para a realização dos direitos fundamentais, promoção da dignidade da pessoa humana, efetivação da cidadania e concretização da democracia (Justen Filho, 2013, p. 111).

Nesse norte de raciocínio, Marçal Justen Filho chega a sustentar que “o núcleo do direito administrativo não reside no interesse público, mas

na promoção dos direitos fundamentais indisponíveis” (Justen Filho, 2013, p. 143).

Desse modo, há uma interpenetração recíproca cada vez maior entre as esferas pública e privada, afastando a clássica dicotomia e dando lugar a uma hibridez de regimes jurídicos (Binenbojm, 2007, p. 745) que não os equipara, mas “autoriza uma convivência jurídica harmônica entre a esfera estatal e o campo privado” (Franco, 2021, p. 136).

Tudo isso implica uma verdadeira “releitura do direito administrativo brasileiro” que pressupõe a “formatação de novos pilares baseados nas noções de participação, flexibilidade e consensualidade” (Franco, 2021, p. 142).

Nesses termos, a relação entre Administração Pública e administrados ganha cada vez mais horizontalidade, em uma “ampliação dos instrumentos procedimentais de participação nos processos administrativos”, alcançando os cidadãos à condição de “sujeitos ativos e protagonistas da concretização dos interesses gerais em colaboração com a Administração Pública” (Franco, 2021, p. 143).

Não obstante, o “ranço autoritário” parece ainda insistir em perdurar em boa parte dos organismos estatais. Para Marçal Justen Filho (2012, p. 65), esse processo de evolução do direito administrativo, isto é, de “transição do autoritarismo para a democracia”, ainda se encontra em seu estágio inicial.

Tal ocorre não apenas na *práxis* dos órgãos da Administração, mas também na dogmática, pois, como observa Paulo Ricardo Schier (2005, p. 218), boa parte dos doutrinadores nacionais que teorizam sobre direito administrativo ainda empregam ideias que embasam o regime jurídico-administrativo na supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Assim, a fundamentação nuclear do direito administrativo embasada nos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público, reflète os pilares tradicionais que conferem ao direito administrativo, ainda hoje, “visão autoritária da relação entre o Estado e o indivíduo”, em total descompasso com a “evolução radical do constitucionalismo” que teve lugar pós Segunda Guerra Mundial.

Na prática, é como se o direito administrativo continuasse preponderantemente “vinculado às concepções filosóficas, políticas e constitucionais

que vigoravam na primeira metade do século XX” (Justen Filho, 2012, p. 67)<sup>37</sup>.

Não sem razão, o Estado figura, ainda hoje, em pleno século XXI e há mais de trinta anos de promulgação da “Constituição Cidadã”, como um dos maiores litigantes judiciais, em uma clara demonstração da “esquizofrenia” do sistema, conforme passa-se a discorrer a seguir.

### 3.1 A administração pública como maior litigante judicial: causas e consequências

Já é lugar comum a constatação de que o Estado figura como o grande, senão o maior litigante perante os tribunais brasileiros, nas mais diversas esferas de competência.

Este é, por conseguinte, um dos principais fatores que impulsionam a releitura dos tradicionais dogmas que, por muito tempo, mantiveram o Estado fechado às novas posturas de atuação e possibilidades de solução de conflitos, sustentando uma atividade estritamente contenciosa por parte da Fazenda Pública.

De fato, as estatísticas judiciais não mentem. De acordo com o Relatório “100 maiores litigantes”, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2011 e 2012, o setor público federal, estadual e municipal figurou dentre os cinco maiores litigantes no total consolidado das justiças estadual, federal e do trabalho (CNJ, 2011, p. 14; 2012, p. 9), como se verifica das tabelas e gráficos a seguir, extraídos dos relatórios oficiais:

---

37 O autor, de maneira bastante original, descreve o que chamou de “Direito Administrativo de espetáculo”, em crítica à concepção de direito administrativo baseada na “proliferação de institutos e interpretações descolados da realidade, vinculados à produção de um cenário imaginário e destinado a produzir o entretenimento dos indivíduos antes do que a efetiva implantação de valores fundamentais”. Para ele, o “Direito Administrativo de espetáculo” apresenta as seguintes características: a) o particular é tratado mais como objeto do que como sujeito; b) há preferência pelos princípios e desprezo ao emprego de regras, com a especial consagração de princípios destituídos de conteúdo material, tais como “ordem pública”, “interesse público” e “poder discricionário”; c) há uma rígida organização administrativa, preferencialmente com feição piramidal, de modo a assegurar a concentração de poderes destinada a impedir a crítica ou a divergência internamente à própria Administração Pública; d) em última instância, a vontade do governante confunde-se com a vontade da Administração; e) o fim do ato administrativo é vinculado necessariamente à realização do “interesse público”; f) objetiva-se apenas uma “aparência de regularidade”, suficiente para a legitimação dos atos do governante (Justen Filho, 2012, p. 68, 73-77).

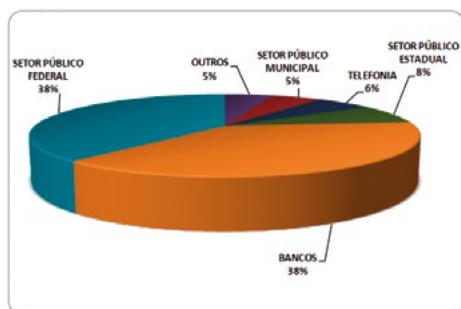
**Tabela 2** – Listagem dos cinco maiores setores por Justiça contendo o percentual de processos em relação aos 100 maiores litigantes da Justiça

Rank	100 maiores Litigantes por Setor e Justiça							
	Nacional		Federal		Trabalho		Estadual	
1	SETOR PÚBLICO FEDERAL	38%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	77%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	27%	BANCOS	54%
2	BANCOS	38%	BANCOS	19%	BANCOS	21%	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	14%
3	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	8%	CONSELHOS PROFISSIONAIS	2%	INDÚSTRIA	19%	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	10%
4	TELEFONIA	6%	EDUCAÇÃO	1%	TELEFONIA	7%	TELEFONIA	10%
5	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	5%	SERVIÇOS	1%	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	7%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	7%

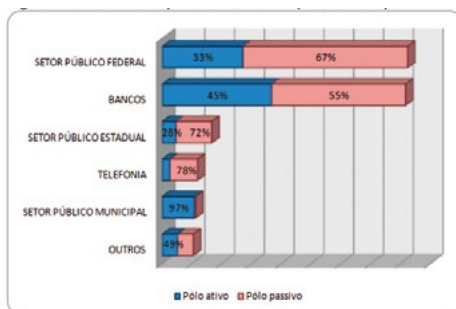
Fonte: Departamento de Pesquisa Judiciária/ CNJ.

Fonte: Departamento de Pesquisa Judiciária/CNJ (Relatório “100 maiores litigantes”, ano 2011, p.14)

**Gráfico 1** – Percentual...



**Gráfico 2** – Quantitativo...



Fonte: Departamento de Pesquisa Judiciária/CNJ (Relatório “100 maiores litigantes”, ano 2011, p. 15).

**Tabela 3** – Listagem dos dez maiores setores em relação ao saldo residual de processos em 31 de março de 2010 por Justiça

	Consolidado das três Justças	Justça Estadual	Justça Federal	Justça do Trabalho
1	SETOR PÚBLICO FEDERAL	BANCOS	SETOR PÚBLICO FEDERAL	SETOR PÚBLICO FEDERAL
2	BANCOS	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	BANCOS	BANCOS
3	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	CONSELHOS PROFISSIONAIS	SETOR PÚBLICO ESTADUAL
4	TELEFONIA	TELEFONIA	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	INDÚSTRIA
5	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	SETOR PÚBLICO FEDERAL	OAB	TELEFONIA
6	CONSELHOS PROFISSIONAIS	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	SERVIÇOS
7	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	SERVIÇOS	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	COMÉRCIO
8	SERVIÇOS	PLANOS DE SAÚDE	SINDICATOS	SEGUROS / PREVIDÊNCIA
9	PLANOS DE SAÚDE	EDUCAÇÃO	INDÚSTRIA	ASSOCIAÇÕES
10	ASSOCIAÇÕES	CONSÓRCIO	ASSOCIAÇÕES	SINDICATOS

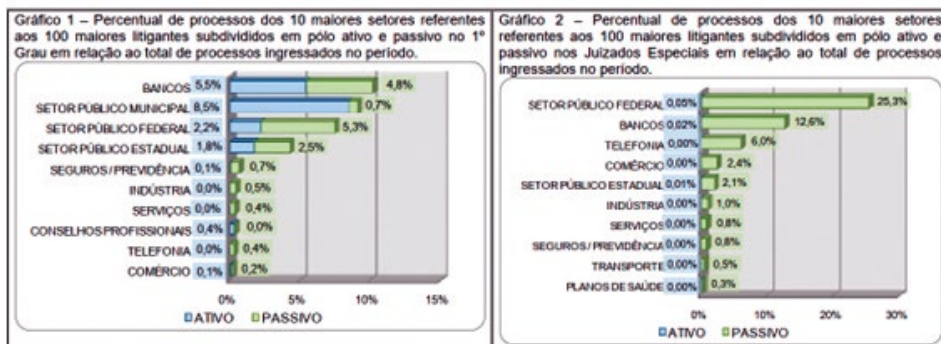
Elaboração: Departamento de Pesquisas Judiciárias/ CNJ.

Fonte: Departamento de Pesquisa Judiciária/CNJ (Relatório “100 maiores litigantes”, ano 2012, p. 9).



Gráfico 3 – Percentual...

Gráfico 4 – Percentual...



Fonte: Departamento de Pesquisa Judiciária/CNJ (Relatório “100 maiores litigantes”, ano 2012, p. 10).

Individualmente, os seis primeiros litigantes foram órgãos e entidades do setor público em 2010 (CNJ, 2011, p. 5), e sete dentre os dez maiores litigantes foram órgãos e entidades da administração em 2011 (CNJ, 2012, p. 15), ocupando ainda diversas posições, dentre os cem maiores litigantes, no período identificado da pesquisa do CNJ.

Gráfico 5 – Dez maiores litigantes nacionais (até 31/3/2010)



Fonte: Dados do Relatório do CNJ “100 maiores litigantes”, ano 2011, p. 5.

**Gráfico 6** – Dez maiores litigantes nacionais (entre 1º/1/2011 e 31/10/2011)



Fonte: Dados do Relatório do CNJ “100 maiores litigantes”, ano 2012, p. 15.

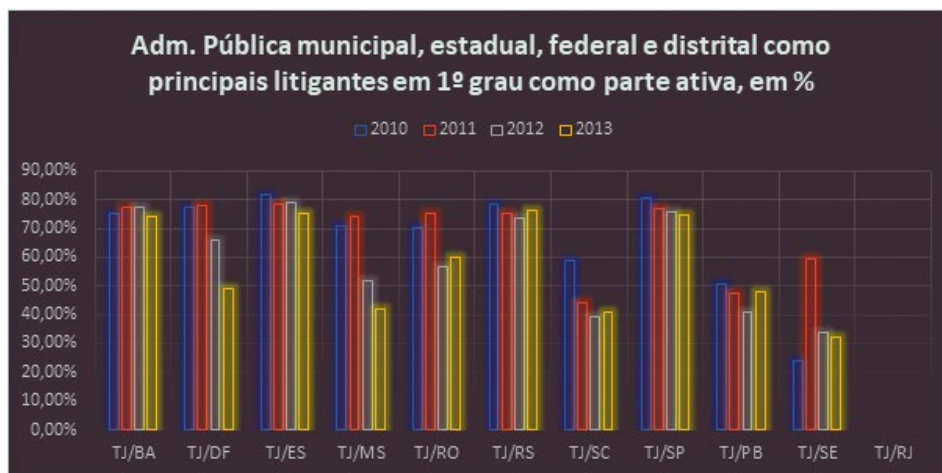
Na pesquisa “O uso da Justiça e o litígio no Brasil”, publicada em 2015 pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB)<sup>38</sup>, concluiu-se que em oito das onze unidades federativas pesquisadas, no período de 2010 a 2013, o Poder Público (municipal, estadual e federal) concentrou a maior parte das ações iniciadas no primeiro grau (parte do polo ativo)<sup>39</sup>, no grupo dos cem maiores litigantes, conforme sistematizado<sup>40</sup> no gráfico a seguir:

38 Realizado sob a coordenação científica de Maria Tereza Sadek, o estudo investigou a litigiosidade judicial nos Tribunais de Justiça de onze unidades federativas que forneceram dados estatísticos para a pesquisa (Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe), entre os anos de 2010 a 2013, concluindo que um número extremamente reduzido de setores apresentou-se como responsável por mais da metade do total de processos (Associação dos Magistrados Brasileiros, 2015).

39 Segundo a pesquisa, a administração pública lidera a disputa judicial no 1º grau como parte ativa no universo dos 100 maiores litigantes em oito unidades federativas: Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Rondônia. O setor financeiro é o que lidera a abertura de ações judiciais no Primeiro Grau em três estados: Paraíba, Rio de Janeiro e Sergipe”. processos (Associação dos Magistrados Brasileiros, 2015).

40 A metodologia de elaboração do presente gráfico consistiu na soma dos percentuais

**Gráfico 7 – Administração Pública como principal litigante em 1º grau como parte ativa, em %**



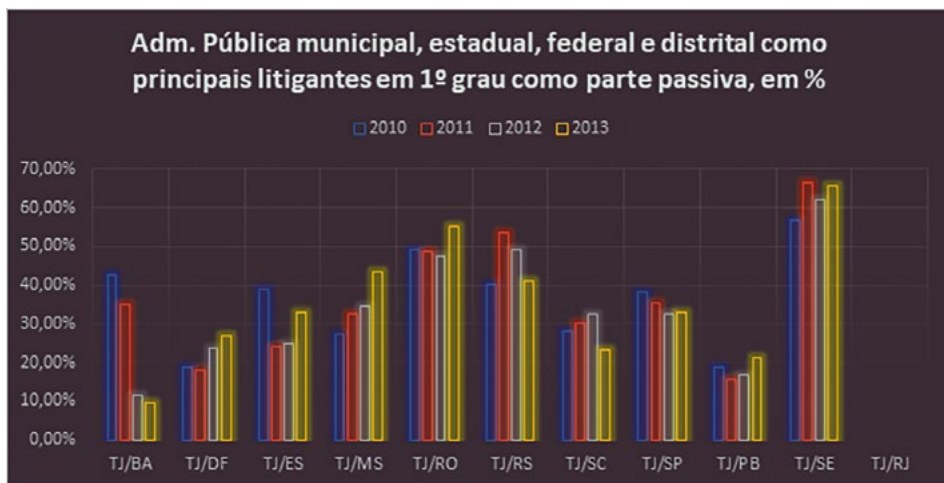
Fonte: Dados da pesquisa da AMB “O uso da Justiça e o litígio no Brasil”, ano 2015.

Se considerado o Poder Público no polo passivo, dentre os principais litigantes em primeiro grau, esta foi a proporção, em percentual de processos, no âmbito de delimitação da pesquisa<sup>41</sup>:

do total de processos, relativos à Administração Pública Municipal, Estadual, Federal e Distrital, em cada ano, no período de 2010 a 2013, conforme os índices constantes nas páginas 20, 27, 34, 41, 48, 55, 58, 65, 72, 79 e 86. Os dados fornecidos pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro à pesquisa da AMB parecem apresentar inconsistência, conforme ressaltado no Relatório processos (Associação dos Magistrados Brasileiros, 2015, p. 17 e 55).

41 Para este gráfico, foi realizada a soma dos percentuais do total de processos, relativos à Administração Pública Municipal, Estadual e Federal, Previdência Pública e INSS, no período de 2010 a 2013, conforme os índices constantes nas páginas 21, 28, 35, 42, 49, 56, 59, 66, 73, 80 e 87. A observação anterior permanece, em relação aos dados fornecidos pelo TJRJ, que parecem apresentar inconsistência, conforme ressaltado no Relatório (Associação dos Magistrados Brasileiros, 2015, p. 17 e 55).

**Gráfico 8** – Administração Pública como principal litigante em 1º grau como parte passiva, em %



Fonte: Dados da pesquisa da AMB “O uso da Justiça e o litígio no Brasil”, ano 2015.

As mais recentes estatísticas divulgadas pelo CNJ no “Justiça em Números 2021” também dão conta do impacto negativo da judicialização no âmbito das Fazendas Públicas. Deste modo, a título exemplificativo, constata-se que os “processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 36% do total de casos pendentes e 68% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 87%” (CNJ, 2021, p. 176).

Recentemente, o CNJ apresentou a primeira versão pública do Painel dos Grandes Litigantes com dados, ainda em homologação, dos principais litigantes de seis tribunais da Justiça Estadual, Federal e do Trabalho<sup>42</sup>:

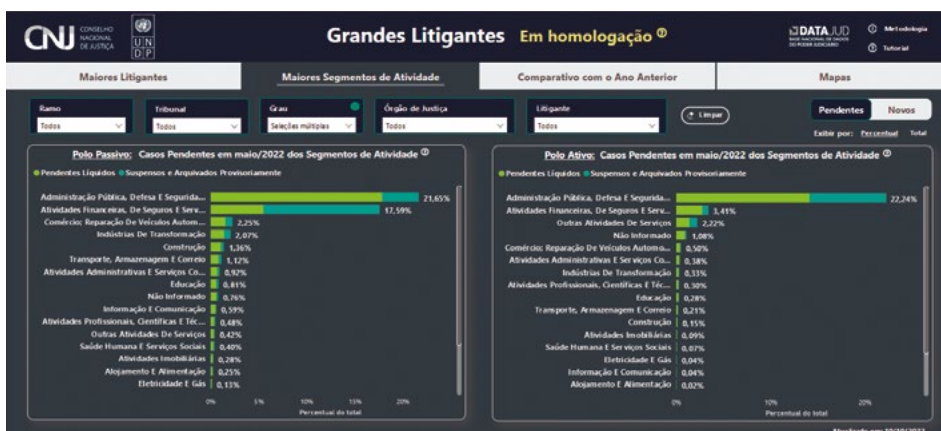
42 Os dados se referem aos tribunais de justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) e do Distrito Federal (TJDFT), dos tribunais federais da 2ª (TRF2) e da 4ª Regiões (TRF4), e aos tribunais do Trabalho da 12ª (TRT 12) e da 22 (TRT 22). Segundo divulgação pelo CNJ, “o painel foi desenvolvido a partir da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud), onde estão armazenados, de modo centralizado, 260 milhões de registros processuais e 11 bilhões de movimentações de processos, abrangendo todas as etapas em um fluxo de tramitação processual”, e “integra o portfólio de mais de 30 projetos do Programa Justiça 4.0, uma iniciativa do CNJ, Pnud e Conselho da Justiça Federal (CJF), que desenvolve soluções tecnológicas disruptivas para acelerar a transformação digital do Poder Judiciário”. Disponível em: <https://www.jfrj.jus.br/conteudo/noticia/primeira-versao-de-painel-sobre-grandes-litigantes-no-brasil-e-lancada>. Acesso em: 10 out. 2022.

**Gráfico 9 – Maiores litigantes judiciais, nos polos passivo e ativo**



Fonte: Painel dos Grande Litigantes – CNJ, maio/2022

**Gráfico 10 – Administração Pública como maior litigante, por segmento de atividade, nos polos passivo e ativo**



Fonte: Painel dos Grande Litigantes – CNJ, maio/2022

Como se vê, os dados inicialmente mapeados nas primeiras pesquisas oficiais do CNJ sobre grandes litigantes, em 2010 e 2011, pouco se alteraram, em relação ao presente momento, em 2022, permanecendo a Administração Pública como grande litigante judicial, seguida das instituições financeiras.

Considerando-se as instituições, individualmente, a Caixa Econômica Federal e o INSS permanecem liderando o *ranking* dos grandes litigantes,

AUTOCOMPOSIÇÃO E CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: a estruturação das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos a partir da Lei n. 13.140/2015

seguidos por diversos entes e instituições integrantes da Administração Direta e Indireta, bem como instituições financeiras, dentre bancos públicos e privados e institutos de previdência, em diversos níveis federativos.

Kazuo Watanabe entende que não se pode, simplesmente, creditar à facilitação do acesso à justiça, sobre o qual se discorreu anteriormente, a causa maior do aumento exponencial da judicialização dos conflitos de interesses que se vive na atualidade. Antes, uma maior busca pela justiça decorreria do “fortalecimento da consciência de cidadania e do conhecimento da possibilidade da defesa de direitos, inclusive com a postulação de tutela perante o Judiciário e outros órgãos públicos e privados incumbidos da solução de conflitos de interesses” (Watanabe, 2019, p. 123).

Para Roberto de Aragão, o fenômeno de “hiperjudicialização” em face do Estado, em suas mais diversas esferas, “decorre, naturalmente, dessa enorme miríade de relações jurídicas, drasticamente agravada pelas imprescindíveis funções sociais exercidas pelo Estado Democrático de Direito brasileiro” (Rodrigues, 2021, p. 48).

Assim, exemplifica o autor, destaca-se o elevado número de ações visando à condenação dos entes públicos ao fornecimento de medicamentos e tratamentos médicos, além de benefícios assistenciais e previdenciários de toda ordem.

Destarte, a evolução de um Estado liberal, de caráter eminentemente abstencionista, para um Estado cujo papel passa a ser imprescindível para a consecução do bem comum, “traz como consequência inevitável um alargamento das relações do Estado com a sociedade” (Eidt, 2015, p. 66).

Nesse sentido também preleciona a Procuradora Federal Janaína Noleto, para quem “um Estado com muitos deveres é bem mais demandado que um Estado mínimo” (Branco, 2020, p. 73).

Assim, o fenômeno do *constitucionalismo* e a opção constitucional por um Estado social, intervencionista, de feição mais protetiva, impuseram, além de uma maior limitação do poder estatal, uma atuação positiva em torno da implementação das garantias e direitos fundamentais, individuais e sociais, por meio das políticas públicas, sob pena de responsabilidade em caso de omissão estatal (Curado, 2021, p. 28-29).

Na lição de Kazuo Watanabe:

Esse fenômeno certamente tem diversas causas e uma delas é a *ampliação dos direitos*, como a decorrente do grande elenco de direitos fundamentais sociais, econômicos e culturais previstos na Constituição Federal de 1998 e a *criação de novos direitos*, como o de proteção dos consumidores. Há, também, os conflitos decorrentes do *descumprimento de obrigações assumidas pelas concessionárias de serviços públicos*, que preferem enfrentar milhares de demandas judiciais atomizadas a cumprir a obrigação de investir e melhorar seus serviços, e também o *descumprimento de obrigações pelo próprio Estado* em várias áreas, como de previdência social, de políticas públicas relativas à educação, saúde, habitação etc., e da *inadequada organização do sistema administrativo de cobrança de tributos*, que estão gerando a cada ano uma quantidade enorme de *execuções fiscais* (Watanabe, 2019, p. 123, grifos como no original).

Desse modo, a ineficiência estatal advinda do não cumprimento pelo Estado das obrigações previstas constitucionalmente é uma das razões, se não a principal, para o elevado número de ações contra a Fazenda Pública<sup>43</sup>, conforme preleciona Janaína Noletto:

Esta conduta estatal positiva tão ampla exigida pela Constituição não se concretiza sem maiores dificuldades, especialmente orçamentárias. Não se negam ainda a ineficiência e a corrupção governamentais, fatos notórios no cenário político nacional. A realidade que se apresenta então é a de um Estado cheio de compromissos constitucionais com os cidadãos e despreparado para observá-los, seja por questões orçamentárias, seja por ineficiência ou desvios de conduta de seus agentes (Branco, 2020, p. 73).

---

43 Esclarece Janaína Noletto Castelo Branco (2020, p. 70) que Fazenda Pública é a “tradicional designação que se dá ao ente de direito público da Administração Pública direta ou indireta quando em juízo. Apesar de Fazenda, no âmbito da máquina estatal, ser vocábulo normalmente empregado no cotidiano para referir ao tesouro ou ao erário (basta lembrar as Secretarias e o Ministério da Fazenda), para fins processuais, ainda que a ação judicial não tenha cunho patrimonial, basta que o Estado esteja em juízo para denominar-se Fazenda Pública, fazendo jus a todas as prerrogativas previstas em lei”. Citando ainda Hely Lopes Meirelles (2009, p. 732): “A Administração Pública, quando ingressa em juízo por qualquer de suas entidades estatais, por suas autarquias, por suas fundações públicas ou por seus órgãos que tenham capacidade processual, recebe a designação tradicional de Fazenda Pública, porque o seu erário é que suporta os encargos patrimoniais da demanda”.



Veja-se o caso do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia previdenciária federal que figura no topo da lista dos maiores litigantes, desde os Relatórios publicados em 2011 e 2012 (CNJ, 2011, p. 5; 2012, p. 15), aparecendo o Direito Previdenciário como tema mais recorrente em todas as instâncias da Justiça Federal, segundo o Relatório “Justiça em Números 2021” (CNJ, 2021, p. 312).

Constantemente são noticiadas as inúmeras dificuldades dos segurados para a obtenção de benefícios previdenciários, que vão desde o agendamento e realização da perícia até a delonga no atendimento e recusas administrativas indevidas.

Dessa maneira, a ineficiência na gestão do órgão ressalta aos olhos, com um déficit de mais de 21 (vinte e um) mil servidores e uma fila virtual de espera de 1,5 milhões (um milhão e meio) de pessoas, agravado pelo corte de verbas que, para o exercício financeiro de 2022, foi de quase R\$ 1 (um) bilhão no orçamento do INSS<sup>44</sup>. Tais condições dificultam, em muito, o cumprimento do acordo firmado pela autarquia perante o Supremo Tribunal Federal (STF) em fevereiro de 2021, comprometendo-se a analisar a concessão de benefícios em até 90 dias, “zerando” a fila de espera<sup>45</sup>.

Ademais, como ressaí das estatísticas, muitas vezes é o próprio Poder Público quem judicializa em face dos administrados, ou de outros órgãos

---

44 A título exemplificativo, cf. matéria jornalística publicada na página do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, consultar Tomazelli e Brigatti (2022). Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/01/corte-no-orcamento-do-inss-ameaca-atendimento-a-segurados.shtml>. Acesso em: 23 fev. 2022.

45 Em decisão proferida em 5/2/2021, no Recurso Extraordinário (RE) 1171152, analisado com repercussão geral, o Plenário do STF confirmou, por unanimidade, a homologação do acordo entre o Ministério Público Federal (MPF) e o INSS, que prevê prazos máximos para a análise dos processos administrativos de concessão dos benefícios previdenciários (Brasil, 2021). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=460220&ori=1>. Acesso em: 19 jun. 2022.

O descumprimento do acordo já vem sendo questionado em algumas medidas judiciais, como é o caso da análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 939, em que o Partido Democrático Trabalhista (PDT) pretendia a condenação da União à observância dos prazos constantes no acordo. O STF, contudo, não conheceu da arguição, extinguindo o processo sem resolução do mérito, nos termos do voto da Relatora Rosa Weber, que considerou que a ADPF não é o instrumento processual adequado para a discussão do assunto, cabendo, em sendo o caso, a execução do acordo coletivo pelos legitimados, com implementação dos prazos neles estabelecidos (Maia, 2022).



ou esferas da Administração, não raro em decorrência de falhas na própria estrutura burocrática do Estado.

Desse modo, deixa de bem organizar a prestação dos próprios serviços estatais e recorre à judicialização como *prima ratio*, sem antes se preocupar com a boa gestão da coisa pública, ou em desenvolver outras formas de resolução dos conflitos que podem se mostrar até mesmo mais eficazes que a própria adjudicação e execução judicial.

Para Lúcio Picanço:

Os efeitos perniciosos da judicialização das relações jurídico-administrativas não se limitam ao aumento da carga de serviço dos juízes e dos percentuais de processos nos quais o Estado figure como parte: além de reforçar a descrença da população na capacidade das instâncias administrativas em resolver seus problemas, o repasse contínuo das controvérsias administrativas ao Judiciário como instância decisória também contribui pra que a Administração se torne cada vez mais ineficiente. Isso porque, ao invés de estimular a melhoria e ampliação dos serviços pela própria Administração Pública, as soluções dos conflitos entre o Estado e o cidadão tem sido reiteradamente construídas dentro do espaço judicial (Facci, 2021, p. 28).

O autor exemplifica mencionando a problemática do sistema tributário brasileiro, que, assim, como o modelo previdenciário, é bastante complexo, com uma grande quantidade de espécies tributárias, a que corresponde uma enorme gama de relações entre o fisco e os contribuintes, marcada pela incompreensão e dificuldades interpretativas da intrincada normatividade sobre o tema.

Todos esses fatores atuam como causa para a enorme quantidade de conflitos envolvendo a Fazenda Pública e seus contribuintes, como mostram as estatísticas judiciais, apontando o gargalo das execuções fiscais como o principal fator de congestionamento do Poder Judiciário (Facci, 2021, p. 31).

Trata-se, para Priscilla Pereira, de ineficiência do Poder Público na implementação de políticas públicas assecuratória de direitos aos cidadãos, transferindo, por consequência, para o Judiciário a responsabilidade de resolver conflitos que não só poderiam, como deveriam, ser solucionados na esfera administrativa (Corrêa, 2014, p. 121).

Delimita-se, ainda, um cenário em que a Administração Pública parece buscar o Poder Judiciário no escopo de obter segurança jurídica e legitimidade para suas ações, com receio de uma responsabilização indevida.

É o que se tem chamado de “o apagão das canetas” (Santos, 2020, p. 317)<sup>46</sup>, termo utilizado para designar o fenômeno social que, de forma breve, consiste na “paralisa dos agentes públicos em administrar o Estado por medo do excesso de controle, causando ineficiência na gestão da coisa pública” (Gullo, 2022, p. 9).

Segundo pontuam José Roberto Peixoto e Kaline Ferreira:

O receio de punições decorrentes da atuação firme do Ministério Público, dos órgãos de controle e das Cortes de Contas promoveu, ao longo dos anos que se seguiram ao novo modelo constitucional instituído pela CF/88, um processo quase irreversível de empoderamento do Poder Judiciário, formando-se um contexto em que juízes ganharam ares de gestores e de impulsionadores de políticas públicas, enquanto que o Executivo, infantilizado, amesquinhou-se a um papel de mero executor de decisões judiciais (Peixoto; Ferreira, 2020, p. 13).

Assim, para os autores, a “dinâmica motora da Administração Pública precisa ser revisitada”, no escopo de “desconstruir um aparato que há muito terceirizou ao Poder Judiciário a resolução dos conflitos gerados pelas suas atividades administrativas” (Peixoto; Ferreira, 2020, p. 13). Questiona-se, mesmo, até que ponto haveria interesse de agir, pela Administração, em ir a juízo em face do particular, já que, mesmo na concepção tradicional de Direito Administrativo, seus atos são dotados de poder de império e autoexecutoriedade.

Estaria, assim, o Judiciário transformando-se em uma instância consultiva do Executivo, necessária a cancelar toda atuação do gestor público? Não haveria outros meios legítimos de alcançar a finalidade pretendida? Na

---

46 Segundo esclarece Felipe Ramirez Gullo (2022), o fenômeno consiste em “espécie do gênero das estratégias de fuga da responsabilização da improbidade administrativa, cuja reflexão se debruça sobre os riscos da atividade política em face de sua eventual responsabilização. Trata-se dos denominados ‘*blame games*’, ou ‘jogos de culpa’, cuja finalidade é desviar a responsabilidade do gestor por intermédio de estratégias escolhidas, com intuito de evitar as consequências políticas e jurídicas da responsabilização”.

percepção da cientista social Maria Tereza Sadek, se nada mudar, “o Estado continuará a servir ao próprio Estado”, sem deixar espaço para o Judiciário atender às demandas dos cidadãos, algo sem precedência com outros países<sup>47</sup> (Sadek, 2017).

Mas, a ineficiência estatal e a “ossificação”<sup>48</sup> da Administração não seriam as únicas causas para a chamada “hiperjudicialização” do Direito Público. Também o ativismo judicial, que acaba gerando um agigantamento do Poder Judiciário, contribui para tais circunstâncias, na medida em que provoca uma maior judicialização da política (Curado, 2021, p. 36).

Para Janaína Noleto Branco (2020, p. 77-78), corrobora-se no imaginário coletivo a crença de que o Judiciário estaria à margem dos desvios éticos cometidos pelos poderes eleitos, sendo comumente visto pela sociedade, diante da descrença nos demais poderes eleitos, como “instância última da justiça e da moral”, amplificando a sensação social de que “somente é justa a resolução dos conflitos na via judicial”.

Aliás, foi o que demonstrou a análise da cientista política alemã Ingeborg Maus (2010, p. 15), sob o viés da perspectiva psicanalítica, com a tese do Judiciário como “superego de uma sociedade órfã”, mencionada notas atrás. Assim é que, para Janaína Branco (2020, p. 74), o Judiciário, “a pretexto de realizar princípios constitucionais, menospreza decisões tomadas pelos poderes eleitos (Executivo e Legislativo), em ofensa ao princípio da separação dos poderes”, e atingindo, por conseguinte, ao próprio princípio democrático, uma vez que “os representantes eleitos pelo povo têm sua decisão legitimada pelo voto afastada na via jurisdicional” (Branco, 2020, p. 75)<sup>49</sup>.

Como ensina a autora:

---

47 Entrevista concedida pela autora ao jornal Gazeta do Povo (Felix, 2017).

48 Termo de origem norte-americana que remete ao fenômeno do “apagão das decisões”, causado pela alta probabilidade de revisão judicial (*‘judicial review’*) das decisões administrativas e a incerteza acerca do julgamento quanto à legitimidade ou arbítrio do ato (Gullo, 2022, p. 20).

49 A autora não se refere, aqui, ao controle de constitucionalidade difuso ou concentrado, que “expulsa do ordenamento ou dá interpretação conforme a Constituição brasileira a normas produzidas pelos demais poderes”, mas, segundo ela, às “decisões advindas de todos os graus de jurisdição, que, a pretexto de efetivar princípios constitucionais, têm usurpado a competência dos Poderes Executivo e Legislativo” (Branco, 2020, p. 77).

O neoconstitucionalismo e seu reconhecimento da força normativa dos princípios serviram de alicerce a decisões judiciais afrontosas aos demais Poderes. Essa substituição do legislador pelo juiz ocasiona uma inversão das expectativas de direito, vez que não pode mais a sociedade ter certeza do que é direito até que seja dada a palavra final pelo Poder Judiciário. A insegurança encerrada neste quadro é relevante (Branco, 2020, p. 79).

Como consequência desse quadro, há desconfiança dos meios extrajudiciais de resolução de conflitos, de modo que as partes, não raro, abdicam da busca do consenso prévio ao ingresso em juízo. A própria Administração desacredita da sua capacidade de lidar com os litígios de direito público em que se envolve, porquanto, “a inexpressividade do número de câmaras administrativas de resolução de conflitos que envolvem os entes públicos é prova de que o costume de busca prioritária pela solução judicial atinge também a máquina estatal” (Branco, 2020, p. 78).

Outro aspecto vislumbrado dentre as causas da atual conjuntura consiste na ausência de cooperação estatal. Isto é, uma postura do Estado em juízo altamente litigante, contrária ao dever de cooperação e de busca da consensualidade insito nos arts. 3º, § 2º e 6º do CPC de 2015, e contribui para o aumento, ou não diminuição, dessas demandas (Branco, 2020, p. 83). É esta também a visão de Marcelo Veiga:

É alarmante constatar que a Fazenda Pública pratica uma atuação processual exageradamente litigiosa, sendo uma das principais responsáveis pela judicialização desnecessária dos conflitos de interesses, o que contribui significativamente para o agravamento da crise da Justiça mediante o aumento do número de processos judiciais levados aos órgãos judiciários. Em outras palavras, o próprio Estado (Fazenda Pública), pela sua atuação como o maior *repeat player* do sistema judiciário brasileiro, é um dos principais dificultadores para a concretização de um alto nível de qualidade na prestação jurisdicional também estatal (Estado-juiz) (Franco, 2015, p. 253).

Como esclarece o autor, em obra posterior, é descabido que a Administração Pública, como um dos braços do Estado, atue processualmente de modo a contribuir com o esgotamento de outro de seu ramo, isto é, o Judiciário, considerando a unidade estatal. O problema consiste em que “o Estado – na condição

de *pessoa jurídica* – descumpre sistematicamente o Estado – entendido como *ordem jurídica* – concorrendo para a potencial falência do próprio Estado – quando atua como *jurisdição*” (Franco, 2021, p. 125, destaques no original).

Esta “litigância habitual patológica”, na concepção de Daniel Carneiro Machado (2017, p. 47), seria decorrência dos abusos praticados pelos *repeats players*, uma espécie de artifício no escopo de se beneficiarem da litigiosidade massificada e da ineficiência do serviço público jurisdicional<sup>50</sup>.

Trata-se, para Daniela Monteiro, de conduta oportunista, mediante a qual a Administração Pública usufrui de um “amplo poder de barganha em larga escala”, gerenciando seu passivo contencioso a partir de um “modelo fordista de tratamento de casos seriais a baixo custo” (Gabbay *et al.*, 2016, p. 13).

Em diversas situações, acrescenta André Augusto Salvador, os litigantes habituais utilizam a atividade judicial como “instrumento de legitimação de violação de direitos”, causando evidente “dano social” por meio de inúmeras ações individuais repetitivas (Bezerra, 2016, p. 235).

Não se afigura razoável, portanto, que o Poder Público se beneficie da morosidade da máquina judiciária, ou do tratamento privilegiado de suas prerrogativas processuais e materiais, para se esquivar do cumprimento de suas obrigações (Eidt, 2015, p. 69).

É o que ocorre quando o Estado procura “recorrer do irrecorrível” ou “contestar o incontestável”, deixando de conferir uma maior independência aos seus agentes e procuradores, a fim de que possam promover a composição consensual dos conflitos sempre que cabível, sob pena de afronta à moralidade e à boa-fé administrativas.

Tal postura, obtempera Elisa Berton Eidt (2015, p. 69), “não se compatibiliza com a Constituição nem bem com as normas fundantes do processo civil contemporâneo e expressamente previstas na novel legislação”, quais sejam, a “consensualidade, celeridade, colaboração e promoção da dignidade da pessoa humana”.

---

50 Esclarece Daniel Machado (2017, p. 49) que a prática de economia de escala com os processos judiciais permite aos litigantes habituais diluir os riscos da demanda por maior número de casos; testar diferentes estratégias em determinados casos; criar precedentes favoráveis em pelo menos alguns deles; além de criar resistência na alteração ou na melhora de suas práticas administrativas em favor de outros cidadãos que não ingressam no Judiciário.

Desse modo, impõem-se ao Estado o dever de exercício responsável da garantia constitucional de ampla defesa, cabendo ao ente público, por intermédio das Procuradorias, “analisar, a partir de critérios realistas e razoáveis, quais casos devem submeter-se à solução consensual e quais exigem que se questione na via judicial até as últimas instâncias” (Branco, 2020, p. 84).

Nessa ordem de ideias, até mesmo quando o ente federativo deixa de estruturar uma política visando ao estímulo da autocomposição, ou quando se omite na estruturação das câmaras administrativas, na esfera de sua competência, estaria a falhar na observância do dever de cooperação e de primazia da solução adequada dos litígios. Esta “parte da escolha e emprego do método mais apropriado para cada tipo de controvérsia, privilegiando, sempre que possível, a menor prática de atos até a efetiva pacificação” (Rodrigues, 2021, p. 23).

Prelecionando acerca do tema, Carlos Eduardo Dutra Curado (2021) acrescenta, ainda, além das causas já ressaltadas: (i) os reflexos da revolução industrial na sociedade contemporânea; (ii) a falta de identidade do sistema de justiça administrativa brasileiro; outras causas, como a (iii) inflação legislativa, além da (iv) saturação de profissionais do Direito no mercado, a grande maioria ainda formada para a mentalidade litigiosa, sem a adequada formação curricular acerca do ensino dos métodos adequados de resolução de conflitos.

Na visão de Curado, como consequência da revolução industrial, “a sociedade contemporânea passou a refletir, metaforicamente falando, esse fenômeno, e começou a produzir conflitos e processos judiciais em massa”, representando como que uma transição da “manufatura” (fazer com as mãos) para a “maquinofatura” (fazer com a máquina)”.

Desse modo é que a evolução tecnológica desde a Revolução Industrial viria influenciando e provocando a mudança das relações sociais (Curado, 2021, p. 29-30), refletindo também no excesso de demandas judicializadas.

A falta de identidade do sistema de justiça administrativa brasileiro seria outro fator contributivo para a hiperjudicialização de conflitos públicos:

A explosão de conflitos de direito público nos tribunais do Brasil tem sido associada a uma falta de identidade do seu modelo de justiça administrativa, o qual detém traços do sistema normativo norte-americano, apesar do descompasso deste com a cultura brasileira de direito administrativo (Silva, 2015, p. 91).

No Brasil, as origens do Direito Administrativo pátrio deitam raízes na França, assimilando em seu regime jurídico administrativo as regras e princípios próprios desta seara, a exemplo dos princípios tão propalados da *supremacia* e da *indisponibilidade do interesse público*. Entretanto, diferente do que ocorre na França, onde o Conselho de Estado francês exerce a jurisdição administrativa, julgando as causas próprias de competência em que a Administração Pública é parte, o Brasil não adotou a *jurisdição dual*.

Ao contrário, desde a proclamação da República, em 1889, e da Constituição de 1891, aproximou-se do direito norte-americano, estabelecendo a *jurisdição una*, típica do modelo anglo-saxão (Curado, 2021, p. 32).

Embora não haja jurisdição dual no direito norte-americano, como na França, o sistema administrativo decisório é, aí, bem peculiar. Nesse ínterim, é de se destacar a figura do *Administrative Law Judge*<sup>51</sup>, que exerce as atribuições de sua competência com imparcialidade objetiva e independência, atributos que conferem legitimidade às suas decisões, havendo grande deferência<sup>52</sup> pelo Poder Judiciário.

---

51 Segundo Rodrigo Dalledone, “os *Administrative Law Judges* (ALJs) se submetem a um estatuto jurídico diferenciado, que lhes garante autonomia e contribui para a imparcialidade de suas decisões. Devem observar as disposições do *Model Code of Judicial Conduct For Federal Administrative Law Judges*, e, desde 2007, do *Model Code of Judicial Conduct*. No que respeita a seu recrutamento e disciplina, são selecionados por uma agência executiva específica (*Office of Personnel Management*), e as agências onde vão atuar devem escolhê-los a partir de listras tríplexes. Por outro lado, os ALJs estão sujeitos a sancionamento apenas perante a *Merit Protection Board*” (Funk; Seamon apud Dalledone, 2020, p. 88).

52 Como elucida Gustavo Pedrollo, pelo “*princípio da deferência à interpretação da administração*”, consagrado como princípio do controle jurisdicional dos entes administrativos especializados, a partir do caso *Chevron USA Inc vs. National Resources Defense Council Inc*, julgado em 1984, a Suprema Corte estadunidense assentou o entendimento de que “um ‘peso considerável’ deveria ser dado à construção que um departamento executivo faz da lei que lhe é confiado administrar”, e que argumentos sobre políticas (*arguments over policy*) deveriam ser “apresentados em face dos legisladores ou administradores, e não dos juízes”, porquanto “a legitimidade para as escolhas sobre políticas, quando presente conflito entre visões distintas do interesse público, é do legislador ou do administrador, e não do judiciário”. Nesse sentido, ao revisar a interpretação que uma agência faz da lei que a ela cabe aplicar, o judiciário poderá efetivar a intenção expressa pelo legislador, tanto quanto a agência (*‘step one’*), “se a intenção do Congresso é clara com relação ao tema”. No entanto, “se a corte constata que o legislador não tratou direta e precisamente da matéria, não deve simplesmente impor sua própria interpretação do texto da lei”; nesse caso (*‘step two’*), “a questão a ser respondida pela corte é se a resposta dada

Desse modo, essas *autoridades quase-judiciais* tem suas decisões revistas minimamente<sup>53</sup>, apenas em questões jurídicas, não alcançando as questões fáticas, exigindo-se ainda o esgotamento prévio dos meios de impugnação na esfera administrativa, como condição para acesso ao Poder Judiciário (Silva, 2022, p. 1119-1120).

Em sistemas jurídicos em que as autoridades administrativas solucionam conflitos com independência e imparcialidade, é compreensível que haja uma distribuição de poderes decisórios jurisdicionais entre o Judiciário e o Executivo, sem que isso implique restrição indevida ao direito humano fundamental de acesso a uma prestação jurisdicional para a proteção de direitos. Assim, se a própria Administração Pública assegura aos indivíduos um procedimento com características de um processo jurisdicional, conduzido por autoridades *quasi-judicials*, admite-se que a norma imponha como condição para acesso ao Judiciário o esgotamento dos meios de impugnação na esfera administrativa. O mesmo se diz quanto ao poder de revisão judicial sobre uma decisão administrativa que, em tal circunstância, pode ser limitado a questões jurídicas e não alcançar as questões fáticas que tenham dado suporte a decisão administrativa impugnada (Silva, 2022, p. 1119-1120).

Como esclarece Ricardo Perlingeiro, tal ocorre porque, nos Estados Unidos, o devido processo legal na esfera administrativa aproximou-se bastante do devido processo na esfera judicial, principalmente a partir do julgamento do Caso *Goldberg v. Kelly*, em que a Suprema Corte norte-americana decidiu, a partir de uma reinterpretação das Emendas V e XIV à Constituição

---

pela agência é baseada numa *construção admissível da lei (permissible construction of the statute)*" (Pedrollo, 2011, p. 261-283). Assim, "a corte deve ser deferente, ainda que a escolha seja diversa daquela que adotaria no caso concreto [...], somente sendo possível cogitar a invalidação judicial se o ato estiver situado fora do campo de interpretações permitidas [...]" (Dalledone, 2020, p. 118-119).

- 53 Ainda segundo Rodrigo Dalledone (2020, p. 96), "o tema do *judicial review* da atividade administrativa é complexo e envolve incontáveis nuances, de modo que o que se propõe aqui é tão somente uma breve apresentação do tema, como etapa necessária ao exame das teorias da deferência judicial". Sobre o padrão de atuação das agências norte-americanas, consultar Mashaw e Harfst (2017); Mills e Reiss (2014 p. 437-454); Sabel e Simon (2011, p. 53-93).



americana, que a cláusula do devido processo aplica-se ao processo administrativo, na mesma medida do processo judicial.

Desse modo, “a evolução do direito administrativo dos países com sistema jurídico vinculado ao *common law* foi realmente na direção de implementar um ‘devido processo legal’ na esfera administrativa”, indo no mesmo sentido dos *Administrative Law Judges* dos Estados Unidos, os *tribunals*<sup>54</sup> do Reino Unido e da Austrália (Silva, 2022, p. 1128). Para Marcelo Barbi Gonçalves (2020, p. 259), trata-se de uma confluência entre os sistemas dualista e monista, parecendo destinada à mesma fortuna da contraposição entre os modelos *civil law* e *common law*, a antítese entre os modelos de *judicial review* e *régime administratif*.

O Brasil, ao contrário, teria seguido na contramão desta tendência, porquanto “o sistema judicialista importado foi transfigurado de modo que o Judiciário assumiu um papel monopolístico no quadro das instituições aptas a resolver conflitos de interesse”, considerando que “a tradição autoritária fortaleceu a ideia de que apenas os homens da lei são os guardiões da justiça” (Gonçalves, 2020, p. 259).

Dessa feita, na percepção do autor, a tradicional leitura conferida à cláusula do acesso à justiça, esculpida no art. 5º, XXXV da Constituição, seria *ultramonista*, encontrando-se longe de qualquer sistema judicialista. Assim, “o princípio da unidade da jurisdição, tal como adotado no Brasil, afigura-se um mito ao encampar uma concepção irrealista e ufanista de acesso à justiça” (Gonçalves, 2020, p. 263).

---

54 Na Inglaterra, “mais de dois mil Tribunais Administrativos exercem funções jurisdicionais atribuídas no sistema dualista ao juiz administrativo. Os principais campos cobertos pelo que se costuma designar de contencioso administrativo foram absorvidos pela jurisdição desses entes, tais como seguridade social, pensão, educação, imigração, proteção de dados, saúde mental e direito do trabalho. Praticamente para quase todo litígio decorrente da *welfare legislation* há um órgão administrativo judicante. Mas nem todos os Tribunais Administrativos julgam controvérsias de direito público, pois *party and party tribunals* decidem conflitos relacionados, por exemplo, à guarda e visita de crianças, demissões injustas, discriminações no ambiente de trabalho etc.” E complementa o autor: “Os Tribunais Administrativos prestam uma justiça barata, acessível, informal e célere e são consideradas *court substitutive*, já que são o principal fórum para lidar com disputas surgidas entre particulares e o Poder Público. Raramente o julgado dos Tribunais Administrativos é submetido ao *judicial review* perante o Judiciário e há propostas (*Leggatt Review of Tribunals*) no sentido de permitir a revisão de sua decisão apenas em questões de direito” (Gonçalves, 2020, p. 258-259).

Com efeito, elucida Silva (2022, p. 1120), no Brasil, ante à ausência de imparcialidade objetiva e independência da autoridade<sup>55</sup>, a decisão administrativa é amplamente passível de revisão pelo Poder Judiciário, alcançando tanto questões jurídicas quanto fáticas, não exigindo o esgotamento da esfera administrativa e, até mesmo, em caso de lesão ou ameaça a direito, dispensando o prévio requerimento administrativo.

Deste modo, conclui Carlos Eduardo Dutra Curado (2021, p. 34), teria se formado aqui um “sistema híbrido de justiça administrativa”, mesclando ideias de sistemas opostos (romano-germânico e anglo-saxão), no qual uma justiça comum (Poder Judiciário único e não especializado) julga matérias especiais próprias do ramo do Direito Administrativo, o qual apresenta particularidades específicas.

Esta falta de identidade própria do sistema brasileiro teria, por conseguinte, consequências no aumento do número de demandas de Direito Público, já que as relações administrativas se mostram a cada dia mais complexas, demandando, muitas vezes, grande especialidade técnica.

Ademais, a ausência de independência da autoridade administrativa e a limitação da cláusula do processo legal administrativo<sup>56</sup>, própria do siste-

---

55 Para Silva (2022, p. 1119), a ausência de independência da Administração Pública é justamente o ponto central que diferencia as funções jurisdicionais do Judiciário e as funções da Administração voltadas à solução de conflitos. Como ressalta o jurista, na estrutura do Estado brasileiro, fora poucas exceções, como é o caso do Tribunal Marítimo, “difícilmente, os órgãos administrativos que solucionam conflitos são dotados de funcionários públicos com prerrogativas para uma atuação independente, tal como a inamovibilidade no cargo decisório. Como corolário lógico, é natural que, aos olhos da sociedade, o julgador não seja imparcial”. Sendo a independência funcional pressuposto da imparcialidade objetiva, tem-se que, se não há independência, a imparcialidade do julgador, por conseguinte, fica comprometida.

56 Sustenta Silva (2022 p. 1130) que a cláusula do devido processo legal na esfera administrativa não tem a mesma extensão exigível dos juízes e tribunais na esfera jurisdicional, limitando-se ao dever de fundamentação das decisões e à observância das regras dos procedimentos administrativos vigentes. Isto porque, à luz de normas do direito internacional vigentes, pressupõe a competência, a independência e a imparcialidade do órgão, o que não se verifica no direito administrativo brasileiro; de modo que a sua integral e verdadeira implementação “dependeria de o legislador exercer sua discricionariedade política para adequar a realidade da Administração Pública brasileira à experiência das autoridades quase-independentes que exercem a função de julgar no direito administrativo norte-americano”.

ma jurídico aqui forjado, distancia o modelo de jurisdição aqui adotado do modelo típico dos sistemas jurídicos da *common law*.

Desse modo, torna-se muito mais amplo o espectro de possibilidade de revisão das decisões administrativas, aumentando, por conseguinte, o controle jurisdicional sobre as decisões administrativas. Não raramente, adentrando na esfera discricionária própria da Administração e desdobrando os limites de sua atuação.

Dentre as possíveis causas da litigiosidade excessiva no âmbito da Administração Pública estaria ainda a inflação legislativa, isto é, o grande número de leis, que compõem um verdadeiro “cipoal legislativo”, gerando controvérsias, diversidade de interpretação e reclamando cumprimento (Curado, 2021, p. 38).

Outro fator agravante do quadro seria o excessivo número de profissionais do Direito formados todos os anos, com uma preparação acadêmica voltada preponderantemente (senão exclusivamente) para uma prática litigiosa, devido à ausência nos currículos de ensino de métodos adequados de resolução de conflitos (Curado, 2021, p. 39), até há pouco tempo.

Assim, muitas vezes há desconhecimento, por parte dos operadores do direito, acerca das outras possibilidades para a resolução dos conflitos, seu funcionamento e benefícios. Há que se mencionar a questão econômica envolvida no exercício da advocacia contenciosa, pois, muitas vezes, os advogados não têm interesse na realização de acordos, visando a maiores lucros advindos da condenação.

Todavia, é importante levar em consideração as reais chances de êxito; a adequação do método à tipologia do conflito; além do tempo e esforços empregados no caso específico, ponderando-se o custo-benefício da ação. É essencial considerar a possibilidade de retorno econômico em menor tempo – em particular, levando em consideração a sistemática dos precatórios, conhecida por sua morosidade.

Dessa forma, os contratos de honorários devem deixar bem estabelecida a forma pela qual se dará a remuneração, em caso de realização de acordos ou utilização de outros métodos não adversariais – cabendo esta avaliação, acerca do método mais adequado à resolução do conflito, na maioria das vezes, ao advogado.

Quanto a este último aspecto, Watanabe já enfatizava que a mudança

de mentalidade da “cultura da sentença” em direção à “cultura da pacificação” impõe como providência imprescindível a “mudança do ensino jurídico, com a adoção obrigatória de disciplinas que propiciem a formação, nos futuros profissionais do Direito, de nova mentalidade”. Além disso, que, já no ensino fundamental, as crianças e adolescentes deveriam ser iniciados na “cultura da pacificação”, a fim de que esta seja inserida nas bases de sua formação cidadã (Watanabe, 2019, p. 106).

Finalmente, a temática foi incorporada às Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito, na forma da Resolução n. 5, de 17 de dezembro de 2018, do Ministério da Educação, inserindo-se na base da formação profissional do operador do Direito.

Objetiva-se o desenvolvimento de competências cognitivas, instrumentais e interpessoais que capacitem o futuro profissional a desenvolver a “cultura do diálogo” e o uso de meios consensuais de solução de conflitos.

Referencia-se, por fim, estudo desenvolvido pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ (DPJ/CNJ), com a participação de Universidades, que aponta como conclusões, dentre as causas da litigiosidade excessiva:

- (1) uma trajetória de judicialização em que vários atores (governo, mídia e advocacia) fomentam o crescimento da litigiosidade;
- (2) uma conjuntura socioeconômica que colaborou para um crescimento vertiginoso de demandas ligadas ao sistema de crédito no Brasil e (3) um quadro de variados incentivos para a litigação e para a interposição de recursos, o que só reforça a morosidade e o congestionamento do sistema judicial, em um ciclo vicioso e em um contexto em que a cultura de conciliação ainda encontra pouco espaço (CNJ, 2011, p. 32).

Como ressaltou a pesquisa, não apenas o próprio Estado é o responsável pela crise do sistema de justiça, mas vários atores fomentam esta litigiosidade excessiva, como reflexo da própria cultura predominante, como visto.

Destaca-se, ainda, a participação dos bancos, porquanto, ao lado do Estado – que trava com os cidadãos uma infinidade de relações –, ressaltam aos olhos as demandas ligadas ao sistema de crédito, num “crescimento vertiginoso”, que alimenta o sistema de litigância predatória.

Dessa forma, bancos ou financeiras tornam-se grandes litigantes, ao

lado de instituições financeiras integrantes da Administração indireta, e outros entes estatais – como se infere dos gráficos no início deste tópico –, em uma relação, até desproporcional, ao número de relações jurídicas travadas com uma parcela da população, em proporção muito menor às relações travadas pelo Estado.

Essencial, portanto, que o maior litigante judicial – o próprio Estado –, abra espaço para essa cultura da consensualidade, inclusive por meio de uma necessária releitura das bases principiológicas do Direito Público que possam representar aparente obstáculo a essa mudança de paradigma.

Esse objetivo passa pelo fomento, estruturação e legitimação dos métodos adequados de resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública, como se discorrerá a seguir.

### 3.2 A administração pública na “era da consensualidade”

Em face dessa realidade, o marco emblemático do microsistema dos meios adequados de resolução de conflitos (composto, no mínimo, pela Resolução do CNJ n. 125/2010; CPC de 2015, Lei de Mediação e a reforma da Lei de Arbitragem promovida em 2015) trouxe uma nova perspectiva no tocante à possibilidade de utilização destes métodos em matérias envolvendo a Administração Pública. Se, anteriormente, discutia-se se os assuntos estatais seriam passíveis de solução pelo consenso, alegando-se que o princípio da legalidade não daria margem para soluções acordadas, a partir de então, a Administração Pública passa a deter não somente a possibilidade, como também o dever de viabilizar ao menos a tentativa de solução consensual de suas controvérsias (Megna, 2015, p. 04).

Destarte, a própria legalidade passa a fundamentar e recomendar a adoção dos métodos alternativos de resolução de conflitos, numa perspectiva mais ampla da juridicidade.

Como elucida Curado (2021, p. 61), “a clássica noção do princípio da legalidade como vinculação positiva do administrador à lei é, hoje em dia, melhor interpretada pela doutrina contemporânea como princípio da juridicidade”, segundo o qual, ainda nas hipóteses em que não há regulamentação legal, a conduta do administrador vincula-se diretamente à Constituição.

É que o Direito Administrativo precisa ser relido, em seus princípios específicos, sob a ótica dos princípios constitucionais basilares (Binenbojm, 2005, p. 8), conferindo-se, assim, a harmonia e a coerência necessária ao ordenamento jurídico, em especial, no tocante ao regime jurídico de direito público.

Trata-se, como discutido na introdução deste capítulo, de uma verdadeira revolução nas tradicionais bases do direito administrativo, que, conforme destaca a lição de Egon Bockmann, surgiu sob o império da manifestação de vontade unilateral e coercitiva:

O direito administrativo brasileiro nasceu no maravilho mundo do ato unilateral: manifestação de vontade, por meio da qual a própria administração pública cria, modifica ou extingue relações jurídicas. Tais atos repudiavam as pessoas privadas, eis que gerados *interna corporis* e repletos de atributos extraordinários (imperativos, autoexecutórios, com presunção de legitimidade etc.). Boa parte do sistema administrativo brasileiro pressupõe essa exclusão: não se negocia com a administração pública, mas se obedece ao que ela decide sozinha (Bockmann, 2020, p. 23).

Hoje, conforme argumentação anteriormente expendida, não mais se entende como legítima tal concepção em que, unicamente, em toda e qualquer circunstância, “o príncipe decide sozinho e os súditos só cumprem ordens” (Bockmann, 2020, p. 24).

Passa-se, assim, de uma compreensão antiga, em que a autocomposição na Administração Pública era proibida, fechada em uma legalidade estrita, isolada e desconectada dos demais princípios constitucionais, para a atual compreensão da autocomposição em matéria pública como necessária. Tal compreensão reflete o atual cenário, que se transmuda da era da simplicidade administrativa, de situações previsíveis, sob o império do ato e da onisciência administrativa, para uma era de situações administrativas complexas e naturalmente incompletas, que não reflete os manuais de Direito Administrativo do século passado, demandando soluções novas, e por novas vias (Bockmann, 2020, p. 23-27).

Segundo Luciane Moessa de Souza, as bases principiológicas para a ampla adoção dos mecanismos consensuais de solução de conflitos, também na Administração Pública, estão na própria Constituição:

(i) no *princípio do acesso à Justiça* (art. 5º, inciso XXXV, CRFB), como já referido, e que, como visto, não se limita ao Poder Judiciário, implicando na disponibilização de métodos adequados, sob os aspectos temporal, econômico e de resultados;

(ii) no *princípio da eficiência*, previsto no *caput* do art. 37, que implica na resolução dos conflitos de modo a equilibrar custo e benefício (menores custos; menor tempo, menor desgaste entre os atores);

(iii) no próprio *princípio democrático*, insculpido no art. 1º, que preceitua não ser o Estado um fim em si mesmo, reclamando a solução dialógica no conflito com particulares, em vistas de uma solução adequada (Souza, 2015, p. 332).

Além disso, já em seu preâmbulo, a Constituição dispõe sobre o compromisso com a solução pacífica das controvérsias, na ordem interna como na internacional.

Assim é que o emprego dos mecanismos de autocomposição pelo Estado, para a resolução de conflitos que o envolvam, permite que sejam superados os mecanismos opressivos, em direção a um “verdadeiro Estado Democrático de Justiça, pautado em soluções que busquem a participação ativa do cidadão” (Fagúndez; Goulart, 2016, p. 149).

Fortalecendo os processos de cidadania, amplia-se a participação do indivíduo no desenho e construção da solução; retira-se o conflito da esfera da imposição para a aceitação; aumenta-se o adimplemento voluntário e reduz-se a litigiosidade contida (Mazzonetto, 2014, p. 277). Afinal, “quem faz acordos participa da decisão e fica em harmonia com os demais” (Bockmann, 2020, p. 24).

Para além dos objetivos de redução do volume, tempo e custo dos litígios judiciais, portanto, está implícita a necessidade de melhoria das relações travadas entre Administração e administrados e, por consequência, da própria recuperação da boa imagem da Administração perante a sociedade, como ressaltou Kaline Ferreira, em sua tese de doutorado:

*[...] Ces modes non traditionnels qui évitent le juge étatique sont conçus comme des options parallèles au juge qui permettent à l'État d'économiser sur le budget des juridictions, et surtout d'établir avec les particuliers un dialogue direct qui permet d'améliorer leurs rapports. Parler du règlement des conflits par l'application de modes alternatifs, c'est prendre en considération la rapidité, le coût du temps, mais c'est aussi parler de la récupération de*

*la bonne image de l'administration par l'efficience des moyens appliqués*<sup>57</sup>  
(Ferreira, 2013, p. 10).

Silvia Helena Di Salvo (2018, p. 23) considera o consensualismo um dos grandes marcos de evolução da gestão administrativa no século XIX, rompendo com a concepção clássica de verticalização da relação entre Administração e administrados, em contraposição à Administração Pública burocrática.

Desse modo, a consensualidade – que, em seu sentido amplíssimo, contempla todos os mecanismos que viabilizam o diálogo entre Administração Pública e administrados, ainda que a decisão final se formalize em ato administrativo unilateral e imperativo (Palma, 2014, p. 148) –, emerge como um “novo paradigma do Direito Administrativo, com a promessa de atender às demandas do Estado garante de direitos fundamentais, sobretudo em cenários de pluralidade de interesse” (Eidt, 2015, p. 64).

Para Adolfo Braga Neto (2020, p. 31), os mecanismos de autocomposição de conflitos na Administração Pública, “para além de inaugurarem no ordenamento jurídico novos institutos, consagraram também uma prática já existente no País há mais de 20 anos, institucionalizando-a na forma de diplomas legais”.

De fato, já se podia constatar uma tendência à consensualidade na Administração, o que Juliana de Palma (2010, p. 189) chama de “modelo de previsão normativa difusa da atuação administrativa consensual, marcada pela pontualidade de suas prescrições”.

Nesse sentido, a autora destaca algumas iniciativas legislativas: (i) Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, que regulamenta o processo de desapropriação; (ii) a consensualidade em matéria ambiental, introduzida pelas modificações do Decreto-Lei n. 94.764, de 11 de agosto de 1987, as Leis n. 6.902, de 27 de abril de 1981 e Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, e impulsionadas, na década de 90, pelas normativas das Agências Reguladoras; (iii) a Lei n. 8.197, de 27 de junho de 1991, que tratou da

---

57 [...] Esses métodos não tradicionais que evitam o juiz estatal são concebidos como opções paralelas ao juízo que permitem ao Estado economizar no orçamento dos tribunais e, sobretudo, estabelecer com os indivíduos um diálogo direto que possibilite melhorar suas relações. Falar da resolução de conflitos pela aplicação de métodos alternativos é levar em consideração a velocidade, o custo do tempo, mas também falar da recuperação da boa imagem da administração pela eficiência dos meios aplicados” (Tradução livre).



transação judicial envolvendo a Administração federal direta e indireta; e (iv) a Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997, regulamentando a atuação da Advocacia-Geral da União (AGU) nos acordos e transações nas ações de interesse da União.

Nesse passo, ainda, destaca a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais na Justiça Comum pela Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995, e na Justiça Federal, pela Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001; bem como a Lei n. 11.941, de 27 de maio de 2009, que possibilitou o parcelamento de débitos tributários.

No momento de constituição das agências reguladoras, já foram inseridos dispositivos legais envolvendo a consensualidade, como no caso da Lei n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que criou a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Também a Agência Nacional do Petróleo (ANP) já trazia em seu regimento interno previsão no sentido da possibilidade de utilização de conciliação e a arbitragem.

Em relação à arbitragem, antes mesmo da edição da Lei n. 9.307/1996, a possibilidade de sua utilização pela Administração já estava expressamente prevista em diversos dispositivos legais, como o Decreto-Lei n. 1.312, de 15 de fevereiro de 1974 (operações do Tesouro Nacional com organismos financiadores internacionais); e a Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (contrato de concessão de serviço público). Em seguida, a Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (contratos de parcerias público-privadas – PPP's); e a Lei n. 12.462, de 4 de agosto de 2011 (regime diferenciado de contratações públicas – RDC). Posteriormente, a reforma da lei de arbitragem pela Lei n. 13.129, de 26 de maio de 2015, dispôs de maneira mais específica acerca da aplicabilidade da arbitragem à Administração Pública.

Em matéria portuária, a Lei n. 12.815, de 05 de junho de 2013, que versa sobre os contratos relativos ao setor, também abriu campo para a utilização da arbitragem pela Administração Pública (Tonin, 2020, p. 215), vindo o Decreto Federal n. 10.025, de 20 de setembro de 2019, a regulamentar o uso da arbitragem para contratos envolvendo transportes e portos no Brasil (Santos; Hlavnicka, 2020, p. 429).

Em matéria coletiva, as primeiras referências normativas de consensualidade consistiram na inserção do termo de ajustamento de conduta pelo CDC (Lei n. 8.078/1990) ao art. 5º, §6º, da Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985),

bem como na previsão do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990), em seu art. 211, quanto à possibilidade de celebração de ajustamento de conduta (Facci, 2021, p. 136).

Em sede de improbidade administrativa – único caso de proibição expressa de transação em nosso ordenamento (Souza, 2012, p. 173) –, a Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019, conferiu nova redação ao §1º do art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa – LIA (Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992), possibilitando a celebração de acordos nas ações deste domínio (Andrade, 2020, p. 140).

Não se pode olvidar da Lei n. 13.867, de 26 de agosto de 2019, que alterou o Decreto-Lei n. 3.365/1941, possibilitando a utilização da mediação ou da arbitragem para a definição dos valores de indenização nas desapropriações por utilidade pública. Além disso, a Lei n. 13.988, de 14 de abril de 2020, que versa sobre a transação fiscal no âmbito federal, de créditos de natureza tributária ou não tributária, deu mais um impulso à consensualidade na Administração; em particular, ressalta Juliana Loss Andrade (2020, p. 142), em uma área tradicionalmente resistente às vias alternativas ou adequadas de tratamento das disputas.

Recentemente, ainda, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – LLC (Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021), expressamente adotou a possibilidade de utilização dos meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, “notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem”, nas contratações regidas pela Lei, na forma prevista em seu capítulo XII, arts. 151 a 154.

Dentro desse contexto, além da expressa legalidade e do incentivo do legislador para a sua utilização, destaca-se a evidência da adequação destes métodos para a resolução dos casos concretos na Administração Pública. O importante, hoje, não é apenas a busca da solução, mas a busca da melhor solução para o caso concreto, e que será, por conseguinte, a mais eficiente para a Administração.

Afora os diplomas mencionados, destaca-se a modificação promovida na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942, recepcionado com *status* de lei ordinária), a partir da Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018, que introduziu à LINDB o novel art. 26, um verdadeiro marco legal para acordos administrativos (Alves, 2020, p. 286).

Nos termos ora expostos, Avelino e Peixoto (2022, p. 46). chegam a delinear um *microssistema* de técnicas autocompositivas específicas do poder público, composto pelas fontes formais que o permitem negociar em busca da solução consensual, cujas “normas reguladoras de cada um dos seus institutos se comunicam, conformando um arcabouço normativo geral”. Para os autores:

A partir da visão adotada neste trabalho, funciona como *cláusula geral* do microssistema o art. 26 da LINDB. Ao lado, estão as Leis n. 13.140/2015, n. 13.988/2020, os arts. 151 a 154 da Lei n. 13.433/2021 [*sic, rectius*: Lei n. 14.133/2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos] e os poucos artigos do Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015) específicos para a Fazenda Pública, como o art. 174, que atuam como linha de frente na regulação do tema. Não havendo previsão expressa nesses textos normativos, ainda é possível buscar as demais legislações específicas sobre a matéria no direito público. Se, ainda assim, houver lacuna no tratamento da matéria, é que devemos buscar a solução na sistemática geral da autocomposição no CPC e na própria Lei n. 13.140/2015, quando regula a mediação de forma geral. (Avelino; Peixoto, 2022, p. 46)

Destarte, atuando como cláusula geral para a realização da autocomposição pela Administração Pública, o art. 26 da LINDB “amplia os limites e possibilidades da negociação do direito material pelos entes públicos”, operando como uma espécie de “centro normativo ao qual os demais dispositivos se reportam para que haja alguma espécie de unidade e harmonia na realização de acordos”<sup>58</sup> (Avelino; Peixoto, 2022, p. 48-49).

Como se constata, à toda vista, as normas mudaram; das fontes formais exsurge, naturalmente, a consensualidade no trato da coisa pública. O desafio doutrinário e jurisprudencial que ora se impõe não mais reside nessa discussão.

O problema, agora, reside no *modo*: como implementar estes mecanis-

---

58 Nesse sentido, o enunciado n. 130 do Fórum Nacional do Poder Público: “O art. 26 da LINDB prevê cláusula geral estimuladora da adoção de meios consensuais pelo Poder Público e, para sua aplicação efetiva e objetiva, recomenda-se a produção de repositório público de jurisprudência administrativa”. Também o enunciado n. 20 do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo: “Os arts. 26 e 27 da LINDB constituem cláusulas gerais autorizadas de termos de ajustamento, acordos substitutivos, compromissos processuais e instrumentos afins, que permitem a solução consensual de controvérsias”.

mos de resolução consensual de conflitos de maneira eficiente; quais os contornos do regime jurídico administrativo que ora se delinea; qual a melhor interpretação às normas que regem a matéria. Enfim, a compreensão do *como* pode funcionar e quais seus *limites*.

### 3.3 O interesse público como fundamento da consensualidade administrativa: desconstruindo o mito da intransigibilidade em matéria de interesse público

Essa mudança de paradigma, contudo, não se deu livre de críticas e resistências, invocando-se, sobretudo, as aparentes incompatibilidades advindas da incidência dos princípios da *supremacia* e da *indisponibilidade do interesse público*.

Gustavo Binenbojm contextualiza:

O direito administrativo brasileiro foi construído a partir de uma matriz eminentemente francesa, caracterizada por um regime jurídico pautado na supremacia do interesse público, na relação vertical entre Administração Pública e o particular, e na atuação do Estado por meio de atos administrativos unilaterais, imperativos e autoexecutórios. Essa concepção autoritária do direito público se refletiu diretamente na ideia de que os interesses que envolvem a Administração seriam indisponíveis. Segundo essa visão tradicional, o interesse público, que deveria prevalecer aprioristicamente sobre os interesses particulares, seria indisponível, sendo vedado, a quem quer que fosse, dele dispor ou sobre ele transigir. Assim, consolidou-se entre nós a ideia da *intransacionabilidade* processual e material dos interesses da Administração Pública (Binenbojm, 2020, p.1).

Essa noção tradicional da supremacia do interesse público, contudo, como demonstrou Humberto Ávila (2007, p. 28), carece de fundamento normativo<sup>59</sup>, tendo se tornado incompatível com o constitucionalismo democrático, tanto em face da “proteção de posições jurídicas individuais irredutíveis”, quanto perante a “polivalência da ideia de *interesse público*” (Binenbojm, 2020, p.1).

---

59 Para aprofundar, consulte Ávila (2007).

O interesse público, portanto, é um conceito jurídico indeterminado (Curado, 2021, p. 63), cujo conteúdo “varia no tempo e no espaço, conforme se desnaturem e atualizem as noções de ordem pública, ou se verifiquem variações nas formas de governo ou concepções políticas” (Avelino, Peixoto, 2022, p. 19).

Nesse norte de raciocínio, não há um interesse público supremo, isto é, *prima facie*, com conteúdo pré-delimitado, mas, sim, coexistem interesses coletivos múltiplos, distintos e contrapostos, todos eles merecendo tutela por parte do direito. Desta feita, o interesse público que orienta o agir administrativo resulta do arbitramento dos diversos interesses legítimos amparados na sociedade fragmentada e complexa, como já enfatizava Floriano de Azevedo (Marques Neto, 2002, p. 149). Como elucida Marco Antônio Rodrigues:

[...] Os interesses públicos não são, portanto, unicamente interesses das pessoas jurídicas de direito público; ao contrário, a proteção a interesses dos administrados individual e coletivamente é um interesse público legítimo. Por exemplo, a proteção da saúde, da moradia, bem como a promoção de outros direitos fundamentais se configuram como verdadeiros interesses públicos (Rodrigues, 2018, n.p.).

Desse modo, sustenta Justen Filho, a solução do prestígio ao interesse público é tão perigosa para a democracia quanto todas as fórmulas semelhantes adotadas em regimes totalitários. No Estado Democrático de Direito, complementa, supremacia e indisponibilidade do interesse público estão subordinadas aos direitos fundamentais, pois o núcleo do direito administrativo neles reside (Justen Filho, 2013, p. 47). Eis porque não existiria prevalência apriorística de uma categoria de interesse sobre outra, “sobretudo porque não são poucas as vezes em que o agir estatal (ou não agir) viola direitos fundamentais”. (Eidt, 2015, p. 69).

Portanto, pondera Silvia Brega, deve o interesse público conviver com os direitos fundamentais dos cidadãos e a Administração Pública recorrer aos princípios da *razoabilidade* e da *proporcionalidade*, sempre que, diante de uma situação específica, seja necessário ponderar sobre o interesse a ser atendido (BREGA, 2020, p. 389).

Ante ao exposto, conclui a autora, “parece de todo acertado reconhecer que existe interesse público na adoção da consensualidade para o acerta-

mento de conflitos com os particulares e consequente restabelecimento da normalidade” (Brega, 2020, p. 390).

Nesse sentido, conforme esclarece Juliana de Palma, no caso concreto, “a celebração de acordo administrativo pode ser a própria materialização do interesse público, tendo em vista os potenciais efeitos positivos da consensualidade frente à atuação administrativa imperativa” (Palma, 2014, p. 162).

Assim é que “coexiste, com o interesse público deduzido no conflito, o interesse público, não menos importante, de compô-lo” (Moreira Neto, 2003, p. 124).

Silvia Brega obtempera que não se pode confundir o *interesse público* com *interesse da maioria*, tampouco com *direito indisponível*, considerando a tradicional divisão entre *interesse público primário* e *secundário*, baseada nas lições de Renato Alessi.

Ou seja, nem todo interesse público seria equivalente a direito indisponível, mas apenas, em princípio, aqueles coincidentes com o interesse primário do Estado, consubstanciados nas necessidades coletivas<sup>60</sup>.

Em contraposição, os interesses secundários equivaleriam aos interesses do Estado, quando considerada sua condição de sujeito de direitos e detentor de personalidade jurídica própria, e seriam disponíveis, haja vista referirem-se principalmente a direitos patrimoniais (Brega, 2020, p. 388).

Não obstante, complementa Juliana de Palma, inexistente critério objetivo que permita, com relativa margem de segurança jurídica, diferenciar interesses públicos primários de secundários (Palma, 2014, p. 164).

Em verdade, o entendimento doutrinário mais recente aponta para a impropriedade desta classificação dicotômica, uma vez que “não há legiti-

---

60 “À posição tradicional da supremacia do interesse público sobre o privado e, por consequência, de sua indisponibilidade, contrapõe-se a doutrina administrativista mais moderna que entende existirem os interesses da sociedade, que classifica como interesses públicos primários, pois *consubstanciados nas necessidades dos cidadãos*. Em contraponto, classifica como interesses secundários os interesses do Estado, quando *considerada sua condição de sujeito de direitos e detentor de personalidade jurídica própria*. Nessa linha de entendimento, portanto, disponíveis seriam os interesses públicos secundários, no sentido de que se referem precipuamente a direitos patrimoniais e se prestariam a operacionalizar os interesses públicos originários” (Brega, 2020, p.388, grifos originais). No sentido do texto, ainda, é o posicionamento de Carvalho Filho (2007, p. 290).

midade na busca pelo Estado de interesses próprios” (Branco, 2020, p. 43)<sup>61</sup>.

Não existe, outrossim, expressa conceituação legal no ordenamento brasileiro para “*direito indisponível*”, esclarece Elton Venturi (2016, p. 392), mas uma compreensão generalizada no sentido de se tratar de uma “especial categoria de direitos cujo interesse público de efetiva proteção torna irrenunciáveis, inalienáveis e intransmissíveis por parte de seus próprios titulares”, como no caso dos direitos sociais transindividuais, como o meio ambiente.

Pois bem, sustenta o autor, tabus criados em torno da inegociabilidade e da exclusividade da solução puramente adjudicatória do Estado nos conflitos que envolvem direitos indisponíveis acarretam a frustração de sua adequada proteção, porquanto a transação não importa renúncia ou alienação de direitos.

Desde a reforma da Lei de Arbitragem pela Lei n. 13.129/2015, ressalta Silvia Brega (2020, p. 387), não mais se discute sobre a detenção de direitos patrimoniais disponíveis pela Administração, pois a lei expressamente o admitiu, permitindo a utilização da arbitragem para a solução de tais conflitos<sup>62</sup>.

Portanto, a *indisponibilidade do interesse público* – além de continuar confe-

---

61 “Não é lógica, portanto, a existência das duas espécies de interesse público. Ora, é óbvio que não existem as duas categorias. Se o interesse público é o que, conforme orientação legislativa, deve ser buscado pelo Estado, não pode o Estado legitimamente possuir interesse (secundário) que vá de encontro com o interesse público (primário). Um tal interesse não poderia ser qualificado como público. Na verdade, o interesse ilegítimo do ente público de, por exemplo, obter vantagem financeira, não é interesse público. Se é legítimo seu interesse (numa ação de cobrança, por exemplo, por pretender reverter tal vantagem na realização do interesse público), não é secundário, é simplesmente o interesse público” (Branco, 2020, p. 44). Nesse sentido, ainda: “Todo interesse fazendário tem por escopo assegurar a realização, em último grau, dos interesses coletivos, sociais e individuais indisponíveis, de sorte que a diferenciação entre interesses primários e secundários é artificiosa e não corresponde aos verdadeiros fins do Estado e da Administração Pública, que consistem em bem servir à população” (Rodrigues, 2021, p. 39).

62 Para Mauricio Santos e Karin Hlavnicka, os diplomas federais e estaduais tenderão a definir, em seu bojo, as matérias inseridas no rol dos direitos patrimoniais disponíveis – a exemplo do disposto no art. 2º do Decreto Federal n. 10.025/2019, que regulamentou o uso da arbitragem para contratos envolvendo transportes e portos no Brasil –, cabendo à doutrina e à jurisprudência moldarem os respectivos parâmetros e limites (Santos; Hlavnicka, 2020, p. 431). Por outro lado, a legislação também tenderá a trazer vedações expressas em matérias que não comportem celebração de acordo administrativo (Palma, 2014, p. 165).

rindo significado ao regime jurídico de direito público –, não apenas não se contrapõe à consensualidade como, inclusive, pode muitas vezes determinar que, preenchidos determinados requisitos, a Administração Pública escolha a via do diálogo e do consenso, visando a melhor tutelar o interesse público.

Nesse norte de raciocínio, sustenta Thiago Vasconcellos Jesus que a Administração Pública tem o “poder-dever de transacionar, caso seja a melhor alternativa para o litígio, por meio de órgão competente, autorizado legalmente (...) e mediante procedimento adequado” (Jesus, 2021, p. 17).

Assim é que o interesse público se erige como “fundamento da cooperação estatal, e não um seu empecilho” (Branco, 2020, p. 48).

Trata-se, em última instância, de concretização do princípio constitucional da eficiência, que deve nortear a Administração Pública em suas ações, cabendo à Fazenda Pública “avaliar a melhor estratégia – processual ou extraprocessual – para atingir o interesse público de maneira mais eficiente” (Curado, 2021, p. 70).

Como bem prelecionou Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “não se cogita de negociar o interesse público deduzido no conflito, mas, sim, de negociar os modos de atingi-lo com maior eficiência” (Moreira Neto, 2003, p. 124).

Desse modo, cabe analisar em que termos tem-se dado a implementação pela Administração Pública dos meios adequados de resolução de conflitos<sup>63</sup>, especialmente no que concerne aos meios autocompositivos, o que se passa a fazer a seguir.

### 3.4 A administração pública e os métodos adequados de resolução de conflitos

Como visto, o ano de 2015 constituiu-se como marco de um período profícuo em torno da implementação e da consolidação da cultura da consensualidade na Administração Pública. Assim, o grande marco legal para os mecanismos alternativos de solução de conflitos no Brasil – diploma conhecido como “Lei de Mediação” –, foi publicado no mesmo ano de pro-

---

63 No V Fórum Nacional do Poder Público, que teve lugar em Recife, em agosto de 2019, discutiu-se e restou assentado pelo Enunciado n. 123 que “A efetividade dos ideais de eficiência e economicidade na solução consensual de conflitos na Administração Pública exige a criação das câmaras previstas no art. 32 da Lei n. 13.140/2015.”



mulgação do Código de Processo Civil, estimulando a institucionalização de mecanismos visando à solução de controvérsias e a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Como ressalta Carlos Eduardo Dutra, “o permissivo legal de utilização da mediação no âmbito da Administração Pública trazido pela Lei n. 13.140, de 2015, retira qualquer dúvida quanto à legalidade deste método consensual” (Curado, 2021, p. 62).

Destarte, “pode-se dizer que, atualmente, o Brasil possui um arcabouço legislativo apto a promover a cultura do consenso. É patente que essa poderosa estrutura legal deva ganhar relevo prático” (Curado, 2021, p. 93).

Nessa mesma linha, a Lei n. 13.129/2015, alterou a Lei de Arbitragem (Lei n. 9.307/1996), para ampliar o âmbito de sua aplicação, permitindo expressamente sua utilização pela administração pública direta e indireta.

Tendo sua atuação albergada por todo esse arcabouço normativo, não mais se discute em doutrina se a Administração Pública pode transacionar, autocompor seus conflitos e entabular negócios jurídicos processuais<sup>64</sup>; o que se discute é o “como”, isto é, o modo, os limites e as possibilidades que se afiguram.

Essa tarefa, hoje, envolve uma multiplicidade de atores estatais, numa inegável rede de cooperação em implementação (Pinho, 2014, p. 85), cabendo, porém, prioritariamente à Advocacia Pública o protagonismo, no sentido de encaminhar o Estado brasileiro para a era da consensualidade (Castelo Branco, 2020).

Nesse ínterim, o CPC de 2015 inovou, em relação ao código anterior, ao dispor, em seu art. 174, sobre a estruturação pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios de câmaras administrativas de solução de conflitos no âmbito administrativo, visando à autocomposição de conflitos pela mediação e conciliação.

A Lei de Mediação, esclarece Ada Pellegrini Grinover (2016, p. 23), trata de forma mais completa a autocomposição de conflitos envolvendo

---

64 Nesse sentido, o Enunciado n. 60 do Conselho da Justiça Federal, em 2016: “As vias adequadas de solução de conflitos previstas em lei, como a conciliação, a arbitragem e a mediação, são plenamente aplicáveis à Administração Pública e não se incompatibilizam com a indisponibilidade do interesse público, diante do Novo Código de Processo Civil e das autorizações legislativas pertinentes aos entes públicos”.

o Poder Público (arts. 32 a 40), suplementando o tratamento do CPC de 2015, em seu art. 174.

Desse modo, o art. 32 da Lei de Mediação previu a criação de câmaras de prevenção e resolução administrativas de conflitos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito dos respectivos órgãos de Advocacia Pública, visando a dirimir conflitos entre órgãos e entidades da própria administração; entre particulares e pessoas jurídicas de direito público; bem como para promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta (Curado, 2021, p. 101).

Alysson de Souza chega a sustentar que, à luz da competência estabelecida pelo art. 32 da Lei n. 13.140/2015, “os órgãos de advocacia pública, por meio de suas câmaras administrativas, são os ambientes onde devem tramitar, com exclusividade, as demandas envolvendo o trato consensual de conflitos dos quais sejam parte a administração pública” (Souza, 2020, n.p.).

Nota-se, assim, que o ordenamento jurídico delegou o protagonismo da consensualidade na Administração Pública à Advocacia Estatal, orientando a criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos.

Desse modo, as Procuradorias dos diversos entes federativos – Municípios, Estados Federados e União Federal – encontram-se nesse movimento de fomento à estruturação de tais câmaras, no escopo de adequar não apenas sua missão institucional, como também sua própria estrutura de funcionamento.

Trata-se, no entanto, como ressalta Scavone Junior, de faculdade e sua formação dependerá de regulamento específico (Scavone Junior, 2019, p. 307).

Tal facultatividade, para Luciane Moessa, é inadequada e até inconstitucional, pois “desconsidera o princípio constitucional da eficiência, do qual decorre que o caminho mais rápido, menos oneroso e menos desgastante, além de mais apto a produzir uma solução durável, deveria ser sempre buscado em primeiro lugar” (Souza, 2020, p. 168).

Para Janaína Noleto, esta facultatividade deve-se a uma tentativa do legislador de “evitar ataques à novel legislação, especialmente a acusação de ofensa à garantia constitucional do acesso à justiça” (Branco, 2020, p. 155), na forma como tradicionalmente entendida esta garantia (enquanto acesso ao Poder Judiciário).

A seu ver, o legislador aqui agiu mais timidamente em relação ao CPC de 2015, quando previu a obrigatoriedade da audiência de conciliação ou

mediação pelo artigo 334 (salvo nas situações especificadas do §4º).

Teria perdido, assim, uma oportunidade para estabelecer a passagem pelas câmaras como condição de admissibilidade nas ações judiciais contra a Fazenda Pública<sup>65</sup>, a fim de fortalecer os órgãos e desafogar a máquina judiciária<sup>66</sup> (Branco, 2020, p. 155).

---

65 Nesse sentido tem sido, inclusive, o entendimento jurisprudencial que considera a ausência de prévio requerimento administrativo do interessado como falta de condição para o regular exercício do direito de ação, no caso de segurado que busca a via jurisdicional sem antes tentar a satisfação de seu interesse na seara administrativa. Tal foi o entendimento do STF, cristalizado no emblemático julgamento do Recurso Extraordinário n. 631.240/MG, em setembro de 2014, com repercussão geral, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, no sentido de que “a instituição de condições para o exercício regular do direito de ação revela-se compatível com o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição da República”, remarcando que “a desnecessidade de exaurimento da via administrativa não afasta a exigência de formulação de prévio requerimento administrativo como regra” (Rodrigues, 2021, p. 33). Aliás, como destaca Janaína Noleto, a própria Constituição prevê condição de admissibilidade para as ações judiciais relativas à disciplina e às competições desportivas (art. 217, §1º, da Constituição), qual seja, o esgotamento das instâncias da justiça desportiva, órgão alheio à máquina judiciária (Branco, 2020, p. 156-157).

66 Discute-se em doutrina, inclusive, acerca de uma possível ampliação no conceito processual do interesse de agir, acolhendo a ideia da adequação, dentro do binômio necessidade-utilidade, como forma de racionalizar a prestação jurisdicional e evitar a procura desnecessária pelo Poder Judiciário, ou mesmo o abuso do direito de ação. Deste modo, sustenta-se que as partes deveriam ter a obrigação de demonstrar ao juízo que tentaram, de alguma forma, buscar uma solução consensual para o conflito, ainda que este não se afigure possível (Pinho, 2014, p. 35-89). Na esteira desta discussão doutrinária, surgiu o Projeto de Lei n. 533/2019, de autoria do Deputado Júlio Delgado, objetivando estabelecer no Código de Processo Civil o conceito de pretensão resistida, acrescentando o parágrafo único ao art. 17 e §3º ao art. 491, consistindo na demonstração de que o autor da ação procurou resolver o conflito, antes de demandar o Poder Judiciário, condicionando, deste modo, o interesse processual, nos casos de direitos patrimoniais disponíveis. A proposta tramita na Câmara dos Deputados, mas foi retirada de pauta, por acordo, para a realização de audiência pública. Segundo Roberto de Aragão, a proposta, apesar de polêmica, em face da interpretação tradicional conferida ao art. 5º, inc. XXXV, da Constituição, tido como cláusula pétreia, “não chega a ser teratológica quando se lança um olhar sobre alguns ordenamentos da América Latina”. Citando o Estatuto do Consumidor da Colômbia (Lei n. 1.480/2011), o autor menciona a “engenhosidade do modelo colombiano”, que “condiciona o acesso ao Poder Judiciário à prévia tentativa de autocomposição, mediante exigência de reclamação anterior formulada pelo consumidor diretamente à empresa, sob pena de não restar configurado requisito imprescindível à procedibilidade da ação”, assegurando aos consumidores “uma

Não obstante o estímulo legislativo à criação das câmaras administrativas, a submissão dos conflitos envolvendo a Administração Pública ao procedimento da mediação não fica necessariamente atrelada a isso.

Com efeito, a Lei de Mediação previu que, enquanto tais câmaras não forem implementadas, os conflitos poderão ser submetidos à mediação, seguindo o procedimento geral previsto na Lei.

Significa dizer que as diversas Procuradorias podem adotar o procedimento de mediação, mesmo sem, ou antes, da criação das câmaras administrativas (Branco, 2020, p. 158).

Na verdade, elucida Elisa Berton Eidt, a Lei n. 13.140/2015 versa a respeito da autocomposição na Administração, “de modo a abranger tanto a negociação, a mediação, a conciliação ou qualquer outro desenho que não implique a imposição de decisão” (Eidt, 2020, n.p.).

Luciane Moessa Souza (2020), entende que o texto da lei “traz poucos avanços em relação ao que já estava previsto na Lei n. 9.469/1997”<sup>67</sup>, pois “não são estabelecidos (como a referida lei tampouco fazia) quaisquer parâmetros ou diretrizes para nortear a celebração de acordos nos conflitos envolvendo o Poder Público”, que possam indicar, de forma inequívoca, o conteúdo desses acordos (Souza, 2020, p. 165).

Por outro lado, entende Janaína Noletto ser relevante que a Lei de Mediação tenha traçado apenas as normas gerais de atuação, deixando a regulamentação da estrutura, competência e procedimento por conta de cada ente federado, de modo que as câmaras sejam estruturadas de acordo com as necessidades específicas e possibilidades de cada ente (Branco, 2020, p. 153).

---

considerável presunção de razão nas controvérsias submetidas ao Poder Judiciário”, nas hipóteses em que “as empresas não respondem às reclamações ou o fazem de maneira insatisfatória”, além de gerar a imposição de “penalidades administrativas às empresas pela conduta inadequada na fase pré-processual”. Desta feita, na percepção do Advogado da União, tal sistema apresenta-se ainda mais “sofisticado e interessante” que o simples condicionamento do exercício de direito de ação à prévia reclamação administrativa, pois consegue garantir “superior equilíbrio e paridade de armas entre consumidores e empresas” (Rodrigues, 2021, p. 33-34).

67 A mencionada Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997, tem incidência restrita ao âmbito federal, nos acordos realizados pelos entes da administração indireta, por intermédio da AGU e seus dirigentes máximos, e dirigente estatutário da área afeta ao assunto.

Portanto, cada ente selecionará, por regulamento, quais controvérsias poderão ser trabalhadas por estas câmaras, de maneira que a seleção de assuntos observará a disposição do ente público à solução consensual.

Obtempera a autora que o êxito da iniciativa legislativa “dependerá da forma como serão administradas as referidas câmaras e de como serão cumpridas as obrigações reconhecidas pelo ente público ou pelo particular após mediação exitosa” (Branco, 2020, p. 153).

Comentando acerca do papel das câmaras administrativas de resolução de conflitos, destaca-se o magistério de Marco Antônio Rodrigues:

Diante do referido art. 32, constata-se que as câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos possuem importante papel de evitar, em muitos casos, a propositura de demandas judiciais, ou até mesmo de já colocar um fim a conflitos judicializados, pois nada impede que, no curso de um processo, a Administração Pública chegue a uma solução consensual do conflito. Nessa linha, as câmaras podem resolver inclusive conflitos entre órgãos ou entidades da Administração Pública – por exemplo, um conflito de atribuições entre duas agências reguladoras –, mas também serve à autocomposição entre a Fazenda Pública e os administrados. Além disso, as câmaras são instâncias com atribuição para a celebração de termos de ajustamento de conduta, o que pode se dar tanto quando a pessoa jurídica de direito público está defendendo um interesse coletivo, como quando é a suposta causadora do dano ao bem jurídico da coletividade (Rodrigues, 2016, p. 388).

Para Janaína Noletto Branco (2020, p. 153), a grande novidade instituída pela Lei de Mediação consiste em “prever a atuação dessas câmaras também para a solução de conflitos entre particulares”.

Na verdade, as câmaras para resolução de litígios entre órgãos ou entidades de direito público já existiam, no âmbito da AGU, por exemplo, onde foi instituída a “Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal” (CCAF), desde 2007, pelo Ato Regimental n. 5, de 27 de setembro daquele ano<sup>68</sup>.

---

68 A CCAF teve sua nomenclatura alterada para “Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal”, pelo Decreto n. 10.608, de 25 de janeiro de 2021.

A CCAF, contudo, não abrangia originalmente dentre as suas atribuições a solução de conflitos entre particulares e a Administração<sup>69</sup>, “mas apenas entre órgãos ou entidades da Administração Federal entre si ou com outros órgãos ou entidades das demais pessoas jurídicas de direito público” (Branco, 2021, p. 152). Pela nova sistemática, o acesso à mediação pela CCAF por particulares está pendente de regulamentação.

Tradicionalmente, observa Bruno Megna (2015, p. 4), a Advocacia Pública sempre pautou sua atuação na premissa de que “jamais se submeteria à vontade particular e, portanto, tampouco a qualquer tipo de acordo”.

Com este novo viés, ao voltarem sua atenção à concretização dos direitos fundamentais e ao aperfeiçoamento das instituições democráticas do Estado de Direito, os órgãos de Advocacia Pública contribuem para a melhoria da relação da Administração com o cidadão e parecem melhor concretizar sua missão institucional, insculpida nos arts. 131 e 132 da Constituição da República (Eidt, 2015, p. 71).

Megna destaca a redação do art. 174, II do CPC de 2015 e art. 32 da Lei de Mediação, que são equivalentes, ao disporem sobre a necessidade de “avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público” (Megna, 2015, p. 19).

Assim, na medida em que nem todos os casos admitem autocomposição, caberá uma análise prévia de admissibilidade.

Nesse diapasão, Luciana Moessa de Souza defende que seja realizado um exame abrangente dos argumentos fáticos e jurídicos apresentados por cada cidadão, empresa ou entidade, ao questionarem um determinado ato ou direito, no escopo de se avaliar *a análise do risco*.

Assim, quando ficar nítido assistir razão ao administrado, cabe reconhecer, total ou parcialmente, a procedência do pedido, atendendo o pleito, em face do princípio da legalidade. Se faltar fundamento fático e/ou jurídico ao pedido, a alternativa será contestar a ação, protegendo-se o interesse público.

Já nos casos em que se verifica haver algum grau de probabilidade, mas

---

69 As orientações acerca da atividade da CCAF estão disponíveis na página de serviço, conforme AGU (2022).

não existe certeza fática e/ou jurídica, aí haverá espaço, segundo a autora, para a utilização da resolução consensual de conflitos (Souza, 2016, p. 216).

Megna chama a atenção para a necessidade de a Administração Pública proceder a um *desenho da solução da disputa*, notadamente nos casos caracterizados pela litigância repetitiva, a fim de se chegar a uma decisão racional e adequada sobre o uso dos meios consensuais de solução de conflitos (Megna, 2015, p. 13).

Este também é o entendimento de Diego Faleck (2015, p. 304), para quem “o corolário da teoria da resolução de disputas reside na construção de soluções sob medida para as tipologias de disputas e conflitos que se busca gerenciar ou resolver”.

Nesse sentido:

Câmaras de mediação e arbitragem não são um modelo único e capaz de lidar com a miríade de situações conflituosas com que a administração pública lida. É necessário que se conduza um devido diagnóstico sobre a situação conflituosa que se procura resolver, avaliando-se quais são os temas das disputas, como estas são resolvidas, quais os custos e riscos jurídicos de cada um destes temas, tanto em termos de mérito quanto processo, quem são as partes interessadas e afetadas, quais são seus interesses e alternativas, como funciona, quais são as vantagens e desvantagens do sistema existente, entre outros. Deve-se envolver as partes interessadas e afetadas e deve-se pensar a construção de modelos adequados, contando com os métodos adequados, devidamente sequenciados, inclusive os híbridos (Faleck, Diego, 2015, p. 304).

Megna pondera não apenas sobre a utilização dos métodos adequados de resolução de conflitos pela Administração, mas também sobre a não adoção. Em sua concepção, diante do espírito do sistema, não seria adequada uma simples decisão discricionária pela não adoção do método tradicional, sendo imprescindível demonstrar que o método tradicional contencioso continua se mostrando o mais adequado e eficiente. Para tanto, sugere que a Administração se baseie em sérias e metódicas pesquisas quantitativas e qualitativas, valendo-se da estatística, da jurimetria, e de outros dados com aceitável precisão que revelem os resultados que se quer obter com a política de solução de conflitos adotada (Megna, 2015, p. 13).

Nesse mesmo sentido, Luciane Moessa já recomendava a existência de um colegiado dentro da própria Administração Pública, com a incumbência de verificar a eventual ocorrência de conflitos repetitivos, de maneira a analisar de forma plena a viabilidade técnica e financeira de cumprir acordos com outros que se encontrem em situação semelhante, devido ao efeito precedente; inclusive, se for o caso, para propor regras para eventuais pagamentos parcelados (Souza, 2014, p. 201).

No tocante a este último aspecto, Janaína Noletto entende como primordial para o êxito das câmaras administrativas que “o cumprimento das obrigações de qualquer espécie, inclusive as de pagar, ocorra em âmbito administrativo, e não na via judicial por meio de precatório requisitório de pagamento”. Na visão da autora, este é um fator que muito estimularia a busca dos interessados por esse mecanismo de solução de conflitos. Desse modo, não se sustentariam críticas no sentido de que o pagamento administrativo das dívidas ofenderia a sistemática dos precatórios, cabível para os pagamentos em virtude de sentença judiciária, na forma do art. 100 da Constituição (Branco, 2020, p. 153).

Defende a Procuradora Federal que, mesmo que haja homologação judicial do termo de mediação, passando a constituir título executivo judicial, na forma do parágrafo único do art. 20 da Lei n. 13.140/2015, o fato de que o reconhecimento da obrigação se deu extrajudicialmente, em procedimento administrativo, justificaria o dever de pagamento administrativo, e não judicial.

Destaca ainda a natureza jurídica da sentença homologatória, que difere da sentença condenatória, ressaltando, contudo, a transação ocorrida no bojo do litígio já judicializado, que, segundo entende o Tribunal de Contas da União (TCU), demanda a observância do precatório, sob pena de grave ofensa aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da isonomia (Branco, 2020, p. 154).

Nesse particular, observa a autora que “o pagamento de tais valores na seara administrativa implicaria previsão de verba destinada a esse fim no orçamento das pessoas jurídicas de direito público”, o que seria possível, na medida em que é o próprio ente público que seleciona os assuntos a serem trabalhados pelas câmaras, na forma prevista no art. 32, §2º da Lei de Mediação (Branco, 2020, p. 154).



Muitas são as vantagens para o particular, na solução extrajudicial dos conflitos com a Administração, a começar pelo *pagamento administrativo*, que prescinde do precatório judicial, além da celeridade do procedimento. Não há que se falar em risco de perda da pretensão, em caso de eventual necessidade posterior de ingresso em juízo, pois a instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflito, no âmbito da Administração, suspende a prescrição, na forma prevista no art. 34 da Lei de Mediação (Branco, 2020, p. 156).

O acordo entre as partes reduzido a termo tem eficácia de *título extrajudicial* (art. 32, §3º), comportando execução extrajudicial, em caso de inadimplemento. Nesse último aspecto, a crítica da doutrina é no sentido de que à sentença arbitral foi conferida a força de *título executivo judicial*, não ocorrendo o mesmo aqui, no tocante ao acordo celebrado extrajudicialmente, na forma da Lei de Mediação.

Para Janaína Noleto, não se justifica essa diferença de tratamento entre as modalidades, pois ambas são consensuais, quanto à facultatividade da submissão do litígio a estas vias. Entende a jurista que “o intuito do legislador, ao conferir à sentença arbitral a força de título executivo judicial, foi certamente o de estimular a confiança na resolução de litígios por aquela via alternativa”, razão pela qual “nas câmaras administrativas deveria ter havido a mesma preocupação” (Branco, 2020, p. 157).

No §3º do art. 33 da Lei de Mediação, houve a previsão do procedimento de mediação coletiva de conflitos, relacionados, no caso, exclusivamente à prestação de serviços públicos. Ademais, inovação legislativa relevante acrescida no art. 35 da Lei de Mediação consiste no instituto da *transação por adesão*, cujas condições serão definidas em resolução administrativa própria, com fundamento em autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do STF ou de tribunais superiores; ou parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo chefe do Poder Executivo.

Embora a previsão legislativa dirija-se especificamente às pessoas jurídicas de direito público federais, não haveria óbice, entende Noleto, para que “os demais entes federados adotem idêntico modelo, sendo inclusive recomendável que o façam, dadas a praticidade e a viabilidade da medida para alcance da finalidade de desobstrução da máquina judiciária” (Branco, 2020, p. 159).

Megna ressalta ainda a importância da *processualidade administrativa*, a

que se pode aplicar o *princípio da instrumentalidade das formas*. Nesse sentido, sustenta que o consenso não precisa se restringir ao conteúdo da discussão, podendo versar sobre sua forma e procedimento, inclusive:

Esta processualidade, consciente de seu papel de funcionar como meio de *ouvir e dialogar* com o administrado, é pedra angular a partir de que se constrói a “administração consensual”. É o que permite assegurar a *impessoalidade*, oferecendo possibilidades *isonômicas* aos administrados; a *publicidade*, com o registro dos atos passíveis de controle externo; a *eficiência*, produzindo resultados mais racionais, com menos custos e maior chance de alcançar seus objetivos; a *moralidade*, por propiciar um ambiente probo, razoável e cooperativo para a formação do consenso; a *legalidade*, por viabilizar a efetiva concretização das finalidades do ordenamento jurídico que são, enfim, a realização do *interesse público* (Megna, 2015, p. 15, grifos originais).

Por fim, Marco Antonio Rodrigues (2018) enfatiza a necessidade de “respeito à autonomia técnica do advogado público na avaliação da opção consensual”, por parte dos agentes do Poder Executivo, Ministério Público e Tribunais de Contas. Para tanto, é necessária uma “transformação cultural” dos órgãos de controle da Administração Pública, embasando as escolhas consensuais pelos meios consensuais e afastando o temor de responsabilidade civil indevida dos agentes públicos (Rodrigues, 2016, p. 384). Essa, aliás, a previsão do art. 40 da Lei de Mediação, que exige a comprovação de dolo ou fraude do agente na percepção ou facilitação para percepção indevida de vantagem econômica.

Em outras palavras, elucidam Humberto Dalla e Marcelo Mazzola (2021, p. 184), “se houver apenas culpa ou mesmo se o meio de resolução consensual não resolver o conflito, essas pessoas não podem ser responsabilizadas pelo fracasso”.<sup>70</sup>

---

70 Humberto Dalla e Marcelo Mazzola (2021, p. 184) exemplificam: “Imagine-se, por exemplo, que o Procurador do Estado, ou mesmo o chefe da instituição, resolva submeter um conflito à mediação extrajudicial. Obtém-se o acordo, que não é levado à homologação judicial (art. 32, § 3º). Porém, com o passar do tempo, verifica-se o descumprimento do que foi avençado, obrigando o Estado a ingressar com processo de execução, que vem a ser julgado desfavoravelmente ao ente público (por exemplo, pelo acolhimento dos embargos do executado). Ou mesmo que meses após realizar um acordo com um dos

Assim é que a postura fiscalizatória dos órgãos de controle e, em última instância, do próprio Poder Judiciário, será crucial para determinar o êxito dos procedimentos de mediação, isto é, a tranquilidade para participar proativamente na mediação, e nela realizar acordos (Santos; Hlavnicka, 2020, p. 435).

### 3.5 A mediação *na e com* a administração pública

Existe um certo receio por parte da doutrina especializada, quanto à utilização da mediação no sistema jurisdicional reduzida à “condição de um mero instrumento a serviço de um sistema judiciário em crise, mais do que da paz social” (Spengler, 2021, p. 27)<sup>71</sup>.

E o que dizer das críticas quanto à informalidade e oralidade próprias do procedimento? Como conciliar com a formalidade e a necessidade de segurança jurídica, próprias do regime jurídico administrativo de direito público?

E ainda, se considerarmos que a mediação só seria possível nas situações em que se discutem afetos, segundo a concepção de Luis Alberto Warat acerca da mediação?<sup>72</sup>

---

lesados, pagando valor X a título de indenização, o Estado vença a demanda judicial ajuizada por outro, em idêntica situação, não tendo que desembolsar nenhuma quantia. Em ambos os casos, o agente público não pode ser responsabilizado por uma má escolha”. Essencial, contudo, para os autores é que a decisão administrativa, seja por ajuizar a demanda, seja a de buscar outra forma de resolução do conflito, seja suficientemente fundamentada, a fim de que o agente público esteja respaldado pela proteção do artigo 40 da Lei n. 13.140/2015, descaracterizando eventual lesão a interesse público. Para os autores, considerando as prerrogativas de que goza a Fazenda Pública em juízo, a decisão que opta por outro meio de resolução de litígio deve caracterizar a vantagem, também para a Fazenda Pública, indicada na fundamentação.

71 Por todos, cf. Sandra Marisa Lameira: “Os meios complementares de tratamento de conflitos deveriam primar pela qualidade do entendimento entre as partes, e não serem utilizados como métodos para desafogar o Poder Judiciário, em uma perspectiva meramente quantitativa, sob pena de, novamente, atacar a essência da mediação” (Lameira, 2019, p. 82).

72 A mediação waratiana traz singular dedicação aos sentimentos, enquanto outras escolas dão foco aos interesses envolvidos no conflito. Elucida Sandra Marisa Lameira que, na concepção de Luis Alberto Warat, a teoria do conflito assume uma abordagem mais psicológica do que jurídica. Nesse sentido, ressalta que “a mediação, tal como proposta por Warat, não se apresenta com a única finalidade de obtenção do acordo, e sim com o objetivo de que as próprias partes redimensionem o conflito” (Lameira, 2019, p. 81). Assim reforçou o autor: “A mediação, ainda que a consideremos como um

Dentro dessa perspectiva waratiana de mediação, como conciliar a mediação entre particular e Administração Pública, em relações cujo vínculo é revestido pela formalidade e impessoalidade?<sup>73</sup>

E ainda, como compatibilizar os princípios da publicidade, isonomia e impessoalidade, próprios das relações que regem a Administração Pública, com os princípios específicos da mediação, tais como a autonomia da vontade, a imparcialidade do mediador e a confidencialidade do procedimento?

Para todos estes questionamentos, há de se estabelecer algumas ponderações levantadas pela doutrina, no escopo de apresentar possíveis soluções para os aparentes conflitos.

Quanto ao cabimento do uso da mediação nos conflitos envolvendo a Administração Pública, obtempera Adolfo Braga Neto (2016, p. 772) que por detrás das instituições estão as pessoas que lidam com os conflitos, de modo que a legitimidade do servidor público para estar em mediação, em nome da Administração, decorre de sua investidura (Heck, 2017, p. 297).

Assim, “os conflitos envolvendo pessoa jurídica de direito público serão alvo de práticas compositivas, dentre elas a negociação, a conciliação e a mediação (no que couber), encontrando regulamentação que permita a sua aplicação” (Spengler, 2021, p. 178).

De fato, dentro da perspectiva encartada por Warat, parece haver uma

---

recurso alternativo do judiciário, não pode ser concebida com as crenças e os pressupostos do imaginário comum dos juristas. A mentalidade jurídica termina convertendo a mediação em uma conciliação” (Warat, 2004, p. 67).

- 73 Para Warat, portanto, “o que é mediável são os conflitos de afetos, não as diferenças patrimoniais sem história, sem afetos, nem desejo (elas são transações que podem estar disfarçadas de mediações). Nos casos patrimoniais sem história, se decidem as diferenças, não existe conflito a resolver. Para que algo possa ser mediado, é necessário que uma das partes, pelo menos, tenha um conflito de ódio, amor ou de dor” (Warat, 2018, p. 40). Em “Surfando na pororoca”, esclareceu: “Há pouco tempo, em uma aula de mediação, um juiz perguntou-me como se pode executar um acordo obtido mediante um processo de mediação. Ficou abalado com minha resposta: ‘os afetos nunca podem ser executados’. Minha resposta o surpreendeu porque estava raciocinando com os mitos, as crenças, o senso comum dogmático que organiza a cabeça dos juristas em geral. A mediação precisa ser entendida, vivida, acionada com outra cabeça, a partir de outra sensibilidade, refinada e ligada com todas as circunstâncias, não só do conflito, mas do cotidiano de qualquer existência. Quem vai mediar, precisa estar ligado com a vida. A mediação pressupõe, em primeiro lugar, uma conformação interior, um acordo interiorizado. Assim, dificilmente será descumprido e não precisará ser executado” (Warat, 2004, p. 31).

falta de rigor conceitual quanto à utilização do termo “mediação” com a Administração Pública, para se referir a todos os procedimentos autocompositivos cabíveis, relacionados ao tipo de relação travada e à natureza do conflito.

Para Fabiana Marion, talvez a melhor iniciativa da Lei n. 13.140/2015 tenha sido a sua divisão em três capítulos, de modo a bem separar a mediação dos demais meios de composição de conflitos, cabíveis para os conflitos envolvendo pessoa jurídica de direito público (Spengler, 2021, p. 182). Segundo a autora:

[...] Não há que se falar em mediação nos conflitos da administração pública como se propunha anteriormente, mas em meios autocompositivos que podem, inclusive, se servir de algumas técnicas da mediação, mas que não precisam (até porque eles não existem!) se preocupar com laços afetivos e contínuos (Spengler, 2021, p. 182).

Nesses termos, pondera Roberto de Aragão, “a escolha do meio autocompositivo aplicável à Fazenda Pública deve considerar a presença ou não do vínculo prévio entre as partes” (Rodrigues, 2021, p. 106).

Do exposto, infere-se que a mediação se mostrará adequada quando houver interesse na preservação de vínculo institucional entre órgãos ou entidades públicas, ou conflitos com particulares decorrentes de relações duradouras. Nos demais casos, por conseguinte, será adequada a conciliação (Rodrigues, 2021, p. 107).

Nesse norte de raciocínio, um exemplo de bom cabimento da mediação envolvendo a Administração Pública diz respeito a conflitos envolvendo servidores, entre si, ou com superiores hierárquicos, uma vez que esse tipo de relação entre o particular e a Administração Pública pressupõe uma relação de continuidade, ainda mais se considerado o caráter da estabilidade dos cargos públicos<sup>74</sup>.

---

74 À guisa de exemplificação, interessante citar o caso da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, que implementou, dentre as iniciativas de autocomposição na Administração Pública promovidas, o Ambiente de Diálogo e Composição Interna (ADCI), instituída por meio da Resolução PGE n. 4710, de 31 de maio de 2021. Segundo informações disponíveis na página institucional, considerando que “um ambiente de trabalho harmonioso gera maior satisfação e amplia a eficiência dos agentes envolvidos”, o ADCI “surgiu da necessidade de criação de um mecanismo que promova a solução interna de controvérsias entre membros da Procuradoria-Geral do Estado”,

Já Carlos Eduardo Dutra entende que o vínculo legal entre cidadão e Estado é “prévio e eterno” – desde o registro de sua certidão de nascimento à sua certidão de óbito, passando pelas diversas relações que o trava com o Estado ao longo de sua vida. Por essa razão, estaria qualificada, em seu entender, esta relação jurídica para a utilização da mediação pela Administração Pública, sempre que surgir um conflito com particular (Curado, 2021, p. 114).

Também este é o entendimento de Lucio Picanço Facci, que, citando a jurista espanhola Maria Jesús Fernandez de Benito, enfatiza que a “utilização da mediação nos conflitos envolvendo a Administração Pública é uma tendência mundial, se tratando de uma aposta da União Europeia para fortalecer o espaço judicial comum” (Benito apud Facci, 2021, p. 144).

Obviamente, destaca Kaline Ferreira, “desenvolver um sistema de auto-composição de litígios com entes públicos requer uma adaptação das concepções adotadas pelo Direito Privado acerca da mediação e da conciliação” (Ferreira, 2017, p. 122).

Elucida a autora que a sistemática adotada pela Lei de Mediação brasileira para a autocomposição com a Administração Pública não seguiu as bases do modelo europeu<sup>75</sup>, parecendo descolada do todo.

Assim, a norma em tela não teria sido pensada “sob a ótica do direito público, mas apenas, depois de pronta a norma, para suprir uma lacuna considerada importante, agregou-se um capítulo que não se coaduna com o todo” (Ferreira, 2017, p. 119).

Nesse contexto, destaca Lucio Picanço, a mediação no setor público adquirirá novos contornos, distintos dos utilizados na mediação comunitária ou conflitos de família, por exemplo, conformando-se com o espaço no qual os atores estão inseridos, segundo os objetivos almejados em sua prática (Facci, 2021, p. 145).

---

sendo destinada a servidores ou Procuradores do Estado que desejem a busca por uma solução interna de controvérsia. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/mais-consenso/ambiente-de-dialogo-e-composicao-interna-adci>. Acesso em: 13 mar. 2022.

75 Ferreira (2017, p. 124) elucida que, no modelo europeu, o mediador é aquele que exerce influência sobre a resolução da questão, investido de autoridade moral que deriva do conhecimento técnico e idoneidade, sendo este o papel desempenhado pela figura do “Defensor de Direitos” (antigo “Mediador da República”) e do “Mediador Europeu”.

Com base na doutrina estrangeira e em normativos internacionais, o autor exemplifica a maneira pela qual as técnicas empregadas na mediação podem ser utilizadas nas controvérsias envolvendo a Administração Pública:

- (i) Ferramentas procedimentais: mapeamento do conflito, perguntas reflexivas, identificação das redes de pertinência;
- (ii) ferramentas de comunicação: escuta ativa, acolhimento, balanceamento de participação, atenção à linguagem verbal e não-verbal e à colonização dos discursos, resumo;
- (iii) ferramentas de negociação: separação das pessoas do problema; identificação dos interesses sob as posições, articulação das necessidades e possibilidade em dupla mão, provocação das reflexões sobre custos e benefícios, trabalho com critérios objetivos, de forma a restabelecer a comunicação entre as partes e a compor adequadamente o conflito havido no espaço das relações com a Administração Pública (FACCI, 2021, p. 144-145).

Portanto, “atingir um resultado mais satisfatório nestes procedimentos depende da adaptabilidade dessas técnicas às necessidades e às especialidades do contencioso administrativo” (Ferreira, 2017, p. 124).

Por mais que estejamos em outro momento do Direito Administrativo, “desapegado de formalismos inférteis e vinculado a novas realidades cognitivo-aplicativas”, a mediação administrativa não pode ser “transplantada, às cegas, da experiência privada”, demandando adaptação – especialmente em vista das peculiaridades do regime jurídico-administrativo (Cuéllar; Moreira, 2019, p. 25).

Assim é que deve, ao mesmo tempo, “ser fiel aos princípios da mediação elencados na legislação, assim como deve manter adequação aos princípios de direito administrativo” (Heck, 2017, p. 294).

O art. 2º da Lei n. 13.140/2015 elenca como princípios orientadores da mediação a imparcialidade; a isonomia entre as partes; a oralidade; a informalidade; a autonomia da vontade das partes; a busca do consenso; a confidencialidade; e a boa-fé.

Nesse ínterim, pode-se antever o desafio de harmonização do princípio da publicidade dos atos da Administração Pública com a confidencialidade exigida para a prática dos métodos adequados de resolução de conflitos.

Outrossim, dos princípios da isonomia e da impessoalidade, especial-

mente quando os métodos consensuais são aplicados em larga escala pelo Poder Público como grande litigante, como é o caso da transação por adesão, prevista no art. 35 da Lei de Mediação.

Mara de Souza e Flávia Bueno entendem que a impessoalidade exigida na atuação da Administração não será afetada, na celebração de acordo com o particular, em procedimento de mediação. A título de exemplificação, ilustram que a Lei de Ação Civil Pública legitima, desde 1985, que órgãos públicos da Administração direta e indireta tomem dos interessados compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, sem que isto caracterize favorecimento ou discriminação de qualquer natureza (Souza; Bueno, 2020, p. 367).

Como elucida Juliana de Palma, parte da resistência ao consensualismo na esfera administrativa deve-se a uma fundada preocupação de que os acordos se caracterizem como simulacros de legitimidade de conluio ou indevido beneficiamento de um particular (Palma, 2014, p. 160).

Luciane Moessa esclarece que o Poder Público, ao firmar um acordo, assim como ocorre em qualquer ato administrativo, estabelece um precedente, de modo que “todo aquele que se veja em conflito com ente público na mesma situação ou em outra similar terá pleno direito de buscar para si a mesma solução, por decorrência do princípio da isonomia” (Souza, 2020, p. 165).

Nessa ordem de ideias a consensualidade não deve dar ensejo à criação de privilégios, mas, antes, “deve servir a uma ‘gestão impessoal’ dos conflitos estatais, de sorte que os seus meios devem estar à disposição de todos que queiram deles fazer uso” (Megna, 2015, p. 14).

Assim, a isonomia é assegurada desde que a todos na mesma situação seja dispensado o mesmo tratamento e ofertadas as mesmas possibilidades. A impessoalidade, por sua vez, será cumprida desde que não se criem diferenças entre pessoas na mesma situação (Megna, 2015, p. 14).

Para o autor, uma das formas de se garantir a isonomia é a previsão de parâmetros de alçada para cada espécie de casos, desde que a tarifação não seja rígida ao ponto de causar injustiça em face do caso concreto.

Seria esta também, como ponderam Murilo Teixeira e Ravi Peixoto, uma forma de respaldar o agente público, a fim de que “tenha à sua disposição regramento claro sobre os limites das negociações a que se pode submeter” (Avelino, Peixoto, 2022, p. 197).



Portanto, destaca Tatiana Heck, o estabelecimento de critérios objetivos para a admissibilidade dos casos para autocomposição, além de conferir impessoalidade e contribuir para a observância do princípio da publicidade, estabelece também critérios de validade, a partir da regulamentação de seu trâmite (Heck, 2017, p. 307).

Sob esse prisma, o juízo negativo de admissibilidade de determinada proposta precisaria ser, no mínimo, justificado pela Administração, ainda que por fatores externos ao procedimento – como, por exemplo, a ausência de orçamento –, garantindo a legitimidade da atuação estatal.

Como esclarece Carlos Henrique Ramos:

Em primeiro lugar, os acordos firmados pelo Poder Público devem ser fundamentados com embasamento fático e jurídico de modo a deixar claro as razões pelas quais dada solução é a mais adequada e econômica para a hipótese. Em segundo plano, toda vez que o Poder Público celebra um acordo, surge um verdadeiro *precedente* administrativo. Caso o conflito concreto solucionado consensualmente seja repetitivo e se reproduza envolvendo outras pessoas, o agente público deve, inicialmente, oferecer a mesma proposta de acordo aos demais envolvidos, partindo-se de uma prévia análise sobre a viabilidade técnica e financeira de honrar todos os compromissos assumidos (art. 36, §2º). Assim, preserva-se a igualdade entre os administrados e o parâmetro de atuação funciona como inibidor de eventuais fraudes (o art. 40 prevê a responsabilização de servidores públicos que participaram do processo de negociação) e mitiga o excesso de subjetividade quando da celebração de acordos. Tal advertência já vinha sendo defendida pela doutrina desde a introdução dos Juizados Especiais Federais e Fazendários e resultou encampada no §3º do art. 35 da Lei n. 13.140/2015 ao tratar da transação por adesão (Ramos, 2018, p. 81).

Tais ponderações parecem mais relevantes para os casos de conflitos repetitivos, ou de massa, melhor enquadrados no modelo de negociação direta. Não parece ser o caso, porém, dos conflitos em que a estratégia mais adequada seja a mediação, propriamente dita, partindo do pressuposto da adequação do método a conflitos específicos, e que, em se tratando de mediação, cada conflito deve ser mediado de forma particularizada, de modo a não gerar “precedentes vinculantes” a outros casos.

Na percepção de Egon Bockmann e Leila Cuéllar, o papel do mediador, em se tratando de mediação que envolva a Administração Pública, consiste em “estimular o exercício legítimo da discricionariedade administrativa por parte da autoridade a quem foi normativamente atribuída” (Moreira; Cuéllar, 2020, p. 58).

Trata-se de uma “discricionariedade administrativa reflexiva”, que faz com que “a decisão administrativa passe pela compreensão apurada das peculiaridades de cada um dos casos concretos e respectivos regimes jurídicos” (Moreira; Cuéllar, 2020, p. 61).

Aliás, o princípio da decisão informada deve sempre nortear as mediações, na busca pela plena consciência acerca do que representam as decisões e qual a extensão de suas consequências, e não seria diferente na mediação envolvendo a Administração Pública.

Nesse ínterim, cabe ao mediador “conduzir o procedimento de modo que os participantes estejam em equilíbrio em relação uns aos outros”, o que “envolve fundamentalmente a consciência e o conhecimento das questões fáticas e jurídicas relativas ao conflito” (Heck, 2017, p. 301).

Nesse sentido, esclarece Tatiana de Marsillac Linn Heck, é bem-vinda a participação dos advogados públicos que exercem o papel de assessoramento ao gestor público nas mesas de mediação, no escopo de auxiliar o gestor no esclarecimento jurídico. No entanto, não se pode perder de vista que é do gestor o protagonismo no procedimento de mediação, que é quem efetivamente representa o ente público e a quem cabe a decisão (Heck, 2017, p. 302).

No outro polo, salutar a lição de Bruno Takahashi, ressaltando o papel do terceiro imparcial, mediador ou conciliador, ao verificar desequilíbrio de poder entre as partes, em assegurar o esclarecimento à parte em conflito de todo o quadro – inclusive arcabouço legal e jurisprudencial –, a fim de que ela adquira condições de administrar seus conflitos e decidir como solucioná-lo (Takahashi, 2016, p. 86). Significa empoderar o hipossuficiente para a tomada de uma decisão informada e a garantia efetiva de um “devido processo legal mínimo” (Takahashi, 2016, p. 97), assegurando a isonomia, que “diz respeito à igualdade tanto da quantidade, como à qualidade da participação de cada mediando” (Heck, 2017, p. 302).

Do exposto, ressaí o caráter democrático assegurado pela mediação e protagonizado pelos mediandos, porquanto “o mediador, ao invés de

se posicionar em um local superior às partes, encontra-se no meio delas para partilhar um espaço participativo voltado para a construção do consenso” (Heck, 2017, p. 302).

A informalidade, própria da mediação, garante a utilização das “técnicas e ferramentas que o mediador entende cabíveis e adequadas a cada momento da mediação”, pois esta não se constitui como um procedimento rígido, sujeito a regras pré-estabelecidas, dependendo dos avanços dos mediados” (Heck, 2017, p. 308).

Obviamente que existe um procedimento minimamente estruturado, com etapas básicas previstas<sup>76</sup>, até porque, obtempera Kaline Ferreira, “a vontade administrativa é institucional, objetiva, externa e deverá ser sempre procedimentalizada para que seja alcançada pelos mecanismos de controle” (Ferreira, 2017, p. 120).

O que se tem, portanto, é um “fluxo em grandes linhas”<sup>77</sup> organizando os pontos de saída e de chegada, amparado por um plano estratégico, delimitado a partir do mapeamento do conflito, maleável, adaptável, conforme o deslinde dos casos; mas não um rito fechado, pré-definido, como no caso do processo administrativo.

Por exemplo, a fim de que a mediação exercida nas câmaras administrativas seja exitosa, o número de reuniões deve ser aquele necessário “para

---

76 Para Eva Jonathan e Rafael Alves de Almeida (2016, p. 241-256), o processo de mediação geralmente engloba as seguintes etapas: pré-mediação, abertura da mediação, acesso ao conflito, investigação aprofundada do conflito, redefinição do conflito e criação de alternativas, formulação e negociação de propostas, tomada de decisão consensual e término da mediação e acompanhamento.

77 Por exemplo, o procedimento de mediação no âmbito da CCAF, em síntese, ocorre em quatro fases: i) requerimento de mediação encaminhado pelo interessado; ii) identificação de interesses, a partir das reuniões unilaterais ou bilaterais promovidas com os envolvidos pelo mediador da CCAF, concluindo com o juízo de admissibilidade do procedimento; iii) prospecção de soluções, a partir das reuniões promovidas pelo mediador com os interessados, no escopo de explorar as possíveis soluções para o conflito; culminando, em caso de consenso entre as partes, com a assinatura, pelas partes, do iv) termo de conciliação, após os pareceres jurídicos dos entes públicos envolvidos, autorizações das autoridades públicas competentes e verificações de conformidade formal do procedimento, finalizando-se com a homologação do termo. Conforme AGU, disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-mediacao-de-conflitos-atraves-de-procedimento-de-conciliacao>. Acesso em: 29 jun. 2022.

que todos os aspectos relevantes do conflito sejam debatidos e decididos em conjunto” (Heck, 2017, p. 308).

Ademais, pelas técnicas da oralidade e informalidade, dá-se curso a uma negociação do tipo investigativa, que possibilita a “prospecção dos interesses que estão permeando as atitudes e ambições manifestadas nas posições inicialmente introduzidas nos documentos na forma escrita” (Peixoto; Ferreira, 2020).

É essencial ainda o planejamento estratégico, a ser “traçado artesanalmente, caso a caso, a partir das peculiaridades e características do conflito e dos interesses envolvidos”, e que deve ser “revisto e readaptado a cada nova circunstância que eventualmente se apresentar” (Peixoto; Ferreira, 2020).

Assim é que o procedimento de mediação consistiria, de fato, em um processo administrativo “com feição muito particular, uma vez que não culminará em uma decisão administrativa por parte da Câmara, mas desenhará um caminho para a construção de um acordo entre os envolvidos em um conflito” (Peixoto; Ferreira, 2020).

Nesses termos, a processualização, ou procedimentalização, da auto-composição, não é tarefa impossível, mas, até desejável, pois “a ausência de limites poderia implicar carência de segurança ou de exequibilidade das soluções encontradas” (Peixoto; Ferreira, 2020). Requer, contudo, uma alteração de perspectiva, em relação ao modelo tradicional, de cunho adversarial<sup>78</sup>, pois “a rigidez procedimental poderia implicar em uma burocracia

---

78 Abordando especificamente as semelhanças e diferenças entre o processo administrativo e o processo de mediação na Administração Pública, Kaline Ferreira ressaltou as peculiaridades próprias deste, tais como: ausência de imperatividade; inexistência de instrução/produção de provas (o processo de mediação é informado, e não instruído, em vista do princípio da decisão informada); a oralidade (na fase das tratativas, pois reduzir por escrito denota posições e não interesses); a voluntariedade na participação efetiva; a ausência de rito, com a previsão de um fluxo em grandes linhas e plano estratégico, circunstancial, flexível e adaptável; elasticidade objetiva e subjetiva do procedimento; vocação para reforma de políticas públicas; melhor informar, conferir equilíbrio na posição das partes e emprestar segurança jurídica ao acordo firmado; entre outros. Ao mesmo tempo, enfatizou a relevância de evitar a tendência natural de aproximação das câmaras públicas de mediação com o modelo de Tribunais Administrativos, que é forma adversarial (heterocompositiva) de resolução de conflitos e se afasta da auto-composição e da vocação das câmaras públicas para o consenso (Procuradoria-Geral Do Município Do Rio De Janeiro. Centro de Estudos Direito Carioca. *Seminário “V Café com Mediação: consensualidade e administração pública. O processo administrativo na*

inibidora de um fim exitoso” (Peixoto; Ferreira, 2020).

Nesse sentido, alertam Kaline Ferreira e José Roberto Peixoto para os riscos de uma “cartorização”<sup>79</sup> do procedimento, a ponto de engessar e desnaturar a essência da mediação, com o estreitamento dos limites objetivos e subjetivos do conflito<sup>80</sup>.

Nesse íterim, ressaltam que uma das mais relevantes vantagens da mediação, em relação aos modelos clássicos de processualização, seria a transversalidade das matérias, bem como a amplitude que o procedimento pode alcançar, levando em conta a finalidade de pacificação de conflitos (Peixoto; Ferreira, 2020).

Assim, ao mapear o conflito, poderão surgir interesses e interessados não vislumbrados inicialmente, cabendo avaliar a conveniência de incluí-los no procedimento, ampliando-se os limites objetivo e subjetivo.

O que se busca, portanto, é o “ponto de equilíbrio”, pois “admitir a ausência de limites é tão danoso quanto adotar uma procedimentalização

---

mediação” – Profª Kaline Ferreira. Youtube, 24 out. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3kUZ6gWaS3g&list=PLtewEqGkCnu76fljgLQA8qU4p3VfNDzdG&index=3>. Acesso em: 30 jun. 2022.

79 Em palestra proferida em Seminário promovido pela Procuradoria-Geral do Município (PGM) do Rio de Janeiro, em outubro de 2019, prelecionando acerca da experiência da autocomposição na Administração Pública Federal, bem como sobre o processo administrativo na mediação, com ênfase para a atuação da CCAF, os procuradores abordaram o tema, ressaltando que, na CCAF, devido à falta de parâmetros iniciais, buscou-se a perspectiva de cartorização, adotada pelo Judiciário; com isso o procedimento foi engessado e perdeu celeridade. Cf. Procuradoria-Geral Do Município Do Rio De Janeiro. Centro de Estudos Direito Carioca. *Seminário “V Café com Mediação: consensualidade e administração pública. A Experiência da autocomposição na Administração Pública Federal”* – Prof. José Roberto da Cunha Peixoto. Youtube, 24 out. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YIXCAVEhE1U&list=PLtewEqGkCnu76fljgLQA8qU4p3VfNDzdG&index=2>. Acesso em: 30 jun. 2022.

80 Essa seria, para José Roberto da Cunha Peixoto e Kaline Ferreira, a “característica mais marcante de diferenciação entre os processos adversariais em geral – judicial, arbitral ou administrativo –, e o procedimento de mediação”, pois, naqueles, “tanto os limites subjetivos quanto aqueles objetivos (que decorrem do conceito carneluttiano da lide), impõem às possíveis soluções arbitradas, por um juiz, por um árbitro ou por um gestor público, padrões formais tão estreitos e limitados que acabam por engessá-las, tornando-as insuficientes para a resolução definitiva e pacificadora do conflito, especialmente se estivermos diante de situações complexas e que envolvam a multiplicidade de partes envolvidas” (Peixoto, Ferreira, 2020).

rígida em um processo de mediação envolvendo a administração pública”.

Este ponto de equilíbrio pode ser consubstanciado na “construção de uma decisão informada por elementos de *accountability*, que permitam uma prestação de contas posterior por quem toma decisões em nome do interesse público” (Peixoto; Ferreira, 2020).

A procedimentalização servirá, assim, para revelar o *animus* da Administração, que a impulsiona em direção à consensualidade no caso concreto, tornando clara e aferível a manifestação de vontade da Administração, por meio do *iter* decisório seguido pelo gestor público ao adotar a solução consensual.

Do exposto ressaí que a dimensão da impessoalidade não se confunde com rigidez de formalismo, pois não estará resguardada “na surdez e no distanciamento em relação ao administrado, a pretexto da aplicação mecânica de procedimentos burocráticos inflexíveis que tenham a pretensão de servir para todos os casos”. Ao contrário, estará albergada na garantia de que “a finalidade do procedimento não seja desvirtuada para se criar situações inacessíveis aos demais administrados ou para se furtar ao cumprimento de obrigação a todos imposta” (Megna, 2015, p. 15).

Nesse sentido, entendem Gabbay e Yamamoto (2020, p. 191), da publicidade do resultado da mediação a terceiros depende o tratamento igualitário de quem se encontra em situação semelhante, “mesmo que a confidencialidade do procedimento e das informações trocadas nas sessões de mediação realizadas seja preservada”.

Para Marion, o princípio da confidencialidade não seria aplicável como regra geral à mediação no âmbito da Administração, senão excepcional e justificadamente (Spengler, 2021, p. 205). Teixeira e Peixoto (2022, p. 89) reforçam que o regime jurídico de direito público justifica a imposição da publicidade.

Vale dizer, “quando se pensa em resolução consensual de conflitos envolvendo o Poder Público, a publicidade é a regra; a confidencialidade é a exceção e precisa ser juridicamente justificada” (Souza, 2020, p. 166).

Souza e Bueno (2020, p. 367) defendem que dar publicidade à instauração e encerramento de procedimento em que a Administração seja parte, pela publicação do extrato das atas de reunião e eventual termo de acordo celebrado, cumpriria com a finalidade legal e constitucional

de conferir publicidade aos atos administrativos, sem trazer prejuízo à confidencialidade dos MASC's.

Nesse sentido, Carneiro da Cunha (2020, p. 730) sustenta que não haveria o dever de revelar o que ocorre nas reuniões de mediação ou conciliação, apenas o acordo realizado, sem sacrifício à autocomposição.

Com efeito, a confidencialidade é da essência da mediação e, na percepção de Tatiana Heck, tal aspecto “não pode ser desprezado, sendo crucial para criar o ambiente propício à mediação”, porquanto é essencial que as partes se sintam “à vontade para tratar das questões de forma aberta e franca, perdendo o medo de se expor” (Heck, 2017, p. 309). Eis porque, defende a autora, é o resultado da mediação que deve ser levado a público, a partir da publicação oficial do termo de acordo, no escopo de conferir publicidade – exceção feita às mediações coletivas, envolvendo múltiplos participantes e a realização de audiências públicas.

Assim também entendem Egon Bockmann e Leila Cuéllar, sustentando que ocorreria, na mediação com a Administração Pública, uma “modulação da eficácia do princípio da publicidade” (Moreira, Cuéllar, 2020, p. 66), isto é, uma “suspensão provisória de sua publicidade para que, imediatamente quando ela chegar ao fim, seja tornada pública em sua integralidade”<sup>81</sup> (Moreira; Cuéllar, 2020, p. 68).

Há que se ponderar, também, acerca da imparcialidade necessária do mediador, a fim de que este não exerça favorecimento a uma das partes. No caso da mediação entre particulares, tal problema não parece ser relevante. Porém, quando se pensa em mediação na Administração Pública, e se depara com Advogados Públicos, ou outros servidores, designados para integrar a câmara de autocomposição e atuarem como mediadores, o problema pode ressaltar aos olhos.

Para José Roberto da Cunha Peixoto e Kaline Ferreira, a perspectiva encartada no art. 32 da Lei n. 13.140/2015 é no sentido de que o mediador que atue nas câmaras administrativas seja um “advogado público capacita-

---

81 Nesse sentido, o enunciado 36 do II Fórum Nacional do Poder Público, realizado em 2016, em Vitória, no Espírito Santo: “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, ressaltando-se somente a divulgação da motivação da Administração Pública e do resultado alcançado”.

do para exercer uma função exógena ao múnus de advogado, já que terá um papel indutor do diálogo, condutor ao acordo e preservador da juridicidade das soluções encontradas” (Peixoto; Ferreira, 2020).

Assim, há quem sustente que seja suficiente, para a imparcialidade necessária, que os mediadores se dediquem com exclusividade às atividades da câmara durante o período em que estão a elas vinculados, não exercendo concomitantemente atividades em defesa do ente público em processos judiciais. É o que já previa, aliás, a regulamentação da CCAF da AGU (Cuellar; Moreira, 2019, p. 31). Outros defendem que o mediador seja terceiro não pertencente à instituição que será parte medianda na sessão de mediação – mesmo que esta se dê no âmbito de uma câmara pública –, pois o servidor vinculado à instituição não teria a neutralidade necessária ao exercício da mediação com imparcialidade.

Estes defendem, ainda, que membros do Ministério Público não deveriam atuar como mediadores, quando possuem competência para oferecer denúncia ou propor Ação Civil Pública, nos casos relativos aos conflitos objeto da mediação (Souza; Bueno, 2020, p. 370).

Destarte, a fim de que se assegure a independência, autonomia e imparcialidade do mediador, é essencial que se garanta sua isenção quanto às diretrizes institucionais de eventual órgão, câmara ou instituição de que faça parte, sobretudo diante da possibilidade de os mediadores serem servidores, Advogados Públicos ou mesmo membros do Ministério Público.

É uma forma, ainda, de se resguardar a autonomia da vontade dos envolvidos, respeitando-se seus pontos de vista e assegurando que cheguem a uma decisão voluntária e não coercitiva; neutralizando, assim, os efeitos de eventual pressão sofrida pelo mediador para celebrar acordo que, no fundo, irá refletir somente os interesses da Administração (Souza; Bueno, 2020, p. 371).

No caso dos Advogados Públicos que atuem como mediadores, este deverá atuar com isenção (função imparcial), e não no exclusivo interesse da Administração (função parcial), como faz na defesa da Fazenda Pública em juízo (Megna, 2015, p. 19).

Portanto, quando tiver oficiado de forma parcial, ficaria impedido de atuar naquele caso de forma imparcial – e vice-versa. Por isso, seria recomendável a estruturação de câmaras cujos Advogados Públicos atuassem



exclusivamente de maneira imparcial, afastando-se o risco de conflito de interesses (Megna, 2015, p. 20).

Outro ponto – aliás, relevante – para a garantia da imparcialidade e a impessoalidade é a previsão relativa a suspeições e impedimentos (Cuellar; Moreira, 2019, p. 31).

Ademais, entende-se que o investimento na consistente formação do mediador, no tocante ao domínio das técnicas próprias da mediação, é essencial para uma atuação imparcial, denotando a vantagem de que os mediadores já disponham de sólida formação quanto ao direito administrativo e funcionamento da máquina administrativa (Heck, 2017, p. 306).

Aliás, para Daniel Alvarenga e Kaline Ferreira, só existem vantagens no fato de o mediador das câmaras públicas de mediação ser advogado público, já que este “detém a capacidade e instrumentos para conhecer as políticas públicas nas suas entranhas, desde o seu nascedouro até o seu termo final, o que o torna um sujeito muito mais apto a criar opções e gerar soluções legítimas em mesa de negociação” (Alvarenga; Ferreira, 2020).

Além disso, destacam que o exercício da autocomposição pelos próprios advogados públicos favoreceria a dimensão político-estratégica para a melhoria dos resultados da atividade administrativa e adequada gestão de crises, reduzindo a judicialização e possibilitando o poder de reforma das políticas públicas.

Nesse sentido, não haveria nem mesmo que se falar em suspeição do Advogado Público no exercício da mediação em câmaras administrativas de resolução de conflitos, porquanto não há substituição da vontade das partes pela decisão do mediador.

Assim entendia Luis Alberto Warat (2018, p. 54), ao ponderar que “a função do mediador não é uma função de poder”<sup>82</sup> e que, portanto, “como o mediador não decide, não se pode colocar em questão a neutralidade de sua atividade”.

---

82 Assim complementa o autor: “O juiz e o árbitro impõem o seu critério, o mediador não. O mediador ajuda, sem impor seu critério, as partes a decidirem, não tem poder legal para decidir, não emprega a palavra para persuadir, tenta ajudar a solucionar a controvérsia sem centrar tudo na adjudicação da justiça às partes, facilita o esclarecimento da posição e o grau de participação das partes no conflito. Tudo isso o torna, abstratamente, um intermediário imparcial, um condutor neutro” (Warat, 2018, p. 54).

Portanto, reforçam os autores, caso o mediador advogado público atuasse de modo a contribuir para que um dos entes públicos tirasse mais proveito do acordo celebrado, este seria nulo, devido à quebra de sinalagma.

Nessa hipótese, a responsabilização por dolo ou fraude, na forma do art. 40 da Lei de Mediação, adviria como a de qualquer mediador, resultando, na verdade, da atuação improba e deliberada – não necessariamente relacionada ao vínculo estatutário do advogado público com um dos entes envolvidos no conflito.

Assim, o advogado público mediador seria um agente de autocomposição que “empresta segurança jurídica aos envolvidos no conflito e que explora a dimensão político-estratégica que pode ter uma câmara pública de mediação, melhorando a relação estado-cidadão e possibilitando reformas de políticas públicas” (Alvarenga; Ferreira, 2020).

Nesses termos, entende Kaline Ferreira, “a transversalidade da mediação, a possibilidade de criar opções com base no consenso e a flexibilidade procedimental dos modos consensuais de resolução” tornam os advogados públicos mais adequados para a resolução dos conflitos (Ferreira, 2020).

É papel do mediador advogado público, portanto, zelar pela “legitimidade do acordo celebrado e pela exequibilidade do título executivo extrajudicial que esse acordo representa depois de firmado” (Alvarenga; Ferreira, 2020).

Tudo isso converge para a observância do princípio da boa-fé que deve guiar a realização das mediações, assegurando, ao lado do princípio da moralidade da Administração Pública, a *fairness* do procedimento (Heck, 2017, p. 305).

Nesse cenário, tem ganhado relevância a mediação interinstitucional, na esfera coletiva e preventiva, que retira o conflito do contexto “indivíduo *versus* Estado”, reforçando as garantias (Sauia; Damasceno, 2015, p. 44).

Mencione-se, por exemplo, as mediações em que a Defensoria Pública participa junto ao INSS, em matéria previdenciária (Sauia; Damasceno, 2015, p. 31). Ou, ainda, a participação do Ministério Público e do TCU junto à CCAF, assim como de outros órgãos, entes federativos e entidades de classe, além dos afetados pelo conflito, que “merecem participar dos processos conduzidos pela Câmara, nos casos em que se

verifique que possam contribuir para a construção consensual da melhor solução à controvérsia” (Facci, 2021, p. 174)<sup>83</sup>.

Para e Egon Bockmann Moreira e Leila Cuéllar (2020, p. 93), um ponto a ser ressaltado reside na possibilidade de aprimoramento da atividade consultiva da Administração, por orientações e sugestões para a reforma de políticas públicas, a partir de constatações resultantes da atuação das câmaras. Como destaca Kaline Ferreira, a mediação na Administração Pública poderá servir como um “observatório eficaz para exercer reformas de políticas públicas”, na medida em que permite a “obtenção de dados precisos, concretos e atualizados das diversas relações estabelecidas com o Estado, nas suas mais variadas facetas temáticas” (Ferreira, 2017, p. 124).

É uma oportunidade para que a Administração evite o litígio “na sua origem, praticando reformas e modificando procedimentos”; oportunizando o aperfeiçoamento de suas políticas públicas. Nesses termos, a mediação na Administração Pública ganha força e parece assumir o duplo papel, de intervenção nos conflitos e de provocação de reformas (Ferreira, 2017, p. 124).

A Advocacia Pública, envolvida nesse processo, eleva o advogado público à condição de um “agente proativo na construção dessas melhorias

---

83 Nesse sentido é a Lei estadual n. 9.629, de 4 de abril de 2022, publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOE/RJ) em 8 de abril de 2022, dispondo sobre a autocomposição no âmbito estadual e sobre a câmara administrativa de solução de controvérsias – CASC –, de que trata o Decreto Estadual n. 46.522, de 10 de dezembro de 2018. A referida lei do Estado do Rio de Janeiro prevê a atuação da câmara administrativa principalmente por meio da cooperação com a Defensoria Pública do Estado, já que um número significativo das ações movidas contra o Estado é de patrocínio da Defensoria. Aliás, vê-se que, desde as suas origens, a câmara administrativa do Estado do Rio de Janeiro surgiu com um viés interinstitucional, tendo sido pensada, na forma do Decreto n. 45.590, de 4 de março de 2016, que instituiu a câmara administrativa de solução de litígios, para a atuação conjunta com a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, com foco na solução de conflitos envolvendo pessoas juridicamente necessitadas. Posteriormente, com a nova configuração conferida pelo Decreto n. 46.522, de 10 de dezembro de 2018, o viés de atuação interinstitucional foi pensado por meio das secretarias de Estado e outras entidades da administração indireta, conforme a pertinência do assunto objeto da autocomposição. Não obstante, a atuação conjunta com a Defensoria Pública foi mantida, na priorização de conflitos envolvendo pessoas juridicamente necessitadas ou em situação de vulnerabilidade, na forma do artigo 10 do Decreto. Nesse espírito foi promulgada a Lei estadual n. 9.629/2022, que abrange o escopo de atuação interinstitucional outros órgãos, como as Secretarias de Estado, as entidades da Administração Indireta e também o Ministério Público, na forma prevista no seu art. 15.

nas políticas públicas, deixando de lado o mero papel do bombeiro jurídico, o verdadeiro apagador de incêndios” (Peixoto; Ferreira, 2020, n.p.).

Ante o exposto, na lição de Tatiana Heck, ressaí que a mediação na e com a Administração Pública torna-se, por excelência, “o espaço onde a administração se aproxima do cidadão, ao buscar conjuntamente com ele a melhor forma de resolver um problema comum” (Heck, 2017, p. 304).

Ainda tem por vocação, eminentemente, promover a aproximação dos diferentes órgãos integrantes do mesmo ente federativo, que apresentem interesses aparentemente conflitantes.

Além disso, conclui a autora, “serve de canal ao reforço do pacto federativo, colocando horizontalmente diferentes entes da federação, como União e estados ou municípios para em conjunto encontrarem soluções positivas todas as partes envolvidas” (Heck, 2017, p. 304).

Desse modo, como conclui, torna-se essencial que o núcleo duro da mediação seja observado, a fim de que não seja desnaturado de seu potencial enquanto método adequado de resolução de conflitos; embora mitigado, ou adaptado, às peculiaridades próprias do regime jurídico de direito público (Heck, 2017, p. 310).

### 3.6 As Câmaras de prevenção e resolução administrativas de conflitos nos entes estatais

Como visto, o modelo das câmaras administrativas de resolução de conflitos, introduzido no ordenamento jurídico pelas linhas gerais do CPC de 2015 e Lei n. 13.140/2015, inspirou-se no precursor modelo bem-sucedido da “Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal” (CCAF), criada no âmbito da AGU, instituído pelo Ato Regimental n. 5, de 27 de setembro de 2007. Inicialmente disciplinada pelo Decreto n. 7.392, de 13 de dezembro de 2010, dentre as suas atribuições destacava-se a de dirimir, por meio da conciliação, as controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como entre estes e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Desde a origem já incumbia à CCAF promover, quando coubesse, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta nos casos submetidos a procedimento conciliatório, além de propor ao Consultor-Geral da União o

arbitramento das controvérsias não conciliadas (Rodrigues, 2021, p. 109). Com o Decreto n. 10.608, de 25 de janeiro de 2021, o órgão foi renomeado para “Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal”, desde então, passando a constar nesses termos, nos Decretos posteriores, que alteraram a estrutura regimental da AGU<sup>84</sup>.

Para Roberto de Aragão, a exclusão da menção à arbitragem “passa a revelar de modo muito mais fidedigno a verdadeira vocação consensual e autocompositiva da Câmara” (Rodrigues, 2021, p. 52), já que a arbitragem, enquanto ferramenta heterocompositiva, não se confunde, nem se assemelha, aos institutos autocompositivos da mediação e da conciliação, apesar de integrarem o gênero dos métodos adequados de resolução de conflitos.

Desse modo, a CCAF, embora tenha contido no seu título, originalmente, o termo arbitragem, nunca possuiu autorização constitucional ou legal para exercer jurisdição administrativa (Peixoto; Ferreira, 2020, p. 28).

Tal atecnia nos instrumentos normativos seria mesmo compreensível para o contexto em que foram elaboradas, como justificam José Roberto Peixoto e Kaline Ferreira, considerando que “por força do pioneirismo nessa iniciativa, sem precedentes nacionais, os normativos internos que estruturaram a CCAF não faziam diferença entre arbitragem, arbitramento, conflito e controvérsia jurídica” (Peixoto; Ferreira, 2020, p. 21).

Além disso, a função de dirimir, ou arbitrar controvérsias, com poder adjudicatório, foi atribuída por lei não ao órgão encarregado de promover a

---

84 Decreto n. 10.994, de 14 de março de 2022; Decreto n. 11.174, de 16 de agosto de 2022; e Decreto n. 11.328, de 1º de janeiro de 2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Advocacia-Geral da União e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11328.htm#art4](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11328.htm#art4). Acesso em: 18 fev. 2023. Dentre as diversas atribuições da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal constantes no Decreto n. 10.608/2021, manteve-se a sua vocação inicial à autocomposição entre os órgãos e entidades da Administração Pública, que, independentemente da natureza jurídica e esfera federativa a que pertençam, precisam manter a coexistência harmônica no seio do Estado. Além disso, harmonizando-se com a Lei de Mediação, foi previsto ainda, dentre as competências da Câmara, o uso da mediação em conflitos que envolvam particulares e órgão ou entidade pública federal, hipótese que se encontra em fase de regulamentação pela CCAF, na forma do art. 32, §4º da Lei n. 13.140/2015. Pela previsão do Decreto n. 10.994/2022, a competência da CCAF ficou abrangida dentre as descritas pelo artigo 10, detalhando as competências da Consultoria-Geral da União, órgão que integra.

composição de conflitos, mas ao seu dirigente máximo, isto é, ao Advogado-Geral da União.

Trata-se, portanto, de um arbitramento<sup>85</sup>, isto é, uma verdadeira decisão administrativa<sup>86</sup> (Rodrigues, 2021, p. 53), não se confundindo, portanto, com a arbitragem, que nunca teria sido, de fato, promovida no âmbito da CCAF/AGU.

Segundo ressalta Roberto de Aragão, as estatísticas de atuação da CCAF indicam aumento exponencial do número de casos analisados e acordos efetivamente celebrados, em sua atuação autocompositiva. Assim, “desponta como natural a expansão da atuação da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal”, bem como das estruturas simétricas nas demais esferas federativas, notadamente no âmbito das Procuradorias Estaduais” (Rodrigues, 2021, p. 113).

Nesse particular, os Estados federativos e alguns municípios encontram-se em fase de estruturação destas câmaras administrativas de resolução de conflitos, num movimento ainda, aparentemente, cauteloso, embora crescente. Como ressaltam Leila Cuéllar e Egon Bockmann, “é interessante constatar que câmaras de autocomposição estaduais e municipais são criadas, com modelos e características próprios, de acordo com a realidade e a necessidade de cada ente público” (Cuéllar; Moreira, 2019, p. 22).

---

85 José Roberto Peixoto e Kaline Ferreira (2020, p. 25-26) elucidam que o arbitramento, desde a origem previsto na Portaria da AGU n. 1.281, de 27 de setembro de 2007 e no Decreto n. 7.392 de 13 de dezembro de 2010, dá-se por meio de um processo administrativo que somente envolve questões de direito e que deve ser devidamente instruído, nos moldes de um “modelo heterocompositivo e que objetiva uma decisão do Advogado-Geral da União fixando o entendimento final acerca de determinada controvérsia jurídica no âmbito da Administração Pública Federal”.

86 Nesse particular, Janaína Noleto ressalta a condição legal de admissibilidade instituída pelo art. 39 da Lei de Mediação, que previu como condição para a propositura de ação em que figurem concomitantemente nos polos ativo e passivo órgãos ou entidades de direito público da administração federal, a autorização prévia do Advogado-Geral da União. A controvérsia, aqui, seria a controvérsia fática, pois a controvérsia jurídica será necessariamente dirimida pelo Advogado-Geral, na forma prevista no artigo 36 da referida lei. Em tais situações, entende a autora que o Advogado-Geral tende a não autorizar a judicialização do conflito, sem antes buscar a solução no âmbito administrativo (Branco, 2020, p.157). Segundo Pitagoras Dytz (2021, p. 261), o Advogado-Geral da União, nesta hipótese, assume o papel de juiz natural administrativo dos conflitos envolvendo entidades públicas.

Assim é que as câmaras administrativas de resolução de conflitos já constituídas, ou em processo de constituição, apresentam diferentes nomenclaturas, com características distintas que refletem em suas estruturas as necessidades específicas de cada ente federativo, segundo as suas possibilidades. Enfim, não há um modelo único, mas alguns conceitos são comuns a todos os modelos, tendo como referência o modelo precursor adotado pela AGU com a CCAF. As câmaras podem ser, inclusive, monotemáticas, isto é, restritas a uma ou poucas matérias.

Aliás, a delimitação inicial de matérias apreciadas, para Cuéllar e Bockmann, seria uma interessante estratégia, no escopo de “viabilizar que estes novos órgãos da Administração Pública iniciem suas atividades com matérias mais restritas, projetos-piloto, por exemplo, sempre na busca de aprendizagem, maior eficiência e melhor atendimento do interesse público” (Cuéllar; Moreira, 2019, p. 33).

As próprias Procuradorias Estaduais reuniram-se em uma rede de apoio, em um projeto denominado “Rede Nacional de Autocomposição da Advocacia Pública” (RENAAP)<sup>87</sup>, para troca de experiências, possibilitando, nos encontros formativos, reflexões que subsidiem a estruturação das câmaras, ou que contribuam para o aprimoramento dos modelos constituídos.

Os objetivos da rede são “disseminar a cultura dos métodos consensuais de pacificação de conflitos pelos entes públicos”; e “elevar a mediação e a negociação em um contexto de gestão pública, como uma política institucional do consenso” (Ferreira, 2020).

É fato que “o modelo estará em constante teste evolutivo”, porquanto “a positividade de leis não faz mágicas e, muitas vezes, gera efeitos adversos”, reforçam Cuéllar e Bockmann, lembrando dos juizados especiais, que, quando surgiram, não teriam diminuído a demanda judiciária, mas incentivaram a uma maior judicialização (Cuéllar; Moreira, 2019, p. 22).

Em linhas gerais, o procedimento de autocomposição adotado pelas

---

87 Segundo Kaline Ferreira (2020), em artigo publicado na página “Jota”, em maio de 2020, a RENAAP é composta pela Advocacia-Geral da União, representada pela CCAF, e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados do Acre, de Alagoas, da Bahia, do Distrito Federal, do Espírito Santo, de Goiás, do Pará, do Paraná, de Pernambuco, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Norte, do Rio Grande do Sul, de Roraima, de Santa Catarina e de São Paulo. A coordenação é da Procuradora do Estado do Paraná, Leila Cuéllar.

câmaras públicas em constituição costuma ser semelhante ao da CCAF, como visto anteriormente<sup>88</sup>.

Em pesquisa descritiva objetivando identificar o panorama nacional acerca da criação das câmaras administrativas de resolução de conflitos nos Estados e capitais, apresentada em 2019, Leonardo Paula de Lacerda descreve o movimento de formação de órgãos nas estruturas administrativas “que permitam o decidir administrativo no sentido de fomentar a cultura de paz” (Lacerda, 2019, p. 6).

À ocasião, o autor identificou a criação de 16 (dezesesseis) câmaras administrativas de resolução de conflitos nos Estados da Federação, com diferentes denominações – pois, como visto, a lei federal deixou a regulamentação destas câmaras a cargo de cada ente federado, não havendo um modelo pré-definido quanto ao modo de composição e funcionamento. Destas, 14 (quatorze) teriam sido criadas posteriormente à promulgação da Lei n. 13.140/2015 e 2 (duas) câmaras, dos Estados de Santa Catarina e Paraná (que, então, versavam exclusivamente sobre precatórios) teriam sido criadas anteriormente à edição do marco legal regulatório (Lacerda, 2019, p. 30).

É relevante destacar que o autor realizou um levantamento meramente documental acerca das legislações dos estados e capitais que haviam procedido à criação das câmaras, sem adentrar na questão das câmaras que se encontravam, de fato, implementadas, isto é, em execução de suas atividades. Incluiu ainda, dentre estas, as que versavam exclusivamente sobre precatórios, independente de iniciativas quanto à implementação das câmaras gerais, nestes estados e municípios.

Além disso, considerou outras câmaras temáticas, por exemplo, em matéria de saúde – que geralmente são câmaras interinstitucionais, encontrando-se vinculadas na estrutura do Poder Executivo, nas Secretarias de Saúde dos distintos entes a que se encontram ligadas, e não, como regra, na estrutura das Procuradorias-Gerais<sup>89</sup>.

---

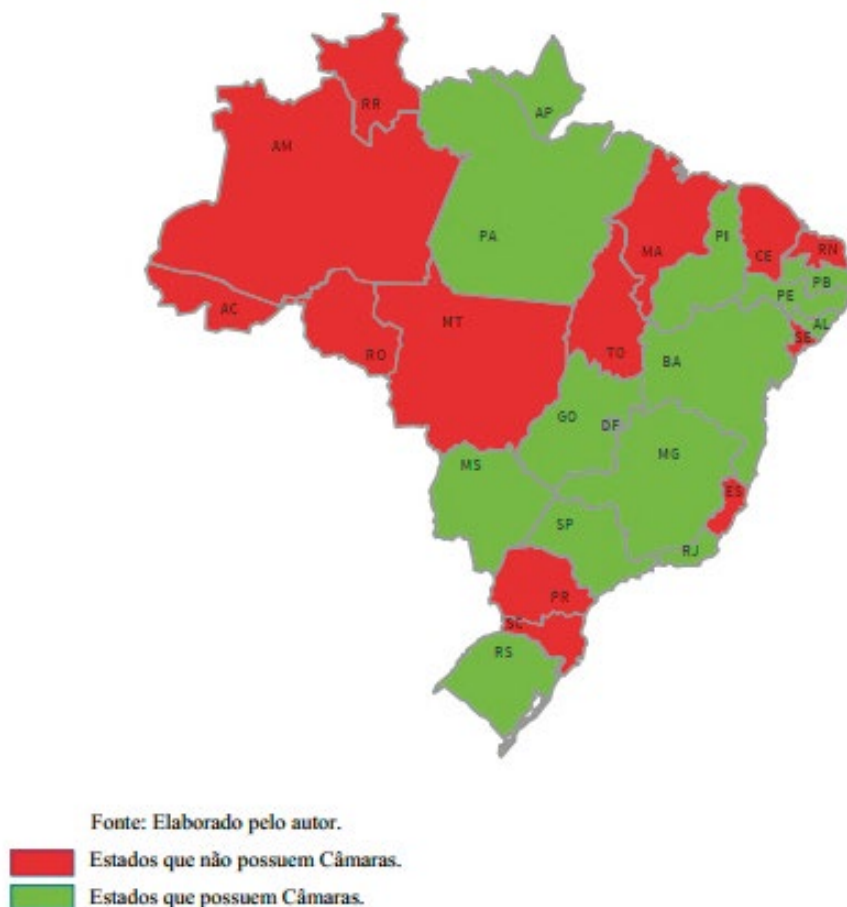
88 Desse modo, tem-se, via de regra, uma solicitação inicial, mediante requerimento ou de ofício; o juízo de admissibilidade do caso; as sessões de mediação, conciliação ou negociação, conforme o caso; a elaboração de um parecer jurídico pela câmara, indicando a vantajosidade do acordo e, por fim, a homologação do acordo, com eficácia de título executivo extrajudicial (Tristão; Moreira, 2022).

89 Exceção do que ocorre no estado do Rio de Janeiro, por meio da atuação da Câmara



Assim, segundo constatou o autor, nos termos ora delimitados, dos 27 (vinte e sete) entes da federação, 11 (onze) deles ainda não teriam constituído câmaras administrativas para a resolução consensual dos conflitos, até meados de 2019, como ilustra o mapa a seguir, elaborado pelo autor em seu estudo:

**Figura 1** – Criação das Câmaras por Estado (2019)



No âmbito dos municípios, concluiu o autor ser incipiente, à ocasião, o movimento de formação de estruturas que permitam a solução administrativa de controvérsias. Com efeito, até meados de 2019, dentre as capi-

---

de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS), conforme é apresentado no capítulo subseqüente deste trabalho.

tais dos Estados, apenas possuíam câmaras administrativas os municípios de Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, João Pessoa, Rio Branco e Brasília (Lacerda, 2019, p. 42).

Desse modo, das 27 (vinte e sete) capitais, apenas 6 (seis) delas possuíam, à ocasião, algum tipo de câmara administrativa estruturada – sendo a maioria específica para a negociação de precatórios –, e considerando ainda que a câmara de Brasília é a mesma do Distrito Federal (Lacerda, 2019, p. 41).

A partir desse panorama parcial, infere-se a maneira pela qual os entes federativos se encontram nesse movimento – contínuo e crescente, em linhas gerais –, em torno da implementação de políticas de solução consensual de conflitos, de modo a sedimentar a consensualidade na Administração Pública.

Assentadas as bases teórico-conceituais deste estudo, dar-se-á continuidade à análise desse movimento quanto à estruturação das câmaras administrativas de solução de conflitos pelos entes da federação – estados e municípios, delimitados às capitais –, quanto aos seus aspectos organizacionais e qualitativos, conforme discussões e resultados apresentados a seguir.

Para este fim, será considerada não apenas a criação das câmaras pelos estados e municípios, por suas legislações locais, mas a sua efetiva implementação e funcionamento, perquirindo-se quanto ao modo de funcionamento, impactos e resultados gerados por sua atuação – em relação aos dados disponibilizados ou passíveis de obtenção –, nisto consistindo a análise qualitativa.

Também serão diferenciadas as câmaras administrativas de prevenção e resolução de conflitos, de competência geral, e as câmaras temáticas, que atuam exclusivamente, por exemplo, com a negociação de precatórios ou com a resolução de conflitos de saúde. Da mesma forma, as câmaras temáticas, de outras finalidades, vinculadas à estrutura do Poder Executivo, por suas secretarias e pastas.

Tais câmaras, gize-se, serão consideradas enquanto iniciativas em torno da política de solução consensual dos conflitos administrativos, desenvolvida pelos entes federados. Entretanto, o objeto central da pesquisa são as câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, geralmente de competência geral, ou residual – embora possam delimitar temas específicos para serem trabalhados –, na forma do disposto no art. 32 da Lei n. 13.140 e art. 174 do Código de Processo Civil.

## **4 Um movimento em construção: cenário atual e perspectivas da política de solução consensual de conflitos nos estados e municípios**

Na forma da metodologia proposta para fins desta pesquisa, procedeu-se à atualização do levantamento acerca das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos já estruturadas nos Estados federativos e capitais dos Estados brasileiros, segundo a legislação em vigor. Para tanto, inicialmente, foram mapeadas informações de domínio público, obtidas nos sites das Procuradorias-Gerais dos Estados e Municípios e Governos estaduais e municipais das capitais dos Estados, acerca da criação e atuação das respectivas câmaras administrativas; complementadas por outras fontes, como artigos publicados em revistas especializadas, matérias jornalísticas e outros trabalhos acadêmicos. Também foram destacadas as principais legislações

correlatas – leis estaduais e municipais e demais atos normativos internos estruturantes da atuação das câmaras administrativas.

Concomitantemente, ao longo do período de elaboração da presente dissertação, acompanhou-se os eventos públicos (seminários científicos, webinars, congressos online e outros eventos) que discutiram a temática da consensualidade na Administração Pública e apresentaram a experiência das câmaras autocompositivas<sup>90</sup>.

Por fim, foram encaminhados questionários objetivos, na forma dos Anexos I e II – conforme a pesquisa preliminar demonstrava terem sido implementadas, ou não, as respectivas câmaras administrativas –, para coleta de informações de acesso público<sup>91</sup>, nos termos da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011).

Todas essas fontes, primárias e secundárias, constituíram o cabedal para a análise descritiva dos aspectos estruturais das câmaras administrativas de resolução de conflitos, assim como para a análise qualitativa, quanto à atuação destas câmaras e resultados implementados, em vistas da pergunta de pesquisa que ora se propõe.

Desse modo, constatou-se que houve considerável progresso na implementação de políticas de solução consensual de conflitos pelos Estados da Federação, desde a edição do marco legal da autocomposição, até o momento presente. O mesmo, contudo, não se pode dizer dos municípios, de maneira geral.

Vejam, então, inicialmente em relação aos estados federados, qual a situação da estruturação das câmaras administrativas de resolução de conflitos, analisando-se em um viés a partir de um recorte realizado por regiões geográficas.

---

90 Em webinários promovidos pelas Procuradorias dos Estados e seus respectivos centros de estudos, grupos ou redes constituídas para a troca de experiências e conhecimento, especialmente durante o período da pandemia, com a suspensão das atividades presenciais, e também em eventos híbridos ocorridos antes e depois das restrições, foram compartilhadas algumas das experiências das câmaras administrativas implementadas em diversos estados.

91 Foram encaminhados questionários para as 27 (vinte e sete) unidades federativas, por meio das Ouvidorias e demais órgãos responsáveis pelos Serviços de Informações ao Cidadão (SIC), nos 26 (vinte e seis) Estados e suas respectivas capitais (na forma delimitada para o âmbito municipal), além do Distrito Federal.

## 4.1 Câmaras administrativas de conflitos: Região Norte

A região norte do Brasil, até meados de 2019, segundo o estudo publicado por Lacerda, tinha sido a que menos avançou nesse sentido, tendo procedido à criação das câmaras administrativas, até então, em apenas 2 (dois) dos 7 (sete) estados da região, isto é, apenas nos Estados do Amapá e do Pará (Lacerda, 2019, p. 31).

Identificou-se, entretanto, que, na verdade, a câmara do Amapá ainda não foi implementada, até o momento, embora prevista na legislação local. Da mesma forma, o estado do Tocantins acabou de prever a criação da câmara autocompositiva, aguardando implementação. Por outro lado, o estado do Pará teve um avanço considerável, com a estruturação de sua câmara autocompositiva; assim como o estado do Amazonas, que, mais recentemente, procedeu à criação de sua câmara, já despontando com resultados animadores, segundo a investigação apreendida.

Os demais estados, embora não tenham procedido à criação das respectivas câmaras, apresentam algum avanço em matéria de adoção dos métodos consensuais de conflitos pela Administração Pública; com exceção do estado de Roraima, que permaneceu alheio à temática, tendo em vista o atual cenário identificado nos estados membros. Senão, vejamos.

### 4.1.1 Estado do Acre

O estado do Acre informou<sup>92</sup>, por intermédio de sua Procuradoria-Geral do Estado (PGE/AC), não ter ainda constituído a câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos, na forma prevista na Lei federal n. 13.140/2015.

Não obstante, dá conta de uma política de solução consensual de conflitos no âmbito administrativo já posta em curso pelo Estado, por meio da atuação da Coordenadoria de Conciliação e Recuperação Patrimonial (CCRP) da PGE/AC, regulamentada pelo Decreto estadual n. 2.953, de 24 de junho de 2019.

Assim, segundo previsto no referido decreto estadual, o objetivo da

---

92 Em resposta à solicitação de informação n. 510 000010202217, submetida ao e-SIC estadual (Serviço de Informação ao Cidadão do Estado do Acre) em 1º/6/2022.

política adotada consiste em evitar ou extinguir procedimentos administrativos ou ações judiciais em curso, dirimindo conflitos envolvendo o Estado, entre seus órgãos, poderes e entidades ou entre estes e particulares, ou outros entes da federação, utilizando-se, para tal fim, da mediação, conciliação, arbitragem, termo de ajustamento de conduta, transação ou acordo.

A atuação da CCRP da PGE/AC se dá, ordinariamente, nos processos administrativos que tratem de recuperação patrimonial, com fundamento em responsabilidade extracontratual, ainda não ajuizados. O objeto da autocomposição de conflitos deve versar sobre direitos disponíveis ou indisponíveis que admitam transação.

Excluem-se, portanto, obrigações prescritas nos termos da lei; controvérsias que dependam de autorização do Poder Legislativo; bem como pretensões contrárias à: i) súmula administrativa ou orientação jurídica da PGE/AC; ii) jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores; iii) acórdão proferido pelo STF ou pelo STJ em julgamento de recursos repetitivos; e iv) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência.

O início do procedimento de autocomposição dá-se mediante despacho do Procurador-Chefe ou por determinação do Procurador-Geral, nas hipóteses em que forem identificados conflitos individuais ou de caráter repetitivo de grande impacto social, jurídico, econômico ou institucional.

Nesse caso, a competência para a instauração do procedimento é exclusiva da Procuradoria, que enviará convites às partes envolvidas, por qualquer meio de comunicação, para a primeira reunião designada, conferindo, ainda, ciência à Secretaria de Estado da Casa Civil quanto à instauração do procedimento de autocomposição. Em caso de aceite, as partes têm o prazo de 10 (dez) dias do recebimento para resposta, sob pena de ser considerado recusado.

As sessões são conduzidas pelo Procurador-Chefe da CCRP, a quem cabe esclarecer aos interessados o método de composição adotado, a responsabilidade dos envolvidos e outras dúvidas quanto ao procedimento.

Este pode, também, requisitar informações aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual; solicitar informações complementares às partes; reunir-se em conjunto ou separadamente com os interessados; e

ainda convidar servidores da Administração Estadual, direta ou indireta, com experiência sobre a matéria do conflito, para prestarem esclarecimentos nas sessões de autocomposição.

Em regra, o procedimento de autocomposição dura 60 (sessenta) dias, prorrogável por igual período, fundamentadamente, dependendo de prévia autorização do Procurador-Geral, para procedimentos que ultrapassem o referido prazo previsto pela legislação local.

A autocomposição, se celebrada parcial ou provisoriamente, será reduzida a termo e firmada pelos participantes, dependendo a eficácia do acordo de homologação do Procurador-Geral, ou autoridade delegada.

A homologação faz coisa julgada administrativa, implicando renúncia a todo e qualquer direito objeto da controvérsia e constituindo título executivo extrajudicial. Caso o acordo não seja celebrado, o processo será ajuizado, conforme previsto na legislação local, ou devolvido à procuradoria especializada, conforme o caso, segundo informado pela PGE/AC.

Em qualquer caso de acordo celebrado no curso de processo judicial, seja antes ou depois do trânsito em julgado, na fase de conhecimento ou de execução, a homologação em juízo é imprescindível, passando a constituir título executivo judicial.

Nesse último caso (acordo na fase executiva), o cumprimento do acordo necessariamente será pelo regime de precatórios ou requisitório de pequeno valor (RPV).

Foi identificada ainda, na estrutura da PGE/AC, a câmara de conciliação de precatórios, instituída pela Lei estadual n. 2.992, de 23 de outubro de 2015. Não obstante, apenas um edital de chamamento à conciliação foi identificado no sítio institucional, no início de 2016, convidando os credores habilitados à celebração do acordo, mediante deságio de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito.

Desse modo, verifica-se que a Advocacia Pública do Estado do Acre já se direciona em torno de uma atuação consensual mais institucionalizada, que em muito se assemelha, quanto ao procedimento, à estrutura das câmaras autocompositivas.

No entanto, a atuação ainda parece restrita ao âmbito interno da Procuradoria, não conferindo a iniciativa do procedimento de autocomposição às partes interessadas, nem ostentando ampla publicidade acerca do

procedimento, e até dos acordos celebrados, em página institucional, a despeito da previsão do Decreto n. 2.953/2019.

## 4.1.2 Estado do Amapá

No estado do Amapá, a Câmara de Conciliação e Arbitragem foi prevista pela Lei Complementar estadual n. 109, de 10 de janeiro de 2018, alterando a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado do Amapá (PGE/AP) – Lei Complementar estadual n. 89, de 1º de julho de 2015.

Entretanto, segundo confirmou a PGE/AP<sup>93</sup>, a câmara prevista ainda não teria sido implementada, dependendo de regulamentação por ato do governador, a fim de definir seu funcionamento e a composição.

A PGE/AP destacou ainda, na resposta formulada, a autorização para implementação das câmaras, mediante o Decreto estadual n. 2.701, de 6 de junho de 2022, publicado no Diário Oficial do Estado (DOE) n. 7.683, de 6 de junho de 2022. Referido Decreto fixa critérios para acordos em precatórios, versando especificamente acerca da atuação da Câmara de Conciliação para pagamento de precatórios do Estado do Amapá, mediante a celebração de acordo<sup>94</sup>, instituída pela Lei estadual n. 2.659, de 2 de abril de 2022.

Segundo a PGE/AP, considerando que os atos são recentes e que ainda não foram celebrados acordos, não há como aferir critérios de desempenho da atuação consensual.

Foi identificada ainda, no Estado do Amapá, a estruturação de câmara de mediação e conciliação em matéria ambiental, mediante convênio do governo do Estado, por sua Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA), com o Tribunal de Justiça do Amapá (TJAP), firmado em 2016. Embora seja uma iniciativa de atuação consensual pela Administração Pública, foge ao escopo deste trabalho, cujo objeto é delimitado às câmaras de autocomposição ligadas às Procuradorias dos Estados.

Ainda assim, serve para ilustrar que a criação de câmaras temáticas

---

93 Em resposta ao pedido de informação n. 000015.17662022, formulado em 6/6/2022 pelo e-Sic (Serviço de Informação ao Cidadão do Estado do Amapá).

94 Ficou estabelecido, assim, o percentual de 40% (quarenta por cento) de deságio, para fins de acordo direto em precatório, comprometendo o percentual de 50% (cinquenta por cento) dos recursos para pagamento de precatórios com pagamento mediante acordos diretos.



reflete as características, peculiaridades e necessidades específicas de cada estado, região ou município, podendo surgir iniciativas institucionalizadas por diversos órgãos da Administração – um ou mais de um órgão entre si, inclusive de diferentes esferas –, mediante convênios, envolvendo ou não o Poder Judiciário.

### 4.1.3 Estado do Amazonas

O estado do Amazonas, pelo Decreto estadual n. 44.796, de 8 de novembro de 2021, instituiu, no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado (PGE/AM), as Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (CPRAC's), com a competência para promover a autocomposição de controvérsias administrativas ou judiciais que envolvam a Administração Pública Estadual Direta e Indireta.

Pela previsão normativa, foram criadas duas câmaras, divididas em razão da matéria, uma das quais atua nas questões envolvendo servidores públicos (civis ou militares, ativos ou inativos e seus dependentes) da Administração Pública Estadual Direta e Indireta<sup>95</sup>; ao passo que a outra câmara atua nas questões residuais. O decreto instituidor apresenta cunho normativo aberto, estabelecendo uma estrutura mínima de funcionamento e deixando a regulamentação a cargo das câmaras, no âmbito de suas respectivas atuações. Nesse ínterim, foi editada a Portaria n 019/GPGE, publicada no DOE de 9 de fevereiro de 2022, que regulamenta a composição, o funcionamento e demais procedimentos das câmaras.

Outrossim, foi expedida a Portaria n. 72/2022-GPGE, publicada no DOE de 9 de maio de 2022, que estabeleceu o plano de ação das CPRAC's para o ano de 2022, iniciando as atividades pelas matérias envolvendo servidores públicos, de competência da primeira CPRAC, envolvendo matérias em relação às quais, nas especializadas, haja autorização genérica para não con-

---

95 Segundo informações de domínio público, questões envolvendo servidores e ex-servidores são bastante recorrentes nos litígios envolvendo o Estado, tipicamente caracterizadas como demandas de massa. Tanto é assim que uma das câmaras foi destinada exclusivamente ao tratamento do tema, de modo a facilitar a realização de acordos, tanto nas matérias já judicializadas quanto à resolução administrativa prévia, no que surgir.

testar, ou não recorrer<sup>96</sup>. Segundo previsto na Portaria n. 019/GPGE, foram adotados como métodos de prevenção e resolução administrativa de conflitos a negociação, a conciliação, a mediação e a transação por adesão, esta última estabelecida por meio de instrumento normativo próprio, trazendo os requisitos e condições da autocomposição e garantindo celeridade na tramitação e tratamento isonômico aos interessados.

Podem ser objeto de autocomposição as controvérsias que versem sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação, excluindo-se as controvérsias que dependam de autorização legislativa; controvérsias em matéria tributária; além de pretensões contrárias a: i) orientação jurídica formal da PGE/AM; ii) jurisprudência consolidada pelos Tribunais Superiores; e iii) precedente de observância obrigatória aplicável em âmbito estadual.

O Procurador que atuar como coordenador, mediador ou conciliador, no âmbito da CPRAC, fica impedido de atuar, administrativa ou judicialmente, na causa objeto do procedimento de autocomposição, e vice-versa; aplicando-se-lhes as hipóteses de impedimento, suspeição e vedações previstas em lei estadual.

Quanto à publicidade conferida, como regra, é adotada a publicidade do procedimento, podendo ser requerido tratamento sigiloso pelos interessados. As sessões poderão ocorrer de maneira presencial ou remota. Conforme constou no formulário de dados, as CPRAC's recebem atendimento presencial na sede da PGE/AM, em horários específicos, bem como remoto, por outros canais de atendimentos específicos (*WhatsApp*, *Telegram*, *e-mail* etc.)<sup>97</sup>.

A iniciativa do procedimento é ampla, não sendo imprescindível o pa-

---

96 Segundo constou na resposta à solicitação de informações n. 804/2022 (formulada em 6/6/2022 ao Serviço de Solicitação de Informação do Estado e reiterada em 17/7/2022 perante o Sistema da Controladoria-Geral da União, conforme protocolo n. 00875.2022.000141-48), as demais questões residuais, de competência da segunda CPRAC, ou da primeira, em relação às quais não haja autorização genérica para não contestar, ou não recorrer, serão recebidas no atendimento ao público das câmaras e remetidas para as especializadas competentes. A partir de 1º/10/2022, a primeira CPRAC terá funcionamento pleno em relação às matérias de sua competência, observando-se o procedimento previsto na Portaria n. 019/2022-GPGE.

97 Não obstante, não foi encontrada a divulgação destes canais na página institucional; nem há página dedicada à atuação da câmara no sítio eletrônico da PGE/AM.

trocínio por advogado. Podem ser submetidas às câmaras, para avaliação quanto à admissibilidade e, se for o caso, tentativa de conciliação, qualquer conflito envolvendo o Estado, que não se enquadre nas questões expressamente excluídas, mediante requerimento dos interessados ou solicitação de qualquer dos órgãos e entidades da administração estadual direta e indireta.

Cabe, ainda, a instauração de ofício, pela Coordenação das Câmaras, ou por determinação do Procurador-Geral do Estado, mediante provocação fundamentada de qualquer das especializadas da PGE/AM. Também as questões já judicializadas poderão ser submetidas às câmaras, tanto pelos juízes quanto pelas partes.

Além dos magistrados, do procurador-geral do estado e dos procuradores das especializadas, poderão solicitar a atuação consensual das câmaras, em questões já judicializadas ou prévias, as autoridades em geral: membros da Defensoria Pública, Ministério Público, Tribunal de Contas, Assembleia Legislativa, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), dirigentes de qualquer dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual Direta ou Indireta ou Secretários de Estado.

Os acordos celebrados no âmbito das câmaras, reduzidos a termo, constituirão título executivo extrajudicial. Segundo informado no questionário de dados, há previsão de valores destinados às CPRAC's, para os casos envolvendo obrigação de pagamento pelo Estado.

Se judicializada a questão, há necessidade de homologação dos acordos em juízo, a fim de se sujeitarem ao rito dos pagamentos por precatório ou RPV. Deverão ainda observar os parâmetros de alçada, previstos em lei estadual para a realização dos acordos, indicando motivadamente a vantagem para o Estado quanto à adoção da solução consensual.

De acordo com matéria veiculada, as câmaras surgiram a partir da experiência da PGE/AM que, no ano de 2021, teria rendido a economia imediata de R\$ 4 milhões (quatro milhões de reais), em quatro rodadas de conciliações, envolvendo, em especial, os servidores públicos militares, conforme dados da Procuradoria.

Destarte, no estado do Amazonas, a criação de uma estrutura e instrumentos normativos de fomento, em nível local, com uma atuação específica e especializada, revelam a adoção de uma política de consensualidade, há muito reivindicada pela Advocacia Pública.

Os benefícios apontados quanto à adoção desta política de consensualidade giram em torno da celeridade na resolução dos conflitos de direito público e da economicidade envolvendo encargos (juros, multas, correções monetárias, honorários advocatícios e despesas processuais), a partir de uma projetada redução da judicialização, dos gastos públicos e da burocracia. Nas câmaras, o procedimento é isento de custas.

Nesse passo, a iniciativa do Estado quanto à criação das câmaras visa à desburocratização da administração estadual, de modo a incentivar e efetivar os acordos administrativos dos conflitos existentes entre a administração pública e a população em geral, prescindindo de uma decisão imposta pelo Poder Judiciário. Com efeito, a excessiva litigância gera desperdício de recursos públicos e de tempo útil, tanto da máquina judiciária quanto da máquina administrativa.

Segundo informado pelo órgão, desde o início das atividades da câmara, em meados de fevereiro de 2022, houve grande procura dos interessados, em curto período de tempo, sendo a maioria dos procedimentos instaurado a requerimento dos interessados, e apenas um de ofício<sup>98</sup>, até o final de abril de 2022.

Foram mencionadas, como exemplo de questões submetidas à câmara: i) questões envolvendo servidores e ex-servidores, civis e militares, bastante recorrentes; ii) pagamento/inadimplemento; iii) dano moral; iv) ressarcimento; v) fornecimento de medicamento; vi) direitos trabalhistas; e vii) processo seletivo.

A partir da observação dos assuntos de maior incidência, foi possível à coordenação da câmara propor a uniformização de entendimento entre Procuradorias Especializadas competentes, bem como a formalização de novos planos de negociação, visando à prevenção e redução da litigiosidade no âmbito do Estado.

Outrossim, em complementação ao informado no questionário, dados publicamente divulgados pela PGE/AM dão conta de que, até junho deste ano, houve 898 (oitocentos e noventa e oito) pedidos de resolução consensual de

---

98 O assunto identificado com maior incidência, referente ao pagamento de diferenças remuneratórias derivadas de promoções de servidores militares concedidas com efeitos retroativos, foi objeto do primeiro plano de negociação, por intermédio da Portaria n. 53/2022-PGE, publicada no DOE de 31 de março de 2022.

conflitos, dos quais 188 (cento e oitenta e oito) foram homologados judicialmente, em um tempo médio de 3 (três) meses e meio de duração do procedimento, entre o preenchimento do formulário e a sentença homologatória.

Assim, segundo os dados divulgados, desde o início efetivo das atividades, a atuação das câmaras teria rendido uma economia de, pelo menos, R\$ 1,5 milhões (um milhão e meio de reais) ao estado do Amazonas, considerando os custos de processos judiciais<sup>99</sup>.

#### 4.1.4 Estado do Pará

No estado do Pará foi instituída, no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado (PGE/PA), a Câmara de Negociação, Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Pública Estadual (CAMPGE), pela Lei Complementar estadual n. 121, de 10 de junho de 2019, regulamentada pela Portaria n. 512/2019-GAB-PGE, encontrando-se em funcionamento desde julho de 2019. A despeito da amplitude da previsão normativa, apenas a negociação direta tem sido empregada, com exclusividade, pela CAMPGE, segundo informado na resposta à solicitação de informação<sup>100</sup>. Constatou-se, assim, que a CAMPGE fez a opção pela negociação como instrumento preferencial de autocomposição.

Segundo relatam o coordenador da câmara e o Procurador-Geral do Estado, em evento em comemoração ao 6.000º (sexto milésimo) acordo celebrado pela Câmara<sup>101</sup>, o modelo visado pela Administração foi no sentido de privilegiar a resolução dos litígios de pequena monta, caracterizados como “demandas de massa”<sup>102</sup>. Ainda assim, mesmo nos casos em que o acordo é padronizado, na grande maioria dos casos é feita negociação com

---

99 Pela estimativa do governo, considerando o universo de cerca de 15.000 (quinze mil) processos judiciais envolvendo o Estado, pendentes de decisão, seria possível, em tese, uma economia para os cofres públicos de, pelo menos, R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais). Com a economia de recursos gerada, a Administração Pública poderia investir em despesas primárias básicas, tais como saúde, educação e segurança.

100 Solicitação de acesso à informação n. 1512/2022, formulada ao SIC.PA, em 6/6/2022.

101 Conforme a Procuradoria-Geral do Estado do Pará. Disponível em: <https://www.youtube.com/c/ProcuradoriaGeraldoEstadodoPar%C3%A1/featured>. Acesso em: 28 jun. 2022.

102 Diametralmente oposto, na percepção dos procuradores, ao modelo implementado por meio da Câmara de Conciliação e Mediação do Rio Grande do Sul, que parece privilegiar as demandas com impacto econômico relevante, em detrimento às demandas ditas “de varejo”.

a participação do particular, não sendo o caso de transação por adesão, segundo informado no questionário, em resposta à solicitação de informação.

A CAMPGE tem competência para atuar em conflitos que versem sobre direitos disponíveis e indisponíveis que admitam transação, haja ou não pretensão econômica, seja envolvendo particulares ou órgãos e/ou entidades da administração pública; podendo sugerir, ao Procurador-Geral, quando for o caso, a arbitragem – ou arbitramento – das controvérsias não solucionadas por conciliação ou mediação.

Segundo relata o Procurador e coordenador Márcio Vasconcelos, a CAMPGE selecionou matérias para começar sua atuação, sendo, em sua maioria, matérias sumuladas, em face das quais o Estado não está mais recorrendo, ou não cabe mais recurso. São demandas, em geral, paralisadas, sem movimentação processual.

Nesse íterim, no esforço inicial, a CAMPGE teve a iniciativa de buscar os credores, advogados e partes, manifestando o interesse do Estado em celebrar a negociação, tendo por escopo reduzir o acervo processual e a incidência de juros. Conforme relata o procurador, a dificuldade inicial foi cultural, uma vez que as pessoas não estão habituadas a um Estado conciliador, pacificador de litígios. Assim, no início, os advogados, quando contatados pela câmara, não demonstravam tanto interesse.

Buscando alternativas para esta situação, a câmara começou a apresentar as propostas por meio do juízo – já que começou a atuar sobre os conflitos judicializados –, e os advogados começaram a responder às comunicações. Desse modo, a justiça estatal reconheceu o valor da iniciativa e seu potencial para a redução da litigância, passando a impulsioná-la.

Hoje, além do peticionamento nos autos, a câmara também se vale de outras iniciativas de contato, como a comunicação por e-mail, contato telefônico e até aplicativos de mensagem. A partir da popularização da iniciativa do Estado, paulatinamente as partes começaram a procurar espontaneamente a câmara para a celebração dos acordos. Desta feita, em 2019 foram 174 (cento e setenta e quatro) acordos celebrados.

Em 2020, o procedimento tornou-se remoto, por força da pandemia, tornando os atendimentos mais objetivos; a demanda aumentou e a possibilidade de atendimento foi ampliada. Naquele ano, a Seccional da OAB do Estado do Pará procurou a CAMPGE, a fim de firmar convênio objetivando

negociar o pagamento de honorários devidos pelo Estado aos advogados dativos, o que aumentou consideravelmente a demanda.

Em 2022, ao final do mês de junho, alcançou-se a cifra de 6.000 (seis mil) acordos celebrados, tendo já tramitado pela câmara mais de 10.000 (dez mil) pedidos de conciliação, segundo informado na resposta ao questionário.

A Procuradoria-Geral concedeu autonomia à CAMPGE, por seu Procurador responsável, para celebrar os acordos. Segundo relata o Procurador-Geral do Estado, com a popularização e boa aceitação pela sociedade, a câmara também conquistou credibilidade perante o Governo. Desse modo, o Governador do Estado teria passado a apoiar a iniciativa, inclusive, priorizando a destinação de verbas, a fim de que os acordos firmados pudessem ser adimplidos.

Em sua percepção, o inadimplemento dos acordos por falta de verba retira a credibilidade do trabalho de autocomposição realizado pela câmara; sem falar na vantajosidade dos acordos celebrados com deságio financeiro.

Em termos de economia para o Estado, segundo os dados divulgados, gira em torno de R\$ 4,5 milhões (quatro milhões e quinhentos mil reais), neste ano de 2022, até o mês de junho. No ano de 2021, segundo informado no questionário de solicitação de informações, alcança a cifra de R\$ 47 milhões (quarenta e sete milhões de reais).

De acordo com o Procurador, em alguns casos, as partes aceitaram transigir em pequenos valores, visando à expedição do RPV, uma vez que os processos estavam paralisados aguardando apenas a atualização monetária, que, conforme relata, não estava ocorrendo devido à ausência de servidor na contadoria do juízo, em comarca no interior do estado.

O coordenador da câmara ressalta a relevância de não se fazer avaliações prematuras quanto às possibilidades de acordo, pois, eventualmente, até mesmo em questões de maior vulto econômico, os interessados podem aceitar, ou mesmo propor a transação, até o limite do RPV, objetivando antes a celeridade no pagamento do que a permanência em fila de precatório<sup>103</sup>.

---

103 O procurador menciona um caso em que o interessado propôs a renúncia de cerca de R\$ 30 mil (trinta mil reais) de seu crédito perante o Estado, já transitado em julgado, para que pudesse receber pelo limite do pagamento por RPV, já que era portador de uma doença terminal e desejava usufruir dos valores ainda em vida; algum tempo depois de celebrado e adimplido o acordo, o interessado faleceu.

Para o procurador, nos acordos em geral, a redução para o Estado não é apenas no montante da condenação, mas no custo, como um todo, em torno da máquina judiciária, considerando o caráter unitário do estado, em face da atuação de seus diversos órgãos, e dos recursos públicos envolvidos na máquina processual. Sem falar no que o acordo representa para o particular. Dessa forma, ressalta, a preocupação do trabalho da câmara não era a redução de processos em si, mas a efetividade da resolução das questões envolvendo o Estado.

Diante dos acordos extrajudiciais celebrados na câmara administrativa, mesmo nos casos previamente judicializados, não se exige a representação por advogado<sup>104</sup>. Via de regra, tais acordos, quando celebrados diretamente pelas partes, têm sido homologados judicialmente. Em determinados casos, de acordos celebrados diretamente, os juízes têm enviado para manifestação pela Defensoria ou Ministério Público, antes da homologação judicial<sup>105</sup>, para a verificação de possíveis irregularidades, no que tange aos termos mais basilares do acordo.

Na visão do Procurador, tal constitui uma importante contribuição em torno do acesso à justiça, com nítido viés democrático, já que as partes têm acesso direto ao Procurador, sentindo-se ouvidas e olhadas pelo Estado, por intermédio dele.

Outra atuação da câmara administrativa destacada pelo Procurador consiste nos acordos celebrados com gestores públicos, ou pessoas em geral, que receberam recursos públicos e tiveram erro identificado na prestação de contas, vindo a ser inscritas em cadastro de inadimplentes pelo Tribunal de Contas, restringindo assim consideravelmente sua vida e operações financeiras. Nesses casos, em que o indivíduo reconhece o débito, a câmara tem viabilizado o pagamento parcelado da dívida, de modo que se torne possível o adimplemento; além de acompanhar o cumprimento do acordo, executando a multa fixada, se necessário.

---

104 Obviamente, tendo contratado advogado para a atuação judicial, a parte apenas celebrará o acordo direto nos casos em que se sinta empoderado para a resolução do conflito em sede extrajudicial, ou em que haja divergência entre a parte e o causídico. Cabe, todavia, nesta hipótese, arcar com os honorários advocatícios, nos termos contratados.

105 Em algumas situações, ainda, a homologação dos acordos em juízo vem sofrendo algumas interferências que o procurador considera indevidas, por intervir na autonomia da vontade das partes, tais como o arbitramento de multas pelo atraso no cumprimento do acordo.



Para o Procurador, trata-se de relevante atuação, devolvendo a dignidade a esses devedores que, em regra, agem de boa-fé, reconhecendo a dívida, embora não tenham condições imediatas de adimpli-la, sendo necessário adequar o parcelamento à sua capacidade financeira.

Essa característica, aliás, de acompanhar o cumprimento dos acordos celebrados é uma boa prática seguida pela CAMPGE, inspirada na atuação da Procuradoria do Estado do Rio Grande do Sul. Segundo informado no questionário, os acordos, até então, tem sido todos cumpridos, não havendo relato de ocorrências quanto a eventual descumprimento.

O procedimento de autocomposição é conduzido por um Procurador do Estado, com o auxílio dos demais servidores, os quais têm sido capacitados para a expansão das atividades da câmara, nas searas da mediação e arbitragem. Não obstante, não há exclusividade na atuação, podendo os procuradores atuarem indistintamente na autocomposição e também no contencioso, sem previsão de impedimento.

Tal como hoje delineado, a câmara segue um fluxo, em grandes linhas, com pequenas variações, a depender da iniciativa da proposta. Em todo caso passa pela aprovação da minuta de transação pelo Procurador-Geral, prévia à celebração da transação, com o posterior protocolo judicial, para a homologação. Em geral, leva cerca de 30 (trinta) dias até a celebração do acordo.

Quanto à publicidade conferida, especificam que nas informações sobre os valores envolvidos e sobre os temas são, em regra, públicas, preservados os dados pessoais dos envolvidos. Inclusive, a PGE/PA disponibilizou uma página própria para a divulgação de um balanço mensal da atuação da câmara, disponibilizando o quantitativo de acordos realizados, informações sobre a economia gerada, bem como o ranking dos temas mais tratados, em um espaço chamado de “acordômetro”<sup>106</sup>.

No que tange à confidencialidade do procedimento, há previsão normativa de que a sessão de autocomposição será reservada, admitindo-se a presença de pessoas alheias à demanda apenas com a anuência das partes; e que será registrada em ata, com suficiente descrição das propostas realizadas pelos participantes.

---

106 O conteúdo encontra-se disponível em: <https://www.pge.pa.gov.br/servicos>. Devido ao período eleitoral, alguns conteúdos foram desabilitados das páginas governamentais.

O pagamento dos acordos celebrados não é feito administrativamente, requerendo homologação em juízo, para a expedição de mandado de pagamento por precatório, ou, mais comumente, por RPV<sup>107</sup>. Desse modo, a verba destinada para o adimplemento dos acordos em obrigações de pagar pelo Estado é aquela afetada orçamentariamente para que a PGE/PA possa fazer face às condenações judiciais.

Os acordos celebrados pela câmara contêm determinadas cláusulas obrigatórias que, além de garantir a quitação total, renúncia e/ou desistência de outras ações, e ainda o cancelamento do precatório ou RPV, no caso de duplicidade de cobrança, garante a não-aplicação dos mesmos parâmetros para outros casos (não idênticos)<sup>108</sup>.

Segundo informado na resposta formulada, a CAMPGE não atua em todos os tipos de conflitos envolvendo a Administração; por exemplo, não trata de acordos envolvendo créditos tributários. Assim, a delimitação dos temas trabalhados é realizada considerando a capacidade de atuação da câmara, à luz da evolução da jurisprudência dos Tribunais.

Nesse íterim, alguns dos temas trabalhados com relevância pela CAMPGE têm sido: a) FGTS; b) honorários dativos; c) danos de morte de detento; d) concurso público; e) diárias; f) piso de professor; g) abono dos policiais civis; h) majoração de soldo; e i) risco de vida dos militares. Em uma das câmaras regionais (Marabá) – cuja criação, destaca o procurador, promoveu uma relevante aproximação com os administrados, para além dos residentes na capital –, são destaque os seguintes temas: a) honorários dativos; b) FGTS de servidor temporário; c) adicional de interiorização dos militares; e ainda d) indenização por danos morais e materiais envolvendo o Estado.

Um caso interessante celebrado na câmara regional de Marabá, relatado pelo procurador coordenador, Erotides Reis, foi concernente a um caso de responsabilidade civil envolvendo negligência médica comprovada em hospital público estadual, culminando na morte do companheiro da reque-

---

107 Em alguns casos, inclusive, relata o procurador, o magistrado que homologa o acordo tem emitido o RPV de maneira simultânea, favorecendo bastante no aspecto da celeridade, ponto de bastante interesse para o administrado que negocia com a Administração.

108 O procurador destaca também a relevância de deixar claro às partes que, sobre o valor do acordo, há incidência de imposto de renda na fonte, impactando no montante final de recebimento.

rente, com sentença condenatória em 1º grau do ente estatal ao pagamento de R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais) pelos danos morais reflexos.

Assim, considerando que a autora era assistida pela Defensoria Pública e beneficiária da justiça gratuita, encontrando-se em situação de vulnerabilidade, foi celebrado o acordo entre a CAMPGE e a Defensoria, para o pagamento do valor de R\$ 48.400,00 (quarenta e oito mil e quatrocentos reais) – o limite para o pagamento por RPV –, valor este compatível com os fixados na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Pará e Superior Tribunal de Justiça, para casos de morte por negligência médica.

Desse modo, considerando todos esses fatos, foi celebrado o acordo, com deságio para o Estado, em valor considerado equânime, segundo os critérios mencionados, renunciando o Estado aos recursos cabíveis e efetivando a justiça no caso concreto, para o pronto pagamento da indenização à requerente.

Aliás, uma das dificuldades destacadas pelos coordenadores, no que concerne aos acordos envolvendo responsabilidade civil do Estado, consiste na ausência de parâmetros, antes da fixação por título judicial, não se tratando de casos repetitivos, considerando também os possíveis questionamentos por órgãos de controle.

Outra situação de atuação da câmara destacada pelo Procurador coordenador respeita a casos de nomeação em concurso público por força de decisão judicial, em que a Fazenda Pública reconheceu a ilicitude da eliminação de candidato em concurso para a carreira policial, em virtude de tatuagem<sup>109</sup>.

Realizando um juízo de ponderação a partir dos interesses envolvidos, o Estado do Pará pôde reconhecer que não há sentido na manutenção do litígio, residindo o interesse público na permanência do servidor público nomeado *sub judice*, no exercício de suas funções.

Por essa razão, foi realizada a transação, de modo a tornar a nomeação definitiva, respeitada a ordem de classificação e retirando a condição *sub judice*, que torna a nomeação precária, até o julgamento definitivo.

---

109 De fato, tal decisão administrativa contraria o entendimento jurisprudencial do Supremo, firmado em sede do Recurso Extraordinário 898.450/SP, com repercussão geral reconhecida; fixada a tese do tema 838 da repercussão geral nos seguintes termos: “Editais de concurso público não podem estabelecer restrição a pessoas com tatuagem, salvo situações excepcionais em razão de conteúdo que viole valores constitucionais” (Brasil, 2016).

Nesse mesmo lastro, houve interesse do Estado em reconhecer como lícita a posse *sub judice* de candidato eliminado em exame médico, em concurso para a carreira policial, em razão de problema de vista. Na hipótese, constatou-se que o servidor demonstrou, ao longo dos mais de 10 (dez) anos em exercício na atividade policial (após a posse *sub judice*), que a condição clínica não o prejudica, tendo se revelado como exímio atirador, arriscando-se em confrontos policiais em nome da segurança pública e recebendo inclusive prêmios por sua atuação.

Na ponderação de valores, foi reconhecido o interesse público na permanência do servidor no exercício das funções – até mesmo em face do decurso do tempo –, tornando a nomeação e posse definitiva.

Nesses termos, diante de todo o exposto, mais relevante que as cifras numéricas de quantitativo de acordos realizados e mesmo que a economia de recursos – destaca o procurador coordenador –, parece ser a realização de direitos dos envolvidos, de modo mais célere, menos burocrático e igualmente equânime, considerando as circunstâncias de cada caso concreto.

#### 4.1.5 Estado de Rondônia

Em resposta à solicitação de informação formulada<sup>110</sup>, o estado de Rondônia afirmou não ter ainda estruturado câmara autocompositiva de conflitos.

Entretanto, complementou que, no ano de 2021, a Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia (PGE/RO) regulamentou, por meio da Portaria n. 532, de 25 de maio de 2021, estratégia para racionalização da litigiosidade e atuação consensual, estabelecendo critérios objetivos para o tratamento de litígios sob a responsabilidade da PGE/RO. Na normativa, foi autorizada a celebração de acordos, transações e outros negócios processuais pelos Procuradores do Estado, atendidos os critérios racionais e objetivos especificados na normativa, alinhados aos modelos gerenciais de Administração Pública, direcionados a resultados<sup>111</sup>.

---

110 Trata-se do pedido de informação n. 01588.2022.000022-10, realizado em 1º/6/2022.

111 Por exemplo, a celebração de qualquer acordo que impacte na dinâmica de gestão de qualquer dos órgãos do Estado depende da manifestação do titular da pasta que será afetada. Em alguns casos de maior impacto, depende da autorização da administração superior. Também se excluem de seu âmbito de incidência créditos de natureza

Conforme veiculado no sítio institucional, a política de resolução e tratamentos de litígios adotada, privilegiando a solução consensual, alinha-se ao espírito do CPC de 2015, buscando a “atuação conforme a legislação e o direito, à racionalidade, à eficiência e à economicidade, contribuindo, assim, para o aprimoramento dos resultados institucionais, conferindo maior agilidade aos processos”.

Portanto, já existe um movimento da administração estadual no sentido de colocar em prática as disposições normativas, visando à estruturação de outras portas para a resolução dos conflitos envolvendo o Estado como parte ou interessado.

#### 4.1.6 Estado de Roraima

Em sentido diametralmente oposto, o estado de Roraima informou, em resposta à solicitação de informação<sup>112</sup>, que não existe câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos estruturada, na forma prevista no Código de Processo Civil e Lei de Mediação.

Ainda, a resposta formulada por Procuradora do Estado, assessora do Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado (PGE/RR), não soube precisar sobre eventual política de solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, enfatizando o caráter consultivo do trabalho prestado pela Procuradoria de Estado junto aos gestores, de forma preventiva.

Assim, afirmando que a temática não é trabalhada pela Procuradoria Estadual, informou que também não existe nenhuma norma regulamentando a matéria, nem projeto de lei nesse sentido, segundo buscas realizadas no banco de legislação da Assembleia Legislativa do Estado.

Nesse íterim, o Estado de Roraima parece ser um dos poucos estados que ainda não realizou nenhum movimento institucionalizado em torno da adoção de uma política de solução consensual de conflitos administrativos,

---

tributária ou inscritos em dívida ativa.

112 Pedido de informação n. 02796.2022.000003-65, registrado na Plataforma BR, em 1º/6/2022, respondida após o recurso em 2ª instância perante o sistema da Controladoria-Geral da União.

segundo se depreende da resposta institucional fornecida pela Procuradoria à solicitação de informação.

#### 4.1.7 Estado do Tocantins

O estado instituiu recentemente a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (CPRAC), a partir da edição da Lei Complementar estadual n. 137, de 1º de abril de 2022, que incluiu o art. 13-D no texto da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado do Tocantins (PGE/TO). Desse modo, foi prevista na estrutura organizacional da instituição como uma de suas subprocuradorias, a saber: a Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos.

A CPRAC foi criada com a competência para dirimir conflitos, por meio da mediação e da conciliação – após prévia avaliação quanto à admissibilidade dos pedidos de resolução consensual de conflitos –, entre órgãos e entidades da Administração Pública Estadual; entre esta e a Administração Pública dos Municípios e entre a Administração Pública Estadual e particulares. Outrossim, poderá promover, quando cabível, a celebração de termo de ajustamento de conduta; e ainda propor ao Procurador-Geral do Estado o arbitramento de controvérsias não solucionadas por meio da mediação e da conciliação, quando couber.

Entretanto, a CPRAC ainda não se encontra efetivamente implementada. Segundo informado pela instituição, em resposta à solicitação de informação<sup>113</sup>, a efetiva instalação da câmara ainda depende de prévia regulamentação pelo Conselho dos Procuradores, com a consequente implantação pela gestão do órgão.

Nesses termos, a implementação local de uma política pública de solução de conflitos no âmbito administrativo não se encontra consolidada, mas em desenvolvimento, sendo um dos projetos prioritários do Programa de Gestão Estratégica e Governança da PGE/TO, com previsão para novembro de 2022.

Nesse ínterim, a própria Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, recém criada e em vias de implan-

---

113 Solicitação de informação n. 02326.2022.000023-45, realizada em 1º/6/2022 pela plataforma Fala.BR, da Controladoria-Geral da União.

tação, atuará com a incumbência de “contribuir para o desenvolvimento e a afirmação de práticas e políticas públicas de prevenção de conflitos no âmbito da Administração Pública Estadual”, conforme previsão do artigo 13-D, inciso V, da Lei Complementar estadual n. 20, de 17 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar estadual n. 137, de 1º de abril de 2022.

## 4.2 Câmaras administrativas de conflitos: Região Centro-Oeste

Na Região Centro-Oeste do Brasil, o estado do Mato Grosso permanece sendo o único da região que ainda aguarda a implementação prática de estrutura nos moldes de câmara administrativa de resolução de conflitos, que passou a ser prevista na forma de Central de Conciliação na estrutura de sua Procuradoria, em 2022. Entretanto, já se observa nesse estado, assim como nos demais, uma abertura à política de consensualidade no âmbito administrativo.

### 4.2.1 Distrito Federal

Em resposta à solicitação<sup>114</sup>, o Distrito Federal informou que a Câmara de Mediação e Conciliação (CAMEC) foi criada na estrutura organizacional da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF), quando da edição do Decreto distrital n. 42.094, de 13 de maio de 2021, que aprovou o atual regimento interno da PGDF. No âmbito da CAMEC, encontra-se a Câmara de Conciliação de Precatórios (CACOP), instituída pelo Decreto distrital n. 38.642, de 23 de novembro de 2017, e regulamentada pela Portaria n. 454, de 15 de agosto de 2018.

Atualmente, segundo informado pela Procuradoria, as atividades desenvolvidas pela CAMEC encontram-se restritas às desempenhadas pela Câmara de Precatórios, quais sejam, celebração de acordos diretos, mediante deságio, com titulares de precatórios abrangidos pelo disposto no §1º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Nesse íterim, conforme esclarecimentos prestados, desde o primei-

---

114 Solicitação de informação n. 00020000065202231, de 6/6/2022, protocolizada perante o e-SIC (Serviço de Informação ao Cidadão) do Distrito Federal.

ro edital, em setembro de 2018, já foram realizados sete chamamentos de acordo direto de precatórios, totalizando aproximadamente 10.020 (dez mil e vinte) propostas recebidas e 8.249 (oito mil, duzentos e quarenta e nove) propostas habilitadas para realização do acordo, encontrando-se em curso, à ocasião, o oitavo chamamento de acordo direto. Não foram disponibilizadas informações públicas quanto à estimativa de economia de recursos públicos, pela atuação da CAMEC.

Havia ainda, no âmbito da PGDF, a Câmara Permanente de Prevenção e Resolução de Conflitos Fundiários do Distrito Federal, criada pelo Decreto distrital n. 38.023, de 23 de fevereiro de 2017, e regulamentada pela Portaria PGDF n. 133/2017, a quem competia a mediação e a resolução extrajudicial de conflitos relacionados à Regularização Fundiária Urbana (REURB), de que tratou a Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016.

Como esclarece o Procurador-Chefe da Procuradoria do Contencioso em Matéria de Meio Ambiente e Patrimônio Urbanístico e Imobiliário, com a revogação tácita do referido decreto distrital, a câmara fundiária não mais se encontra na estrutura da PGDF<sup>115</sup>.

## 4.2.2 Estado de Goiás

No estado de Goiás, a Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem (CCMA) foi instituída pela Lei Complementar estadual n. 144, de 24 de julho de 2018, na estrutura da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás (PGE/GO),

---

115 Elucida o procurador responsável que, após a conversão da Medida Provisória n. 759/2016 na Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, deixou de haver exigência de que a câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos estivesse estruturada no âmbito dos órgãos de Advocacia Pública, podendo, inclusive, passar a integrar os próprios órgãos administrativos afetos à matéria. Deste modo, no Distrito Federal, o Decreto n. 38.023/2017 foi tacitamente revogado pelo Decreto n. 39.629, de 15 de janeiro de 2019, ao instituir o Comitê de Mediação de Regularização Fundiária do Distrito Federal como instância responsável pela promoção da conciliação e da mediação em conflitos fundiários do interesse do Distrito Federal. Ao dispor sobre a Regularização Fundiária Urbana (REURB) no Distrito Federal, o Decreto n. 42.269, de 6 de julho de 2021 previu, inclusive, a possibilidade de remessa dos autos ao mencionado comitê de mediação em processos de REURB e demarcação urbanística, na forma dos arts. 20 e 53, que versam sobre a composição extrajudicial de conflitos.



iniciando suas atividades em dezembro de 2018, segundo resposta à solicitação de informação<sup>116</sup>.

A CCMA tem atuação bastante diversificada, prevendo a lei estadual competência para atuação judicial e extrajudicial, entre órgãos e entidades integrantes da administração pública estadual, contratos e particulares.

É facultada ainda a submissão à câmara de conflitos envolvendo o estado de Goiás, por outros entes federados (União; demais Estados; Distrito Federal; Municípios) e respectivas entidades da administração indireta, em qualquer nível federativo (autarquias e fundações públicas; empresas públicas e sociedades de economia mista municipais, estaduais, distritais ou federais), visando à composição extrajudicial do conflito.

O plexo de atuação envolve todo tipo de conflito administrativo que verse sobre direitos disponíveis e sobre direitos indisponíveis que admitam transação, haja ou não pretensão econômica, no esteio da Lei de Mediação, acompanhada pela LC estadual n. 144/2018. Em termos práticos, é possível a delimitação, havendo restrições orçamentário-financeiras.

Quanto aos temas, a única limitação diz respeito a controvérsias cuja resolução dependa de autorização legislativa, na forma da exceção legal prevista no art. 6º, § 2º, da LC n. 144/2018, no esteio da previsão geral da Lei de Mediação (art. 32, §4º, da Lei federal n. 13.140/2015).

Cabe ainda a celebração de termo de ajustamento de conduta; a atuação em conflitos advindos de indeferimentos, suspensões e cancelamentos de benefícios previdenciários; bem como em questões envolvendo o licenciamento ambiental irregular.

A composição da câmara, como prevista legalmente, é aberta: formada tanto por Procuradores do Estado como por Procuradores da Assembleia Legislativa.

A CCAM também admite, em sua composição, advogados privados, mediante alguns requisitos, tais como: não litigar contra o Estado; possuir pós-graduação em Direito Público e cursos de capacitação em conciliação, mediação e arbitragem; além de prática jurídica de pelo menos dois anos.

Na prática, a despeito da previsão normativa, a atuação da câmara

---

116 Trata-se da solicitação de informação n. 2022.0606.145441-48, realizada em 6/6/2022, perante o Serviço de Acesso à Informação do estado de Goiás.

ainda se mantinha restrita aos Procuradores de Estado, segundo relatou a Procuradora Cláudia Marçal, em evento compartilhando a experiência do estado de Goiás<sup>117</sup> (Souza, 2020).

Inclusive, segundo informado pela instituição no questionário de dados, atualmente, a CCMA é composta por apenas uma Procuradora do Estado, como permite a legislação local, capacitada especificamente para a função e atuando com exclusividade na câmara.

Pelas competências previstas na legislação estadual, os Procuradores e integrantes da câmara podem celebrar acordos de até 500 (quinhentos) salários-mínimos. Acima disto e até o patamar de 5 (cinco) mil salários-mínimos é necessária autorização do(a) Procurador(a)-Geral do Estado para a celebração do acordo. Em se tratando de autocomposições que excedam a este valor de 5 (cinco) mil salários-mínimos, a legislação local impõe como requisito a autorização prévia do próprio Governador do Estado.

Tal exigência pode ser até criticável, por tolher a autonomia dos Procuradores de celebrar acordos representando o Estado. Por outro lado, vislumbra-se o escopo de aumentar a segurança jurídica, pois, a depender da relevância e vulto econômico do acordo, estarão chancelados pelo Chefe do Poder Executivo, ou, ao menos, respaldados pelo vínculo hierárquico, no caso do(a) Procurador(a)-Geral.

Como reforça a Procuradora, a legislação estadual é bastante programática, tendo estabelecido a obrigatoriedade de que os procuradores esgotassem as possibilidades de autocomposição extrajudicial, por meio da notificação da parte contrária para manifestar sua intenção em submeter a controvérsia à CCMA, antes do ajuizamento da ação<sup>118</sup>.

---

117 No evento “Autocomposição na Advocacia Estadual”, promovido pelo Projeto “Advocacia Pública em Rede”, organizado pelo FONACE (Fórum Nacional dos Centros de Estudos e Escolas das PGE’s e PGDF) e pela RENAAP (Rede Nacional de Autocomposição da Advocacia Pública), realizado em 7 de dezembro de 2020, sob a coordenação da Procuradora do estado do Paraná, Leila Cuéllar, foram apresentadas algumas das experiências das câmaras administrativas dos Estados de Alagoas, Goiás, Pará, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, pelos respectivos procuradores coordenadores (Fonace, 2020).

118 Trata-se, quase, de uma ampliação do conceito de interesse de agir, nas ações envolvendo a Fazenda Pública Estadual, estabelecendo o legislador estadual a passagem pelas câmaras como *condição de admissibilidade* nas ações judiciais contra a Fazenda Pública. Se o dispositivo for observado na prática, terá o condão de racionalizar bastante o

Além disso, a legislação estadual também impõe a prévia autorização pelo(a) Procurador(a)-Geral do Estado, para a propositura de demanda judicial que figurem, nos polos ativo e passivo, pessoas jurídicas de direito público integrantes da Administração estadual, concomitantemente.

No intuito de romper paradigmas em torno de uma cultura negocial na Administração Pública, foi implantado o Programa “PGE Amiga”, na forma da Portaria GAB n. 440/2019-PGE, de 29 de outubro de 2019.

O início dos trabalhos, comenta a Procuradora, foi centrado em acordos de pequena monta e prazos judiciais extensos. Paulatinamente, já se trabalha com valores mais significativos.

O escopo do Programa visou exprimir o intuito de “proximidade e diálogo entre a administração pública e a sociedade, quebrando os paradigmas existentes de desconfiança, visão burocrática e distanciamento do poder público” (Souza, 2020, n.p.).

Nesse passo, a divulgação, incluindo o procedimento para submissão dos conflitos à câmara, encontra espaço privilegiado na página institucional<sup>119</sup>.

Nos casos em que for submetida a solicitação para procedimento de autocomposição perante a câmara, é feita uma análise jurídica prévia e, em caso de cabimento, um despacho de admissibilidade que acarreta a suspensão da prescrição.

Pela previsão da LC n. 144/2018, os procedimentos de mediação e conciliação devem ser utilizados de modo prioritário, possuindo o procedimento arbitral natureza complementar.

Na prática, segundo informado no questionário, a mediação tem sido utilizada de modo predominante pela CCMA.

Quanto à publicidade, verifica-se que os termos de conciliação, mediação, ajustamento de conduta e sentenças arbitrais são publicados no sítio

---

ajuizamento das ações em que o Estado for parte ativa.

119 Nesse ínterim, a apresentação do Programa PGE Amiga, assim como os passos necessários para a submissão de conflitos à câmara, podem ser conferidos na página da Procuradoria. Disponível em: <https://www.procuradoria.go.gov.br/component/content/article.html?layout=edit&id=2708&Itemid=101>.

da Procuradoria-Geral do Estado<sup>120</sup>, praticando-se o princípio da publicidade de modo diferido.

O pagamento depende da via eleita; sendo pela via administrativa, requer autorização orçamentário-financeira da Secretaria de Estado da Economia, inexistindo verba específica à finalidade, conforme informação repassada no questionário de dados.

Portanto, o pagamento das despesas do acordo a ser celebrado, e mesmo o adimplemento das obrigações de fazer ou não fazer, pela administração estadual, exige a prévia notificação do ordenador de despesa ou do gestor da unidade impactada pela proposta, de modo que a eficácia do acordo está condicionada à sua aquiescência formal. Caso o conflito já esteja judicializado, o pagamento se fará por precatório ou RPV.

Segundo a procuradora Cláudia Marçal, a câmara realiza estudos periódicos para mapear os casos de maior incidência em face do Estado, que possam constituir um campo profícuo para a autocomposição e trabalho das câmaras. Em linhas gerais, envolve matérias relacionadas a: i) contratos administrativos; ii) servidores públicos; iii) desapropriações; iv) responsabilidade civil; v) ambiental; vi) previdenciária; entre outras.

Nesse ínterim, foi constatado, por exemplo, que a maioria das ações nos Juizados da Fazenda Pública são de servidores públicos, envolvendo pequenos valores cujas condenações geram RPV.

Desta feita, mapeados os casos, é possível à câmara desenvolver projetos, a fim de possibilitar a submissão dos temas à autocomposição na esfera administrativa.

Segundo informado pela instituição no questionário de dados, até o mês de junho de 2022, já foram submetidos ao procedimento da câmara 6.508 (seis mil, quinhentos e oito) casos, desde sua instituição.

Desse quantitativo, foi celebrado um total de 1.800 (mil e oitocentos) acordos extrajudiciais, sendo, em âmbito individual, 361 (trezentos e sessenta e uma) resoluções; em sede de acordo individual, porém com repercussões coletivas, 594 (quinhentos e noventa e quatro) resoluções; em sede

---

120 É possível conferir o conteúdo dos termos na página institucional da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás, no link <<https://www.procuradoria.go.gov.br/noticias/2978-terminos-de-acordos,-ajustamento-de-conduta-e-aditivo.html?highlight=>>.

de ajuste repetitivo, conforme art. 19 da LC n. 144/2018, 845 (oitocentos e quarenta e cinco) acordos.

Não foi possível à instituição, contudo, especificar a estimativa de economia de recursos à Fazenda Pública, por meio da atuação da câmara; nem o impacto na redução da judicialização em face do Estado ou das ações por eles propostas.

Em relação ao adimplemento, 4 (quatro) acordos foram descumpridos, conforme análise preliminar, segundo informações repassadas pela instituição, em resposta à solicitação de informações.

A par da economicidade das medidas, um dos pontos mais ressaltados é a celeridade e desburocratização que o procedimento proporciona, a partir da adoção do princípio da informalidade (SOUZA, 2020, n.p.). Conforme informado no questionário de dados, o tempo médio estimado de duração do procedimento gira em torno de 8 (oito meses).

Segundo compartilhado pela procuradora Cláudia Marçal, a partir de dados internos da atuação da câmara estadual, durante o ano de 2020, ao longo da pandemia de covid-19, a média de conclusão dos acordos administrativos foi de 67 (sessenta e sete) dias, a partir da implantação das audiências virtuais; ao passo que um processo na justiça estadual tem levado em torno de 6 (seis) anos e 8 (oito) meses, a título de comparação.

Vê-se, portanto, nesse aspecto, um importante salto de eficiência na forma de tratamento dos conflitos envolvendo a Administração Pública.

Diante do trabalho de atuação das câmaras, a procuradora ressalta a importância de fomentar a capacitação em torno da área; além da formação de banco de dados para a conclusão das análises quanto ao impacto das câmaras.

Em sua percepção, a solução para os desafios relacionados à necessária mudança cultural em torno da excessiva judicialização; do convencimento da sociedade; dos próprios profissionais de direito; da administração e dos órgãos de controle – comuns à maioria dos entes federados –, perpassa pela implementação de políticas internas e externas que incentivem a mudança de comportamento e a maior aproximação da relação entre Estado e cidadãos (Souza, 2020).

Segundo a procuradora Cláudia Marçal, a CCAM se preparava para ampliar a atuação envolvendo a negociação de contratos administrativos e também a arbitragem. Na percepção da Procuradora, a previsão normativa

para utilização de arbitragem é um diferencial, pois poucas câmaras a contemplam em seu bojo.

Nesse íterim, foi editado o Decreto estadual n. 9.929, de 24 de agosto de 2021, regulamentando o uso da arbitragem para a resolução de conflitos em que a administração pública estadual seja parte. Contudo, tal regulamentação tem sido vista com preocupação por parte da doutrina especializada, que reputa inconstitucional o tratamento legal conferido à arbitragem exercida perante a câmara pública de Goiás.

Com efeito, a crítica levantada reside sobretudo em quatro pontos, quais sejam:

1) a impossibilidade de escolha da câmara arbitral nos contratos firmados com o Poder Público estadual, com a inclusão prévia de cláusula compromissória, implicando na submissão obrigatória ao procedimento arbitral perante a CCMA;

2) a vedação legal de recurso ao Poder Judiciário para a obtenção de decisão liminar contra o Poder Público, pela parte contratante, afetando o equilíbrio no tratamento das partes;

3) em caso de condenação da Administração à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, por sentença arbitral, a previsão legal de que qualquer tipo de pagamento será feito por precatório;

4) a previsão de que a própria Administração julgue, por meio de árbitros que sejam Procuradores estaduais, ou servidores públicos vinculados à administração estadual, os contratos dos quais a Administração seja parte, comprometendo a imparcialidade do julgamento<sup>121</sup>.

De fato, ainda que haja expertise técnica por parte de tais árbitros, trata-se de procedimento heterocompositivo, em que há decisão adjudicatória, diferente do que ocorre na celebração de autocomposição, como conciliação ou mediação.

Portanto, o fato de o árbitro ser agente público com vínculo hierárquico junto à administração, a ser indicado pelo Procurador-Geral (cargo político),

---

121 No Curso de formação em Mediação e Arbitragem na Administração Pública, promovido pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), em junho de 2022, ministrado por Gustavo Justino de Oliveira, a questão é debatida na aula 3: "Arbitragem nos estados envolvendo Administração Pública". Disponível no link: [https://www.youtube.com/watch?v=6Fsq\\_Sr\\_cXg&list=WL&index=19](https://www.youtube.com/watch?v=6Fsq_Sr_cXg&list=WL&index=19).

invariavelmente macula a imparcialidade necessária à prolação da decisão, ainda que haja atuação exclusiva do Procurador na função de árbitro e previsão legal de impedimentos; devido, na verdade, à ausência de independência por parte do julgador.

### 4.2.3 Estado do Mato Grosso

A Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso (PGE/MT) recebeu alterações, pela Lei Complementar estadual n. 288, de 13 de dezembro de 2021, passando a prever a criação da Câmara Administrativa de Solução de Conflitos (CASC), em seus arts. 21-A, 21-B e 21-C. Assim, a efetiva implementação da CASC do estado do Mato Grosso aguarda regulamentação por ato do Procurador-Geral do Estado, que fixará os limites e os critérios para as composições a serem celebradas.

Nesse ínterim, a Procuradoria do Estado informou<sup>122</sup> que, conquanto não haja uma “política” de solução consensual de conflitos no âmbito administrativo – no sentido de parametrização ou meta pré-definida –, existe como que uma tendência, ou abertura do Estado, em torno da consensualidade. Tal pode ser verificado, sobretudo, pela celebração dos diversos acordos que vem sendo firmados, geralmente, por iniciativa dos interessados, em casos individuais ou coletivos, isto é, envolvendo associações e sindicatos, ou órgão afim.

Desse modo, ressaltam que, por não haver forma pré-estabelecida, a solicitação pode ser feita oralmente ou por escrito, no bojo de algum processo administrativo ou judicial, ou mesmo extra-processo.

Nesse sentido, enumera os diversos assuntos que vêm sendo recorrentes, em matéria de consensualidade na Administração Pública do estado do Mato Grosso, tais como: i) concursos públicos; ii) direito de servidores e quitação de passivos; iii) repetição de indébito tributário; iv) concordância com a extinção coletiva de ações contra o Estado sem imposição de honorários aos particulares; v) desapropriações; e vi) reintegrações de posse etc.

Ressalta ainda, no plano fiscal, a possibilidade de negociação adminis-

---

122 Solicitação de informação n. 324132, apresentada em 6/6/2022 ao Serviço de Informação ao Cidadão da Controladoria-Geral do Estado do Mato Grosso.

trativa, com benefício ou não, dos débitos inscritos na dívida ativa<sup>123</sup>.

Assim, destaca os programas que concedem benefícios de remissão de juros, multa e extensão para parcelamento dos débitos, tais como os previstos na Lei estadual n. 10.026, de 27 de dezembro de 2013, e Lei estadual n. 10.579, de 07 de agosto de 2017; e ainda no Decreto estadual n. 905, de 28 de abril de 2021, visando oferecer aos contribuintes do Estado condições para liquidar créditos, tributários ou não, espontaneamente denunciados pelo devedor, em discussão administrativa ou judicial.

Menciona também, nessa mesma temática, o programa REVISA, que permite a revisão de atos administrativos e oferecimento antecipado de bens e direitos à garantia extrajudicial do débito, por meio de protocolo de requerimento feito perante a PGE/MT, evitando a distribuição de ações judiciais e corrigindo possíveis erros do débito inscrito na dívida ativa, na forma da Resolução n. 100/PPGE/2021.

Por fim, no plano do processo legislativo, destaca a Lei estadual n. 11.305, de 28 de janeiro de 2021, que trata do “acordo direto” com credores de precatórios do Estado, na forma dos artigos 97, § 8º, III e 102, § 1º, do ADCT; e ainda o Projeto de Lei estadual n. 514/2020, de autoria do Deputado Xuxu Dal Molin, da Assembleia Legislativa de Mato Grosso, que cria a “transação tributária estadual”.

Ressalva, contudo, que, em ambos os casos, não há menção expressa de instituição ou tramitação em “câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos”.

#### 4.2.4 Estado do Mato Grosso do Sul

Pela Resolução PGE n. 242, de 30 de junho de 2017, a Procuradoria-Geral do Estado do Mato Grosso do Sul (PGE/MS) criou, em seu âmbito, a Câmara Administrativa de Solução de Conflitos (CASC), dando curso ao seu planejamento estratégico.

Posteriormente, esta foi alçada à condição de órgão de atuação institucional da PGE/MS, pela Lei Complementar estadual n. 288, de 13 de dezem-

---

123 Segundo destacado na resposta formulada à solicitação de informação, os débitos podem ser negociados na sede da PGE/MT, Ganha Tempo e Agefaz distribuídos pelo Estado de Mato Grosso e pelos atendimentos remotos via whatsapp e e-mail.



bro de 2021, que alterou a Lei Orgânica da instituição (Lei Complementar estadual n. 95, de 26 de dezembro de 2001), sendo recentemente regulamentada pela Resolução PGE n. 362, de 26 de janeiro de 2022.

Conforme constou em seu ato de constituição, a CASC tem por objetivo a busca da solução de conflitos administrativamente, em áreas a serem definidas pelo Procurador-Geral do Estado, tendo como parâmetro, conforme o caso, o posicionamento jurisprudencial sobre o tema, bem como os Pareceres emitidos pela Procuradoria-Geral do Estado.

Portanto, segundo informado no questionário de solicitação de dados<sup>124</sup>, a CASC tem atuação ampla, em demandas de direito patrimonial disponível e direitos indisponíveis que admitam transação, haja ou não pretensão econômica, envolvendo a Administração estadual e seus órgãos, autarquias e fundações; não havendo uma delimitação prévia (em abstrato) dos temas a serem trabalhados – exceto, pela exclusão da matéria tributária de seu âmbito de atuação inicial.

Conforme notícia veiculada na página da instituição, a primeira sessão realizada pela CASC ocorreu em maio de 2018, compondo o primeiro acordo consensual de conflito realizado perante o órgão.

Trata-se de um parcelamento administrativo de indenização fixada judicialmente, no bojo de ação reivindicatória movida pelo Estado em face de empresa condenada pela ocupação irregular de imóvel público, após a imissão do Estado na posse do bem.

O processo judicial encontrava-se na fase de cumprimento de sentença, quando a requisição administrativa para parcelamento dos débitos foi realizada pela empresa, sendo o pedido encaminhado para atuação consensual na CASC, restando então convencionado o pagamento da dívida em 48 (quarenta e oito) vezes.

Realizando uma leitura acerca do interesse público subjacente ao conflito, é inegável a necessidade de imissão do Estado na posse do bem, já efetivada por força de decisão judicial, mostrando-se a indenização como medida de justiça e recomposição pelo uso irregular do bem, por empresa que ostenta capacidade financeira e finalidade de obtenção de lucro.

---

124 Trata-se da solicitação de informação n. 02789.2022.000283-64, cadastrada em 6/6/2022, pelo Serviço de Acesso à Informação do Estado do Mato Grosso do Sul.

Não obstante, há também interesse social no princípio da preservação da empresa, geradora de riqueza e trabalho no cenário econômico nacional, pelo que a flexibilidade discricionária nas possíveis formas de cumprimento ou compensação da dívida se justifica.

Apesar da informação de que não há delimitação de temas, na forma anteriormente explicitada, as notícias amplamente veiculadas no site da instituição dão conta de que a atuação da CASC, até o momento, fortaleceu-se principalmente em duas áreas, quais sejam: demandas de saúde e conciliação de precatórios.

Assim, desde o início das atividades, a Secretaria de Estado de Saúde (SES) já sinalizou interesse em firmar parceria com o órgão, visando à implementação de mecanismos consensuais de solução de conflitos para a redução dos crescentes índices de judicialização na área da saúde.

Nesse íterim, em outubro de 2019, foi firmado convênio com a Secretaria de Saúde e a Defensoria Pública Estadual, com o intuito de estabelecer a mútua cooperação entre as instituições, visando à formalização de acordos administrativos na área da saúde.

O projeto piloto deu bons resultados, tendo sido disponibilizados por meio do convênio 8.784 (oito mil, setecentos e oitenta e quatro) unidades de medicamentos contemplando 76 (setenta e seis) pacientes somente de Campo Grande, somente no período de janeiro a junho de 2020, segundo dados divulgados.

A atuação da CASC consiste em estabelecer a intermediação entre a Defensoria Pública e a Secretaria Estadual de Saúde, nos casos encaminhados pela Defensoria, conforme os documentos solicitados. Após a análise técnico-jurídica, a SES autoriza o atendimento administrativo do pedido, indicando o prazo de cumprimento da obrigação.

Desse modo, a necessidade pode ser suprida de maneira muito mais célere, em relação ao processo judicial. Se o caso estiver judicializado, o acordo é levado a juízo, para homologação judicial e extinção do processo.

Pelos relatos divulgados, a população assistida ficou positivamente impactada pelo atendimento do serviço prestado, sobretudo durante a pandemia de covid-19, um delicado período para a saúde pública.

Nesses termos, os benefícios destacados pela atuação da câmara compreendem a logística, celeridade, economia e desburocratização,

com impactos favoráveis na desjudicialização da saúde.

A partir dos resultados positivos, o convênio foi renovado, em outubro de 2021, pretendendo agora investir na ampliação do atendimento para as macrorregiões do estado.

A outra frente na qual a CASC da PGE/MS tem trabalhado consiste nos acordos diretos em precatórios, com deságio praticado de 5% (cinco por cento) a 40% (por cento), a depender do valor do crédito atualizado.

Desde 2018, já foram lançados 4 (quatro) editais de chamamento de credores para acordo direto, com economia de R\$ 66.381.000,00 (sessenta e seis milhões e trezentos e oitenta e um mil reais) aos cofres públicos, segundo informações veiculadas na imprensa.

O número de acordos realizados nesse período foi de 5.668 (cinco mil, seiscentos e sessenta e oito), conforme informado pela instituição, em resposta ao questionário de dados.

Atualmente, encontra-se em curso o 5º edital de convocação de credores para realização de acordo direto em precatório<sup>125</sup>.

Segundo informado pela instituição, a atuação da CASC da PGE/MS se dá, principalmente, por meio da negociação direta. A conciliação e mediação também estão previstas como procedimento autocompositivo, sendo conduzidas por Procuradores de Estado, especializados na área de métodos adequados de solução de conflitos.

Nos casos de acordos firmados em torno de obrigações de pagar pelo estado, em alguns casos o pagamento é realizado na via administrativa, existindo verba afetada para esta finalidade, segundo informado no questionário de dados. Todavia, o mais usual é que o pagamento se dê mediante precatório ou RPV, necessitando, nesse caso, de homologação judicial do acordo.

Não obstante sejam especializados, os procuradores de estado que atuam em procedimentos autocompositivos perante a câmara não o fazem com exclusividade, não havendo impedimento para atuarem no contencio-

---

125 Assim, verificam-se os diversos editais de transação por adesão que a instituição tem organizado. Além dos editais para negociação direta em pagamento de precatórios, encontra-se atualmente em curso o edital para acordo referente à isenção de imposto de renda por motivo de doença especificada em lei, na forma de transação por adesão, segundo se verifica na página da instituição. Disponível em: < <https://www.pge.ms.gov.br/servicos/casc/pge/> >.

so – exceto nos casos em que participarem em processo administrativo e/ou judicial em defesa dos interesses da Administração Pública, nos respectivos processos em que presentes as mesmas partes.

As demais ações realizadas pela CASC da PGE/MS parecem não ser expressivas, ao menos em termos quantitativos. Segundo informado pela instituição, em 2022 foram realizadas apenas 3 (três) autocomposições extrajudiciais. Nesse passo, não é possível, segundo a própria instituição, afirmar que houve um impacto significativo na redução da judicialização em face do estado.

Apesar disso, a CASC da PGE/MS parece estar no caminho para uma efetiva expansão das atividades desenvolvidas, em torno de uma adequada política de solução consensual de conflitos administrativos, uma vez que já atuam com especialização e adequada estrutura.

### 4.3 Câmaras administrativas de conflitos: Região Nordeste

A Região Nordeste apresenta uma aparente disparidade entre os estados, no tocante à efetividade das iniciativas de consensualidade em matéria administrativa, semelhante ao que ocorre na Região Norte do país, exposta anteriormente.

Assim, conforme o levantamento atualizado, a região já conta com três estados em efetivo desenvolvimento das atividades nas respectivas câmaras administrativas de prevenção e resolução de conflitos, sendo estas mais consolidadas nos estados de Pernambuco e Alagoas, e recentemente implementada no Ceará.

Outrossim, há estados que já previram as câmaras administrativas em suas legislações – alguns, até, há um tempo razoável, como no caso da Bahia –, mas que ainda dependem de regulamentação, ou de efetiva implementação de suas estruturas, como ocorre também no Piauí, onde a câmara foi criada em 2021.

Por outro lado, estados como a Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe, não possuem câmaras administrativas previstas, nem implementadas – embora apresentem, em algum grau, alguma iniciativa estatal em torno da consensualidade em matéria administrativa. Já no estado

do Maranhão não se verificou nenhuma iniciativa aparente e relevante, em matéria de consensualidade administrativa.

Vejamos, assim, a situação dos estados da Região Nordeste.

### 4.3.1 Estado de Alagoas

Este seria um dos estados pioneiros, no âmbito das Procuradorias estaduais, a estruturar câmara administrativa de conflitos, denominada Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (CPRAC) da Procuradoria-Geral do Estado de Alagoas (PGE/AL), sendo, portanto, um dos precursores no fomento do uso da resolução consensual dos conflitos pela Administração.

Assim, em 2018, foi designada comissão de procuradores incumbidos de esboçar o arcabouço normativo que viabilizasse o funcionamento da câmara, resultando na edição da Lei Complementar estadual n. 47, de 27 de abril de 2018, a qual, alterando a Lei Orgânica da PGE/AL (Lei Complementar estadual n. 7, de 18 de julho de 1991), criou, em sua estrutura, a referenciada CPRAC. Em seguida, foi editado o Decreto estadual n. 64.050, de 11 de fevereiro de 2019, regulamentando o procedimento administrativo a ser observado nas demandas sujeitas à competência da câmara; tendo sua atuação iniciado, de fato, em outubro de 2019, quando foi efetivamente estruturada a câmara.

Segundo Alysson Paulo Melo de Souza, Presidente da CPRAC, “esses diplomas normativos tiveram muita inspiração no modelo da PGE do Rio Grande do Sul, estado pioneiro na criação desses ambientes no âmbito da advocacia pública” (Souza, 2020).

A apresentação da estrutura de funcionamento e experiências da CPRAC da PGE/AL foi realizada por seu Presidente, no evento já referenciado “Autocomposição na Advocacia Estadual”, promovido pelo FONACE (2020). Nesses termos, a composição da CPRAC é *sui generis*, por ter como membros efetivos, em sua composição, membros de outras secretarias do alto escalão do governo (Gabinete Civil, Secretaria da Fazenda e Secretaria de Planejamento, Gestão e Patrimônio); além do presidente, Procurador do Estado, os quais atuam como conselheiros e participam dos processos negociais, a depender dos interesses envolvidos.

Desse modo, sua participação visa conferir “mais efetividade aos pro-

cedimentos de autocomposição cujas questões debatidas tenham pertinência temática com as mencionadas Secretarias”, apresentando maior relevância nos procedimentos que empregam a negociação como método de autocomposição (Souza, 2020). Todavia, o papel de mediador/conciliador é reservado aos procuradores de Estado, sendo atribuição exclusiva, na forma do disposto no art. 4º do Decreto n. 64.050/2019.

Conforme informado na resposta à solicitação de informações<sup>126</sup>, atualmente, a CPRAC possui apenas um Procurador do Estado atuando – o qual responde pela presidência da câmara –, e que, quando atua como mediador e conciliador, está impedido de atuar em processos judiciais correlacionados.

O procedimento perante a CPRAC pode ser provocado tanto pelos interessados quanto iniciado de ofício, sendo a submissão do conflito facultativa, cabível na forma e casos previstos no Decreto.

Dessa forma, a competência da câmara é ampla, abrangendo os órgãos e pessoas jurídicas da Administração Pública estadual direta e indireta (conflitos internos dentro do próprio ente estatal); bem como particulares (cidadãos), nos conflitos envolvendo a administração pública estadual direta e indireta; e ainda, facultativamente, os municípios do Estado, por seus órgãos, autarquias e fundações, em conflitos envolvendo o Estado ou outros municípios; nos moldes do disposto no art. 5º do Decreto estadual n. 64.050/2019 e arts. 25-F e 25-Q da Lei Orgânica da PGE/AL, alterada pela LC estadual n. 47/2018.

Abrange ainda a promoção de termo de ajustamento de conduta (TAC), quando cabível, e acordo direto em sede de precatórios; atuando também na prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos e compensação tributária.

Como de praxe, são excluídas da competência da câmara controvérsias que dependam de autorização legislativa, além de pretensões contrárias à(s)/ao(s): i) orientação jurídica formal da PGE/AL; ii) decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade; iii) enunciados de súmula vinculante; iv) acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; v) enunciados das súmulas do STF em matéria

---

126 Solicitação de informação n. 964/2022, protocolizada em 7/6/2022 perante o e-SIC (Serviço de Informação ao Cidadão) do estado de Alagoas.

constitucional e do STJ em matéria infraconstitucional; vi) orientação do plenário ou do órgão especial do STF ou do STJ; e vii) enunciado de súmula de tribunal de justiça sobre direito local.

Os métodos de autocomposição empregados pela câmara são tanto a conciliação e a mediação – prioritariamente nos conflitos envolvendo órgãos e municípios, a serem conduzidas exclusivamente por Procurador de Estado credenciado e capacitado –; quanto a negociação direta, utilizada preferencialmente nos conflitos envolvendo a Administração Pública e particulares (arts. 7º e 19 do Decreto estadual n. 64.050/2019), sendo este último o mais empregado, segundo informado na resposta à solicitação de informações.

Nesse mesmo escopo, a transação por adesão, prevista na legislação local, também estava em fase de implementação; entretanto, segundo informado, não havia sido concluído nenhum projeto de transação por adesão, até o momento.

Havendo consenso entre as partes, o acordo é reduzido a termo, constituindo título executivo extrajudicial.

Em caso de obrigação de pagar por parte da Administração, os termos deverão indicar a previsão dos recursos orçamentários que assegurem o pagamento, em se tratando de conflitos preventivos (sem judicialização). Nos conflitos judicializados, o pagamento segue o regime de precatórios, segundo informado pelo órgão.

Conforme constou no questionário de dados, a maioria dos conflitos tratados na CPRAC dizem respeito a questões já judicializadas. No momento, tramitam no âmbito da câmara 48 (quarenta e oito) processos, tendo sido firmados e homologados 20 (vinte) acordos em 2020; 22 (vinte e dois), em 2021; e 11 (onze), em 2022, até o presente momento.

O tempo médio de duração do procedimento não foi possível estimar, variando de acordo com a complexidade. Também não foi possível precisar o índice de cumprimento dos acordos, porém, acreditam ser baixo o percentual de descumprimento.

Quanto ao tipo de publicidade conferida, a CPRAC comunica mensalmente, mediante ofício, ao Tribunal de Contas, bem como à Assembleia Legislativa do Estado, quais os acordos firmados, disponibilizando-os aos cidadãos, em caso de solicitação específica. Os autos processuais são eletrônicos, possuindo ferramenta de acesso externo.

Entretanto, ressalvam, as informações trazidas à mesa de negociação são mantidas em caráter confidencial, até a conclusão exitosa do procedimento, considerando-se como exigência da boa-fé que deve reger a atuação das partes, em ambiente de consensualidade cooperativo.

De acordo com o procurador, as matérias objeto das autocomposições na câmara administrativa do Estado de Alagoas tem sido as mais diversas, não havendo, segundo informado, nenhum tipo de delimitação prévia específica.

Por exemplo, como mencionado pelo coordenador, em matéria de responsabilidade civil, nos casos com decisão judicial, os procuradores têm empregado a teoria de negociação de Harvard, no escopo de identificar os interesses das partes no processo negocial, de modo a propiciar o estabelecimento de critérios de legitimidade para acordos sensatos, a partir dos quais podem ser cunhadas opções “criativas” de acordo, que satisfaçam as expectativas legítimas das partes, no maior grau possível.

Desse modo, o fator “tempo” foi identificado como relevante para a maioria das partes, de modo que acordaram transigir para receber uma parte do valor, com preferência no pagamento; deixando, assim, de incidir juros e correção monetária, e reduzindo o montante geral da condenação para a Fazenda Estadual.

Um caso relevante da atuação da câmara de Alagoas ocorreu em uma ação civil pública movida pela Defensoria, em relação a uma escola estadual para alunos portadores de autismo e deficiência intelectual, objetivando a regularização de problemas de acesso para ingresso dos alunos no local.

Segundo descreve o procurador, houve a visita “*in loco*” e, em seguida, a câmara reuniu-se com a Defensoria e a Secretaria de Educação, a fim de criar opções de acordo, a partir da compreensão do problema, viabilizando a celebração da obra. Nesses termos, o acordo foi firmado e devidamente cumprido, em um claro exemplo de cidadania, diante da atuação da câmara administrativa estadual, que viabilizou políticas públicas e concretizou direitos sociais de pessoas hipossuficientes.

Outro caso de atuação da câmara administrativa para a realização de políticas públicas, concretizadoras de direitos fundamentais, consistiu na intermediação para a realização de acordo entre a Secretaria Estadual de Prevenção de Violência (SEPREV) e o Ministério Público.

No caso, os conflitos estavam relacionados ao cumprimento de sen-



tenças que impunham uma série de medidas nas unidades de internação de menores administradas pela Secretaria de Estado. Com efeito, os processos judiciais já se arrastavam há mais de dez anos, devido às dificuldades surgidas para a interpretação e cumprimento das determinações contidas nos comandos judiciais, pela Secretaria de Estado.

Assim, a partir da ampliação do diálogo entre os representantes da Secretaria de Estado e do MPE, tornou-se possível estabelecer um consenso a respeito das medidas ainda pendentes de cumprimento, de modo a encerrar definitivamente os processos judiciais.

Um caso destacado de atuação preventiva da câmara ocorreu na negociação realizada entre o Instituto do Meio Ambiente (IMA) do Estado e a Braskem S/A, devido aos danos ambientais que a exploração contínua de sal-gema pela indústria gerou, em área relevante da cidade de Maceió, que estava afundando. Assim, a autarquia estadual foi forçada a desocupar o imóvel onde há anos funcionava, por força da instabilidade do solo que atingiu a área.

No compromisso firmado, a Braskem obrigou-se a custear a realocação temporária e a longo prazo da sede do IMA, comprometendo-se a arcar com gastos de aluguel, mudança, reforma e aparelhamento da nova sede. Desse modo, foi assegurada indenização do valor de imóvel pertencente ao Estado, localizado na referida área atingida pelo grave problema geológico; com aquisição de outro imóvel, em local diverso, a fim de viabilizar a realocação adequada da autarquia estadual, com a consequente continuidade do serviço público.

Na esfera institucional, o procurador destaca a resolução em sede administrativa de conflito entre dois municípios, que há mais de dez anos disputavam judicialmente titularidade por parcela do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) decorrente de exploração de gás natural pela Petrobrás, já que não se chegava a um consenso acerca de qual Município sediava a unidade de processamento.

Dessarte, mediante a participação dos prefeitos, pelo estabelecimento da comunicação adequada entre as partes, gerando reflexão, o processo de mediação foi bem-sucedido, proporcionando a pacificação do conflito.

Conforme constou no questionário de dados, acredita-se que a implantação da câmara trouxe diversas vantagens para a administração pública alagoana, tendo como reflexo os diversos processos exitosos no âmbito da câmara.

Na avaliação do procurador, a despeito do pouco tempo de existência e

das dificuldades inerentes à “novidade” do tema, a CPRAC tem atuado com relevância e eficácia, gerando benefícios econômicos diretos e indiretos, com economia aos cofres públicos que vão desde a redução do montante de condenações até o ingresso de receitas.

Assim, segundo informado pelo Procurador Presidente da CPRAC, em resposta no questionário de dados, os ativos financeiros recebidos por meio dos acordos firmados pela câmara alcançaram a cifra de R\$ 11.156.354,76 (onze milhões, cento e cinquenta e seis mil, trezentos e cinquenta e quatro reais e setenta e seis centavos); em 2021, de R\$ 26.513.099,40 (vinte e seis milhões, quinhentos e treze mil, noventa e nove reais e quarenta centavos).

Em sua percepção, seria um resultado expressivo, considerando que Alagoas é um dos menores estados da federação, com claras limitações do ponto de vista arrecadatório. E não apenas considerando o aspecto financeiro, como também a dimensão social, embutida na maior aproximação do cidadão com o poder público e diálogo direto com a sociedade, numa dinâmica cooperativa de resolução de conflitos, em uma perspectiva dialógica e democrática.

No entendimento do Procurador, é necessário investir e aparelhar a estrutura institucional, para que avance na geração de resultados positivos<sup>127</sup>, o que passa por um trabalho de “convencimento da gestão pública acerca dos benefícios da utilização de métodos alternativos/adequados de resolução de conflitos” (Souza, 2020, n.p.).

### 4.3.2 Estado da Bahia

A Procuradoria-Geral do Estado da Bahia (PGE/BA) informou<sup>128</sup> que as Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos da Administração Pública Estadual, previstas em sua Lei Orgânica (Lei

---

127 Nesse passo, foi divulgada a assinatura de termo de cooperação entre a PGE/AL e o Tribunal de Justiça do estado, para a instalação de Centro Judicial de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc) na sede da Procuradoria, com o intuito de facilitar a realização de acordos em demandas envolvendo a Fazenda Pública Estadual; em um primeiro momento, na fase pré-processual, avançando posteriormente para processos já judicializados. Segundo consta na notícia, esse seria o primeiro Cejusc ligado à Fazenda Pública. Cf. PGE terá unidade do Judiciário para solução de conflitos (Agência Alagoas, 2020).

128 Solicitação de informação n. 2642450, promovida perante a Ouvidoria-Geral do Estado da Bahia, em 7/6/2022.

Complementar estadual n. 34, de 6 de fevereiro de 2009) a partir da Lei Complementar estadual n. 43, de 25 de outubro de 2017, que a alterou, ainda não foram implementadas.

Segundo informado, as referidas câmaras aguardam regulamentação por ato do Chefe do Poder Executivo, nos termos do parágrafo único do art. 21-I da Lei Orgânica da Procuradoria, a qual tem sido objeto de estudos técnico-jurídicos.

Verificou-se, ainda, a partir do estudo de Lacerda (2019, p. 34), a existência de câmara temática em matéria de saúde no estado da Bahia – a Câmara de Conciliação de Saúde (CCS/SESAB) –, que teria iniciado suas atividades em 2016.

Esta consiste em uma bem-sucedida experiência interinstitucional e interfederativa, que reúne diversos órgãos em torno de questões afetas à prestação da saúde, de modo a reduzir os índices de judicialização<sup>129</sup>. A CCS, contudo, é restrita aos municípios de Salvador, encontrando-se vinculada à Secretaria da Saúde do Estado.

### 4.3.3 Estado do Ceará

A Câmara de Prevenção e Resolução de Conflitos (CPRAC), criada pelo Decreto estadual n. 33.329, de 4 de novembro de 2019, foi recentemente implementada, no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado (PGE/CE), a partir da edição da Lei Complementar estadual n. 277, de 14 de fevereiro de 2022, que dedicou à Câmara artigo próprio na Lei Orgânica da Procuradoria.

Em seguida, o Decreto estadual n. 34.563, de 21 de fevereiro de 2022, alterou o Decreto estadual n. 33.329/2019, promovendo ajustes estrutu-

---

129 A Câmara de Conciliação de Saúde (CCS) foi criada a partir do Convênio de Cooperação n. 1/2015, celebrado em 29 de setembro de 2015, entre o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1); o Ministério Público Federal (MPF); a Defensoria Pública da União (DPU); o Tribunal de Justiça (TJBA), Ministério Público (MPE/BA), Defensoria Pública (DPE/BA), Procuradoria-Geral (PGE/BA) e Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (SESAB); além do Município de Salvador, por sua Secretaria de Saúde e Procuradoria-Geral do Município. A câmara atua em questões como oferta de medicamentos, intervenções cirúrgicas, agendamento de exames, dentre outras demandas da área. As informações referentes à atuação da câmara podem estar disponíveis em: <http://www.saude.ba.gov.br/sobre-a-sesab/ccs/>.

rais na câmara, no escopo de otimizar a solução de conflitos no âmbito da Administração, de modo a conferir maior efetividade na prestação do serviço, com potencial de geração de economia aos cofres públicos.

Nesse mesmo sentido, a Portaria PGE n. 021, de 28 de fevereiro de 2022, veio regulamentando o procedimento perante a CPRAC, propiciando o início das atividades da câmara, em 1º de abril de 2022, segundo informado pela instituição no questionário de dados<sup>130</sup>.

Assim, dos estados da Região Nordeste, o Ceará é o que teve a câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos mais recentemente implementada.

Desde o início das atividades, e até a resposta à solicitação recebida, 28 (vinte e oito) casos já estavam em tramitação, sendo 26 (vinte e seis) deles já judicializados. Destes, até o momento, 4 (quatro) processos foram concluídos por meio de acordo, e 1 (um) processo, pela inviabilidade do acordo, segundo as informações fornecidas.

A câmara informou trabalhar todos os tipos de conflitos envolvendo a administração, com objeto passível de autocomposição, não realizando nenhum tipo de delimitação prévia, a não ser, na análise da admissibilidade de cada caso concreto. O mecanismo de autocomposição preferencialmente empregado é a conciliação, sendo predominante a atividade conciliatória. Entretanto, a câmara tem previsão para atuar com o procedimento de mediação ou conciliação, assim como a transação por adesão; não havendo previsão, por ora, quanto à prática da arbitragem.

Segundo a previsão da Portaria PGE n. 021/2022, a atuação nos procedimentos de mediação ou conciliação ocorre: i) em caso isolado, individual ou coletivo (PCI), ii) em caso de demanda de massa (PCM) e iii) em conflito entre órgãos e entidades públicos (PCO). A atuação da CPRAC pode ser provocada por qualquer interessado: pessoas físicas e/ou jurídicas; membros da Magistratura, da Defensoria Pública e do Ministério Público; bem como Procuradores do Estado, via Chefia da setorial, e por determinação de ofício de membro da CPRAC.

As atividades da câmara são conduzidas por procuradores de estado, es-

---

130 Solicitação de informação n. 6077597, protocolizada em 7/6/2022, pelo Serviço de Informação ao Cidadão do estado do Ceará.

pecializados para a atividade, atuando exclusivamente na autocomposição<sup>131</sup>. O tempo médio estimado de duração do procedimento, desde a submissão do caso à câmara até sua conclusão, é de 70 (setenta) dias úteis, somados os prazos estabelecidos na legislação para cada fase do procedimento<sup>132</sup>.

Quanto à publicidade conferida, a PGE/CE informa que a regra é a da publicidade do procedimento, sendo os autos processuais virtuais e de livre consulta pelas partes; ressalvando que “a manifestação sobre a viabilidade da proposta de acordo terá acesso restrito, vedada a divulgação do conteúdo ao público antes da disponibilização da decisão de juízo prévio de admissibilidade” (art. 5º, §2º, Portaria PGE n. 021/2022).

Outrossim, conforme a previsão do art. 9º, parágrafo único da Portaria PGE n. 021/2022, as sessões serão reservadas, de acesso restrito ao público, considerando aspectos de estratégia processual. Por fim, é conferida publicidade ao resultado das autocomposições realizadas, a partir de publicação em meio oficial (art. 11, §1º da Portaria PGE n. 021/2022).

No que concerne ao modo de pagamento das autocomposições realizadas, nos casos que implicarem no reconhecimento da existência de créditos em favor de terceiros, a Portaria PGE n. 021/2022 prevê a solicitação pelo(a) Procurador(a)-Geral do Estado aos órgãos competentes para a respectiva liberação de verba suficiente, com adequação orçamentária (art. 12).

Nos casos envolvendo a administração indireta, ou outro poder do estado, a aprovação e a subscrição do ajuste devem envolver o chefe e o dirigente respectivos, ou autoridade por eles delegada (§1º). Caso o conflito já esteja judicializado, seguirá a sistemática de pagamento via precatório ou RPV, conforme o caso (§2º).

Considerando o curto prazo de desenvolvimento das atividades, não é possível precisar os índices de cumprimento dos acordos firmados; a esti-

---

131 Segundo o art. 2º do Decreto n. 34.563/2022, o Procurador-Geral do Estado indicará até 5 (cinco) procuradores do estado para a composição da câmara, dentre os procuradores estáveis e com, no mínimo, 5 (cinco) anos de exercício no cargo, preferencialmente entre aqueles que possuam formação ou qualificação em mediação e negociação.

132 Segundo informado no questionário de dados, os prazos especificados seriam: fase de admissão – 10 dias úteis; fase de negociação e “julgamento” – 45 dias úteis; fase de conclusão – 15 dias úteis.

mativa de recursos à Fazenda Pública; ou o impacto na redução da judicialização em face do estado.

Em matérias veiculadas, destaca-se o papel social da câmara, em torno da desjudicialização e da racionalização na gestão eficiente no tratamento dos conflitos, ressaltando-se os benefícios da desburocratização; ampliação de canais de relacionamento com o cidadão; celeridade; economia; adequação, eficácia e eficiência na resolução dos litígios envolvendo o estado. Ressente-se, contudo, uma maior disponibilização de informações públicas quanto às formas de acesso à CPRAC, na página institucional da Procuradoria, de modo que haja uma maior difusão do alcance das atividades de atuação da câmara.

Verifica-se, no caso do estado do Ceará, que já havia uma abertura à solução consensual de litígios, antes mesmo da estruturação da câmara administrativa<sup>133</sup>. Desse modo, essa abertura é o primeiro passo para que o ente federado se disponha à criação de estruturas que efetivamente institucionalizem e fomentem a solução consensual de litígios, com outros entes da administração e sobretudo com cidadãos.

#### 4.3.4 Estado do Maranhão

Segundo resposta à solicitação de informação fornecida pela Procuradoria-Geral do Estado do Maranhão (PGE/MA)<sup>134</sup>, não há câmara administrativa de resolução de conflitos estruturada, tampouco prevista em legislação, aguardando algum tipo de regulamentação.

Não foram mencionadas na resposta, nem encontradas em página institucional, iniciativas de projetos, programas ou legislação em torno da implementação de política de consensualidade no estado do Maranhão.

---

133 Em resposta à solicitação de informação realizada por cidadão (*'request'* 5405582), fornecida em 20/4/2020, o estado do Ceará informou que a câmara se encontrava em implementação, na fase conclusiva; e que o atraso teria ocorrido especialmente por conta da pandemia de covid-19. Em conclusão, informou que “independentemente da Câmara, todavia, o Estado tem procedido a acordos pontuais, quando presente o interesse público e existente lastro legal para tanto”.

134 Pedido de informação n. 001266202283, protocolizado perante o Serviço de Informação ao Cidadão do estado do Maranhão, em 7/6/2022.

Assim, o estado do Maranhão parece ser, a exemplo do estado de Roraima, na Região Norte do país, um dos poucos estados brasileiros que ainda não demonstrou nenhum movimento ostensivo em torno da adoção de uma política de solução consensual de conflitos administrativos.

### 4.3.5 Estado da Paraíba

Em resposta à solicitação de informações formulada<sup>135</sup>, a Procuradoria-Geral informou que não há câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos no estado da Paraíba, informando ainda não haver política nesse sentido.

No entanto, ressaltou a existência de uma minuta de projeto de lei, ainda não encaminhada à assembleia legislativa, que estaria em análise por parte do governo do estado, a fim de ser submetida a parecer da PGE/PB.

A despeito de não ter sido comentado na resposta oficial do órgão, constatou-se, a partir da pesquisa de Lacerda (2019, p. 34), corroboradas pelas fontes de domínio público, a existência de duas iniciativas estaduais em torno da consensualidade em matéria administrativa.

Nesse íterim, a Câmara de Conciliação de Precatórios (CONPREC) foi instituída pela Lei estadual n. 10.495, de 16 de julho de 2015, no âmbito da própria PGE/PB, objetivando a realização de acordos diretos em matéria de precatório, com deságio de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito.

Conforme noticiado, a economia gerada para os cofres do Estado ultrapassava os R\$ 100 (cem) milhões de reais, em seis editais de chamamento, somente o último deles contemplando quase cinco mil beneficiários. Para os credores de precatórios, representa uma oportunidade para receberem seus créditos de maneira mais célere.

Já a Câmara de Conciliação e Instrução, que é temática em matéria de licitações, foi criada pelo Ato Governamental n. 5, de 18 de janeiro de 2016, tendo por escopo reavaliar as licitações em curso para compras e contratações de bens e serviços, visando à redução de custos. Composta por mem-

---

135 Solicitação de informação n. 00099.001359/2022-8, realizada em 7/6/2022, pelo Serviço de Informação ao Cidadão do estado da Paraíba.

bros de diversas Secretarias de Estado, Controladoria-Geral e Procuradoria, a Câmara de Conciliação e Instrução foi prevista na estrutura do Poder Executivo Estadual.

Desse modo, constata-se a existência de um movimento estatal em torno da consensualidade em matéria administrativa, inclusive por iniciativa do Poder Judiciário, que, pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), busca ampliar o apoio e colaboração da PGE, no sentido de viabilizar soluções consensuais, que garantam ao cidadão uma resposta mais rápida às suas demandas, conforme matéria divulgada no sítio do Tribunal de Justiça.

### 4.3.6 Estado de Pernambuco

Por meio da Lei Complementar estadual n. 417, de 9 de dezembro de 2019, regulamentada pelo Decreto estadual n. 48.505, de 6 de janeiro de 2020, foi criada, no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado de Pernambuco (PGE/PE), a Câmara de Negociação, Conciliação e Mediação da Administração Pública Estadual (CNCM).

Assim, a câmara foi instalada em janeiro de 2020 e iniciou suas atividades em fevereiro daquele ano, denotando atuação consensual bastante intensa, segundo fontes de domínio público disponibilizadas na página institucional.

Os procedimentos de autocomposição praticados pela câmara, com vistas à redução da litigiosidade administrativa e judicial no âmbito da administração pública estadual, são: a negociação; a conciliação; a mediação e a transação por adesão.

Além de atuar por provocação dos interessados (titulares dos direitos envolvidos ou secretários de Estado vinculados ao conflito), os procedimentos autocompositivos podem ser instaurados de ofício pela CNCM, convidando os interessados à participação – que ficam livres para aceitar, ou não, dentro do prazo proposto no convite.

Segundo matérias veiculadas, não há um rol taxativo de temas, bastando que seja admissível, em tese, a transação.

Questões envolvendo controvérsias na execução de contratos por empresas que prestam serviço ao Estado; disputas entre órgãos públicos ou que envolvam municípios; e ainda demandas de particulares em relação a



atos da administração pública são exemplos de assuntos que podem ser levados à Câmara, via solicitação por meio físico ou eletrônico.

No caso das solicitações recebidas, a câmara analisará o cabimento, podendo indeferir liminarmente a solicitação que se revelar, de plano, desvantajosa ao interesse público; inviável por ausência de pré-disposição das partes na autocomposição ou em razão de impossibilidade jurídica, segundo avaliação discricionária do Procurador-Geral do Estado. É possível ainda à câmara inadmitir o processamento do conflito mediante decisão fundamentada.

Se admitido o processamento, serão realizadas sessões reunindo os interessados na realização da autocomposição.

Caso as partes cheguem a um acordo suficiente para a composição do litígio, este será reduzido a termo e homologado pelo Procurador-Geral do Estado, constituindo título executivo extrajudicial e fazendo coisa julgada administrativa, o que implica em renúncia a todo e qualquer direito objeto da controvérsia.

A Câmara é coordenada por um procurador do estado, sendo composta por outros procuradores designados, servidores da procuradoria ou de outros órgãos e entidades da administração estadual, designados por portaria conjunta; e até por profissionais particulares contratados, em caso de necessidade. Pode também contar com o auxílio de consultores ou peritos, quando o assunto admitir.

Segundo o coordenador da CNCM, o Procurador do Estado Rafael Amorim, o elemento mais importante para que as negociações fluam é que as partes estejam, de fato, predispostas a conciliar. Em um caso prático destacado pelo procurador, envolvendo obra pública, que foi levado à câmara, em março de 2020, pela empresa pública contratante, foi possível obter uma solução negociada, que envolveu a participação do fornecedor, construtor, empresa pública e secretaria de Estado.

Como benefícios destacados pelo procurador, na matéria disponibilizada no sítio institucional, além de evitar a descontinuidade da obra e eventual judicialização, foi garantida a segurança da operação, seu pleno funcionamento e o atendimento do interesse público das comunidades a serem atendidas com a obra, a partir da negociação conjunta, incluindo os diversos atores envolvidos no conflito.

O procurador destacou ainda a vantagem intrínseca da autocomposição, no sentido de que, quando a parte atua ativamente na construção da

solução para o conflito delineado, torna-se mais propensa a cumpri-la, desde que o compromisso esteja bem estruturado e bem definido.

Ao completar dois anos de instalação, a CNCM divulgou um balanço de suas atividades<sup>136</sup>, durante os anos de 2020 e 2021. Assim, informou ter recebido solicitações para atuação em 88 (oitenta e oito) casos, tendo sido admitidos, após análise, 64 (sessenta e quatro) casos para mediação – a maioria referente a regularização de débitos e a disputas em contratos administrativos –, envolvendo 16 (dezesesseis) órgãos estaduais<sup>137</sup>.

Assim, foram realizadas 114 (cento e quatorze) sessões de mediação, no formato virtual – devido às restrições impostas pela pandemia de covid-19 –, envolvendo a atuação de 16 (dezesesseis) procuradores e 2 (dois) assessores técnicos.

Ao todo, 21 (vinte e um) casos foram resolvidos consensualmente, 8 (oito) foram arquivados por negociação infrutífera e os outros 35 (trinta e cinco) ainda estavam em tramitação, quando da divulgação dos dados. Segundo noticiado, os acordos firmados resultaram em uma economia de R\$ 16 milhões (dezesesseis milhões de reais) ao estado de Pernambuco.

O procurador ressalta que, além da importância da economia de recursos gerada aos cofres públicos, a partir da atuação da câmara, esta se constitui como um espaço de diálogo com a administração pública estadual. Deste modo, também há casos de relevância para a administração, sem valor monetário aferível, cujo “destravamento” por meio do diálogo, resultando em acordo, pode favorecer o cumprimento de um contrato ou a prestação de um serviço à população. Para tanto, pondera que a escuta e o respeito à autonomia das partes são fatores preponderantes para o sucesso da conciliação.

Assim, para o coordenador, o resultado da atuação da câmara foi

---

136 Informações sobre o funcionamento da câmara estão disponíveis na página institucional, pelo link: <http://www.pge.pe.gov.br/camaranegociacao.aspx>. Foi realizada, perante o Serviço de Informação ao Cidadão do estado de Pernambuco, a solicitação de informação n. 202246964, mas o questionário de dados não foi retornado com o requerido, apesar da atenção prestada à solicitação pela Ouvidora.

137 Segundo noticiado, desde sua instalação, a CNCM mediu casos ligados às Secretarias de Saúde, de Educação, de Infraestrutura, de Administração, da Mulher, de Defesa Social, de Desenvolvimento Econômico e de Desenvolvimento Agrário; à Secretaria Executiva de Ressocialização; além de outros entes da administração estadual indireta (Pernambuco, 2022).

satisfatório, considerando que o enfoque dado, nesse primeiro momento, foi a resolução de disputas que mereciam intermediação, por sua relevância ou particularidade.

Para 2022, foi divulgado que o planejamento da câmara incluiria a atuação, de maneira mais proativa, na resolução de demandas de massa, contemplando os processos com temas repetitivos e que impactam a Administração Pública<sup>138</sup>.

### 4.3.7 Estado do Piauí

Em resposta à solicitação<sup>139</sup>, a Procuradoria-Geral do Estado do Piauí (PGE/PI) informou que o modelo do sistema multiportas de solução de disputas encontra-se em fase de estruturação pelos órgãos e entidades do poder público estadual piauiense.

Nesse sentido, a PGE/PI alterou sua Lei Orgânica, pela edição da Lei Complementar estadual n. 254, de 14 de janeiro de 2021, a fim de incluir o art. 7-A, criando, em seu âmbito, a Câmara de Prevenção e Resolução de Conflitos Administrativos (CEMAPI). Em regulamentação, foi expedido o Decreto estadual n. 19.980, de 14 de setembro de 2021, bem como a Portaria PGE n. 143, de 15 de setembro de 2021, estabelecendo o procedimento para o deslinde de controvérsias, em sede administrativa, por intermédio da CEMAPI.

---

138 Além da CNCM da PGE/PE, outros órgãos do estado de Pernambuco deram curso a iniciativas de câmaras temáticas de resolução de litígios, a exemplo da câmara de resolução de litígios de saúde (CRLS) da Defensoria Pública do Estado, criada pela Resolução n. 6, de 6 de setembro de 2019, e consolidada pelo convênio firmado em 15 de setembro de 2020, entre a DPE e diversos órgãos, como o Tribunal de Justiça do Estado (TJPE); a Defensoria Pública da União (DPU); a própria PGE/PE e também a Procuradoria-Geral do Município (PGM) de Recife. Também a Comissão Estadual de Acompanhamento dos Conflitos Agrários de Pernambuco (CEACA/PE), instituída recentemente pelo Decreto n. 52.339, de 28/2/2022; e a câmara de prevenção e resolução de conflitos do Ministério Público do Estado, surgida pelo acordo de cooperação técnica MPPE firmado com o Governo, em 09 de outubro de 2018, destinada ao tratamento consensual, nos limites da lei e na defesa do interesse público, de conflitos judiciais e extrajudiciais ocorridos entre o Governo do Estado e o MPPE, recentemente instalada (Pernambuco, 2022).

139 Solicitação de informação protocolizada em 7/6/2022, perante o sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) do estado do Piauí.

Desse modo, embora prevista e regulamentada, tendo definida a forma de desenvolvimento e condução do modelo do sistema multiportas de resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública do Estado do Piauí, a CEMAPI ainda aguarda implementação.

Segundo a resposta fornecida, a procuradoria do estado aguarda que “em breve este importante órgão esteja totalmente à disposição dos órgãos e entes do poder público estadual e, principalmente, de toda a sociedade piauiense”.

A instituição destacou ainda a efetividade dos métodos adequados de resolução de conflitos para as relações que envolvem os entes da Administração Pública e seus administrados, mencionando sua ampla difusão, a nível federal, com a edição de diversos diplomas normativos e de uso comprovadamente benéfico.

Além da CEMAPI, foi mencionada também por Lacerda (2019, p. 34), no âmbito do estado do Piauí, a existência da Câmara Permanente de Resolução Consensual de Demandas em Saúde (CâmaraSUS) do Estado do Piauí, criada pelo Decreto Estadual n. 17.747, de 27 de abril de 2018. A CâmaraSUS fica na estrutura do Poder Executivo, vinculada à Secretaria de Saúde do Estado, tendo por presidente Procurador de Estado designado, e na sua composição membros da Defensoria Pública e da Secretaria de Saúde<sup>140</sup>.

### 4.3.8 Estado do Rio Grande do Norte

Em resposta à solicitação<sup>141</sup>, a Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte (PGE/RN) informou que o estado ainda não estruturou meios alternativos de resolução de conflitos, como câmara de conciliação, mediação e arbitragem, ressaltando que estes meios alternativos de resolução de conflitos estão previstos no PPA (Plano Plurianual) da PGE/RN, relativo ao quadriênio de 2019 a 2023.

Embora não tenha sido expresso na resposta do órgão, foi identificada ainda a Lei estadual n. 10.177, de 21 de fevereiro de 2017, que instituiu

---

140 Foi encaminhada solicitação de informações específica quanto à atuação da CâmaraSUS, no entanto, não houve retorno, nessa parte. Outrossim, não constam informações quanto à atuação desta câmara temática na página da Secretaria de Saúde do Estado.

141 Objeto do protocolo n. 0706202210530188, realizado em 7/6/2022.

a Câmara de Conciliação de Precatórios (CONPREC), regulamentada pelo Decreto estadual n. 29.324, de 28 de novembro de 2019. Não obstante, não constam informações de domínio público a respeito da atuação desta câmara temática. Além disso, desde 2012, o estado também conta com uma exitosa experiência de câmara temática interinstitucional na área da saúde<sup>142</sup> – o SUS Mediado.

Desse modo, constata-se alguma iniciativa estatal em torno da consensualidade em matéria administrativa, sendo esperado que o estado avance, brevemente, em direção à implementação de novas práticas em torno da consensualidade em matéria administrativa, como deixa antever a resposta da PGE/RN.

### 4.3.9 Estado de Sergipe

A Procuradoria do Estado de Sergipe (PGE/SE) esclareceu, em resposta à solicitação de informação<sup>143</sup>, não terem sido estruturadas as câmaras. Em complementação, informou que há, no momento, um estudo inicial de alteração da Lei Orgânica da PGE/SE, pelo qual se cogita a inserção desse método de solução de conflitos no âmbito do estado de Sergipe, asseverando, porém, que este ainda se mostra muito incipiente.

Acrescentou ainda que, em outubro de 2021 foi aprovada a Lei estadual n. 8.911, de 28 de outubro de 2021, versando sobre a possibilidade de transação tributária, que aguarda regulamentação por Decreto estadual. Verifica-se, assim, algum movimento legislativo, em torno da adoção e estruturação de tais métodos, por parte do estado de Sergipe, demandando um maior impulso estatal em torno da consensualidade em matéria administrativa.

---

142 O programa foi constituído a partir de convênio de cooperação técnica entre diversos órgãos, como a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte, a Procuradoria-Geral do Estado, a Secretaria de Saúde do Estado, a Defensoria Pública da União, a Procuradoria Geral do Município de Natal e a Secretaria de Saúde do Município de Natal; servindo de referência para outros estados. Informações podem ser consultadas na página da Defensoria Pública. Disponível em: <https://www.defensoria.rn.def.br/programa/sus-mediado>.

143 Solicitação de informação n. 17964/22-3, protocolizada em 6/6/2022, perante o Sistema de Ouvidorias do estado de Sergipe.

## 4.4 Câmaras administrativas de conflitos: Região Sudeste

A Região Sudeste, ao lado da Região Sul, parecem ser as regiões do país onde a adoção das políticas de consensualidade administrativa, com a efetiva implementação de câmaras autocompositivas em atividade, encontra-se em estágio mais desenvolvido.

Na Região Sudeste, especificamente, enquanto estados como Rio de Janeiro e Minas Gerais despontam na temática, com intensa e crescente atuação consensual e desenvolvimento de suas estruturas, o Espírito Santo dá seu impulso inicial em torno do desenvolvimento da política de consensualidade estatal, com a implementação de sua câmara administrativa, muito bem sistematizada e estruturada.

Já em São Paulo, apesar da importância e porte econômico do estado no cenário nacional, verifica-se que a câmara administrativa foi apenas prevista na Lei Orgânica da Procuradoria estadual, desde 2015, deixando o estado de implementá-la, sem apontar perspectiva.

Desse modo, a impressão que se tem é de que o estado concentrou seus esforços primordialmente no desenvolvimento da arbitragem, como método adequado para a resolução dos litígios administrativos envolvendo os contratos públicos, exercida por meio das câmaras privadas credenciadas.

Assim, vejamos a situação dos estados da Região Sudeste, em torno do atual estágio de implementação de sua política de consensualidade.

### 4.4.1 Estado do Espírito Santo

Recentemente, a Lei Complementar estadual n. 1.011, de 6 de abril de 2022, instituiu a política de consensualidade no âmbito da administração pública estadual direta e indireta, privilegiando a resolução de conflitos pela administração de maneira consensual, sempre que possível, e criando a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos do Espírito Santo (CPRACES), na estrutura de sua Procuradoria-Geral de Estado (PGE/ES).

A câmara iniciou suas atividades em abril de 2022, encontrando-se ainda em um estágio bastante inicial, como se infere do questionário de da-

dos<sup>144</sup>. Até a data da resposta fornecida, apenas 2 (dois) casos tramitavam perante a CPRACES, não tendo sido instaurado nenhum procedimento de mediação ou conciliação.

Dirigida por um procurador de carreira, a câmara tem por objetivo realizar procedimentos extrajudiciais para resolver, ou prevenir, conflitos em que o Estado seja parte, por meio de mecanismos de autocomposição, tais como negociações, conciliações e mediações, dentre outros.

São trabalhados pela câmara todos os tipos de conflitos envolvendo a Administração, excluídas as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessões de direitos que dependam de autorização do Poder Legislativo, bem como pretensões contrárias à orientação jurídico-formal da PGE/ES e à jurisprudência consolidada pelos Tribunais Superiores.

Segundo informado no questionário de dados, os temas são delimitados em conjunto com os Procuradores-Chefes das Procuradorias setoriais, dentre as matérias elegíveis aos procedimentos de autocomposição, notadamente as repetitivas e de repercussão social e interesse público relevantes. Os casos até então trabalhados relacionavam-se à matéria tributária<sup>145</sup>.

A câmara emprega a utilização de “qualquer procedimento extrajudicial que se caracterize pela colaboração de terceiro, de confiança das partes, para a prevenção ou a resolução de conflitos”, como a conciliação e a mediação, como atividade predominante. Prevê também outros métodos, como a transação por adesão; até o emprego de comitês de resolução de disputas e a arbitragem, a serem incluídos como cláusulas nos contratos administrativos, preferencialmente, de maneira escalonada.

A LC estadual n. 1.011/2022 prevê, em linhas gerais, o procedimento de autocomposição conduzido pela CPRACES, porém a utilização das mo-

---

144 Solicitação de informação n. 2022060385, cadastrada em 6/7/2022, perante o Serviço de Informação ao Cidadão, com resposta fornecida em 14/6/2022 pela Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo.

145 Segundo constou na resposta à solicitação, “foram analisados dois casos simples, um relacionado a expedição de certidão positiva com efeito de negativa junto à SEFAZ e o outro análise de pedido de reconhecimento de prescrição tributária, o qual restou inviabilizada a autocomposição em razão do não reconhecimento de transcurso do prazo prescricional pelo Procurador do Estado vinculado”.

dalidades autocompositivas ainda será melhor regulamentada, a partir do regimento interno da câmara, em fase de elaboração, segundo informado no questionário de dados.

As autocomposições são realizadas, em rigor, apenas no âmbito estadual, sendo cabível também com os Municípios, caso aceitem convite. Com particulares, são realizadas, notadamente, nas hipóteses de negociação e na transação por adesão, conforme a resposta fornecida. Em se tratando de conflitos internos entre órgãos e entidades da administração pública estadual direta e indireta, inclusive, caso não cheguem à autocomposição, a legislação prevê o deslinde da controvérsia por meio de parecer com natureza vinculante, emitido pelo Procurador-Geral do Estado.

A atividade de mediador/conciliador é exercida exclusivamente por procurador do estado, segundo a previsão da LC estadual n. 1.011/2022, sendo este especializado para a atividade, assim como o corpo técnico de apoio.

Segundo se infere da resposta da instituição ao questionário de dados, não há atuação exclusiva na autocomposição pelo procurador designado; contudo, este fica impedido de atuar no mesmo feito, administrativa ou judicialmente.

Quanto à publicidade conferida, esta é seguida como regra, sendo públicos os procedimentos de autocomposição e as reuniões; os autos processuais físicos ou virtuais, de livre consulta; e publicados os resultados das autocomposições, mediante homologação do Procurador-Geral do Estado ou em meio judicial – ressalvadas, em todos os casos, as hipóteses de sigilo e assinatura de termo de confidencialidade, segundo resposta fornecida pela instituição.

O pagamento dos acordos pelo Estado será realizado por meio de RPV ou por precatório. A resposta esclareceu ainda que, quando a medida a ser adotada envolver pagamento ou despesa pela administração, será solicitada declaração do ordenador de despesas do órgão ou entidade interessados, acerca da disponibilidade financeira e orçamentária, apesar de inexistir regulamentação nesse sentido.

Embora não tenha havido tempo hábil para a aferição de dados quantitativos relacionados à atuação da câmara, o órgão estima que é certa a redução de custos para a administração pública, considerando os custos em torno do processo judicial, desde a abertura até a incidência de juros



e correção monetária, durante todo o período de tramitação do processo. Dessa forma, considera que até mesmo os dois casos solucionados na esfera extrajudicial, até o momento, impactaram na redução da judicialização em face, ou por parte, do Estado.

Para o procurador responsável pela idealização da CPRACES, Igor Gimenes Alvarenga Domingues, a resolução consensual dos conflitos na administração pública traz benefícios não apenas para o Estado, que reduz o seu passivo judicial, diminui gastos com a tramitação de processos e promove a pacificação social; mas também para os cidadãos, que ganham, sobretudo, na celeridade dos meios de reparação da violação de um direito, refletindo, em última instância, em sua própria cidadania.

Na mesma matéria, divulgada na página institucional, o Procurador-Geral do Estado, Jasson Hibner Amaral, destacou ainda o caráter inovador da legislação concebida e promulgada, fruto da análise da legislação de outros estados, em matéria de consensualidade administrativa, buscando-se aprimorar o que se identificou como necessário.

Desse modo, podem ser destacados os aspectos qualitativos da estruturação e aparelhamento da câmara, com a disponibilização de informações claras e acessíveis ao público, no sítio da Procuradoria Estadual<sup>146</sup>.

A dificuldade maior para a difusão ao trabalho realizado pela câmara talvez esbarre na questão da falta de cultura local em torno da consensualidade, residindo a maior necessidade, agora, possivelmente em ações que possam chamar a atenção das pessoas para esta nova forma de resolução de conflitos com a administração, junto à comunidade local, a exemplo das ações desenvolvidas inicialmente pela câmara do Pará e também de Minas Gerais, como se discorrerá a seguir.

#### 4.4.2 Estado de Minas Gerais

A Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (CPRAC) do estado de Minas Gerais foi criada em 2018, pela Lei estadual n. 23.172, de 20 de dezembro de 2018, inicialmente no âmbito do Poder

---

146 Na página institucional da Procuradoria podem ser obtidas orientações para o acesso à CPRACES. Disponível em: <https://pge.es.gov.br/camara-de-prevencao-e-resolucao-administrativa-de-conflitos-do-espírito-santo-cpraces>.

Executivo, vinculada ao Governador do Estado, conforme observação feita por Lacerda (2019, p. 37). Posteriormente, foi integrada à estrutura orgânica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais (AGE/MG) pela Lei Complementar estadual n. 151, de 17 de dezembro de 2019, que alterou a Lei Orgânica da AGE/MG, e incluída como unidade colegiada do órgão pelo Decreto estadual n. 47.963, de 28 de maio de 2020, que consagrou a nova estrutura orgânica da AGE/MG.

A CPRAC recebeu regulamentação pela Resolução AGE n. 61, de 6 de julho de 2020, embora tenha iniciado o desenvolvimento de suas atividades ainda no ano de 2019, segundo resposta fornecida pela instituição à solicitação de informações formulada<sup>147</sup>.

Segundo consta na página institucional, a CPRAC tem por escopo “incentivar a solução consensual dos conflitos por meio da autocomposição, em tempo razoável, de maneira cooperativa e visando o bem comum”; além de “fomentar a prevenção da judicialização; ampliar os canais de diálogo com os cidadãos e reduzir os custos ao erário”. Propõe-se a atuar em harmonia com os princípios da administração pública e com as garantias constitucionais do processo, notadamente a “legalidade, impessoalidade, juridicidade, estabilidade das relações jurídicas, boa-fé, economicidade, contraditório, motivação, transparência, oralidade e informalidade”.

Assim, serve à promoção de novas possibilidades para a solução de controvérsias administrativas ou judiciais que envolvam a Administração Pública estadual, tanto entre seus próprios órgãos ou entidades, quanto em relação a particulares ou outros entes federados.

A CPRAC adota como métodos de prevenção e resolução administrativas de conflitos a negociação, a conciliação e a mediação, a serem exercidas por procurador do estado. Embora a regulamentação preveja hipóteses de impedimento, vedando a atuação concomitante na autocomposição e no contencioso, quanto aos mesmos casos, não prevê a atuação exclusiva do Procurador na câmara.

Podem ser objeto de autocomposição no âmbito da CPRAC as controvérsias que versem sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponí-

---

147 Solicitação de informações n. 01080000030202250, protocolizada em 6/6/2022, pelo Serviço de Acesso à informação do estado de Minas Gerais.

veis que admitam transação, sobre todo o conflito ou parte dele; excluídas as controvérsias em matéria tributária e as que dependam de autorização do Poder Legislativo.

Estão excluídas ainda, do âmbito da autocomposição na CPRAC, as controvérsias que sejam contrárias à: i) orientação da AGE/MG; ii) jurisprudência pacífica e súmulas, vinculantes ou não, dos Tribunais Superiores; iii) acórdão proferido pelo STF ou pelo STJ em julgamento de recursos repetitivos; iv) matérias decididas, em definitivo, pelo TST, em sede de julgamento nas hipóteses de cabimento de recurso de revista; v) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência.

É interessante observar que na composição do órgão estão previstas tanto as Coordenações de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, quanto o Conselho de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos; além da secretaria de procedimentos.

Desse modo, assegura-se uma instância recursal, nos casos de recursos interpostos em face de juízo negativo de admissibilidade, na forma do disposto no art. 18, inciso V, da Resolução AGE/MG n. 61/2020.

Além disso, como se infere da legislação local, o Conselho tem uma competência de atuação mais ampla, em relação às Coordenações, podendo estabelecer orientações gerais sobre o funcionamento e procedimentos da CPRAC; dirimir consultas que surjam nos procedimentos de conciliação; avocar os conflitos em razão da complexidade ou repercussão da matéria; além de analisar os procedimentos de autocomposição por adesão.

O procedimento perante à CPRAC pode ser instaurado de ofício, pelo seu Coordenador, e ainda por provocação de interessado, extrajudicialmente ou no curso de processo judicial<sup>148</sup>.

Interessante ressaltar que a CPRAC teve o cuidado de prever, em sua regulamentação, capítulo específico dedicado à difusão do trabalho desenvolvido pela câmara perante os órgãos e entidades da Administração Pública estadual, aos agentes públicos e à sociedade (capítulo II da Resolução AGE/MG n. 61/2020). Nesse ínterim, previu que fosse reservada seção específica

---

148 Para a submissão de solicitação extrajudicial à câmara, o procedimento está bem descrito, de fácil acesso ao público, na página institucional, disponível em: <https://advoca-ciageral.mg.gov.br/cprac/>.

no sítio eletrônico oficial da Advocacia-Geral do Estado destinada a dar publicidade aos termos de autocomposição homologados e ao relatório anual de gestão da CPRAC.

Previu ainda que a divulgação tivesse formato simples, direto e didático, promovendo a produção e distribuição de cartilhas; divulgação nas mídias sociais e plataformas digitais; comunicações e celebração de convênios de divulgação perante os órgãos e entidades não integrantes do Poder Executivo; mensagens e circulares aos agentes públicos; além de outras medidas relacionadas.

Ao que parece, a previsão normativa surtiu o efeito esperado, pois, segundo os dados mais atualizados publicados pela instituição, indicados na resposta à solicitação de informações formulada, o crescimento das controvérsias (propostas de acordos) submetidas à apreciação da CPRAC experimentou um aumento de 78,5% (setenta e oito por cento e meio), de 2020 para 2021 – mesmo ficando excluídos da competência de atuação da câmara os casos envolvendo matéria tributária.

Nesse passo, segundo as informações divulgadas, o volume de recursos nos acordos fechados via AGE-MG aumentou em 1.300% (mil e trezentos por cento), no comparativo entre 2020 e 2021, passando de R\$ 5,9 milhões (cinco milhões e novecentos mil reais) para R\$ 86,1 milhões (oitenta e seis milhões e cem mil reais) (Minas Gerais, 2022).

No âmbito judicial, ainda em 2020, o trabalho da câmara já tinha surtido efeitos na redução em cerca de 15% (quinze por cento) do número de processos judiciais, em comparação com dezembro de 2019. O índice de resolutividade dos casos em tramitação na câmara, nesse período, foi apontado em 62% (sessenta e dois por cento), com uma média de duração do processo em torno de 90 (noventa) dias, segundo dados divulgados pelo Advogado-Geral do Estado à imprensa.

Na página da instituição constam relatados diversos casos de relevo da atuação da câmara, com impacto significativo na sociedade mineira como um todo. A título exemplificativo, cite-se o acordo celebrado entre a Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE/MG) e a Copasa, após fiscalizações da ARSAE constatarem que as Estações de Tratamento de Efluentes (ETEs) dos municípios de Prudente de Moraes, Nova Lima, São

João do Paraíso e Iturama, operavam em desacordo com os padrões ambientais de lançamentos de efluentes.

Assim, a Copasa foi cobrada a devolver parte das tarifas referentes ao tratamento de esgotos dos usuários abrangidos pelas estações de tratamento, assegurando o ressarcimento de mais de R\$ 4 milhões (quatro milhões de reais) a 26,1 mil (vinte e seis mil e cem) usuários dos serviços de água e esgoto, nos quatro municípios mineiros, como forma de compensação, diante da prestação inadequada dos serviços.

A CPRAC também intermediou conciliação entre o Corpo de Bombeiros Militar e a Associação dos Feirantes do Mercado Municipal de Governador Valadares, no conflito instalado após a interdição do local pelo Corpo de Bombeiros, devido a restrições quanto à segurança ao público, trabalhadores e feirantes, identificadas em inspeção pelo órgão.

Assim, na autocomposição realizada por intermédio da CPRAC, ficou acordado que a associação e os feirantes implementariam as medidas de segurança necessárias, no combate a incêndios e pânico, a fim de que o mercado pudesse permanecer aberto ao público.

Segundo matéria veiculada, o conflito já estava judicializado, mas foi levado para o âmbito da câmara, de modo que foi possível obter a autocomposição, após sessão que durou 4 (quatro) horas, da qual as partes saíram com o espírito da conciliação, tendo a autocomposição se revelado como o caminho mais curto para a solução eficaz do conflito.

Pelos bons resultados do trabalho desenvolvido, inclusive, a CRAC foi indicada como uma das finalistas à 5ª (quinta) edição do Prêmio “Inova Minas Gerais”, na modalidade Inovação em Políticas Públicas, em 2020.

### 4.4.3 Estado do Rio de Janeiro

A Câmara Administrativa de Solução de Controvérsias (CASC) da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE/RJ)<sup>149</sup>, inicialmente denominada “Câmara Administrativa de Solução de Litígios”, foi instituída pelo Decreto estadual n. 45.590, de 4 de março de 2016.

---

149 Em webinar promovido pelo Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro (CEJUR), realizado em 27/5/2021, foi apresentada e debatida a experiência específica da CASC da PGE/RJ. (Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, 2021).

Inicialmente monotemática, criada com o intuito de conciliar litígios na área da educação, a CASC da PGE/RJ, após o início por este projeto piloto, ampliou posteriormente seu escopo de atuação, a partir da nova estrutura conferida pelo Decreto estadual n. 46.522, de 10 de dezembro de 2018, e regulamentada pela Resolução PGE n. 4.430, de 5 de agosto de 2019.

Assim, segundo resposta fornecida pelo órgão à solicitação de informações<sup>150</sup>, desde agosto de 2019, a CASC atua, por este novo modelo, na prevenção e na resolução de controvérsias no âmbito interno da Administração Pública, bem como entre esta e os particulares.

Convém ressaltar que já existia, na estrutura da PGE/RJ, uma Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS) atuando desde 2013, institucionizada pelo Decreto estadual n. 45.034, de 10 de novembro de 2014. Deste modo, a CASC surgiu no esteio da bem-sucedida experiência da CRLS<sup>151</sup>, que a precedeu, a partir do fortalecimento das vias consensuais promovido pela edição do marco legal de 2015.

Segundo os Procuradores Gabriel Pacheco e Renata Ruffo, a necessidade de uma atuação estatal voltada à prevenção dos conflitos e à pacificação das relações firmou-se cada vez mais, a partir da constatação de que a organização binária da atuação da PGE/RJ (contencioso e consultivo) não mais fornecia respostas adequadas a todas as necessidades.

---

150 Solicitação de informação n. 1073/2022, formalizada em 14/6/2022, perante o Serviço de Acesso à Informação da Ouvidoria da PGE/RJ.

151 A Câmara de Resolução em Litígios de Saúde (CRLS), encontrava-se em funcionamento desde setembro de 2013, a partir de uma organização e normativos internos, vindo a ser formalizada na estrutura da PGE/RJ pelo Decreto estadual n. 45.034, de 10 de novembro de 2014. Como elucidam os procuradores Gabriel Ávila e Renata Rezende, a CRLS da PGE/RJ “funciona como um espaço de intermediação entre os vários atores – Município, Estado, Defensoria, MP, AGU envolvendo demandas diversas da área de saúde (dispensação de medicamentos, insumos e materiais médicos; exames e cirurgias e internações). O atendimento é realizado pela Defensoria Pública que, seguindo protocolos previamente ajustados pelas partes, submete requerimento à câmara técnica de profissionais alocados na CRLS pelas Secretarias de Saúde. Certificada a adequação do requerimento, o atendimento da demanda é providenciado. Caso a área técnica manifeste-se de forma contrária, as razões e/ou a alternativa de tratamento é informado ao interessado e DPGE. Havendo discordância da resposta, pode ser realizada uma audiência de mediação entre as partes, inclusive com a condução do Tribunal de Justiça” (Ávila; Rezende, 2020).

Como explicitam os Procuradores, o modelo inicial foi concebido como “instância de solução consensual de litígios envolvendo a administração pública estadual, direta e indireta, e hipossuficientes tutelados pela Defensoria Pública” (Ávila; Rezende, 2020).

Desse modo, foi firmado com a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPE/RJ) termo de cooperação, passando as instituições a disporem, por resolução conjunta, acerca dos procedimentos de tratamento de conflitos em matérias específicas.

De acordo com o Procurador Marco Antônio Rodrigues, que sucedeu a coordenação da CASC, o trabalho iniciou-se com a localização de situações isoladas que possibilitam a solução consensual do conflito, o que pode ser visto como um estágio experimental do início da atuação da câmara.

Como referenciado anteriormente, um dos primeiros assuntos temáticos tratados especificamente pela CASC foram os litígios na área de educação. Em parceria com a Defensoria Pública e a Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC/RJ), foram desenvolvidos protocolos de atuação nesta seara, especificamente no que concerne à matrícula de alunos na rede estadual e à expedição de diplomas de escolas extintas.

Conforme ilustram os procuradores Gabriel Ávila e Renata Rezende, foram pactuadas as hipóteses de cabimento e a documentação necessária à instrução dos requerimentos, os quais passaram a ser enviados pela Defensoria à assessoria jurídica da Secretaria Estadual de Educação. Após a verificação dos elementos pelo Procurador da unidade, é feito o cumprimento do comando administrativo, “com força equivalente ao cumprimento de ordem judicial” (Ávila; Rezende, 2020).

De acordo com os procuradores, outra iniciativa exitosa de desjudicialização foi desenvolvida por meio do Termo de Cooperação n. 2/2016, celebrado entre a PGE/RJ e a DPE/RJ, concernente à reparação civil por óbito ou lesão ocasionadas por disparo de arma de fogo ocorrido no curso de operação policial.

Assim, o procedimento administrativo avençado passa pela confirmação dos critérios: i) legitimidade do postulante; ii) confirmação da ocorrência da operação policial pelas forças de segurança; iii) certificação de nexo de causalidade entre o trauma e a lesão; e iv) exame dos valores propostos à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

(TJRJ); sendo, ao final, a proposta de acordo submetida ao Governador, para autorização (Ávila; Rezende, 2020).

O Decreto estadual n. 46.522, de 10 de dezembro de 2018, conferiu nova disciplina à CASC, instituindo sua estrutura e funcionamento, nos moldes vigentes. Segundo os procuradores, institucionalmente, foram delineadas duas linhas de trabalho, quais sejam: i) o desenvolvimento da atividade de mediador/conciliador, pela qual é conferida uma atuação individualizada, na busca da solução mais efetiva e adequada ao conflito, a partir de técnicas diversas a serem empregadas; ii) bem como a estruturação de uma central de formulação de propostas de negociação para tratamento de demandas de massa (Ávila; Rezende, 2020).

Desse modo, o Procurador, na atuação perante a câmara administrativa, seria responsável por “criar valor” nas transações por adesão; isto é, identificar as situações em que possam ocorrer os acordos, sem prejuízo do mapeamento das situações de massa que possam gerar a transação por adesão.

Para o desenvolvimento da atividade de mediação – método utilizado com predominância, segundo resposta à solicitação de informação fornecida –, destacou-se a necessidade de investimento na capacitação continuada dos agentes envolvidos, possibilitando o desenvolvimento de competências afeitas à negociação, por meio da qual são construídas as soluções e resolvidas as questões.

Em relação à publicidade praticada, como regra, os procedimentos seguem em confidencialidade, como esclarecido pelo órgão, na resposta à solicitação de informação, sendo conferida publicidade ao final, quanto ao resultado dos acordos. Trata-se, segundo informado pela PGE/RJ, da forma escolhida e normatizada, para “compatibilizar os princípios da mediação com a publicidade ínsita à Administração Pública”<sup>152</sup>.

Nesse ínterim, observa-se que foi conferida publicidade a algumas mediações individualizadas, de relevante vulto econômico, finalizadas em me-

---

152 Nesse sentido, questionamentos relacionados ao quantitativo de casos tramitando na câmara, número de autocomposições extrajudiciais já realizadas e ainda índices de cumprimento/descumprimento dos acordos não foram informados, tendo sido justificado enquanto “informação relativa ao funcionamento interno da CASC, com fulcro nos arts. 2º, inciso VII, 30 e 31, todos da Lei n. 13.140/2015”.



ados do ano de 2021, por meio de divulgação no sítio institucional, quanto ao resultado dos acordos mediados.

No que tange às controvérsias com particulares, segundo relata o coordenador, em maio de 2021 foi celebrado perante a CASC o primeiro acordo entre a Fazenda Pública estadual e particular, tendo todo o procedimento transcorrido de maneira eletrônica, nos moldes do juízo 100% (cem por cento) digital.

Segundo noticiado, a câmara teria celebrado com o *Opportunity* Fundo de Investimento Imobiliário acordo em que devolveu à posse do Estado cinco imóveis na Rua da Carioca, que estavam sob a gestão do Fundo.

Os imóveis objetos da lide teriam sido adquiridos pelo *Opportunity* perante a Venerável Ordem Terceira de São Francisco da Penitência em 2012, de maneira irregular, já que eram imóveis desapropriados, ainda na década de 1940, sendo, portanto, de titularidade do estado do Rio de Janeiro. A partir da celebração do acordo, houve uma considerável “economia de recursos humanos e financeiros, evitando um processo judicial que poderia durar anos”.

Em outra importante mediação realizada pela CASC, no âmbito institucional, conforme noticiado, o estado do Rio de Janeiro e o município de Porto Real acordaram em finalizar uma disputa judicial entre os dois entes, referente ao recebimento, pelo município, de valores relativos à diferença de repasses do fundo de participação sobre o ICMS, imposto sobre produtos industrializados (IPI) e Royalties.

O processo judicial, que havia sido julgado procedente ao município, encontrava-se perante o STF, aguardando julgamento do recurso interposto pelo Estado. Pelo acordo, o município de Porto Real renunciou a 10% (dez por cento) do montante devido, desistindo o Estado do recurso pendente de julgamento.

Para o procurador e coordenador da CASC, considerando que há uma série de conflitos intra-administrativos entre entidades da Administração Indireta ou órgão da administração direta e entidade da administração indireta, inclusive em âmbito judicial, a resolução consensual do conflito representa um empoderamento da Administração Pública, que se mostra apta a resolver suas próprias controvérsias, ou, ao menos, avançar em diálogo.

Na outra vertente, a linha de trabalho desenvolvida é no sentido da estruturação de uma central de formulação de propostas de negociações para tratamento de demandas de massa.

Nesse intuito, é realizado o mapeamento das demandas, com avalia-

ção junto às Procuradorias especializadas quanto às chances de êxito da Fazenda Pública frente aos temas, considerando, inclusive, pontos pacificados nos Tribunais Superiores; formulação de propostas de acordos por adesão; bem como articulação com gestores para incorporação de seus termos na praxe administrativa<sup>153</sup>.

Destacam-se iniciativas para a redução e racionalização da judicialização, tendo sido identificados alguns campos para avanço nas transações por adesão – situações de conflitos repetitivos envolvendo a Administração –, tais como: i) questões envolvendo regularização fundiária de imóveis e habitação<sup>154</sup>; e ii) questões envolvendo o Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro (Detran/RJ), a exemplo de situações envolvendo suspensão da habilitação para dirigir, que poderiam ser resolvidas de forma mais simples, mesmo porque não envolvem obrigação de pagar.

Nesse sentido, segundo o Procurador, o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) do TJRJ tem apoiado a iniciativa para a implantação do programa de transação por adesão.

Inclusive, em dezembro de 2021, foi firmado pela PGE/RJ termo de cooperação com a DPE/RJ, o TJRJ e o Detran/RJ para a criação da Semana do Estado Conciliador, que teve lugar em junho de 2022, atuando sobretudo na realização de acordos nos processos movidos por motoristas que tiveram suspensa a habilitação para dirigir.

A ideia, segundo o Procurador-Geral do Estado, Bruno Dubeux é desenvolver uma Advocacia Pública estadual cada vez mais focada não nos litígios, mas nas soluções, de modo a cumprir com sua missão constitucional

---

153 Nesse sentido, a Resolução PGE n. 4.712, de 1º de junho de 2021, determinou o envio, pelos Procuradores de Estado responsáveis pelas Assessorias Jurídicas das Secretarias de Estado, de relatórios quadrimestrais informando os casos nos quais se verificou a ocorrência de autocomposição no âmbito da Secretaria ou entidades vinculadas, fornecendo o quantitativo, objeto e informações que possibilitem sua identificação; além de prever a realização de reuniões semestrais, com vistas a aprimorar os mecanismos de análise das possibilidades de autocomposição. A partir disso, será possível identificar as particularidades e problemas detectados, que demandem correções e aprimoramento.

154 Segundo relata o procurador, dados da Companhia Nacional de Habitação revelam que pode ser desenvolvida política pública hábil a alcançar milhares de pessoas, em situação de ocupação irregular, mas que poderiam ter seu título de propriedade outorgado.

de função essencial à justiça, colaborando para a entrega de uma prestação jurisdicional célere, rápida e efetiva.

Como reflexo da necessária mudança cultural em torno da autocomposição na Administração Pública, os Decretos estaduais que instituíram o programa de auxílio emergencial no Estado do Rio de Janeiro, já previram expressamente a utilização da consensualidade entre Procuradoria e Defensoria Pública, para a resolução dos conflitos relacionados à concessão do auxílio, determinando a instituição de câmaras para esta finalidade<sup>155</sup>.

Segundo o Procurador, a PGE/RJ tem buscado fortalecer o trabalho da câmara, aumentando o pessoal à disposição para a triagem dos processos e realização das autocomposições.

Nesse ínterim, um passo importante teria sido a designação de Coordenador, com atribuição para atuação exclusiva dentro da CASC, o que permite, não apenas, que o Procurador desenvolva uma *expertise* em autocomposição, como também minimiza a ocorrência de possíveis conflitos de interesse.

Além disso, o êxito na autocomposição pré-processual pode minimizar a ocorrência de muitos processos judiciais, reduzindo a demanda da atuação contenciosa.

Em meados de 2021, foi criado o Núcleo de Autocomposição da PGE/RJ (NAC/PGE-RJ), por meio da Resolução PGE n. 4.710, de 31 de maio de 2021, passando a abranger as estruturas de consenso da instituição, isto é, além da CASC e da CRLS, o Ambiente de Diálogo e Composição Interna (ADCI), destinado à solução de controvérsias internas nos relacionamentos interpessoais dos agentes do quadro. Por esse mesmo instrumento normativo, a CASC teve o nome alterado para *Câmara Administrativa de Solução de Controvérsias*.

Ainda no final do ano de 2021, o NAC/PGE-RJ foi transformado na Procuradoria de Métodos Adequados de Solução de Controvérsias e Direitos Humanos (PG-19), dedicada exclusivamente à mediação e autocomposição, abrangendo as funções do antigo Núcleo de Arbitragem, bem como a repre-

---

155 O art. 24 do Decreto estadual n. 47.903, de 29 de dezembro de 2021, no mesmo sentido do anterior, revogado (art. 21 do Decreto estadual n. 47.544, de 25 de março de 2021), dispuseram que: “Será instituída Câmara de resolução de conflitos entre a Defensoria Pública e a Procuradoria Geral do Estado para dirimir contendas não solucionadas pela Ouvidoria Programa Supera Rio relativas ao auxílio de renda mínima”. Ver Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (2022).

sentação do Estado perante organismos internacionais e componentes do sistema interamericano de direitos humanos. Atualmente, segundo a resposta fornecida pela instituição, o Procurador Chefe e a Procuradora Assistente da Procuradoria de Métodos Adequados de Solução de Controvérsias e Direitos Humanos (PG-19) exercem, com exclusividade e especialização, a função de Mediadores na PG-19.

Nesse ínterim, o procedimento de autocomposição de controvérsias envolvendo a administração pública estadual passou a ser previsto na Resolução PGE n. 4.827, de 16 de março de 2022. Segundo matéria no site institucional, a nova Procuradoria especializada atua sobre os direitos do Estado relacionados à solução consensual das controvérsias e à arbitragem, assim como nas questões de Direitos Humanos, integrando ainda a ação mais antiga da PGE na resolução e mediação de conflitos – a CRLS –, que tradicionalmente atua na solução administrativa para evitar a judicialização das demandas de saúde<sup>156</sup>.

Nesse último aspecto, em particular, no que tange à matéria de saúde, foi alterado o Decreto estadual n. 4.034, de 10 de novembro de 2014, que regulamenta a atuação da CRLS, por meio do Decreto estadual n. 47.578, de 21 de abril de 2021, trazendo a supervisão jurídica para fins de realização de acordos em matéria de saúde para a câmara de autocomposição da PGE. Isso significa, para a Procuradoria, a possibilidade de avançar na busca de políticas públicas de consensualidade em matéria de conflitos de saúde.

O procurador destaca, como benefícios da política de consensualidade

---

156 Segundo dados institucionais divulgados pela PGE/RJ, em outubro de 2021, a CRLS completou 150 (cento e cinquenta) mil atendimentos de usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), alcançando êxito em 57% (cinquenta e sete por cento) dos atendimentos, o equivalente a 85,5 mil (oitenta e cinco mil e quinhentas) pessoas, que deixaram de judicializar a questão. Isto é, 85,5 mil (oitenta e cinco mil e quinhentas) processos a menos tramitando na Justiça estadual ou federal. Além da significativa redução de processos em massa, outro ponto relevante é que o encaminhamento das soluções administrativas, por meio de convênios com unidades de saúde, para as demandas por remédios, consultas, exames, transferências, entre outras, se dá com a devida observância da fila do Sisreg e do sistema de regulação do Estado. Tal não ocorre, por exemplo, na atuação judicial, sendo umas das principais críticas, nesse aspecto, no que tange à inobservância da fila do sistema de regulação, na concessão do provimento jurisdicional, eventualmente, atingindo a isonomia no tratamento aos administrados (Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, 2021)

envolvendo a Administração, além da celeridade – em comparação com a duração de um processo judicial –, a redução de custos para o Estado, por exemplo, em matéria de gastos com pessoal, rolagem de juros e incidência de atualização monetária.

Desse modo, se uma determinada situação tem potencial para gerar condenação em massa ao Estado, valeria a pena investir na autocomposição, no escopo de redução daquele valor, pelos acordos firmados, economia esta que poderia ser investida na implementação de outras políticas públicas.

Por outro lado, em sua percepção, os principais desafios em torno da implementação dessa política parecem residir justamente na destinação de recursos para o pagamento administrativo de acordos que envolvam obrigação de pagar. No estado do Rio, até 2020, não havia orçamento delimitado para este escopo, impactando na realização de acordos que versem sobre obrigações de pagar.

Dessta feita, destaca o Procurador, a análise econômica do litígio ainda é um desafio para a Advocacia Pública. É preciso, pois, lograr êxito em demonstrar ao gestor a economicidade desses acordos, para que se convençam da necessidade de delimitação orçamentária para esta finalidade específica.

Nesses termos, é crucial o trabalho da Procuradoria, no sentido de mostrar ao gestor os benefícios que a autocomposição na Administração Pública pode gerar; sendo, inclusive, indispensável o exame de economicidade, no bojo do procedimento seguido pela Câmara.

No que tange ao limite orçamentário, a escolha dos temas tem-se voltado preferencialmente para matérias que representem baixo impacto financeiro, de modo a não inviabilizar a exequibilidade do acordo; bem como para matérias que contemplem obrigações de fazer/não fazer.

No tratamento da matéria judicializada, tem-se primado pela realização de acordos, “mediante aplicação de deságio em matérias que o resultado esperado é conhecido frente à jurisprudência e/ou posicionamento consolidado no âmbito da própria PGE”.

Reforçam Gabriel Ávila e Renata Rezende que, como o Estado precisa pagar suas RPV's em dia, “sob pena de sequestro judicial, a implantação de medidas de conciliação permite a organização de fluxo de pagamento e obtenção de deságio, representando verdadeira medida de economia fiscal, além de efetivação da justiça” (Ávila; Rezende, 2020, n.p.).

Outros desafios apontados pelo coordenador consistem na mudança efetiva de cultura, em torno de autocomposição e da consensualidade; bem como na falta de comunicação e de articulação entre os órgãos e entidades da própria Administração Estadual, gerando conflitos internos dentro do próprio Estado.

Com efeito, verifica-se que muitas questões que são judicializadas poderiam ser resolvidas com simples reuniões para tratar do assunto, ampliando, assim, o diálogo entre as autarquias estaduais, órgãos do poder executivo, empresas públicas estaduais etc.

Nesse íterim, muitas vezes, a burocracia acaba sendo um entrave para o consenso, como ocorre também nas questões envolvendo os municípios.

Nesse diapasão, a PGE/RJ tem buscado a compreensão dos problemas internos, a fim de fomentar a cultura da cooperação, com comunicação e respeito mútuo entre as instituições. Nesse íterim, a CASC desempenha um importante papel enquanto facilitadora desse diálogo, encerrando litígios judicializados e prevenindo a ocorrência de outros.

Segundo o coordenador, para promover a chamada “cultura do consenso”, a Procuradoria tem investido na realização de eventos e na promoção das transações por adesão, de modo que os próprios envolvidos nas mediações possam atuar como propagadores dessa cultura.

Da mesma forma, tem-se investido em parcerias interinstitucionais com órgãos como o TJRJ, a DPE/RJ, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) e o Tribunal de Contas do Estado (TCE/RJ); ressaltando ainda a relevância da troca de experiências com outras Procuradorias, por meio das respectivas câmaras de autocomposição das Advocacias Públicas Estaduais.

Outro ponto relevante ressaltado pelo coordenador seria a ampliação dos canais de diálogo com os órgãos de controle, no escopo de aguçar a percepção de que é necessária uma maior deferência à autonomia técnica dos envolvidos na autocomposição, afastando-se o receio dos Procuradores, que ainda persiste, quanto a responsabilizações<sup>157</sup>.

Recentemente, a política de autocomposição no âmbito estadual foi

---

157 Nesse sentido, ressalta que o art. 40 da Lei de Mediação estabeleceu o regime de responsabilidade dos envolvidos na autocomposição, resguardando que somente haja responsabilização nas hipóteses de dolo ou fraude. Assim, se, após celebrada a autocomposição, esta não se mostrou, na prática, como a melhor opção, não há que se falar em responsabilização do advogado público que tenha celebrado o acordo de boa-fé.

promulgada pela Lei estadual n. 9629, de 4 de abril de 2022, de autoria conjunta do Governo do Estado, da PGE/RJ e da DPE/RJ, passando a dispor sobre a atuação da CASC.

Segundo destacou o Defensor Público Geral, Rodrigo Pacheco, há um grande volume de ações patrocinadas pela Defensoria Pública em face do próprio Estado do Rio de Janeiro, que levam muito tempo para tramitar.

Desse modo, a perspectiva é que, ampliado e fortalecido o espectro de atuação da CASC, a partir da promulgação da referida Lei estadual, muitos desses conflitos possam ser resolvidos sem a propositura de ação judicial, conferindo maior integração aos órgãos do Poder Executivo Estadual, e maior celeridade na resolução dos conflitos à população local.

Como ressaltou o defensor, a regulamentação da CASC por lei traz maior segurança jurídica à resolução dos conflitos pela via da autocomposição, estimulando seu uso e beneficiando, em última instância, a toda a sociedade fluminense.

#### 4.4.4 Estado de São Paulo

O estado de São Paulo trouxe a previsão, na Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado (PGE/SP), da Câmara de Conciliação da Administração Estadual (CCAEE), enquanto órgão auxiliar, na forma do disposto no art. 5º, III da Lei Complementar estadual n. 1.270, de 25 de agosto de 2015. No entanto, segundo informado pela Procuradoria estadual<sup>158</sup>, até o momento não ocorreu a implementação da câmara de conciliação legalmente prevista<sup>159</sup>, o que é questionável, para um estado da relevância econômica e porte como o de São Paulo.

Com efeito, no estado, parece ter sido dada ênfase à arbitragem<sup>160</sup>,

---

158 Solicitação de informação n. 61640227871, registrada em 6/6/2022 perante o Serviço de Informação ao Cidadão do estado de São Paulo.

159 De fato, no organograma da PGE/SP disponibilizado no site da instituição aparecem apenas, dentre os órgãos auxiliares, o Centro de Estudos (CE); a Câmara de Integração e Orientação Técnica (CIOT); e o Centro de Estágios. Cf. no link: <http://www.portal.pge.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/2020%20-%20ORGANOGRAMA%20PGE.pdf>.

160 No portal da PGE/SP, há espaço para uma página dedicada à assistência de arbitragem, disponível em: [https://www.pge.sp.gov.br/Portal\\_PGE/Portal\\_Arbitragens/paginas/](https://www.pge.sp.gov.br/Portal_PGE/Portal_Arbitragens/paginas/).

como método preferencial de resolução de litígios, exercida por meio de câmaras privadas conveniadas, sobretudo em matéria de contratos administrativos<sup>161</sup>. Entretanto, como iniciativa de consensualidade no âmbito administrativo no estado de São Paulo, foi identificada a disponibilização de sistema para a solicitação de acordo em precatórios<sup>162</sup>.

Foi identificada ainda, na página institucional da Procuradoria, orientações para a solicitação de reparação administrativa de danos<sup>163</sup>, por força do procedimento de reparação de danos previsto nos arts. 65 a 71 da Lei estadual n. 10.177, de 30 de dezembro de 1998, que regula o processo administrativo no estado de São Paulo.

Nessa linha, o Decreto estadual n. 44.422, de 23 de novembro de 1999, que regulamenta o processo administrativo de reparação de danos, explicita que a medida visa fundamentalmente à solução extrajudicial de litígios, de modo a evitar para o Estado o ônus da condenação judicial (art. 1º). Para Cristina Leitão, na medida em que contempla solução administrativa para resolução de conflitos entre particulares e a Administração Pública, é possível considerar que “a lei paulista sobre indenizações administrativas está em consonância com o sistema multiportas”, destacando que “o legislador paulista anteviu, no final do século XX, medidas que agora começam a despontar” (Leitão, 2021, p. 40).

---

161 Tal constatação parece ter relação com a exigência dos financiamentos internacionais, muito comuns nos grandes contratos de obra pública, em que a adoção da cláusula de arbitragem impõe-se enquanto *guideline*, quase que de maneira obrigatória, para fins de obtenção do financiamento externo. No já mencionado Curso de formação em Mediação e Arbitragem na Administração Pública, ministrado por Gustavo Justino e promovido pelo IDP, em junho de 2022, a Procuradora do Estado de São Paulo, Eugênia Marolla, esclarece os detalhes da experiência pioneira do estado de São Paulo, como ente público, com o uso da arbitragem, que antecedeu inclusive a experiência da União federal com a arbitragem (diferente do que ocorreu com a mediação), impondo-se essa necessidade por força do financiamento internacional, nos contratos de grande vulto econômico no link: < [https://www.youtube.com/watch?v=6Fsq\\_Sr\\_cXg&list=WL&index=19](https://www.youtube.com/watch?v=6Fsq_Sr_cXg&list=WL&index=19) >.

162 Embora não constem informações a respeito dos acordos já celebrados pela Administração com particulares, nesse sentido. A solicitação pode ser realizada pelo Portal de Precatórios, no link: [https://www.precatorios.pge.sp.gov.br:8443/ppr/inicio.do;jsessionid=Dvzsx\\_nsTejqQ5La\\_nGhldtXx\\_vUnM19iJSDnVM4.srvpgesp-web003](https://www.precatorios.pge.sp.gov.br:8443/ppr/inicio.do;jsessionid=Dvzsx_nsTejqQ5La_nGhldtXx_vUnM19iJSDnVM4.srvpgesp-web003).

163 Constante do link: <http://www.portal.pge.sp.gov.br/servicos/reparacao-administrativa-de-danos/>.



Nesse sentido, defende a Procuradora do Estado do Paraná, tratar-se-ia de forma autocompositiva, nisso consistindo a natureza jurídica do instituto<sup>164</sup> (Leitão, 2021, p. 50). Portanto, embora se tenha, na hipótese, processo administrativo, no qual há prolação de decisão terminativa por autoridade administrativa, trata-se de iniciativa hábil à promoção da desburocratização e da desjudicialização. Desse modo, deixa de levar ao Judiciário, como única alternativa, questões que a própria Administração, reconhecendo a ilicitude da conduta estatal para com o particular, propõe-se a resolver.

Caso o particular discorde da decisão da Administração, poderá desistir do processo e ajuizar a demanda judicial. Mas, caso aceite o valor fixado extrajudicialmente, a título de indenização, em observância aos parâmetros pré-definidos na legislação, haverá consenso entre a decisão da Administração Pública e o particular, compondo o acordo de vontades, precedido do processo administrativo.

Destarte, advoga a autora, tem-se, na hipótese, verdadeiro procedimento autocompositivo de negociação, na qual não há a figura de um terceiro imparcial no processo, atuando como mediador ou conciliador, mas há duas partes com intenção de negociar (Leitão, 2021, p. 50).

---

164 No artigo em comento, a autora analisa a responsabilidade civil do Estado de São Paulo, no caso que ficou conhecido como “massacre de Suzano”, ocorrido em 13 de março de 2019, no qual dois ex-alunos invadiram a Escola Estadual Professor Raul Brasil, no município de Suzano/SP, assassinando a tiros duas funcionárias e cinco alunos que estavam no pátio da escola, no horário do intervalo. Como esclarece a autora, nesse caso, a Procuradoria do Estado e a Defensoria Pública firmaram acordos com as vítimas do massacre, vindo o Estado a reconhecer a responsabilidade civil, mediante o Decreto estadual n. 64.145, de 14 de março de 2019, dispensando o processo administrativo de indenização. Entretanto, a autora chama a atenção para o Projeto de lei federal n. 412/2011, dispondo sobre a responsabilidade civil do Estado no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e municípios, bem como autarquias e fundações públicas, e que prevê, no seu artigo 15, o ressarcimento administrativo do dano, representando, na sua percepção, “mais um passo em direção à virada já iniciada pelas formas consensuais de resolução de conflitos que envolvem a Administração Pública” (Leitão, 2021, p.27-56). É possível conferir o projeto de lei, que tramita na Câmara dos Deputados, pelo link: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=492038>. conflitos do poder público e a justiça multiportas.

## 4.5 Câmaras Administrativas de Conflitos: Região Sul

A Região Sul do Brasil alberga a iniciativa pioneira dentre as câmaras de prevenção e solução administrativa de conflitos, que serviu de inspiração – e ainda hoje serve –, aos demais estados, que é a câmara do Rio Grande do Sul.

Recentemente, os estados do Paraná e de Santa Catarina – que até meados de 2019, contavam apenas com câmaras monotêmáticas versando sobre precatórios –, instituíram as suas respectivas câmaras administrativas, nos moldes do art. 32 da Lei n. 13.140/2015 e art. 174 do Código de Processo Civil, colocando-se no movimento de implementação destas iniciativas.

Nesse passo, a câmara do Paraná aguarda o decurso da *vacatio legis* para a implementação, enquanto a câmara de Santa Catarina já se encontra em atividade, conforme se discorrerá a seguir.

### 4.5.1 Estado do Paraná

O estado do Paraná criou recentemente sua Câmara Administrativa de Solução de Conflitos (CASC), na estrutura da Procuradoria-Geral do Estado (PGE/PR), na forma do Decreto estadual n. 8.473, de 30 de agosto de 2021.

Contudo, encontra-se ainda em fase de implementação, com previsão de funcionamento dentro de 1 (um) ano, a contar da publicação do Decreto, como constou da resposta à solicitação de informação<sup>165</sup>.

A CASC da PGE/PR foi prevista com atribuição, somente, para promover a solução consensual de controvérsias entre órgãos da administração direta ou autarquias estaduais, ressalvadas as Instituições Estaduais de Ensino Superior (IEES), conforme previsão do art. 1º do Decreto estadual.

Desse modo, nesse primeiro momento, a câmara não abrange competência para resolução de controvérsias com particulares<sup>166</sup>, ou outros entes

---

165 Solicitação de informação n. 71897/2022, protocolizada em 6/6/2022, perante o Serviço de Informação ao cidadão do estado do Paraná.

166 No webinar promovido pela Escola Superior de Advocacia Pública (ESAP), da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE/MS), em julho de 2020, a procuradora do Estado do Paraná, Leila Cuéllar, expôs a sua concepção pessoal acerca da estruturação das câmaras administrativas das Advocacias Públicas. Assim, para a

federados, que não integrantes da estrutura da Administração estadual, direta ou indireta.

Nisso se observa que a opção legislativa do ente foi por um modelo de câmara mais restritivo, até mesmo, que a CCAF da AGU, a qual abrange competência para os conflitos envolvendo entes de diversas esferas, e que, como visto, está em fase de regulamentação do procedimento de mediação a ser realizado com particulares<sup>167</sup>.

O Decreto instituidor prevê a solução de controvérsias pelo método consensual mais adequado ao caso concreto, tal como mediação ou conciliação; prevendo ainda a função de terceiro facilitador como privativa de Procurador do Estado do Paraná. Portanto, como constou na resposta à solicitação de informação, a câmara será composta apenas por Procuradores de Estado.

No período que antecede a entrada em vigor, a PGE/PR vem prosseguindo com a capacitação dos procuradores, além de adotar as medidas necessárias para viabilizar a instalação da Câmara. Foi constituído, na estrutura da Procuradoria, um Grupo Permanente de Trabalho, que se dedica ao estudo dos meios adequados de solução de conflitos, dentre os quais, a mediação, além de promover eventos técnicos e de capacitação dos Procuradores.

Independente da câmara, a instituição trabalha com medidas concretas para redução de litigiosidade e atuação consensual, inclusive mediante elaboração de legislação específica sobre o tema, segundo as informações institucionais divulgadas.

Desde 2012, o estado do Paraná conta também com Câmara de Conciliação

---

procuradora, considerando o papel das Advocacias Públicas, de defesa dos entes públicos, e ainda que, no Brasil, não há, tradicionalmente, uma justiça administrativa, propriamente dita, a estruturação das câmaras não deveria abranger controvérsias com particulares. Desse modo, seria temerário, na percepção da procuradora, a capacidade do órgão de resposta a um volume excessivo de demandas. Desta feita, a despeito da previsão legislativa, a opção realizada pela Procuradoria-Geral do Estado do Paraná acabou sendo no sentido de centrar as atividades autocompositivas da câmara administrativa nos conflitos havidos entre os entes da administração pública estadual direta e indireta (Mato Grosso do Sul, 2020)

167 Embora, no âmbito da AGU, as Centrais de Conciliação sejam, originalmente, órgãos com feições mais voltadas à negociação direta, ou transação por adesão, enquanto a CCAF seria vocacionada a outras espécies de autocomposições, mais semelhante ao perfil adotado pela câmara do Paraná, por opção de política legislativa.

de Precatórios<sup>168</sup>, instituída pela Lei estadual n. 17.082, de 9 de fevereiro de 2012 e regulamentada pelo Decreto estadual n. 5.007 de 22 de junho de 2012, que estabelecem normas gerais sobre acordos diretos de precatórios.

Segundo informado no questionário de dados, referida câmara integra o Gabinete da Procuradoria, sendo os procedimentos das rodadas de negociações especificados em cada decreto que fixar a referida rodada. Assim, a parte interessada em aderir ao acordo precisa cumprir todos os requisitos legais para participar.

## 4.5.2 Estado do Rio Grande do Sul

Como já se deixou antever, o estado do Rio Grande do Sul foi um dos pioneiros na estruturação de seu Sistema Administrativo de Conciliação e Mediação, na forma da Lei estadual n. 14.794, de 17 de dezembro de 2015. Regulamentado pela Resolução PGE n. 112, de 13 de dezembro de 2016, e Decreto estadual n. 55.551, de 20 de outubro de 2020, denota intensa atuação consensual. Pelo seu pioneirismo, o modelo costuma influenciar o desenho institucional das demais câmaras estaduais.

Dele são integrantes as câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, vinculadas ao Centro de Conciliação e Mediação, na estrutura do Gabinete do Procurador-Geral do Estado, como órgão de integração do sistema; além do Procurador-Geral do Estado, como órgão de coordenação central; e de todos os demais Procuradores do Estado, como órgãos de execução direta do sistema.

De acordo com o informado pela instituição no questionário de dados<sup>169</sup>, o Centro de Conciliação e Mediação, especificamente, iniciou suas atividades em dezembro de 2016, não possuindo competência privativa para a resolução de conflitos extrajudiciais. Assim, na praxe, algumas matérias são atendidas pelas unidades especializadas da Procuradoria-Geral do Estado.

---

168 Informações no link: <https://www.pge.pr.gov.br/Pagina/Camaras-de-Conciliacao-de-Precatorios>. Não há disponível, contudo, nem foram fornecidos pela instituição, dados específicos de atuação das câmaras de precatórios.

169 Solicitação de informação para acesso a dados sistematizados quanto à atuação do Centro de Conciliação e Mediação, conforme protocolo n. 17145/0168, em 7/6/2022 e n. 18488/0168, em 8/7/2022.

Elucidando o informado pelo questionário de dados, a exposição do Procurador Guilherme Fallavena<sup>170</sup>, acerca da atuação do Centro de Conciliação e Mediação do estado do Rio Grande do Sul, esclarece que todos os Procuradores do Estado são potenciais realizadores de autocomposição, por serem órgãos de execução direta do sistema.

O Centro de Conciliação e Mediação atua na coordenação e auxílio destas composições, tendo uma posição central de orientação para a realização dos acordos. Na outra ponta, cada Secretaria de Estado conta com um Procurador, que celebra os acordos na área específica de atuação e presta orientação, conferindo segurança jurídica e fazendo a conexão entre as Secretarias – órgãos de planejamento e execução do Poder Executivo – e a Procuradoria.

Pela regulamentação, o Centro, por suas câmaras, pode atuar em conflitos que versem sobre direitos disponíveis, ou indisponíveis que admitam transação, envolvendo órgãos e entidades da administração pública estadual direta e indireta, em relação a cidadãos ou pessoas jurídicas de direito privado; municípios, órgãos e entidades da administração pública municipal direta e indireta; e os próprios órgãos ou entidades estaduais, entre si.

Segundo a previsão normativa, as Câmaras, propriamente ditas, poderão ser permanentes ou temporárias; especializadas em razão da matéria, natureza ou de tipo de conflito; bem como organizadas em razão dos órgãos ou das pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, envolvidas no conflito.

Não poderá ser objeto de autocomposição a controvérsia que dependa de ato do Poder Legislativo, bem assim a pretensão contrária à: i) orientação jurídico-formal da PGE/RS; ii) jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores; iii) acórdão do STF ou STJ, no julgamento de recursos repetitivos; e iv) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência.

O procedimento de autocomposição poderá ser instaurado por provocação do interessado, mediante requerimento, ou de ofício. São utilizados como métodos de autocomposição, na forma da Resolução n. 112/2016-PGE, a conciliação e a mediação, preferencialmente entre os entes estatais

---

170 Sucinta exposição realizada pelo Procurador, no já referenciado evento “Autocomposição na Advocacia Estadual”, do FONACE e RENAAP, em 7/12/2020.

e órgãos públicos; e ainda a negociação, de maneira preferencial, nas auto-composições do estado com particulares e entes privados<sup>171</sup>.

Conforme informado pela Procuradoria-Geral do Estado, em resposta à solicitação de informação, a apuração quanto à natureza dos litígios passou a ser realizada pelo Centro de Conciliação e Mediação a contar de 2019, constatando-se que, desde então, grande parte dos procedimentos conciliatórios instaurados estão relacionados à temática de contratos administrativos.

Não foi possível à PGE/RS informar quantos casos já tramitaram pelo Centro de Mediação, nem quantos foram judicializados<sup>172</sup>, mas foi possível informar que, desde 2016, tem-se o registro de 65 (sessenta e cinco) auto-composições realizadas no âmbito do Centro de Conciliação e Mediação.

Desse modo, na prática, embora tenha previsão de atuação quanto a particulares, o modelo implementado parece privilegiar as demandas de valor, com impacto econômico relevante, não se concentrando nas demandas de massa e de baixo valor econômico, segundo avaliação de procuradores de outros estados.

Segundo informado no questionário de dados, não há regulamentação, no âmbito estadual, quanto à transação por adesão. Segundo constou da resposta, na praxe, as transações em matéria tributária têm sido realizadas diretamente pela unidade responsável na Procuradoria-Geral do Estado, não estando contabilizadas nos números do Centro de Conciliação e Mediação.

Quanto à publicidade conferida à atuação do Centro de Conciliação e Mediação, a Procuradoria corrobora que disponibiliza a legislação correlata e telefone para contato na página institucional.

---

171 Na página de notícias da Procuradoria, é possível verificar diversos casos de atuação do Centro, envolvendo municípios gaúchos e empresas, em conflitos surgidos com a Administração Pública estadual, relacionados a repasse de verbas, questões tributárias, regularização e compensação de dívidas, desapropriação, reintegração de posse, questões de reparação moral, dentre outros. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/centro-de-conciliacao-e-mediacao-do-estado-do-rio-grande-do-sul>.

172 Da mesma forma, não foi possível à instituição precisar o tempo médio de duração do procedimento; os índices de cumprimento dos acordos; a estimativa de economia de recursos à Fazenda Pública; bem como se a atuação da câmara impactou na redução da judicialização em face do Estado, ou das ações por eles propostas, pois, segundo informado, os dados requeridos não se encontram sistematizados e a consolidação e sistematização das informações demandaria o direcionamento de equipes, não sendo viável à instituição, justificando o não atendimento à solicitação.

Em relação à forma de pagamento, a PGE/RS informou que há crédito orçamentário previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) anualmente, não tendo ocorrido, entretanto, na praxe, pagamentos com essa verba.

Quanto à função de mediador/conciliador, esta é exercida diretamente pelos procuradores de estado, considerando a estrutura do Sistema Administrativo de Conciliação e Mediação, anteriormente descrita. De acordo com o informado pela instituição, os Procuradores não operam com exclusividade, podendo atuar tanto na autocomposição, quanto no contencioso.

Ainda, segundo informado, não é necessária formação específica para a atuação, embora sejam oferecidos cursos de capacitação com regularidade pela instituição.

Um exemplo mencionado pelo procurador Guilherme Fallavena, quanto à atuação consensual do Centro, foi um acordo celebrado devido a uma falha na prestação do contrato de fornecimento de máscaras para o combate da pandemia de covid-19. No caso em comento, um percentual do lote de máscaras adquiridas não estava em conformidade com as especificações contratadas, inviabilizando sua utilização pelos profissionais de saúde envolvidos diretamente no combate à pandemia.

A fim de não ser penalizada, a empresa contratada preferiu celebrar o acordo, nos termos especificados, tendo sido igualmente vantajoso para a Administração manter o contrato, que já se encontrava substancialmente adimplido, ao invés de renovar todo o processo licitatório para contratação com outra empresa.

O estado do Rio Grande do Sul também conta com uma Câmara de Conciliação de Precatórios (CCP), instituída na forma da Lei estadual n. 14.751, de 15 de outubro de 2015, e regulamentada pela Resolução n. 99, de 23 de novembro de 2015, que se encontra em funcionamento. De acordo com as informações repassadas pela instituição, a primeira rodada de conciliação foi convocada em 30 de novembro de 2015, mediante publicação no Diário Oficial do Estado.

Até o momento<sup>173</sup>, a câmara de precatórios já teria celebrado 12.506

---

173 Resposta da PGE/RS, especificamente em relação à atuação da Câmara de Conciliação de Precatórios (CCP), conforme protocolo n. 18489/0168, de 8/7/2022. Ainda sobre a CCP, informações disponíveis em link: <https://www.pge.rs.gov.br/acordo-de-precatórios>.

(doze mil, quinhentos e seis) acordos diretos, resultando, em “valores históricos”, na economia de R\$ 625.824.479,57 (seiscentos e vinte e cinco milhões, oitocentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e setenta e nove reais e cinquenta e sete centavos), correspondente ao deságio, com o pagamento de R\$ 941.601.941,37 (novecentos e quarenta e um milhões, seiscentos e um mil, novecentos e quarenta e um reais e trinta e sete centavos).

### 4.5.3 Estado de Santa Catarina

O estado de Santa Catarina procedeu à criação da Câmara Administrativa de Gestão e Solução de Conflitos (CASC), no âmbito de sua Procuradoria-Geral de Estado, na forma da Lei Complementar estadual n. 780, de 23 de dezembro de 2021.

Em fevereiro deste ano (2022) deu início às atividades, segundo informado pelo órgão, em resposta à solicitação de informação formulada<sup>174</sup>, recebendo regulamentação conforme a Resolução CONSUP n. 4, de 25 de abril de 2022.

A CASC da PGE/SC surgiu no contexto da Lei estadual n. 18.302, de 23 de dezembro de 2021, que instituiu o Programa de Incentivo à Desjudicialização e ao Êxito Processual (PRODEX), no âmbito do Poder Executivo estadual, sendo um dos instrumentos para a operacionalização do referido Programa.

Inclusive, referida lei dedicou seção própria à regulamentação dos pedidos administrativos de indenização, satisfação ou reconhecimento de direitos, nos moldes do procedimento previsto na legislação paulista, anteriormente mencionado; a serem processados perante a CASC, cuja atuação se dará por meio de núcleos temáticos.

A CASC da PGE/SC possui competência para promover a solução consensual de conflitos entre pessoas naturais ou jurídicas e pessoas jurídicas de direito público estadual; decidir conflitos submetidos por pessoas naturais ou jurídicas contra a Administração Pública estadual direta, suas autarquias e fundações públicas; e dirimir conflitos entre órgãos e entidades

---

174 Solicitação realizada em 6/6/2022, sob o protocolo n. 2022011279, perante o Serviço de Informação ao Cidadão do estado de Santa Catarina.



do Estado; além de intermediar a celebração de termos de ajustamento de conduta e instrumentos equivalentes.

De acordo com o informado pela instituição, os casos chegam à câmara a pedido de advogados e por encaminhamento dos Procuradores do Estado; cabível também a instauração de ofício, sendo as partes interessadas livres para decidirem quanto ao prosseguimento do procedimento autocompositivo.

São previstos como instrumentos de autocomposição a serem empregados pela câmara a transação por adesão; negociação; mediação ou conciliação, a serem conduzidas pelos Procuradores designados – os quais, segundo informado, tem recebido capacitação para a função –; além da arbitragem, cujas regras serão estabelecidas em regulamento próprio.

Em tese, são passíveis de serem trabalhados todos os tipos de conflitos envolvendo a Administração, com a exceção, de praxe, de demandas que dependam de ato do Poder Legislativo; pedidos preclusos ou contrários à jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores; que estejam na esfera de competência de órgão administrativo diverso, a exemplo da Câmara de Conciliação de Precatórios; bem como controvérsias que envolvam crédito tributário.

Devido ao curto tempo de atuação da câmara, não foi possível a obtenção de dados consolidados, tendo sido informado que, por ora, foi firmado apenas um acordo, em que a Fazenda Pública é credora, contando com outros casos sob negociação.

Como se constata, trata-se de atuação ainda muito recente por parte da câmara administrativa da PGE/SC.

Entretanto, o prognóstico é positivo, considerando, sobretudo, que a criação da câmara se deu no contexto da institucionalização de toda uma política voltada à consensualidade administrativa, com diversos instrumentos normativos orientados nesse sentido.

Desta forma, a CASC da PGE/SC é um dos instrumentos de execução desta política, mas não isolado<sup>175</sup>.

Ademais, o estado de Santa Catarina conta ainda com uma Câmara de

---

175 Na página institucional é dedicado espaço à divulgação da atividade da câmara. Disponível em: <https://www.pge.sc.gov.br/camara-administrativa-de-gestao-e-solucao-de-conflitos/>.

Conciliação de Precatórios (CCP)<sup>176</sup>, instituída pela Lei estadual n. 15.693, de 21 de dezembro de 2011, que iniciou suas atividades em 2012, com o lançamento de um único edital.

Em seguida, de acordo com informação fornecida pelo órgão, teve as atividades suspensas, por força de ação direta de inconstitucionalidade (ADI) sobre a realização de acordos em precatórios, vindo a retomar suas atividades apenas em 2018, até os dias de hoje.

Assim, entre 2019 e 2022, informa a instituição que foi realizado o quantitativo de 7.284 (sete mil, duzentos e oitenta e quatro) acordos, representando uma economia para os cofres públicos de R\$ 182.503.838,78 (cento e oitenta e dois milhões, quinhentos e três mil, oitocentos e trinta e oito reais e setenta e oito centavos), relativo ao valor do deságio obtido.

Para os acordos realizados pela CCP, 50% (cinquenta por cento) do total repassado mensalmente pelo Estado é destinado para o pagamento dos precatórios, sendo a outra metade utilizada para os pagamentos por ordem cronológica.

Para o particular, o ganho é na celeridade do recebimento, já que, segundo informado pela instituição, o tempo médio estimado de duração do procedimento, desde o lançamento do edital até a celebração do acordo, é de 2 (dois) meses.

## 4.6 Câmaras administrativas nos municípios: capitais de estados

No âmbito municipal, dentre as capitais dos estados, foram poucos os municípios que lograram êxito na implementação de suas câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, dentro de uma política de consensualidade.

Seguindo a mesma técnica de pesquisa anteriormente descrita, foram feitas buscas nos sites institucionais das Procuradorias dos Municípios e Prefeituras das 26 (vinte e seis) capitais de estados, além do Distrito Federal,

---

176 Informações sobre a atividade da câmara de conciliação de precatórios disponíveis em: <https://www.pge.sc.gov.br/camara-de-conciliacao-de-precatorios/>.

bem como encaminhadas solicitações de informação, pelas respectivas Ouvidorias e Serviços de Acesso à Informação das capitais.

Nesse sentido, segundo as respectivas respostas às solicitações recebidas, identificou-se que, até o momento, apenas 4 (quatro) capitais de estados estruturaram câmaras administrativas, no modelo sugerido pelo art.32 da Lei n. 13.140/2015 e art. 174 do Código de Processo Civil; quais sejam, os municípios de São Paulo (SP)<sup>177</sup>, Porto Alegre (RS)<sup>178</sup>, João Pessoa (PB)<sup>179</sup> e Fortaleza (CE)<sup>180</sup>.

Destes, apenas nos municípios de São Paulo<sup>181</sup> e Porto Alegre<sup>182</sup>, as câmaras estão em funcionamento, desde a sua criação e regulamentação, ambas em 2016, revelando atuação consensual bastante intensa e, ao que tudo indica, em avançado estágio quanto à política de consensualidade no âmbito municipal.

Em João Pessoa<sup>183</sup> e Fortaleza<sup>184</sup>, as câmaras foram criadas em 2021,

---

177 Solicitação de informação n. 66237, realizada em 8/6/2022, ao Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão – e-SIC do município de São Paulo/SP.

178 Solicitação de informação n. 006108-22-16, realizada em 8/6/2022, ao Serviço de Informação ao Cidadão – e-SIC do município de Porto Alegre/RS.

179 Solicitação de informação n. 00669.2022.001397-17, realizada em 8/6/2022, perante a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR) – município de João Pessoa/PB.

180 Solicitação de informação n. 00005000014202205, realizada em 9/6/2022, ao Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão – e-SIC do município de Fortaleza.

181 Segundo especificado na resposta ao questionário pelo município de São Paulo, a câmara foi criada pelo art. 33 do Decreto municipal n. 57.263, de 29 de agosto de 2016, e regulamentada pela Portaria n. 26/2016 – PGM, recebendo previsão, ainda, na Lei municipal n. 17.324, de 18 de março de 2020, que instituiu a política de desjudicialização no âmbito da administração pública municipal direta e indireta.

182 Criada pela Lei municipal n. 12.003, de 27 de janeiro de 2016, que instituiu a Central de Conciliação; recebendo regulamentação na forma dos Decretos municipais n. 19.519, de 30 de setembro de 2016 (dispondo sobre a Câmara de Mediação e Conciliação); n. 19.437, de 6 de julho de 2016 (dispondo sobre a Câmara de Indenizações Administrativas) e n. 19.506, de 19 de setembro de 2016 (dispondo sobre a Câmara de Conciliação de Precatórios).

183 Criada a Central de Conciliação da Administração Municipal (CCAM) pela Lei Complementar Municipal n. 140, de 20 de setembro de 2021, regulamentada pelo Decreto Municipal n. 10.007, de 29 de abril de 2022.

184 As Câmaras de Prevenção e Resolução de Conflitos foram criadas pela Lei Complementar

encontrando-se em fase de implementação. Merece destaque o município de João Pessoa, que, segundo as informações descritas no questionário de dados, apresenta um nível de regulamentação bastante desenvolvido e estruturado, encontrando-se em fase avançada de instalação.

Algumas capitais, apesar de não terem ainda procedido à criação das respectivas câmaras administrativas, nos moldes mencionados, descreveram ao menos uma política institucional de consensualidade desenvolvida em âmbito municipal, tais como: i) câmaras de conciliação de precatórios; ii) câmaras de conciliação fiscal; iii) programas de recuperação fiscal e parcelamento de débitos tributários; iv) possibilidade de realização de termo de ajustamento de conduta funcional em matéria disciplinar; dentre outros.

Nesse sentido, a capital Rio Branco (AC)<sup>185</sup> informou que a política de solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, por ora, vem sendo desenvolvida institucionalmente nos litígios que versam sobre débitos tributários e fiscais, por meio de Programas de Recuperação Fiscal (REFIS), regulamentados por lei específica<sup>186</sup>, que possibilitam ao contribuinte o parcelamento do débito ou eventuais descontos, perante a Divisão de Dívida Ativa da Procuradoria-Geral do Município (PGM).

Também o município de Campo Grande (MS)<sup>187</sup> informou que a política de solução consensual de conflitos, em âmbito municipal, existe apenas para fins fiscais, sendo desenvolvida por meio da câmara de conciliação

---

Municipal n. 320, de 27 de novembro de 2021.

185 Solicitação de informação n. 00962.2022.000334-65, realizada em 8/6/2022, por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR) – município de Rio Branco/AC.

186 Como, por exemplo, o Código Tributário Municipal (Lei n. 1.508, de 8 de dezembro de 2003) e a Lei Complementar n. 151, de 12 de maio de 2022, que regulamenta o REFIS. Quanto à câmara de conciliação de precatórios, estruturada na forma da Lei Municipal n. 2.120, de 21 de julho de 2015, a PGM de Rio Branco informa que sua aplicabilidade restou prejudicada, após a Resolução n. 303/2019 do CNJ. Desse modo, os trâmites dos acordos de precatórios, desde a publicação de edital de chamamento até a homologação dos acordos, passaram a ser promovidos diretamente pelo Poder Judiciário, quando manifestada a intenção pela municipalidade, apresentadas as condições previamente aceitáveis para o ajuste, na forma da referida Resolução.

187 Solicitação de informação SIC2022116, registrada em 10/6/2022, perante o Serviço de Informação ao Cidadão do Município de Campo Grande/MS.

fiscal. Esclareceu ainda que não consta tramitação de projeto de lei em relação a outras iniciativas nesse sentido.

O município de Recife (PE)<sup>188</sup> destacou a previsão da Lei municipal n. 18.364, de 26 de julho de 2017, que dispõe sobre as condições de transação judicial e administrativa, para adjudicação de bens móveis e imóveis e compensação de precatórios e RPV's, no âmbito da administração municipal direta e indireta.

Já o município de Vitória (ES)<sup>189</sup> ressaltou a Lei municipal n. 9.739, de 16 de março de 2021, que dispõe sobre o termo de ajustamento de conduta funcional em processo administrativo disciplinar, aplicável, conforme o caso, em procedimentos que tramitam perante a Corregedoria da PGM.

Algumas capitais, embora não tenham desenvolvido estruturas de fomento à consensualidade administrativa, como a criação de câmaras, ou, eventualmente, outros programas, no âmbito da política de solução consensual dos conflitos, encontram-se em fase de estudos internos, para fins de elaboração de projetos de lei, ou mesmo com projetos legislativos já em andamento.

Nesse sentido, encontram-se os municípios do Rio de Janeiro (RJ); Palmas (TO); Manaus (AM); Florianópolis (SC); Aracaju (SE); Maceió (AL); e novamente Rio Branco (AC).

No município do Rio de Janeiro<sup>190</sup> existe projeto de lei acerca da temática da consensualidade administrativa, em trâmite na Câmara de Vereadores, desde 2017, o qual prevê a criação das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos (CAMPRAC) pelo Poder Executivo Municipal, bem como o Centro Carioca de Mediação Comunitária, denominado Conselho da Paz Carioca<sup>191</sup>.

---

188 Solicitação de informação n. 2022.00379.0107.00009.9, realizada em 10/6/2022, perante a Controladoria-Geral do município de Recife/PE.

189 Solicitação de informação n. 2022.048.936 realizada em 10/6/2022, ao SIC - Sistema de Informações ao Cidadão do município de Vitória/ES.

190 Solicitação de informação n. 24969865-0, protocolizada em 10/6/2022, perante o Serviço de Acesso à Informação do Município do Rio de Janeiro/RJ.

191 Trata-se do projeto de lei municipal n. 688/2017, de autoria do vereador Jones Moura. Disponível em: <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/249cb321f17965260325775900523a42/d92a9652d9d54c0d832580f1005fa11c?OpenDocument&ExpandSection=-3>. Pelo tempo de tramitação e parcos andamentos a ele conferidos, ao que

Merece destaque ainda a Portaria PGE/CAE n. 001, de 12 de agosto de 2022, que regulamenta o procedimento de autocomposição, previsto nos arts. 219 a 228 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro (PGM/RJ), promovido por meio da Coordenadoria de Atuação Estratégica (PG/CAE), como forma de resolução consensual de conflitos e redução da litigiosidade, especialmente perante o Poder Judiciário.

A portaria prevê a celebração do termo de autocomposição preventiva ou extrajudicialmente, abrangendo, em todos os casos, a negociação, a mediação e a conciliação; sem prejuízo de outras formas de resolução consensual de controvérsia, independentemente da natureza do conflito em que se encontre envolvida a Administração Pública Municipal.

Recomenda ainda a reprodução do acordo para os casos semelhantes, observando-se as mesmas condições e exigências, ressalvadas as adaptações necessárias a cada caso. Inclusive, verificado que o caso objeto do procedimento de autocomposição possui potencial de repetição em outras situações, recomenda que seja o órgão ou entidade envolvido comunicado para que ofereça iguais condições a administrados que se encontrem em situação de direito material idêntica.

Além da necessidade de tratamento isonômico entre administrados na mesma situação fática ou jurídica, a portaria adota como premissa, visando à celebração do termo de autocomposição, a probabilidade de êxito das teses defendidas pelas partes, de acordo com a prova disponível ou os precedentes jurisprudenciais ou administrativos; dificuldade de reversão de decisão judicial em instâncias superiores, em especial nos casos de decisões baseadas em provas técnicas; pessoa jurídica que teve declaração de falência ou que figure como parte em processo de recuperação judicial, extrajudicial ou liquidação extrajudicial; situações fáticas que justifiquem eventual revisão do lançamento, nas hipóteses que envolvam matéria tributária.

Do exposto, verifica-se a preocupação da Procuradoria do Município em coadunar-se com a tendência da Administração Pública consentânea, no sentido de promover a racionalização dos litígios de direito público, em matérias de sua competência, por meio da adoção dos procedimentos de

---

tudo indica, falta prioridade, ou vontade política para a aprovação da lei, o que talvez seja, também, reflexo da cultura do litígio ainda prevalente, conforme discutido.

autocomposição, tanto judicial quanto extrajudicialmente, parecendo haver a tendência de que este último se desenvolva ainda mais, a partir da adoção do referido normativo<sup>192</sup>.

O município de Palmas<sup>193</sup> destacou a existência de projeto e estudo de proposta de lei dispendo sobre medidas anticorrupção e a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, por meio da qual se pretende a estruturação de novas práticas alternativas de solução de conflitos.

O município de Manaus<sup>194</sup> respondeu sucintamente ao questionamento sobre a política de consensualidade praticada no âmbito municipal, informando que se encontra em fase de pesquisa e elaboração acerca da temática; bem como quanto a outros temas da atualidade, como governança pública, integridade, regulamentação da lei anticorrupção e da lei geral de proteção de dados (LGPD), entre outras.

Nessa mesma linha respondeu o município de Florianópolis<sup>195</sup>, que informou não ter sido instituída a câmara administrativa em questão, devido à ausência de regulamentação local quanto à lei federal; porém, asseverou haver estudos nesse sentido.

Outrossim, o município de Aracaju<sup>196</sup>, por sua Procuradoria Municipal, informou não existir câmara de resoluções de conflitos, até o presente momento, acrescentando que o tema vem sendo objeto de discussão interna, “diante da tendência que se apresenta na busca da consensualidade pela Fazenda Pública, como meio de resolução dos conflitos em que é parte”.

---

192 A Procuradoria do Município do Rio de Janeiro mostra-se sensível à temática, com iniciativas que fomentam o estudo do tema, como o Seminário “Café com Mediação”, promovido por grupo de estudo interdisciplinar sobre o uso da mediação pela Administração Pública, ligado à PGM (Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro, 2019).

193 Solicitação de informação n. 2022061034984, protocolizada em 10/6/2022, perante a Ouvidoria do Município de Palmas/TO.

194 Solicitação de informação n. 2885/2022, protocolizada em 9/6/2022, perante o Serviço de Acesso à Informação do Município de Manaus/AM.

195 Solicitação de informação n. 02351.2022.000033-00, protocolizada em 10/6/2022, perante o Serviço de Acesso à Informação do Município de Florianópolis/SC.

196 Solicitação de informação n. 096/2022, protocolizada em 10/6/2022, perante o Serviço de Acesso à Informação do Município de Aracaju/SE.

O município de Maceió<sup>197</sup> também informou que, embora não tenha sido estruturada ainda câmara de prevenção e resolução de conflitos no âmbito municipal, a intenção de estruturação de uma política neste sentido consta no planejamento estratégico da Procuradoria do Município, o que teria sido postergado em função da pandemia de covid-19 e outras ações relacionadas, de maior urgência.

Já a capital Rio Branco, além da atuação consensual mencionada, ressaltou, em relação aos demais temas de competência da Procuradoria-Geral, que “a autocomposição resta prejudicada por ausência de leis ou normas regulamentares específicas e compatíveis com as especificidades locais”. Destacou ainda que “o tema é objeto de estudo pela comissão designada para elaboração da proposta de atualização do Planejamento Estratégico 2022/2025 da PGM”.

Por fim, outras capitais afirmaram, apenas, não existir, no âmbito municipal, a estruturação das câmaras administrativas, sem apontar qualquer perspectiva ou outros projetos ligados ao desenvolvimento da política de solução consensual dos conflitos. Nesse sentido, os municípios de Belo Horizonte (MG)<sup>198</sup>; São Luís (MA)<sup>199</sup>; Cuiabá (MT)<sup>200</sup>; Boa Vista (RR)<sup>201</sup>; Porto Velho (RO)<sup>202</sup>; Goiânia (GO)<sup>203</sup>; Salvador (BA)<sup>204</sup> e Curitiba (PR)<sup>205</sup>.

---

197 Solicitação de informação n. 2100.61780.2022, protocolizada em 9/6/2022, perante o Serviço de Acesso à Informação do Município de Maceió/AL.

198 Solicitação de informação n. 31.00283372/2022-77, protocolizada em 11/6/2022, perante o Serviço de Informação ao Cidadão do município de Belo Horizonte/MG.

199 Solicitação de informação n. 00075000164202287, protocolizada em 10/6/2022, perante o Serviço de Informação ao Cidadão do município de São Luís/MA.

200 Solicitação de informação n. 094/2022, protocolizada em 10/6/2022, perante o Serviço de Informação ao Cidadão do município de Cuiabá/MT.

201 Solicitação de informação n. 2022ZE11530610GH, protocolizada em 10/6/2022, perante o Serviço de Informação ao Cidadão do município de Boa Vista/RR.

202 Solicitação de informação n. 02932.2022.000012-44, protocolizada em 10/6/2022, perante o Serviço de Informação ao Cidadão do município de Porto Velho/RO.

203 Solicitação de informação n. 2022069889226510, protocolizada em 10/6/2022 perante o Serviço de Informação ao Cidadão do município de Goiânia/GO.

204 Solicitação de informação n. 2022069997282, protocolizada em 10//2022, perante o Serviço de Informação ao Cidadão do município de Salvador/BA.

205 Solicitação de informação n. 00-015.519/2022, protocolizada em 9/06/2022, perante o Serviço de Informação ao Cidadão do município de Curitiba/PR.



Nesse ínterim, cabe destacar que os municípios de Porto Velho e Goiânia justificaram a falta da estruturação da câmara devido à ausência de legislação local regulamentando; assim como o município de Salvador, que destacou que inexistia obrigatoriedade da estruturação das câmaras administrativas, assim justificando a ausência de política consensual local.

Registre-se que o município de Curitiba havia estruturado comissão de conciliação, com foco nos artistas de rua (Lacerda, 2019, p. 42); porém, com a revogação do ato instituidor (Decreto municipal n. 1422, de 18 de dezembro de 2018), esta deixou de ter previsão no novo instrumento legislativo que cuidou da temática.

Cabe acrescentar que os municípios de Macapá (AP)<sup>206</sup>, Natal (RN)<sup>207</sup> e Teresina (PI)<sup>208</sup> não deram nenhum retorno às solicitações de informação. Outrossim, não foram identificadas informações de domínio público quanto à existência de câmaras administrativas, ou programas institucionais de outro gênero, voltados à resolução consensual dos conflitos com a administração municipal.

Já o município de Belém (PA)<sup>209</sup> justificou a impossibilidade de fornecer as informações solicitadas. Em relação à capital do Pará, identificou-se que foi prevista pela legislação, recentemente, a possibilidade de criação de câmaras, que deterão competência para dirimir conflitos de regularização fundiária urbana e conflitos fundiários, mediante solução consensual, na forma da Lei municipal n. 9.733, de 11 de janeiro de 2022, que dispôs sobre a regularização fundiária urbana (REURB) no município de Belém. Tais câmaras,

---

206 Solicitação de informação n. 074/2022, protocolizada em 9/6/2022, perante o Serviço de Informação ao Cidadão do município de Macapá/AP.

207 Solicitação de informação n. 101/2022, protocolizada em 10/6/2022; e 706/2022, protocolizada em 10/7/2022 perante o Serviço de Informação ao Cidadão/Ouvidoria do município de Natal/RN.

208 Solicitação de informação n. 01.1589/2022, protocolizada em 10/6/2022; e n. 01.1768/2022, protocolizado em 12/7/2022, perante o Serviço de Informação ao Cidadão/Ouvidoria do município de Teresina/PI.

209 Solicitação de informação n. 5767/2022 protocolizada em 10/6/2022; e 5879/2022, protocolizado em 12/7/2022, perante o Serviço de Informação ao Cidadão/Ouvidoria do município de Belém/PA. Em 2/8/2022, foi recebida resposta no sentido de que as informações solicitadas não poderiam ser fornecidas, sem um protocolo próprio para a realização de pesquisa acadêmica; tendo sido a única recusa expressa, entre as solicitações.

contudo, como no caso das câmaras fundiárias do Distrito Federal, se criadas, estarão vinculadas ao Poder Executivo Municipal, por suas Secretarias e Pastas competentes, e não na estrutura das Procuradorias.

Por fim, vejamos, com destaque, a experiência das capitais que lograram êxito na criação de suas câmaras administrativas, duas já em funcionamento e uma em avançado estágio de implementação.

### 4.6.1 Município de São Paulo

A Procuradoria-Geral do município de São Paulo (PGM/SP) criou a Câmara de Solução de Conflitos da Administração Municipal em 2016, no âmbito de sua estrutura, conforme a previsão do ar. 33 do Decreto municipal n. 57.263, de 29 de agosto de 2016, recebendo regulamentação pela Portaria n. 26/2016 – PGM.

Desde então, a câmara encontra-se em funcionamento<sup>210</sup>, recebendo pedidos de mediação para conflitos, inicialmente, entre entes da administração pública municipal direta e indireta, segundo a informação fornecida pelo ente, em resposta ao questionário de dados.

A partir da Lei municipal n. 17.324, de 18 de março de 2020, que instituiu a política de desjudicialização no âmbito da administração pública municipal direta e indireta, recebeu nova denominação, passando a chamar-se “Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos no Município de São Paulo”.

Por esta lei, a competência foi ampliada para receber também pedidos de resolução de conflitos entre particular e pessoa jurídica de direito público, o que passou a ser possível a partir da regulamentação do Decreto municipal n. 60.939, de 23 de dezembro de 2021.

Todavia, segundo as informações repassadas pela Procuradoria do Município, em resposta ao questionário estruturado, os casos em tramitação na câmara permaneceram sendo, até o momento, casos envolvendo entes da Administração Pública Municipal, direta e indireta.

Normalmente, relacionam-se a conflitos surgidos em relações contra-

---

210 Informações sobre a câmara podem ser consultadas na página institucional da PGM, disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/procuradoria\\_geral/cejusc/index.php?p=315497](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/procuradoria_geral/cejusc/index.php?p=315497).

tuais (pagamento, índice de atualização da dívida, interpretação de cláusulas contratuais, dúvida sobre a efetiva prestação do serviço etc.), havendo também casos de indenização por desapropriação indireta.

Não há, contudo, segundo informado pela PGM/SP, uma delimitação prévia acerca dos possíveis temas a serem trabalhados.

Assim, apesar da nova legislação ter trazido a previsão de mecanismos autocompositivos voltados às demandas de massa, como a transação por adesão, a câmara do município de São Paulo ainda tem por característica ser voltada, essencialmente, para a resolução de conflitos entre os entes da administração municipal; o que se observa pela descrição do perfil dos casos em tramitação<sup>211</sup>.

A forma de pagamento dos acordos segue a legislação para a realização de despesa pública, cabendo à cada Secretaria ou empresa estatal envolvida onerar dotação orçamentária própria para a despesa.

Para o procedimento autocompositivo, segundo relata a Procuradoria, o mecanismo predominantemente utilizado é a conciliação – mas que, na prática, muito se aproxima de uma mediação, na avaliação da própria instituição –, por ser “comum a realização de várias reuniões em cada caso em razão da necessidade de estudos internos e submissão aos titulares das pastas para celebração de acordos”.

Quando alcançado o consenso, é celebrado termo de conciliação, que constitui título executivo extrajudicial. Do contrário, esgotadas as possibilidades de autocomposição, o caso é encaminhado para arbitramento pelo(a) Procurador(a)-Geral do Município.

Aliás, essa é uma previsão interessante da legislação local, baseada na legislação federal; havendo a previsão, inclusive, de que os entes da Administração Municipal não podem ingressar em juízo antes de tentar

---

211 Segundo as informações repassadas pela instituição, já tramitaram na Câmara, desde 2017, 21 (vinte e um) casos, sendo 9 (nove) acordos totais ou parciais da controvérsia e, em alguns, mais de um acordo parcial para o mesmo procedimento. Destes, ainda estão em andamento 05 (cinco) casos, com possibilidade de celebração de mais acordos; e apenas 1 (um) caso (apresentado em 2017 e, novamente, em 2021, ainda em andamento) está judicializado, não sendo possível à câmara precisar se algum caso que restou infrutífero foi judicializado posteriormente. Em outro caso, houve o reconhecimento e pagamento da dívida, sendo considerada frutífera a mediação.

a conciliação na Câmara da PGM, nos casos envolvendo outros entes da Administração direta e indireta.

Trata-se, portanto, de uma etapa prévia obrigatória à formulação de demandas em juízo pelos entes da Administração municipal, funcionando como um requisito de admissibilidade para o ingresso em juízo, especificamente nestes casos.

Ainda, segundo a informação da PGM, “não há informação sobre judicialização das decisões de arbitramento, mas há uma grande reverência às decisões da Procuradoria Geral do Município no âmbito da Administração Pública Municipal”.

Tal como descrito pela instituição, o procedimento autocompositivo empregado assemelha-se a uma mediação, pelo que o tempo de duração de cada procedimento não é bem delimitado, variando muito em relação a cada tipo de caso. Como exemplo, citam casos para os quais foram realizadas 9 (nove) reuniões; outros, em que, logo na primeira reunião, foi considerado infrutífero.

Quanto à publicidade, foi informado pela instituição que o entendimento dos mediadores da PGM é pela confidencialidade das reuniões e caráter restrito das atas – embora os processos sejam eletrônicos, seguindo a legislação municipal –, podendo ser publicizados ao final do procedimento, havendo ou não acordo.

Os próprios Procuradores designados pela Coordenadoria exercem o *múnus* de mediadores, recebendo capacitação contínua pelo próprio Centro de Estudos Jurídicos da instituição. Não há previsão de atuação exclusiva, mas há impedimento para atuação nos mesmos casos, como mediador e procurador do contencioso.

Cabe ainda, em tese, a indicação de outro mediador, para atuar em co-mediação, às expensas da parte interessada – o que, na prática, ainda não teria ocorrido no âmbito da câmara.

Pelo exposto, constata-se que a câmara do município de São Paulo denota um viés de atuação, ainda, essencialmente institucional, o que reduz a necessidade de ingresso em demandas judiciais, ao menos entre os entes, implicando em economia de tempo e de recursos, na avaliação da instituição.

Mais relevante que isso é o fato de a própria Administração empoderar-se de meios para a resolução dos próprios conflitos, deixando de delegar à justiça aquilo que é próprio de sua competência.

É desejável uma ampliação da atuação da câmara, para com os particulares, na forma já regulamentada, de modo a conferir ainda maior efetividade às disposições da lei paulistana que instituiu a política de desjudicialização no âmbito municipal (Lei municipal n. 17.324/2020). Para Sérgio Ferrari, tal lei serve à consolidação desse “importante movimento no âmbito da Administração Pública Municipal de São Paulo, de modo a se concretizar como um verdadeiro exemplo a ser seguido por outros entes federativos” (Ferrari, 2020, n.p.).

Nessa linha de atuação, o município de São Paulo instituiu o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) da Fazenda Pública<sup>212</sup>, para realizar a tentativa de conciliação nos processos que tramitam nas Varas da Fazenda Pública e do Juizado Especial da Fazenda Pública. Desde 2019, tem sido feitas também conciliações pré-processuais, em casos como multas de trânsito e outros. Também são lançadas propostas de transação tributária<sup>213</sup> e possibilitada a solicitação de reparação de danos, por procedimento administrativo próprio<sup>214</sup>.

Além disso, recentemente a PGM/SP criou, em sua estrutura, o Núcleo de Desjudicialização e Arbitragem, na forma da Portaria n. 28/2022 - PGM.G, de 26 de abril de 2022. Trata-se de um reforço à atuação institucional voltada à consensualidade, já praticada há alguns anos, como enfatizou o procurador Maurício Morais Tonin, coordenador do Núcleo<sup>215</sup>.

O município de São Paulo conta, ainda, com uma câmara de conciliação

---

212 Informações sobre o CEJUSC da Fazenda Pública podem ser consultadas na página institucional: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/procuradoria\\_geral/cejusc/index.php?p=315490](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/procuradoria_geral/cejusc/index.php?p=315490).

213 A exemplo do edital em curso, estabelecido pela Portaria n. 48/22 – PGM-G, direcionada à transação tributária por entidades religiosas e educacionais sem fins lucrativos. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/procuradoria\\_geral/noticias/index.php?p=329259](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/procuradoria_geral/noticias/index.php?p=329259).

214 O referido serviço está disponibilizado no sítio da Procuradoria-Geral do Município de São Paulo, pelo link: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/procuradoria\\_geral/servicos/?p=320825](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/procuradoria_geral/servicos/?p=320825).

215 Em webinar que compartilhou a experiência da PGM de São Paulo em torno da consensualidade, transmitido em 22/6/2022 (Associação Nacional dos Procuradores Municipais, 2022).

de precatórios ativa<sup>216</sup>, instituída desde 2010, na forma do Decreto municipal n. 52.011, de 17 de dezembro de 2010. Segundo as informações repassadas pela instituição, em resposta à solicitação de informações, pelos acordos em precatórios já foi possível a economia de R\$ 520,6 milhões (quinhentos e vinte milhões e seiscentos mil reais) para os cofres públicos, beneficiando 2.771 (dois mil, setecentos e setenta e um) credores, somente em 2021.

Em 2022, somente até o mês de maio, a economia dos recursos públicos foi de R\$ 138,8 milhões (cento e trinta e oito milhões e oitocentos mil reais), beneficiando 776 (setecentos e setenta e seis) credores.

## 4.6.2 Município de Porto Alegre

A Central de Conciliação do município de Porto Alegre foi criada em 2016, vinculada à Procuradoria-Geral do Município, na forma da Lei municipal n. 12.003, de 27 de janeiro de 2016, encontrando-se em funcionamento desde então<sup>217</sup>.

Sua estrutura é composta por: i) Câmara de Indenizações Administrativas (Decreto municipal n. 19.437, de 06 de julho de 2016); ii) Câmara de Conciliação de Precatórios (Decreto municipal n. 19.506, de 19 de setembro de 2016); iii) Câmara de Mediação e Conciliação (Decreto municipal n. 19.519, de 30 de setembro de 2016); e iv) Câmara de Mediação e Conciliação Tributária, recentemente criada na estrutura da Central de Conciliação, na forma da Lei municipal n. 13.028, de 11 de março de 2022.

Conforme as informações fornecidas pela instituição, em resposta ao questionário de dados, são trabalhados, potencialmente, todos os tipos de conflitos envolvendo a Administração, seja entre particulares, entre órgãos da administração municipal, ou envolvendo outros entes da federação – observadas as especificidades das câmaras temáticas, bem como a competência residual da câmara geral.

---

216 São disponibilizadas informações públicas sobre a atuação da câmara de precatórios, pelo link: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/procuradoria\\_geral/precatórios/?p=274562](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/procuradoria_geral/precatórios/?p=274562).

217 No sítio da Procuradoria-Geral do Município, vinculado à Prefeitura, é dedicada página à Central de Conciliação. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=3&p\\_secao=510](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=3&p_secao=510).

Nesse ínterim, a delimitação dos temas passa pela manifestação de interesse, possibilidade e viabilidade jurídica da área afeta ao conflito, com a manifestação do gestor da área, confirmando o interesse da Administração Pública pela opção da via consensual, de acordo com a IN n. 013/2020. Já na Câmara de Mediação Tributária há valor de alçada, segundo os critérios estabelecidos no Decreto municipal n. 21.527/2022 e na IN n. 6/2022.

Segundo informado pela instituição, a câmara utiliza, primordialmente, a mediação como principal ferramenta autocompositiva, empregando as técnicas de negociação afeitas (baseada nos princípios – Universidade de Harvard) e outras ferramentas, como: comunicação não violenta, escuta ativa, validação, resumos etc.

Desse modo, conforme a resposta institucional, em observância aos princípios afetos à mediação, é dada ênfase à autonomia da vontade dos participantes em autocompor o litígio, pelas técnicas da mediação.

Outrossim, é observado o sigilo das sessões de mediação, sendo respeitada a publicidade inerente à Administração Pública, por meio da publicação do extrato do termo de entendimento no Diário Oficial.

Segundo as informações fornecidas, foram iniciados perante a Central de Conciliação 27 (vinte e sete) procedimentos de mediação, tendo sido realizados 15 (quinze) acordos, desde a criação da Central de Conciliação em 2016.

Destes, houve um caso (denominado “caso do Arroio Feijó”<sup>218</sup>) em que foi realizado o procedimento de “conciliação por adesão”, tendo sido firmados, somente em torno desse caso, 731 (setecentos e trinta e um) termos de entendimento, derivados de um mesmo processo.

Conforme constou da resposta da instituição, este foi o primeiro caso trabalhado pela câmara, em 2016, envolvendo a redução de passivos judiciais, com projeção de economia de cerca de 9 (nove) milhões de reais.

---

218 Segundo noticiado pela imprensa, o rompimento de um dique, ocorrido em 30/8/2013, causou o transbordamento do arroio Feijó, que alagou o bairro Sarandi e atingiu mais de 700 (setecentas) famílias de Porto Alegre, ocasionando o ajuizamento de centenas de ações indenizatórias em face do município de Porto Alegre. O acordo realizado pela Câmara de Conciliação e Mediação da Central de Conciliações da Procuradoria-Geral do Município (PGM) logrou êxito na composição do litígio, pacificando a questão e extinguindo os processos judiciais.

De acordo com a estimativa da Procuradoria-Geral do Município, o cumprimento dos acordos aproxima-se dos 90% (noventa por cento).

Quanto ao modo de pagamento, não há dotação orçamentária específica, sendo esta verificada previamente com a pasta ou secretaria objeto do conflito, que são consultadas sobre a melhor forma de realizar os pagamentos.

Quanto ao exercício da mediação, há uma peculiaridade, em relação a outras estruturas de câmaras administrativas, que aqui pode ser realizada por servidor municipal, ativo ou aposentado, com formação de nível superior em qualquer área do conhecimento, desde que devidamente capacitado em curso de formação na área.

Não é necessário, portanto, que seja procurador municipal, embora existam, também, procuradores ativos e inativos atuando como mediadores.

Nesse caso, os procuradores ativos não exercem a mediação com exclusividade – exceto a Coordenação da Central –, acumulando suas atividades de procurador com as de mediador.

Da mesma forma, os demais mediadores servidores ativos, ocupantes de diversos cargos (psicólogos, arquitetos, engenheiros etc.), não atuam de forma exclusiva, acumulando a mediação com outras atribuições próprias dos cargos.

De acordo com o informado pela instituição, há possibilidade de realizar convênios com instituições externas para a contratação de mediadores privados, mas o foco tem sido a capacitação dos servidores, “que conhecem a estrutura e a dinâmica da Administração Pública”.

Ressaltam ainda o convênio de parceria com a OAB do Rio Grande do Sul, para “troca de experiências e realização de supervisão e capacitações do corpo de mediadores cadastrados perante a Câmara”.

Segundo reforçam, a capacitação dos mediadores da câmara é constante e contínua, pois “ser mediador significa estar em constante qualificação, daí a importância da parceria com a OAB/RS para a supervisão e qualificação constante do trabalho dos mediadores”.

### 4.6.3 Município de João Pessoa

O município de João Pessoa, que já contava uma câmara de precatórios, estruturada em 2018, criou recentemente a Central de Conciliação da



Administração Municipal (CCAM), por meio da Lei Complementar municipal n. 140, de 20 de setembro de 2021. Segundo informado, a Central é composta por Câmaras temáticas, todas já criadas e regulamentadas, na forma do Decreto municipal n. 10.007, de 29 de abril de 2022, encontrando-se em fase de instalação.

Assim, integram a Central de Conciliação do Município de João Pessoa: i) Câmara de Conciliação de Precatórios; ii) Câmara de Conciliação de Desapropriações; e iii) Câmara Geral de Prevenção e Conciliação de Conflitos, com competência residual. No momento, estão sendo providenciadas a designação e treinamento de toda a equipe de trabalho, implantação dos procedimentos no sistema de processos informatizado e outras etapas necessárias ao seu regular funcionamento.

A Central de Conciliação integra a estrutura da Procuradoria-Geral do Município (PGM/JP) e, pelo desenho institucional, parece estar sendo planejada prioritariamente para o atendimento das demandas da população com o poder público municipal<sup>219</sup> – embora também detenha competência para atuar nos conflitos surgidos entre os órgãos e entidades da administração municipal direta e indireta.

Segundo informado, como mecanismo de autocomposição, a CCAM utilizará preferencialmente a conciliação, além da mediação. O Decreto municipal n. 10.007/2022 trouxe ainda a previsão da utilização da transação por adesão, denominando o instituto de “acordo por adesão”. Ademais, a Lei Complementar municipal n. 140/2021 previu também a possibilidade da arbitragem institucional, que receberá regulamento próprio, não constando do Decreto n. 10.007/2022.

Aqui também se verifica uma particularidade, em relação aos mediadores, porquanto a legislação local não previu a atuação dos procuradores municipais como mediadores. Assim, embora estejam integradas na estrutura da PGM, as câmaras serão compostas por servidores municipais ocupantes de cargos públicos, regularmente providos. No caso de mediação, atuará também um mediador, que poderá ser um agente externo, e que será

---

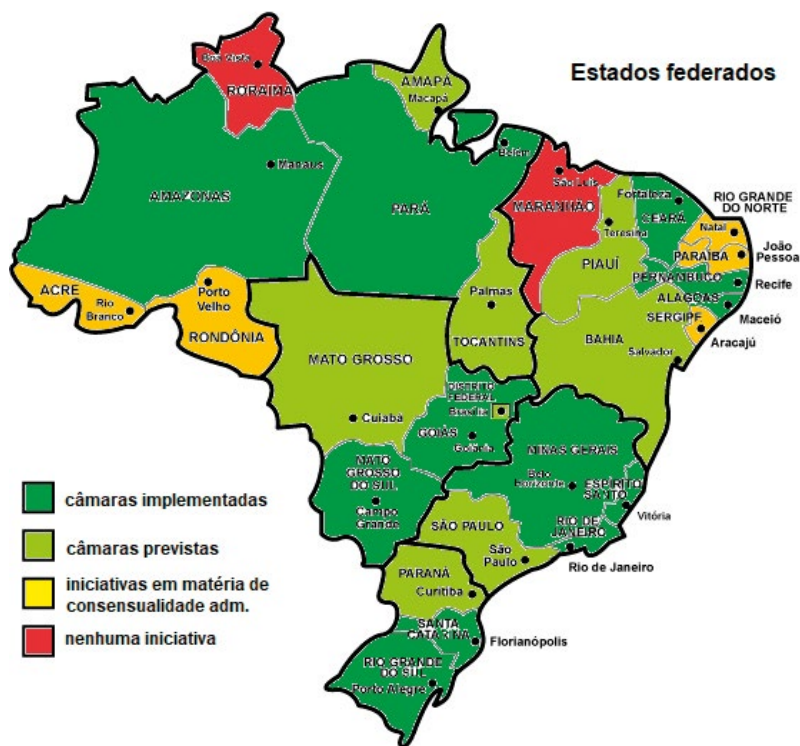
219 Nesse sentido, a reportagem sobre a Central de Conciliação do município de João Pessoa, disponível em: <https://www.joaopessoa.pb.gov.br/noticias/prefeitura-formaliza-acordo-para-ressarcir-motorista-de-carro-envolvido-em-incidente-na-avenida-pedro-ii/>.

“isento e imparcial, sem poder decisório”, o qual “auxiliará os interessados a compreender as questões e os interesses objeto do conflito, bem como a identificar soluções consensuais que gerem benefícios mútuos”.

Nos termos explicitados, o município de João Pessoa destaca-se – inclusive, em relação a outras capitais, de maior projeção no cenário nacional – ao sistematizar a política de consensualidade no âmbito municipal, conferindo organização planejada às câmaras administrativas, prestes a entrarem em funcionamento.

## 4.7 Considerações finais

No escopo de sistematizar as informações coletadas, acerca do cenário das políticas de solução consensual dos conflitos administrativos, propõe-se a seguinte esquematização, a partir da figura do mapa do Brasil, representativo dos estados e regiões, delineado a partir da constatação de cada realidade fática:



Do exposto, pela leitura que se extrai da esquematização proposta, na forma da figura 2, é possível inferir que:

a) a Região Norte do Brasil possui 2 (duas) iniciativas de câmaras administrativas de resolução de conflitos bem consolidadas, com destaque para a atuação da câmara do Pará, mais consolidada, seguida mais recentemente pela câmara do Amazonas;

b) a Região Centro-Oeste, igualmente, conta com 2 (duas) câmaras em atuação, com destaque para a câmara de Goiás;

c) a Região Nordeste do país possui 3 (três) iniciativas em curso, sendo a de Alagoas e a de Pernambuco já bem desenvolvidas e com bons resultados, e a do estado do Ceará, iniciando suas atividades, com boas perspectivas;

d) a Região Sudeste também apresenta 3 (três) iniciativas de câmaras administrativas em curso, sendo as do Rio de Janeiro e Minas Gerais em estágio avançados e com resultados consolidados, em crescente expansão; e a do Espírito Santo, iniciando agora suas atividades e apresentando boa estruturação normativa e de implementação;

e) a Região Sul do Brasil tem 2 (duas) iniciativas em curso, sendo a do Rio Grande do Sul pioneira e consolidada em suas atividades, e a câmara de Santa Catarina em estágio inicial, seguidas, em breve, pela câmara do Estado do Paraná, prestes a iniciar suas atividades.

Em relação às câmaras que já estão previstas nas respectivas leis estaduais, mas ainda não implementadas, tem-se o seguinte panorama:

a) Na Região Norte, o estado do Amapá inseriu disposição legal prevenindo a criação da câmara, ainda em 2018 e, segundo regulamentação recebida em junho/2022, começará atuando em matéria de acordo de precatórios. Já o estado de Tocantins previu recentemente a criação da câmara (abril/2022), aguardando regulamentação e implementação;

b) Na Região Centro-Oeste, no estado do Mato Grosso, houve muito recentemente a previsão de criação da câmara administrativa, denominada “Central de Conciliação”, pela alteração da lei orgânica da Procuradoria, promovida em abril/2022, aguardando regulamentação. Já o Distrito Federal previu a criação de uma “Câmara de Mediação e Conciliação” (CAMEC) na estrutura organizacional de sua Procuradoria, em maio de 2021, mas, atualmente, tem sua atuação restrita à atividade da câmara de precatórios – que já existia anteriormente –, tornando-se vinculada à estrutura da CAMEC;

c) Na Região Nordeste, o estado da Bahia inseriu a previsão na lei orgânica da Procuradoria em 2017, mas o assunto permanece apenas como objeto de estudos técnico-jurídicos pela instituição. Já o estado do Piauí aguarda a efetiva implementação para início da atuação das atividades da câmara, criada e regulamentada em 2021;

d) Na Região Sudeste, a constatação mais surpreendente é a de que o estado de São Paulo não logrou êxito na implementação de sua câmara administrativa de resolução de conflitos, apesar de prevista na lei orgânica de sua Procuradoria, desde 2015. Igualmente, não há indicativo de que a iniciativa esteja em estudo ou planejamento pelo órgão – a despeito de outras iniciativas em matéria de consensualidade administrativa praticadas pelo estado;

e) Na Região Sul, o estado do Paraná já está com a regulamentação bastante avançada para a entrada em vigor da legislação local que implementou a câmara administrativa, com previsão de início a partir de setembro/2022. Assim, em breve, a Região Sul do Brasil será a primeira a possuir câmara administrativa de prevenção e resolução de conflitos administrativos, de fato, implementada e em atuação, em todos os estados que a compõem. Desse modo, parece ser a região mais avançada neste quesito – embora seja a menor, em número de estados integrantes.

Quanto à estruturação das câmaras pelos estados, estabelecendo uma comparação por diferença, algumas observações são dignas de nota, como as tecidas a seguir:

a) Algumas câmaras voltam sua atuação preferencialmente para os conflitos orgânicos e entre entes, privilegiando nestes casos o emprego da mediação (Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Alagoas);

b) Outras câmaras têm o perfil de selecionar demandas de maior complexidade e vulto econômico, envolvendo empresas e contratos públicos, geralmente empregando técnicas de negociação e valendo-se da conciliação e de ferramentas da mediação (Rio Grande do Sul, Alagoas, Pernambuco);

c) Outros estados privilegiam, nas questões envolvendo contratos públicos, o uso da arbitragem por câmaras privadas, como São Paulo, ou pelas câmaras públicas, como é o caso de Goiás, suscitando inclusive questões de inconstitucionalidade nesse ponto específico;

d) Algumas câmaras centraram esforços na resolução dos conflitos de massa, com menor vulto econômico ou que não implicam em obrigação de

pagamento, utilizando como método de resolução de conflitos, preferencialmente, a conciliação; a negociação direta e a transação em massa (Pará, Amazonas, Goiás, Minas Gerais, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Ceará);

e) Considerando as características dos conflitos envolvendo a Administração Pública, prevalentes nas respectivas regiões, algumas câmaras parecem ser vocacionadas a uma maior abertura de acesso aos administrados, investindo no desenvolvimento da “cultura do consenso”, com ênfase na divulgação do trabalho da câmara entre a população e a comunidade jurídica (Pará, Goiás, Minas Gerais);

f) Algumas destas câmaras parecem atuar nessa dupla perspectiva, isto é, tanto em conflitos entre órgãos e entes, em questões envolvendo elevado valor econômico, quanto em demandas de massa, com baixo impacto financeiro, individualmente, mas com potencial para reduzir o volume das demandas (Rio de Janeiro, Minas Gerais, Goiás);

g) As câmaras podem auxiliar na efetivação de políticas públicas e tutela dos direitos fundamentais, como demonstram o caso de Alagoas e Minas Gerais, particularmente viabilizando a tutela efetiva dos hipossuficientes, a partir de parcerias institucionais desenvolvidas com outros órgãos do Executivo e de outros Poderes, como se verifica no caso do Rio de Janeiro, a partir do trabalho conjunto desenvolvido com a Defensoria Pública;

h) Alguns estados articularam a estrutura da câmara de forma colegiada, havendo um órgão executivo e um superior – este com atribuições de revisão quanto ao juízo de admissibilidade e outras competências de maior relevo –, além de um órgão administrativo, para fins de impulsionamento burocrático, como é o caso de Minas Gerais;

i) Alguns estados previram legislativamente a câmara administrativa, com competência geral, para atuação em todos os tipos de conflitos, mas a ênfase dada tem sido centrada sobre os acordos em precatórios, como no Distrito Federal;

j) Já outros estados previram as câmaras de precatórios de maneira autônoma (independentemente da câmara administrativa com competência para outras matérias em geral), ressaltando a elevada economicidade para os estados, a partir do volume de acordos realizados com deságio (Acre, Mato Grosso, Paraíba, Rio Grande do Norte).

É possível, ainda, propor o seguinte quadro, a partir das informações sistematizadas:

<b>Tabela 4 – CÂMARAS DE PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONFLITOS DAS ADVOCACIAS PÚBLICAS ESTADUAIS</b>						
<b>ESTADO</b>	<b>Prevista?</b>		<b>Implementada?</b>		<b>Denominação</b>	<b>Instrumento instituidor</b>
	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>		
Acre		X		X		
Amapá	X			X	Câmara de Conciliação e Arbitragem	Lei Complementar estadual n. 109, de 10 de janeiro de 2018.
Amazonas	X		X		Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (CPRAC's)	Decreto estadual n. 44.796, de 8 de novembro de 2021.
Pará	X		X		Câmara de Negociação, Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Pública Estadual (CAMPGE)	Lei Complementar estadual n. 121, de 10 de junho de 2019.
Rondônia		X		X		
Roraima		X		X		
Tocantins	X			X	Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (CPRAC)	Lei Complementar estadual n. 137, de 1º de abril de 2022.

Distrito Federal	X			X	Câmara de Mediação e Conciliação (CAMEC)	Decreto estadual n. 42.094, de 13 de maio de 2021.
Goiás	X		X		Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem (CCMA)	Lei Complementar estadual n. 144, de 24 de julho de 2018.
Mato Grosso	X			X	Câmara Administrativa de Solução de Conflitos (CASC)	Lei Complementar estadual n. 288, de 13 de dezembro de 2021.
Mato Grosso do Sul	X		X		Câmara Administrativa de Solução de Conflitos (CASC)	Resolução PGE n. 242, de 30 de junho de 2017.
Alagoas	X		X		Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (CPRAC)	Lei Complementar estadual n. 47, de 27 de abril de 2018.
Bahia	X			X	Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos	Lei Complementar n. 43, de 25 de outubro de 2017.
Ceará	X		X		Câmara de Prevenção e Resolução de Conflitos (CPRAC)	Decreto n. 33.329, de 4 de novembro de 2019.
Maranhão		X		X		
Paraíba		X		X		

Pernambuco	X		X		Câmara de Negociação, Conciliação e Mediação da Administração Pública Estadual (CNCM)	Lei Complementar n. 417, de 9 de dezembro de 2019.
Piauí	X			X	Câmara de Prevenção e Resolução de Conflitos Administrativos (CEMAPI)	Lei Complementar n. 254, de 14 de janeiro de 2021.
Rio Grande do Norte		X		X		
Sergipe		X		X		
Espírito Santo	X		X		Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos do Espírito Santo (CPRACES)	Lei Complementar n. 1.011, de 6 de abril de 2022.
Minas Gerais	X		X		Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (CPRAC)	Lei n. 23.172, de 20 de dezembro de 2018.
Rio de Janeiro	X		X		Câmara Administrativa de Solução de Conflitos / Controvérsias (CASC)	Decreto n. 45.590, de 4 de março de 2016.
São Paulo	X			X	Câmara de Conciliação da Administração Estadual (CAAE)	Lei Complementar n. 1.270, de 25 de agosto de 2015.



Paraná	X			X	Câmara Administrativa de Solução de Conflitos (CASC)	Decreto n. 8.473, de 30 de agosto de 2021.
Rio Grande do Sul	X		X		Centro de Conciliação e Mediação	Lei n. 14.794, de 17 de dezembro de 2015.
Santa Catarina	X		X		Câmara Administrativa de Gestão e Solução de Conflitos (CASC)	Lei Complementar n. 780, de 23 de dezembro de 2021.

Fonte: Elaboração própria

Quanto aos municípios, propõe-se a representação gráfica constatare na figura 3, a seguir, a partir da sistematização das informações coletadas e anteriormente expostas:

Pela leitura proposta, como já se deixou antever, percebe-se que o número de câmaras administrativas de resolução de conflitos efetivamente implementadas dentre as capitais de estados é mínimo: apenas nos municípios de São Paulo e Porto Alegre; enquanto as iniciativas dos municípios de João Pessoa e Fortaleza já se encontram regulamentadas e em nível avançado de implementação.

Destas, observa-se é que a câmara do município de São Paulo possui um perfil prioritariamente voltado à resolução de conflitos entre órgãos e entes públicos – embora tenha competência para a resolução de conflitos também com particulares.

**Figura 3** – Câmaras administrativas por capitais de estados (2022)



Apesar disso, o município conta com outras iniciativas em torno da consensualidade em matéria administrativa, nas relações travadas com os cidadãos. São exemplos os CEJUSC's, em nível processual, mas também nas tratativas pré-processuais; os pedidos de indenização administrativa (reparação de danos), na mesma linha praticada pelo estado de São Paulo; as transações tributárias; dentre outras, não esgotadas nesse esforço acadêmico.

Já a Central de Conciliação de Porto Alegre parece ter uma atuação mais diversificada, considerando as diversas câmaras (quatro) em sua estrutura.

No que concerne à câmara de mediação, propriamente, foram submetidos 27 (vinte e sete) casos, o que pode ser considerado pouco, pois atua

desde 2016. Entretanto, cada caso selecionado pode ter o potencial para alcançar diversos impactados, ampliando, assim, o alcance de sua atuação.

Nessa mesma linha de atuação, João Pessoa também estruturou sua Central de Conciliação em câmaras temáticas, pensando em uma câmara específica para questões de desapropriação – muito recorrente em matérias envolvendo municípios, haja vista a repartição constitucional de competência entre os entes federados –; além da câmara de conciliação de precatórios e a câmara geral, com competência residual.

Desta feita, a partir de uma regulamentação bem delineada e um planejamento minucioso, a Central de Conciliação do município de João Pessoa em breve estará em atividade, quando então a condução permitirá confirmar que viés será conferido à atuação da câmara. Isto é, se a mediação institucional será praticada com preferência aos particulares, ou vice-versa; ou se a atuação se dará na mesma intensidade.

Por fim, o município de Fortaleza não retornou ao questionário com a especificação das perguntas contidas na solicitação de informação, não se identificando, igualmente, informações de domínio público na página institucional.

Entretanto, segundo notícia divulgada pela imprensa, o foco de atuação das Câmaras de Prevenção e Resolução de Conflitos da Administração Pública Municipal serão as questões de ordem tributária.

Outras matérias estão previstas na Lei Complementar municipal n. 320, de 27 de dezembro de 2021, como: i) bens públicos, móveis e imóveis; ii) reparação de danos; iii) regularização fundiária; iv) questões ambientais e urbanísticas; e v) contratos administrativos, quando não forem sujeitas à prévia autorização do Poder Legislativo.

Dessa forma, são previstas na composição da câmara tanto procuradores, quanto representantes da Secretaria Municipal de Finanças (SEFIN), além de outros órgãos envolvidos nos respectivos conflitos.

Ainda, como ressei da figura supra, constam iniciativas de projetos de lei, estudos internos ou planejamento estratégico, em diversas capitais assinaladas em laranja (seis); enquanto algumas capitais, assinaladas em amarelo, trabalham com iniciativas diversas em matéria de consensualidade administrativa (quatro). Porém, em um número expressivo de capitais, ainda não se verifica qualquer movimento nesse sentido (doze, sendo oito confirmadas e quatro sem retorno).

O quadro a seguir sistematiza as informações em relação às câmaras administrativas dos municípios, capitais de estados, que as estruturaram, em complementação à figura esquematizada:

<b>Tabela 5 – CÂMARAS DE PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONFLITOS DAS ADVOCACIAS PÚBLICAS MUNICIPAIS – CAPITAIS DE ESTADOS</b>						
<b>MUNICÍPIO</b>	<b>Prevista?</b>		<b>Implementada?</b>		<b>Denominação</b>	<b>Instrumento instituidor</b>
	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>		
São Paulo (SP)	X		X		Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos no Município de São Paulo	Decreto Municipal n. 57.263, de 29 de agosto de 2016.
Porto Alegre (RS)	X		X		Central de Conciliação	Lei Municipal n. 12.003, de 27 de janeiro de 2016.
João Pessoa (PB)		X		X	Central de Conciliação da Administração Municipal (CCAM)	Lei Complementar n. 140, de 20 de setembro de 2021.
Fortaleza (CE)		X		X	Câmaras de Prevenção e Resolução de Conflitos da Administração Pública Municipal	Lei Complementar n. 320, de 27 de dezembro de 2021.

**Fonte:** Elaboração própria

É relevante destacar que este estudo traz uma perspectiva parcial, sendo inviável, na forma de uma pesquisa individual e da metodologia proposta, apreender todos os fenômenos jurídicos em torno desta realidade.

Porém, acredita-se que o recorte metodológico é hábil para demonstrar uma amostra, um panorama de como a matéria vem sendo tratada pe-

los diversos estados e municípios, em linhas gerais – trazendo, assim, uma singela contribuição nesse sentido.

Não se tem, portanto, a pretensão de esgotar a matéria em torno da temática, haja vista sua amplitude. Estima-se que, para além do cenário descrito, existam inúmeras outras práticas exitosas nesse sentido, desenvolvidas pelos entes federados, para além do que foi possível ser apreendido e relatado na presente pesquisa.

Outrossim, como destaca Leila Cuéllar, tramitam diversos projetos de atos normativos abordando a temática da desjudicialização e autocomposição na Administração Pública, pelos diversos entes federativos que ainda carecem de previsão normativa, regulamentação ou implementação de suas câmaras de autocomposição estaduais e municipais (Cuellar, 2020, p. 3).

Assim é que os entes federativos se encontram nesse movimento em torno da implementação das câmaras, de modo a sedimentar a consensualidade na Administração Pública.

No âmbito dos municípios, contudo, como se vê, constatou-se ainda ser incipiente esse movimento de formação de estruturas que orientem à solução administrativa de controvérsias, intra-orgânica e com particulares, demandando um maior fomento e especialização nesse sentido, por parte das Advocacias Públicas Municipais.



## 5 Conclusões

Partir da observação da realidade, fundamentada em dados, para se construir inferências e implicações observáveis, é uma característica da pesquisa empírica em Direito. A partir de dados concretos da realidade institucional, é possível a construção de análises mais substanciais sobre a natureza desse sistema jurídico – que não se resume ao Poder Judiciário –, sua eficácia e efeitos na sociedade (Feres, 2021). Desse modo, pela investigação empírica, é possível estabelecer a compreensão da maneira pela qual “diversas realidades podem viver em torno do fenômeno jurídico” (Siqueira, 2021, p. 58), considerando as possíveis interações entre a lei e a sociedade, que, obviamente, refletem as especificidades regionais.

Na presente pesquisa, procedeu-se a este estudo em-

pírico, tendo por objeto a atuação das câmaras administrativas de prevenção e resolução de conflitos. Partindo da técnica descritiva – que tem por fundamento a observância, análise, registro e interpretação dos fatos, sem que a ação do pesquisador provoque interferência sobre eles (Gil, 2008, p. 28) –, propôs-se uma abordagem qualitativa acerca das experiências das câmaras, pelo emprego de técnicas congregadas em torno do método, como a análise documental e a análise qualificada dos dados coletados (Igreja, 2017, p. 15).

Empregando, ainda, o método comparativo, estabeleceu-se uma comparação por diferença entre os modelos de câmara administrativas de resolução de conflitos identificados perante os entes federados (Estados e capitais de municípios), aprofundando a compreensão desse fenômeno, por meio da apreensão de suas especificidades, abrangendo suas características, similaridades e diferenças.

No caso, pretendeu-se investigar qual o impacto da estruturação das câmaras administrativas de prevenção e resolução de conflitos, enquanto novas vias de acesso à justiça, tendo como marco temporal a entrada em vigor do marco legal, em 2015, entre os estados federados e delimitando-se, quanto aos municípios, às capitais de estados.

Nesses termos, a pergunta de pesquisa foi assim delineada: “Qual a efetividade da Lei n. 13.140/2015 e o impacto, para a ampliação do acesso à justiça no Brasil, das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, desde a entrada do marco legal em vigor?”

Dessa forma, entende-se como confirmada a hipótese inicial, no sentido de que o emprego da consensualidade pela Administração Pública, principalmente a partir da institucionalização das câmaras administrativas de solução de conflitos pelos entes federados, afigura-se como via adequada de resolução de conflitos, com potencialidade para ampliação das vias de acesso à justiça.

Destarte, pela leitura realizada, compreende-se que a estruturação das câmaras administrativas, nos entes que a implementaram, constitui-se como via eficaz de acesso à justiça para os conflitos envolvendo o Estado. Para tal afirmativa, considera-se a ampliação dos espaços democráticos de discussão, proporcionando celeridade na resolução dos conflitos, com menor, ou nenhum custo adicional de estruturação; além da economia dos recursos públicos, promovendo a desjudicialização.

Com efeito, o ganho é no tempo da resolução do litígio, com baixo



custo de tramitação, desburocratização e melhor adequação do método de resolução ao tipo próprio de conflito, distribuindo-se o “ônus” da administração da justiça entre os diversos atores.

Afinal, nada mais justo que a Administração Pública, como a maior litigante judicial, desenvolva mecanismos hábeis à resolução de tais conflitos, desde a origem, harmonizando-se, como Estado, com os demais Poderes e contribuindo para o aperfeiçoamento do sistema de justiça.

Tal escopo vai desde a organização dos serviços administrativos, com a melhora da prestação; passando pelo aperfeiçoamento da comunicação entre os órgãos; até a organização de tais espaços, destinados à prevenção e resolução dos conflitos, pelo emprego de técnicas autocompositivas.

Verifica-se que, em alguns casos, a resolução dos conflitos pelas câmaras permaneceu no âmbito dos órgãos, entidades da administração e entes federados; isto é, sem muita abertura para a resolução dos conflitos com particulares. Tal opção legislativa realizada por cada ente federado parece levar em conta especificidades como características regionais e composição das Procuradorias, tais como estrutura física, de pessoal e até valores institucionais praticados.

Ainda assim, pode-se considerar um relevante empoderamento da Administração, que se torna hábil à resolução dos próprios conflitos, deixando de delegar ao Judiciário o exercício de competências que lhe são próprias, e passando a atuar com maior harmonia e unidade interna.

Não obstante, é perceptível que existem fragilidades na implementação da política legislativa, não sendo possível afirmar, com dados concretos, na maioria dos casos, a redução dos índices de judicialização. Muitas vezes, até por ausência de um efetivo controle dos dados; outras vezes, porque os trabalhos ainda se encontram em um estágio inicial.

Não se pode desconsiderar, contudo, os humildes começos, traduzidos por pequenos avanços que, paulatinamente, conduzem a uma série de ganhos qualitativos, a partir da atuação das câmaras autocompositivas, anteriormente destacados – seja, até mesmo, por decisões administrativas mais bem fundamentadas, que forneçam melhores elementos para decisões judiciais mais efetivas.

Afinal, toda política pública parte de um ponto inicial e muitas vezes, leva um tempo razoável para sua consolidação. Ainda mais quando essa

implementação passa por uma necessária mudança cultural, de uma mentalidade litigiosa tão arraigada na Administração, refletida na Advocacia Pública, conforme discutido no referencial teórico e resultados do trabalho.

Em termos de efetividade da lei, percebe-se que se trata de um movimento em crescente construção, que vem avançando progressivamente, já ocorrendo em, pelo menos, 12 (doze) estados da federação (Amazonas; Pará; Ceará; Pernambuco; Alagoas; Goiás; Mato Grosso do Sul; Minas Gerais; Rio de Janeiro; Espírito Santo; Santa Catarina; e Rio Grande do Sul). Assim, entre o final de 2021 e início de 2022, 4 (quatro) estados, dentre estes, iniciaram as atividades das respectivas câmaras administrativas (Amazonas; Ceará; Espírito Santo; Santa Catarina).

Questiona-se se, de fato, há efetividade na implementação de tal política legislativa, considerando o efetivo funcionamento das câmaras, no atual momento, nesses 12 (doze) estados da federação, representando menos de 50% (cinquenta por cento) da totalidade. Todavia, não se pode perder de vista esse progressivo movimento, considerando os outros 4 (quatro) Estados que procederam, recentemente (neste mesmo interregno, entre 2021 e 2022) à criação de suas câmaras e que aguardam implementação (Tocantins, Mato Grosso, Piauí e Paraná).

No Paraná, a lei foi promulgada com *vacatio legis* de um ano, estando prevista a entrada em vigor, com o início das atividades, a partir de setembro de 2022. Em Tocantins, a previsão de regulamentação do funcionamento da Câmara e implantação efetiva é novembro de 2022. Já no Mato Grosso, não foi dada uma previsão de implementação; nem no Piauí, mas a resposta da PGE/PI sinalizou total abertura e urgência à efetiva implementação da câmara autocompositiva estadual. Também o Distrito Federal, que previu legislativamente a câmara em 2021, mas continuou operando apenas com a câmara de conciliação de precatórios, que já existia, tem potencialidade para ampliar os conflitos absorvidos e as matérias trabalhadas, uma vez estando com a estrutura já constituída e regulamentada, dependendo de uma decisão institucional quanto ao avanço das atividades.

Assim, considerando-se este cenário, em que se espera que as câmaras mais recentemente criadas sejam implementadas em razoável espaço de tempo, ter-se-á o quantitativo de 17 (dezesete) câmaras autocompositivas instaladas e operantes nos estados da federação. Trata-se, contudo, de uma

“prospecção otimista”, que somente o decurso do tempo poderá confirmar; embora a resposta da maioria das Procuradorias destes estados tenha sinalizado neste sentido, isto é, que se encaminha para uma instalação efetiva das câmaras criadas por meio das respectivas legislações locais.

Ao mesmo tempo, espera-se que estados como São Paulo, Bahia e também o Amapá possam dar curso à implementação das respectivas câmaras, já previstas legislativamente há alguns anos – considerando, sobretudo, o porte dos estados e sua relevância no cenário nacional.

Por fim, espera-se ainda que os demais estados (Acre, Rondônia, Roraima, Maranhão, Rio Grande do Norte, Paraíba e Sergipe), possam proceder à criação das respectivas câmaras, tal como incentivado pelo legislador federal – embora não haja obrigatoriedade nesse sentido.

Em relação aos municípios, confirmou-se também a hipótese inicial de que a criação de câmaras administrativas de resolução de conflitos ainda é bastante incipiente nestas esferas – o que, em parte, reflete as dificuldades enfrentadas pela própria Advocacia Pública Municipal, nos mais de cinco mil municípios brasileiros, onde sequer a existência de uma Advocacia Pública de carreira é bem consolidada (Mendonça; Vieira; Porto; 2018, p. 19).

Neste ponto, é desejável que se aumente o fomento em torno da estruturação daquelas câmaras, em nível de municípios – o que passa, igualmente, pelo estímulo e desenvolvimento da chamada “cultura do consenso”.

Ante o exposto, é possível extrair do estudo realizado algumas conclusões propositivas, que ora se enumeram:

a) A estruturação de câmaras administrativas pelos entes federados representa um estímulo no sentido da formação de aparatos que favoreçam o consenso e promovam maior aproximação entre administrados e Administração, ampliando o diálogo e a esfera participativa;

b) A prática da consensualidade em matéria administrativa não fica adstrita à existência de uma câmara para ocorrer, dependendo mais da abertura à flexibilidade no exercício da discricionariedade administrativa;

c) Diante de uma legítima preocupação institucional quanto ao aumento da demanda e a capacidade da instituição em responder, algumas iniciativas demonstram que as estruturas vão se desenvolvendo e sendo ampliadas à medida que os resultados positivos vão se revelando, para a sociedade e o governo;

d) A estruturação de câmaras administrativas pelos entes favorece uma maior especialização do trabalho, com inegável ganho de eficiência e produtividade, porquanto propicia o aperfeiçoamento dos procedimentos e a *expertise* por parte dos servidores (procuradores, mediadores e corpo técnico de apoio);

e) As câmaras apresentam formatos e nomenclaturas diversas e muitas vezes são precedidas pela criação de Procuradorias especializadas, ou são a estas integradas, podendo haver menor abertura de acesso ao administrado, para as atuações preventivas, caso a atuação restrinja-se às autocomposições judiciais;

f) É desejável o reforço na disponibilização das informações nos sítios eletrônicos das Procuradorias, aumentando a transparência ativa, pela divulgação das matérias passíveis de acordo nas câmaras autocompositivas e formas de acesso;

g) A contínua divulgação das ações e promoção de debates em torno da temática, com ampla abertura de participação à comunidade jurídica e demais interessados, contribui para a divulgação do trabalho da câmara e fomenta a “cultura do consenso”;

h) É relevante a capacitação dos advogados públicos e servidores que atuam nas câmaras autocompositivas, sendo igualmente desejável que atuem com exclusividade, isto é, com a previsão de impedimento para a atuação em contencioso judicial ou administrativo, enquanto estiverem atuando na condição de mediador/conciliador de câmara;

i) A consolidação de rede institucional de troca de experiências auxilia no compartilhamento das iniciativas exitosas pelos estados, bem como no aprimoramento dos mecanismos, espraiando-se, também, como referência para os municípios, ainda mais incipientes na formação de suas estruturas;

j) É importante uma maior deferência por parte dos órgãos de controle e do Poder Judiciário, na avaliação das motivações que expressam a vantagem administrativa de cada acordo, levando em conta o interesse público contido na pacificação de cada conflito e na concretização dos direitos fundamentais, individuais e sociais – ressalvados os vícios de vontade comprovados;

l) O acompanhamento das demandas de massa, com a delimitação das matérias mediáveis/conciliáveis e o estabelecimento de critérios contribui para o aumento da segurança jurídica, seguido da ampla publicidade, conferindo transparência ativa;

m) O estabelecimento de filtros de admissibilidade pela legislação lo-

cal auxilia na aferição da observância do interesse público na realização do acordo, por parte dos órgãos de controle e Poder Judiciário;

n) Ações mostram que o desenvolvimento de projetos-piloto, com matérias bem delimitadas, tem surtido bons resultados, em uma ação inicial, no escopo de uma posterior ampliação, com o aperfeiçoamento das estruturas de atendimento e atuação;

o) É recomendável o estabelecimento de parcerias institucionais com outras instituições essenciais à justiça, como o Ministério Público e as Defensorias Públicas, já que boa parte das ações em face do Estado, para assegurar a concretização de direitos fundamentais dos cidadãos, são promovidas por tais instituições;

p) A estruturação de câmaras autocompositivas também favorece a percepção dos pontos críticos em torno das políticas públicas, contribuindo para seu aprimoramento, a partir da atuação integrada da Advocacia Pública, na prestação das atividades consultivas ao Estado.



## REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (Brasil). Escola da AGU. *Conciliação e mediação envolvendo o poder público*. 18 jun. 2021. 1 vídeo (169 min). Ciclo de atualização em processo. Aula 11: Conciliação e mediação envolvendo o poder público. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=EbsvW6huql0>. Acesso em: 4 mar. 2022.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (Brasil). *Obter a resolução de conflitos através de procedimento de mediação* (CCAF/CGU/AGU). Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-mediacao-de-conflitos-atraves-de-procedimento-de-conciliacao>. Acesso em: 29 jun. 2022.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (Brasil). *Manual de negociação baseado na teoria de Harvard*. Brasília, DF: Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal. Brasília, DF: EAGU, 2017.

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

ALVARENGA, Daniel; FERREIRA, Kaline. Do mediador advogado público: Não existe suspeição quando não existem perdedores. *Jota*, São Paulo, 17 out. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/tribuna-da-advocacia-publica/do-mediador-advogado-publico-17102020>. Acesso em: 4 jul. 2022.

ALVES, Marcus Vinicius Armani. *A Fazenda Pública no sistema multiportas*. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

ANDRADE, Érico. *O mandado de segurança: a busca da verdadeira especialidade (proposta de releitura à luz da efetividade do processo)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ANDRADE, Juliana Loss de. Justiça consensual para as demandas coletivas. In: MAURI, Ant3nio J3dice Moreira *et al* (coord.). *Mediação e arbitragem na Administração Pública*. São Paulo: Almedina, 2020. p. 135-148.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. *AMB lança pesquisa inédita sobre o uso da Justiça e a concentração do lit3gio no Brasil*. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://www.amb.com.br/amb-lanca-pesquisa-inedita-sobre-o-uso-da-justica-e-a-concentracao-do-litigio-no-brasil/>. Acesso em: 18 jun. 2022.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. *O uso da justiça e o lit3gio no Brasil*. Brasília, DF: Centro de Pesquisas judiciais da AMB, 2015. Disponível em: <https://cpj.amb.com.br/wp-content/uploads/2021/05/2015-O-uso-da-justica-e-do-litigio-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2022.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS. *Procuradoria Municipal em foco: mediação e arbitragem na Administração Pública*, 22 jun. 2022. 1 vídeo (77 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qwtWHKHGHWo>. Acesso em: 31 jul. 2022.

AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi. *Consensualidade e poder público*. São Paulo: JusPodivm, 2022.

ÁVILA, Gabriel Pacheco; REZENDE, Renata Ruffo. Câmara Administrativa de Soluções de Conflito da PGE/RJ: trajetória e desenho institucional. *Jota*, São Paulo, Paulo, 1 ago. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/tribuna-da-advocacia-publica/camara-administrativa-de-solucoes-de-conflito-da-pge-rj-trajetoria-e-desenho-institucional-01082020>. Acesso em: 6 jul. 2022.

ÁVILA, Humberto. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado: RERE*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11, set./out./nov. 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: 25 fev. 2022.

BEZERRA, André Augusto Salvador. Explosão da litigiosidade e dano social em ações individuais. In: MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). *As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro*. Brasília, DF: Enfam, 2016.

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. *Revista Eletrônica da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro: PGE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 3 n. 3, set./dez. 2020.

BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). *A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 743-780.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 239, p. 1-32, jan./mar. 2005.

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

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

BONIZZI, Marcelo José Magalhães; ALVES, Marcus Vinicius Armani. Breve análise dos meios alternativos de solução de conflitos envolvendo a Administração Pública



no Brasil e em Portugal. In: MAURI, António Júdice Moreira *et al* (coord.). *Mediação e Arbitragem na Administração Pública*. São Paulo: Almedina, 2020. p. 237-258.

BORGES, Fernanda Gomes e Souza; CAMPOS, Ana Luiza Garcia; DINIZ, Pedro Ivo Ribeiro. Acesso à justiça e desenvolvimento sustentável: a integração da Agenda 2030 pelo Poder Judiciário brasileiro. In: MAIA, Benigna Araújo Teixeira *et al.* (org.). *Acesso à justiça: um novo olhar a partir do Código de Processo Civil de 2015*. Londrina: Thoth, 2021. p. 129-148.

BOVO, Paula Ferreira. Acesso à justiça: a jurimetria como um dos instrumentos. In: MAIA, Benigna Araújo Teixeira *et al.* (org.). *Acesso à justiça: um novo olhar a partir do Código de Processo Civil de 2015*. Londrina: Thoth, 2021. p. 283-297.

BRAGA NETO, Adolfo. Mediação com a Administração Pública. In: MAURI, António Júdice Moreira *et al* (coord.). *Mediação e arbitragem na Administração Pública*. São Paulo: Almedina, 2020. p. 31-51.

BRAGA NETO, Adolfo. Capacitação em mediação de conflitos: estudo e vivência gradual dos novos paradigmas na construção do ser mediador. In: ALMEIDA, Tânia; PELAJO, Samantha; JONATHAN, Eva (coord.). *Mediação de conflitos: para iniciantes, praticantes e docentes*. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 771-802.

BRAGANÇA, Fernanda. Da cultura do litígio para ADR: os verdadeiros bastidores dessa mudança. *Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos*, Brasília, DF, v. 6, n. 1, jan./jun. 2020.

BRAGANÇA, Fernanda; SOUZA, Carla Faria de. As Etapas de Institucionalização da Mediação no Brasil. *Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos*, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 1-15, jan./jun. 2017.

BRANCO, Janaína Soares Noleto Castelo. *Advocacia pública e solução consensual dos conflitos*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 939/DF*. Instituto nacional do seguro social (INSS). Alegada omissão em dar o devido cumprimento aos prazos para apreciação de requerimentos administrativos previdenciários e assistenciais. [...] Relatora: Min. Rosa Weber, 2 maio 2022. DJE, Brasília, DF, n. 88, 9 maio 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6337999>. Acesso em: 19 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário confirma homologação de acordo sobre prazos para análise de benefícios do INSS. *STF Notícias*, Brasília, DF, Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=460220&ori=1>. Acesso em: 19 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário* RE 1171152 *Acordo/SC*. Constitucional. Recurso extraordinário. Ação civil pública. Benefícios previdenciários por incapacidade. Prazo de realização das perícias pelo instituto nacional do seguro social. [...] Repercussão geral reconhecida. Acordo celebrado [...] Homologação. [...] Relator: Min. Alexandre de Moraes, 8 fev. 2021. DJE, Brasília, DF, n. 28, 17 fev. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5573573&numeroProcesso=1171152&classeProcesso=RE&numeroTema=1066>. Acesso em: 19 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário* RE 898.450/SP. Recurso extraordinário. Constitucional e administrativo. Repercussão geral reconhecida. Tema 838 do plenário virtual. Tatuagem. Concurso público. Edital. Requisitos para o desempenho de uma função pública. [...] Relator: Min. Luiz Fux, 17 ago. 2016. DJE, Brasília, DF, n. 178, 22 ago. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginador-pub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12977132>. Acesso em: 9 jul. 2022.

BREGA, Sílvia Maria Costa. Mediação e sua convergência com os princípios da Administração Pública. In: MAURI, Antônio Júdice Moreira *et al* (coord.). *Mediação e arbitragem na Administração Pública*. São Paulo: Almedina, 2020. p. 383-392.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CEARÁ. Procuradoria-Geral do Estado. *Assinado decreto de criação da Câmara de Prevenção e Resolução de Conflitos da PGE-CE*. Procuradoria-Geral do Estado do Ceará, Fortaleza, 5 nov. 2019. Disponível em: <http://ww11.pge.ce.gov.br/2019/11/05/assinado-decreto-de-criacao-da-camara-de-prevencao-e-resolucao-de-conflitos-da-pge-ce/>. Acesso em: 25 jul. 2022.

CEARÁ. Procuradoria-Geral do Estado. PGE-CE *instala Câmara de Prevenção e Resolução de Conflitos com painel sobre diálogo*. Procuradoria-Geral do Estado do Ceará, Fortaleza, 18 mar. 2022. Disponível em: <https://www.pge.ce.gov.br/manchete/pge-ce-instala-camara-de-prevencao-e-resolucao-de-conflitos-com-painel-sobre-dialogo/>. Acesso em: 25 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *100 maiores litigantes*: 2012. Brasília, DF: CNJ, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/64>. Acesso em: 14 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *100 maiores litigantes*: 2011. Brasília, DF: CNJ, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/65>. Acesso em: 14 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Departamento de Pesquisas Judiciárias. *Demandas repetitivas e a morosidade na Justiça cível brasileira*. Brasília, DF: CNJ, 2011.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Justiça em números*: 2021. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 17 fev. 2022.

CORRÊA, Priscilla Pereira Costa. *Direito e desenvolvimento: aspectos relevantes do Judiciário brasileiro sob a ótica econômica*. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2014. 159 p. (Série Monografias do CEJ, 18). Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/monografias-do-cej2/volume-18-2013-2013/@@download/arquivo>. Acesso em: 14 mar. 2021.

CUÉLLAR, Leila. Câmaras de autocomposição da advocacia pública e solução adequada de conflitos: em busca (da delimitação) das matérias mediáveis. *Jota*, São Paulo, 3 out. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/tribuna-da-advocacia-publica/camaras-de-autocomposicao-da-advocacia-publica-e-solucao-adequada-de-conflitos-03102020>. Acesso em: 23 maio 2022.

CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. Câmaras de autocomposição da Administração Pública brasileira: reflexões sobre seu âmbito de atuação. *Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution*: RBADR, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 19-36, jan./jun. 2019.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CURADO, Carlos Eduardo Dutra. *Administração Pública consensual: mediação como instrumento adequado e eficiente de acesso à justiça*. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

DALLEDONE, Rodrigo Fernandes Lima. *Agências regulatórias e controle judicial: parâmetros para uma atuação deferente do Poder Judiciário*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2020.

DAMÁSIO, Alexandre. Governo negocia diretamente com o cidadão para diminuir conflitos. *MovNews*. Vitória, 11 abr. 2022. Disponível em: <https://movnews.com.br/politica/2022/04/governo-negocia-diretamente-com-o-cidadao-para-diminuir-conflitos/>. Acesso em: 26 jul. 2022.

DAVI, Kaline Ferreira. *Dimensão política da administração pública sob a ótica de um direito administrativo constitucionalizado*. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. *Teoria geral do processo*. 33. ed. São Paulo: Editora Malheiros; Salvador: JusPodivm, 2021.

DYTZ, Pitagoras. Da MP 2180-35, de 2001 à Lei 13.140, de 2015: o Advogado-Geral da União como juiz natural administrativo nos conflitos envolvendo entidades públicas. In: ÁVILA, Henrique *et al.* (coord.). *Desjudicialização, justiça conciliativa e poder público*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 255-271.

EIDT, Elisa Berton. Os institutos da mediação e da conciliação e a possibilidade de sua aplicação no âmbito da Administração Pública. *RPGE*, Porto Alegre, v. 36 n. 75, p. 55-74, 2015.

EIDT, Elisa Berton. A vontade do legislador para a realização de acordos: mais consenso, por favor. *Jota*, São Paulo, 19 jun. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/tribuna-da-advocacia-publica/a-vontade-do-legislador-para-a-realizacao-de-acordos-mais-consenso-por-favor-19062020>. Acesso em: 3 jul. 2022.

ESPÍRITO SANTO. Procuradoria-Geral do Estado. *Governo cria órgão de conciliação/ mediação de conflitos e nova setorial na PGE*. Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo, Vitória, 7 abril. 2022. Disponível em: <https://pge.es.gov.br/Not%C3%ADcia/governo-cria-orgao-de-conciliacao-mediacao-de-conflitos-e-nova-setorial-na-pge>. Acesso em: 26 jul. 2022.

FACCI, Lucio Picanço. *Meios adequados de resolução de conflitos administrativos: a experiência da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila; GOULART, Juliana Ribeiro. O marco legal da mediação no Brasil: aplicabilidade na Administração Pública. *Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflito*, Curitiba, v. 2, n. 2, jul/dez. 2016.

FALECK, Diego. Comentários ao artigo 174. In: CRUZ E TUCCI, José Rogério; FERREIRA FILHO, Manoel Caetano; APRIGLIANO, Ricardo de Carvalho; DOTTI, Rogéria Fagundes; MARTINS, Sandro Gilbert (coord.). *Código de Processo Civil anotado*. Curitiba: OAB/PR; São Paulo: AASP, 2015.

FELIX, Rosana. Estado congestionada Judiciário no país: quem perde é o cidadão. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 8 out. 2017. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/justica/estado-congestionada-o-judiciario-no-pais-quem-perde-e-o-cidadao-bkyvzcy1ymckd5cnu9zuqz13/>. Acesso em: 28 fev. 2022.

FERES, Marcos Chein. *Pesquisa empírica em direito*. 28 abr. 2021. 1 vídeo (8 min). Direito sem formalidades. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=fLYoFHsEM\\_s](https://www.youtube.com/watch?v=fLYoFHsEM_s). Acesso em: 4 mar. 2022.

FERRARI, Sérgio *et al.* A política de desjudicialização no Município de São Paulo (Lei 17.324/20): um importante avanço. *Migalhas*, São Paulo, 3 abr. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/323623/a-politica-de-desjudicializacao-no-municipio-de-sao-paulo--lei-17-324-20---um-importante-avanco>. Acesso em: 29 jul. 2022.

FERREIRA, Kaline Santos. A autocomposição e as pessoas jurídicas de direito público: o que mudou depois da Lei de Mediação? *Revista da Escola da AGU*, Brasília, DF, v. 9, n. 4, p. 117-127, out./dez. 2017.

FERREIRA, Kaline Santos. Câmaras de mediação são ambientes próprios para resolver conflitos estratégicos. *Jota*, São Paulo, 31 maio 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/tribuna-da-advocacia-publica/camaras-de-mediacao-sao-ambientes-proprios-para-resolver-conflitos-estrategicos-31052020>. Acesso em: 5 jul. 2022.

FERREIRA, Kaline Santos. *Le contentieux administratif en dehors du juge: étude comparée des droits français et brésilien*. 2013. Tese (Doutorado em Direito) – École Doctorale de Droit, Université Montesquieu-Bordeaux 4, Bordeaux, França, 2013.

FONACE. Advocacia Pública em Rede. *Autocomposição na advocacia estadual*. 7 dez. 2020. 1 vídeo (128 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HlZifNvmu4k>. Acesso em: 4 mar. 2022.

FONSECA, Reynaldo Soares da. A alternativa da conciliação: reflexões sobre o acesso e a saída da Justiça Federal. In: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (coord.). *Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos*. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014. p. 91-108.

FORTALEZA (CE). Prefeitura. *Sarto sanciona lei que cria câmaras de resolução de conflitos para aprimorar a arrecadação*. Prefeitura Municipal de Fortaleza, Notícias, Fortaleza, 23 dez. 2021. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/sarto-sanciona-lei-que-cria-camaras-de-resolucao-de-conflitos-para-aprimorar-a-arrecadacao>. Acesso em: 1 ago. 2022.

FRANCO, Marcelo Veiga. *Administração Pública como litigante habitual: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos*. Londrina: Thoth, 2021.

FRANCO, Marcelo Veiga. Câmaras de mediação e conciliação na Fazenda Pública: o artigo 174 do Novo Código de Processo Civil como contribuição para o acesso à justiça “desjudicializado”. In: ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo

Carneiro da (coord.). *Advocacia pública*. Salvador: Juspodivm, 2015. v. 3. p. 253.

GABBAY, Daniela Monteiro; COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília Araujo. Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. *RBSD: Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 6, n. 3, p. 152-181, set./dez. 2019.

GABBAY, Daniela Monteiro *et al.* Why the 'haves' come out ahead in Brazil? revisiting speculations concerning repeat players and one-shooters in the brazilian litigation setting. *FGV Direito SP Research Paper Series*, n. 141, jan. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2716242>. Acesso em: 21 fev. 2022.

GABBAY, Daniela Monteiro; YAMAMOTO, Ricardo. Entre a norma e a prática: desafios na redação da cláusula de mediação em contratos administrativos. In: MAURI, António Júdice Moreira *et al.* (coord.). *Mediação e arbitragem na Administração Pública*. São Paulo: Almedina, 2020. p. 189-213.

GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, Porto Alegre, v.2, n.1, jan./jun. 2015.

GALANTER, Marc. Why the "haves" come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and Society Review*, Beverly Hills, Calif., US, v. 9, n. 1, p. 95-160, 1974. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3053023>. Acesso em: 20 fev. 2022.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, Marcelo Barbi. Duas premissas fundamentais para a universalização da tutela jurisdicional. In: MAIA, Benigna Araújo Teixeira *et al.* (org.). *Acesso à justiça: um novo olhar a partir do Código de Processo Civil de 2015*. Londrina: Thoth, 2021. p. 249-263.

GONÇALVES, Marcelo Barbi. *Teoria geral da jurisdição*. Salvador: Juspodivm, 2020.

GOVERNO do AM cria câmaras de solução de conflitos com cidadão. *BNC Amazonas*, [Manaus], 8 nov. 2021. Disponível em: <https://bncamazonas.com.br/poder/governo-do-am-cria-camaras-de-solucao-de-conflitos-com-cidadao/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

GRAMSTRUP, Erik Frederico. O acesso à justiça e a execução extrajudicial por quantia certa (PL 6.204/2019). In: MAIA, Benigna Araújo Teixeira *et al.* (org.). *Acesso à justiça: um novo olhar a partir do Código de Processo Civil de 2015*. Londrina: Thoth, 2021. p. 105-127.

GRECO, Leonardo. *Instituições de Processo Civil*. 5. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2015. v. 1.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Conciliação e Juizados de Pequenas Causas. In: WATANABE, Kazuo (coord.). *Juizado Especial de Pequenas Causas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Deformalização do processo e deformalização das controvérsias. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 25, n. 97, p. 191-218, jan./mar. 1988.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo*. 1. reimpr. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2018.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O minissistema brasileiro de justiça consensual: compatibilidade e incompatibilidades. *Publicações da Escola AGU*, Brasília, DF, v. 8, n. 1, p. 15-36.

jan./mar.2016,

GULLO, Felipe Ramirez. “Apagão das canetas”: análise econômica da responsabilidade da improbidade administrativa. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2022.

HECK, Tatiana de Marsillac Linn. Perspectivas e desafios da mediação na Administração Pública. *Revista da Escola da AGU*, Brasília, DF, v. 9, n. 4, p. 291-312, out./dez. 2017.

HENRICHES, Cristiane-Maria. New global access to justice project: consolidação de ideias antigas: reflexões sobre as novas ideias. *Revista da OABRJ*, Rio de Janeiro, jul. 2020. Disponível em: <https://revistaeletronica.oabRJ.org.br>. Acesso em: 19 fev. 2022.

HILL, Flávia Pereira. Desencastelando a arbitragem: a arbitragem expedita e o acesso à Justiça Multiportas. In: MAIA, Benigna Araújo Teixeira *et al.* (org.). *Acesso à justiça: um novo olhar a partir do Código de Processo Civil de 2015*. Londrina: Thoth, 2021. p. 165-191.

HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização da execução civil: reflexões sobre o Projeto de Lei n. 6.204/2019. *Revista Eletrônica de Direito Processual: REDP*, Rio de Janeiro, ano 14, v. 21, n. 3, p. 164-205, set./dez. 2020.

IGREJA, Rebecca Lemos. O direito como objeto de estudo empírico. In: MACHADO, Maíra Rocha (org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 11-37.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA. IDPOnline. *Curso de formação em mediação e arbitragem na Administração Pública*: arbitragem nos estados envolvendo Administração Pública, 24 jun. 2022. 1 vídeo (123 min). Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=6Fsq\\_Sr\\_cXg&list=WL&index=19](https://www.youtube.com/watch?v=6Fsq_Sr_cXg&list=WL&index=19). Acesso em: 24 jul. 2022.

IWAKURA, Cristiane Rodrigues. Acesso à justiça e barreiras tecnológicas: verdade ou mito? In: MAIA, Benigna Araújo Teixeira *et al.* (org.). *Acesso à justiça: um novo olhar*

a partir do Código de Processo Civil de 2015. Londrina: Thoth, 2021. p. 73-90.

JESUS, Thiago Vasconcellos. A Advocacia Pública compositiva e os direitos fundamentais. *Revista Eletrônica ANAPE*, Brasília, DF, p. 11-34, 2021. Disponível em: <https://anape.org.br/noticias/revista-eletronica-anape-2021-advocacia-publica-direitos-fundamentais-e-politicas-publicas>. Acesso em: 1 jul. 2022.

JONATHAN, Eva; ALMEIDA, Rafael Alves de. Dinâmica da mediação: etapas. In: ALMEIDA, Tânia; PELAJO, Samantha; JONATHAN, Eva (coord.). *Mediação de conflitos: para iniciantes, praticantes e docentes*. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 241-256.

JOÃO PESSOA (PB). Prefeitura. *Prefeitura formaliza acordo para ressarcir motorista de carro envolvido em incidente na Avenida Pedro II*. Prefeitura Municipal de João Pessoa, João Pessoa, Notícias, 20 set. 2021. Disponível em: <https://www.joaopessoa.pb.gov.br/noticias/prefeitura-formaliza-acordo-para-ressarcir-motorista-de-carro-envolvido-em-incidente-na-avenida-pedro-ii/>. Acesso em: 29 jul. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. O Direito Administrativo de espetáculo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. 1. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LACERDA, Leonardo Paula de. *Princípio da eficiência no processo administrativo: análise da criação das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos dos entes federativos estaduais e municipais*. 2019. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019.

LAGRASTA, Valeria Ferioli. Mediação na administração pública e princípios éticos. In: WATANABE, Kazuo et al. *Desjudicialização, justiça conciliativa e poder público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. E-book

LAMEIRA, Sandra Marisa. *O paradoxo da política legislativa da mediação de conflitos judicializados: uma crítica a partir da teoria sistêmica*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2019.

LEITÃO, Cristina. O Caso Suzano como ponto de partida para a arquitetura das indenizações administrativas: o interesse público, a resolução adequada de conflitos do poder público e a justiça multiportas. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná*, Curitiba, n. 12, p. 27-56, 2021.

LEITE, Carlos Henrique Costa; NITÃO, Clara Rachel Barros. Centrais de negociação da Procuradoria-Geral da União: a evolução do modelo autocompositivo e os novos critérios para a realização e acordos. In: ÁVILA, Henrique et al. (coord.). *Desjudicialização, justiça conciliativa e poder público*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 293-312.



MACHADO, Daniel Carneiro. *A (in)compatibilidade do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas com o modelo constitucional de processo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MAIA, Benigna Araújo Teixeira; MARTTA, Camila Victorazzi Martta. Releitura do acesso à justiça após o advento do CPC/15. In: MAIA, Benigna Araújo Teixeira *et al.* (org.). *Acesso à justiça: um novo olhar a partir do Código de Processo Civil de 2015*. Londrina: Thoth, 2021, p. 49-58.

MAIA, Flávia. STF não admite recurso que questiona a falta de cumprimento de prazos e a fila do INSS. *Jota*, São Paulo, 29 abr. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-nao-admite-recurso-que-questiona-a-falta-de-cumprimento-de-prazos-e-a-fila-do-inss-29042022>. Acesso em: 19 jun. 2022.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MASHAW, Jerry Louis; HARFST, David. From command and control to collaboration and deference: the transformation of auto safety regulation. *Yale Journal on Regulation*, New Haven, v. 34, 2017. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2703370>. Acesso em: 27 ago. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. *Atendimento da CASC surpreende população assistida*. Procuradoria-Geral do Estado do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 5 ago. 2020. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/atendimento-da-casc-surpreende-populacao-assistida/>. Acesso em: 23 jul. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. *Câmara Administrativa de Solução de Conflitos – CASC da PGE/MS obtém sucesso na primeira sessão*. Procuradoria-Geral do Estado do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 14 jun. 2018. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/camara-administrativa-de-solucao-de-conflitos-casc-da-pge-ms-obtem-sucesso-na-primeira-sessao/>. Acesso em: 23 jul. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. *Câmara Administrativa de Solução de Conflitos contribui para diminuir a judicialização na saúde*. Procuradoria-Geral do Estado do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 4 ago. 2020. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/camara-administrativa-de-solucao-de-conflitos-contribui-para-diminuir-a-judicializacao-na-saude/>. Acesso em: 23 jul. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. Escola Superior de Advocacia Pública. *Meios adequados de solução de conflitos envolvendo a Administração Pública*. 10 ago. 2020. 1 vídeo (114 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ayz-ct4qmCE&list=PLIfDubBISysKI09L9-1wZbdIjmN-f-xWX&index=2>. Acesso em: 5 ago. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. *PGE assina convênios com SES*

e DPGE para diminuir a judicialização na área da Saúde. Procuradoria-Geral do Estado do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 7 out. 2019. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/pge-assina-convenios-com-ses-e-dpe-para-diminuir-a-judicializacao-na-area-da-saude/>. Acesso em: 23 jul. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. PGE cria Câmara Administrativa de Solução de Conflitos (CASC) e já tem adesão da Secretaria Estadual de Saúde. Procuradoria-Geral do Estado do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 8 ago. 2017. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/pge-cria-camara-administrativa-de-solucao-de-conflitos-casc-e-ja-tem-adesao-da-secretaria-estadual-de-saude/>. Acesso em: 23 jul. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. PGE na mídia: Acordo Direto em Precatório ganha destaque nos jornais de MS. Procuradoria-Geral do Estado do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 06 jun. 2022. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/pge-na-midia-acordo-direto-em-precatorio-ganha-destaque-nos-jornais-de-ms/>. Acesso em: 23 jul. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. Procuradoria-Geral do Estado renova convênios com SES e DPGE. Procuradoria-Geral do Estado do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 6 out. 2021. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/procuradoria-geral-do-estado-renova-convenios-com-ses-e-dpge/>. Acesso em: 23 jul. 2022.

MATOS, Frederico Nunes de. *Novas fronteiras da arbitragem aplicável aos litígios da administração pública*: incidência sobre conflitos extracontratuais, especialmente na desapropriação. 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

MAUS, Ingeborg. *O judiciário como superego da sociedade*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010.

MAZZONETTO, Nathalia. Novos (e adequados) rumos da Administração Pública na resolução de conflitos. In: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (coord.). *Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos*. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014.

MEGNA, Bruno Lopes. A Administração Pública e os meios consensuais de solução de conflitos ou “enfrentando o Leviatã nos novos mares da consensualidade”. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 82, p. 1-29, jul./dez. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. Acesso à justiça: uma releitura da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth a partir do Brasil 40 anos depois. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 1827-1858, 2015.

MENDONÇA, Clarice Corrêa de; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; PORTO,

Nathália França Figuerêdo. 1. *Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil* 2. ed. Belo Horizonte: Fórum; Herkenhoff & Prates, 2018.

MINAS GERAIS. Advocacia-Geral do Estado. Acordo entre Arsae e Copasa resulta em devolução de tarifas a usuários. AGE-MG *Notícias*, Belo Horizonte, 26 jun. 2020. Disponível em: <https://advocaciageral.mg.gov.br/noticias/>. Acesso em: 12 maio 2022.

MINAS GERAIS. Advocacia-Geral do Estado. Acordos mediados pela AGE-MG somam quase R\$ 5 milhões. AGE-MG *Notícias*, Belo Horizonte, 25 nov. 2020. Disponível em: <https://advocaciageral.mg.gov.br/noticias/>. Acesso em: 12 maio 2022.

MINAS GERAIS. Advocacia-Geral do Estado. AGE intermedeia conciliação envolvendo segurança e funcionamento do Mercado Municipal de Governador Valadares. AGE-MG *Notícias*, Belo Horizonte, [2020]. Disponível em: <https://advocaciageral.mg.gov.br/noticias/>. Acesso em: 12 mai. 2022.

MINAS GERAIS. Advocacia-Geral do Estado. Romeu Zema elogia atuação da AGE ao longo de 2020. AGE-MG *Notícias*, Belo Horizonte, 15 dez. 2020. Disponível em: <https://advocaciageral.mg.gov.br/romeu-zema-elogia-atuacao-da-age-ao-longo-de-2020/>. Acesso em: 12 maio 2022.

MINAS GERAIS. Advocacia-Geral do Estado. Volume de recursos nos acordos fechados via AGE-MG cresce 1.300%. AGE-MG *Notícias*, Belo Horizonte, 8 abr. 2022. Disponível em: <https://advocaciageral.mg.gov.br/volume-de-recursos-nos-acordos-fechados-pela-cprac-da-age-mg-cresce-1-300/>. Acesso em: 12 maio 2022.

MILLS, Russel W.; REISS, Dorit Rubinstein. Secondary learning and the unintended benefits of collaborative mechanisms: the federal aviation administration's voluntary disclosure programs. *Regulation & Governance*, Carlton, Australia, AU, v. 8, n. 4, p. 437-454, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/rego.12046>. Acesso em: 27 ago. 2022.

MOREIRA, Egon Bockmann. Sentando-se à mesa de negociação com autoridades públicas. In: CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann; GARCIA, Flávio Amaral; CRUZ, Elisa Schmidlin. *Direito administrativo e Alternative Dispute Resolution: arbitragem, dispute board, mediação e negociação*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 23-27.

MOREIRA, Egon Bockmann; CUÉLLAR, Leila. Administração Pública e Mediação: Notas Fundamentais. In: CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann; GARCIA, Flávio Amaral; CRUZ, Elisa Schmidlin. *Direito administrativo e Alternative Dispute Resolution: arbitragem, dispute board, mediação e negociação*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 43-74.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novas tendências da democracia: consenso e Direito Público na virada do século: o caso brasileiro. *Revista de Direito Processual Geral*, Rio de Janeiro, n. 57, p. 106-126, 2003.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. A consensualidade na administração pública e seu controle judicial. In: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (coord.). *Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014. p. 143-187.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PARÁ. Procuradoria-Geral do Estado. *Fazenda Pública e os meios adequados de solução de disputas: evento em comemoração ao 6.000º acordo da Câmara de Conciliação da PGE*. 28 jun. 2022. 1 vídeo (128 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/c/ProcuradoriaGeraldoEstadodoPar%C3%A1/featured>. Acesso em: 28 jun. 2022.

PARAÍBA. Procuradoria-Geral do Estado. *Governo cria Câmara de Conciliação e Instrução para reavaliar licitações*. Procuradoria-Geral do Estado da Paraíba, João Pessoa, 20 jan. 2016. Disponível em: <https://pge.pb.gov.br/noticias/governo-cria-camara-de-conciliacao-e-instrucao-para-reavaliar-licitacoes>. Acesso em: 24 jul. 2022.

PARAÍBA. Procuradoria-Geral do Estado. *Tribunal de Justiça conclui homologação de acordos de precatórios com quase cinco mil beneficiários*. Procuradoria-Geral do Estado da Paraíba, João Pessoa, 29 out. 2021. Disponível em: <https://pge.pb.gov.br/noticias/tribunal-de-justica-conclui-homologacao-de-acordos-de-precatorios-com-quase-cinco-mil-beneficiarios>. Acesso em: 24 jul. 2022.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça. *Cultura de conciliação na área fazendária é debatida em reunião na PGE*. Tribunal de Justiça da Paraíba, Notícias, João Pessoa, 8 ago. 2019. Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/noticia/cultura-de-conciliacao-na-area-fazendaria-e-debatida-em-reuniao-na-pge>. Acesso em: 24 jul. 2022.

PEDROLLO, Gustavo Fontana. O caso Chevron: controle judicial do poder regulamentar das agências no direito estadunidense. *Publicações da Escola da AGU*, Brasília, DF, v.2, n.13, p. 261-283, nov./dez. 2011.

PEIXOTO, Renata Cortez Vieira; SANTOS, Clarice. A desjudicialização como diretriz do Processo Civil brasileiro. In: MAIA, Benigna Araújo Teixeira *et al.* (org.). *Acesso à justiça: um novo olhar a partir do Código de Processo Civil de 2015*. Londrina: Thoth, 2021. p. 299-328.

PEIXOTO, José Roberto da Cunha; FERREIRA, Kaline Santos. A autocomposição e sua identidade consensual: ensaio sobre conceitos. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná: Direito do Estado em Debate*, Curitiba, n. 11, p. 11-32, 2020.

PEIXOTO, José Roberto da Cunha; FERREIRA, Kaline Santos. A Câmara de Conciliação da Administração Pública Federal: análise da virada dos procedimentos formais em planos estratégicos. *Jota*, São Paulo, 4 jul. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/tribuna-da-advocacia-publica/a-camara-de-conciliacao-da-administracao-publica-federal-04072020>. Acesso em: 3 jul. 2022.

PERNAMBUCO. Procuradoria-Geral do Estado. *Câmara de Negociação, Conciliação e Mediação da Administração Pública Estadual é instalada na PGE-PE*. Procuradoria-Geral do Estado de Pernambuco, Recife, 7 jan. 2020. Disponível em: [http://www.pge.pe.gov.br/?1702\\_camara\\_de\\_negociacao,\\_conciliacao\\_e\\_mediacao\\_da\\_administracao\\_publica\\_estadual\\_e\\_instalada\\_na\\_pge-pe](http://www.pge.pe.gov.br/?1702_camara_de_negociacao,_conciliacao_e_mediacao_da_administracao_publica_estadual_e_instalada_na_pge-pe). Acesso em: 25 jul. 2022.

PERNAMBUCO. Procuradoria-Geral do Estado. *Câmara de Negociação, Conciliação e Mediação da PGE-PE completa dois anos de atividades*. Procuradoria-Geral do Estado de Pernambuco, Recife, 7 jan. 2022. Disponível em: [http://www.pge.pe.gov.br/?2065\\_camara\\_de\\_negociacao,\\_conciliacao\\_e\\_mediacao\\_da\\_pge-pe\\_completa\\_dois\\_anos\\_de\\_atividades](http://www.pge.pe.gov.br/?2065_camara_de_negociacao,_conciliacao_e_mediacao_da_pge-pe_completa_dois_anos_de_atividades). Acesso em: 25 jul. 2022.

PERNAMBUCO. Procuradoria-Geral do Estado. *Pernambuco cria Câmara de Negociação, Conciliação e Mediação da Administração Pública Estadual*. Procuradoria-Geral do Estado de Pernambuco, Recife, 9 dez. 2019. Disponível em: [https://http://www.pge.pe.gov.br/?1682\\_pernambuco\\_cria\\_camara\\_de\\_negociacao,\\_conciliacao\\_e\\_mediacao\\_da\\_administracao\\_publica\\_estadual](https://http://www.pge.pe.gov.br/?1682_pernambuco_cria_camara_de_negociacao,_conciliacao_e_mediacao_da_administracao_publica_estadual). Acesso em: 25 jul. 2022.

PERNAMBUCO. Procuradoria-Geral do Estado. *PGE-PE e MPPE instalam primeira Câmara de Prevenção e Resolução de Conflitos*. Procuradoria-Geral do Estado de Pernambuco, Recife, 20 jan. 2022. Disponível em: [http://www.pge.pe.gov.br/?2070\\_pgepe\\_e\\_mppe\\_instalam\\_primeira\\_camara\\_de\\_prevencao\\_e\\_resolucao\\_de\\_conflitos](http://www.pge.pe.gov.br/?2070_pgepe_e_mppe_instalam_primeira_camara_de_prevencao_e_resolucao_de_conflitos). Acesso em: 25 jul. 2022.

PERNAMBUCO. Procuradoria-Geral do Estado. *Procurador apresenta trabalho da Câmara de Negociação, Conciliação e Mediação no 4º Enap*. Procuradoria-Geral do Estado de Pernambuco, Recife, 26 nov. 2020. Disponível em: [https://www.pge.pe.gov.br/?1849\\_procurador\\_apresenta\\_trabalho\\_da\\_camara\\_de\\_negociacao,\\_conciliacao\\_e\\_mediacao\\_no\\_4%C2%BA\\_ena](https://www.pge.pe.gov.br/?1849_procurador_apresenta_trabalho_da_camara_de_negociacao,_conciliacao_e_mediacao_no_4%C2%BA_ena). Acesso em: 25 jul. 2022.

PGE terá Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos. *JusTocantins*, Notícias, Tocantins, 5 abr. 2022. Disponível em: <https://www.justocantins.com.br/noticias-do-estado-61705-pge-tera-camara-de-prevencao-e-resolucao-administrativa-de-conflitos.html>. Acesso em: 21 jul. 2022.

PGE terá unidade do Judiciário para solução de conflitos. TNH1, Agência Alagoas, Notícia, 7 out. 2020. Disponível em: <https://www.tnh1.com.br/noticia/nid/pge-tera-unidade-do-judiciario-para-solucao-de-conflitos-1/>. Acesso em: 24 jul. 2022.

PGE-AM intermedeia solução de conflitos e economia de recursos chega a R\$ 1,5 milhão em seis meses. *Amazonas Notícias*, [Manaus], 17 jul. 2022. Disponível em: <https://amazonasnoticias.com.br/pge-am-intermedeia-solucao-de-conflitos-e-economia-de-recursos-chega-a-r-15-milhao-em-seis-meses/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. A releitura do princípio do acesso à justiça e o necessário redimensionamento da intervenção judicial na resolução dos conflitos na contemporaneidade. *Revista EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, t. 1, p. 241-271, set./dez. 2019.

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. Marco legal da mediação no direito brasileiro. In: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (coord.). *Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014. p. 35-89.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MAZZOLA, Marcelo. *Manual de mediação e arbitragem*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; STANCATI Maria Martins Silva. A ressignificação do princípio do acesso à justiça à luz do art. 3º do Código de Processo Civil de 2015. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 41, n. 254, p. 17-44, abr. 2016.

PRIMEIRA versão de painel sobre grandes litigantes no Brasil é lançada. *Agência CNJ de Notícias*, Brasília, DF, 15 ago. 2022. Disponível em: <https://www.jfrj.jus.br/conteudo/noticia/primeira-versao-de-painel-sobre-grandes-litigantes-no-brasil-e-lancada>. Acesso em: 10 out. 2022.

RAMOS, Carlos Henrique. A advocacia pública na era da consensualidade. *Jota*, São Paulo, 1 nov. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/tribuna-da-advocacia-publica/a-advocacia-publica-na-era-da-consensualidade-01112018>. Acesso em: 4 jul. 2022.

RAMOS, Carlos Henrique. O novo CPC, mediação e a Administração Pública. In: PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro (org.). *Mediação e arbitragem na Administração Pública*. Curitiba: CRV, 2018.

RIO DE JANEIRO (Estado). Defensoria Pública. *Câmara de resolução de conflitos chega para diminuir processos*. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Notícias,

Rio de Janeiro, 11 abr. 2022. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/15140-Camara-de-resolucao-de-conflitos-chega-para-diminuir-processos>. Acesso em: 6 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Procuradoria-Geral do Estado. Centro de Estudos Jurídicos. *Webinar Consensualidade e Resolução de Conflitos: a experiência da CASC no ERJ*. 27 maio 2021. 1 vídeo (135 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=EtYMQe8s0cQ>. Acesso em: 4 mar.2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Procuradoria-Geral do Estado. *Câmara Administrativa de Solução de Conflitos (CASC) busca resolver problemas relacionados à educação*. Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 5 dez. 2016. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/imprensa/noticias/2016/12/camara-administrativa-de-solucao-de-conflitos-casc-busca-resolver-problemas-relacionados-a-educacao>. Acesso em: 26 abr. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Procuradoria-Geral do Estado. PGE-RJ *assina convênio com a Defensoria Pública e o Tribunal de Justiça para diminuir número de processos contra o Estado do Rio de Janeiro*. Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 7 dez. 2021. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/imprensa/noticias/2021/12/pge-rj-assina-convenio-com-a-defensoria-publica-e-o-tribunal-de-justica-para-diminuir-numero-de-processos-contr-o-estado-do-rio-de-janeiro>. Acesso em: 26 abr. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Procuradoria-Geral do Estado. PGE-RJ *faz acordo com fundo imobiliário e Estado retoma imóveis na Rua da Carioca*. Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 26 jun. 2021. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/imprensa/noticias/2021/06/pge-rj-faz-acordo-com-fundo-imobiliario-e-estado-reto-ma-imeveis-na-rua-da-carioca>. Acesso em: 26 abr. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Procuradoria-Geral do Estado. PGE-RJ *negocia acordo entre o Estado e o município de Porto Real para encerrar litígio judicial*. Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 23 set. 2021. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/imprensa/noticias/2021/09/pge-rj-negocia-acordo-entre-o-estado-e-o-municipio-de-porto-real-para-encerrar-litigio-judicial>. Acesso em: 26 abr. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Procuradoria-Geral do Estado. *Programa de Autocomposição da PGE-RJ vira Lei e estimula a negociação e mediação em processos contra o Estado*. Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/imprensa/noticias/2022/04/programa-de-autocomposicao-da-pge-rj-vira-lei-e-estimula-a-negociacao-e-mediacao-em-processos-contr-o-estado>. Acesso em: 6 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO (RJ). Procuradoria-Geral. Centro de Estudos Direito Carioca. *V Café com Mediação: consensualidade e administração pública*. Consensualidade na

Administração Pública aplicada: um estudo de caso. Flávia Azeredo e Guilherme Penalva, 24 out. 2019. 1 vídeo (69 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=BFNhaUNN2H8&list=PLtewEqGkCnu76fljgLOA8qU4p3VfNDzdG&index=5>. Acesso em: 31 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO (RJ). Procuradoria-Geral. Centro de Estudos Direito Carioca. V *Café com Mediação: consensualidade e Administração Pública. A Experiência da autocomposição na Administração Pública Federal*. Prof. José Roberto da Cunha Peixoto, 24 out. 2019. 1 vídeo (52 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YIXCAVEhE1U&list=PLtewEqGkCnu76fljgLOA8qU4p3VfNDzdG&index=2>. Acesso em: 30 jun. 2022.

RIO DE JANEIRO (RJ). Procuradoria-Geral. Centro de Estudos Direito Carioca. V *Café com Mediação: consensualidade e administração pública. O processo administrativo na mediação*. Profª Kaline Ferreira, 24 out. 2019. 1 vídeo (52 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3kUZ6gWaS3g&list=PLtewEqGkCnu76fljgLOA8qU4p3VfNDzdG&index=3>. Acesso em: 30 jun. 2022.

RODRIGUES, Marco Antonio. *A Fazenda Pública no Processo Civil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. *Justiça multiportas e advocacia pública*. Rio de Janeiro: GZ, 2021.

RODRIGUES JÚNIOR, Walsir Edson. *A prática da mediação e o acesso à justiça*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

RONDÔNIA. Procuradoria-Geral do Estado. PGE *regulamenta política institucional para a redução de litigiosidade*. Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia, Porto Velho, 5 jul. 2021. Disponível em: <https://pge.ro.gov.br/2021/07/05/pge-regulamenta-politica-institucional-para-a-reducao-de-litigiosidade/>. Acesso em: 21 jul. 2022.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Minimalism and experimentalism in the Administrative State. *Georgetown Law Journal*, Washington, DC, v. 100, p. 53-93, 2011. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/1639](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/1639). Acesso em: 27 ago. 2022.

SALOMÃO, Luis Felipe. Guerra e paz: as conexões entre jurisdição estatal e os métodos adequados de resolução de conflitos. In: CURY, Augusto (org.). *Soluções pacíficas de conflitos: para um Brasil moderno*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SALVO, Sílvia Helena Picarelli Gonçalves Johonsom di. Arbitragem de conflitos na Administração Pública brasileira e o sistema multiportas de resolução de disputas: um olhar revisitado e uma perspectiva para o futuro. In: MAURI, António Júdice Moreira *et al.* (coord.). *Mediação e Arbitragem na Administração Pública*. Portugal: Almedina, 2020, p. 341-359.



SALVO, Sílvia Helena Picarelli Gonçalves Johansom di. *Mediação na Administração Pública: o desenho institucional e procedimental*. São Paulo: Almedina, 2018.

SANDER, Frank Ernest Arnold. The multi-door courthouse: settling disputes in the year 2000. *Barrister, ABA Young Lawyers Division*, [S.l.], v. 3, n. 18, Summer 1976.

SANTOS, Mauricio Gomm; HLAVNICKA, Karin. Arbitragem e Mediação na Administração Pública: um aceno sobre a realidade no Brasil e nos Estados Unidos da América. In: MAURI, António Júdice Moreira *et al.* (coord.). *Mediação e arbitragem na Administração Pública*. Portugal: Almedina, 2020. p. 419-445.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SAUAIA, Artenira da Silva e Silva; DAMASCENO, Gioliano Antunes. *Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos*, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 19-35, jul./dez. 2015.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. *Arbitragem, mediação, conciliação e negociação*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. In: SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p.217-246.

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. Uma perspectiva histórica da jurisdição administrativa na América Latina: tradição europeia-continental versus influência norte-americana. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 89-136, jan./abr. 2015.

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. Releitura do devido processo legal na esfera administrativa. *Revista Eletrônica de Direito Processual: REDP*, Rio de Janeiro, ano 16, v. 23, n. 2, p. 1116-1135, maio/ago. 2022.

SIQUEIRA, Gustavo Silveira. *Pequeno manual de metodologia da pesquisa jurídica: ou roteiro de pesquisa para estudantes de direito*. 2. ed. Belo Horizonte: Instituto Pazes, 2021.

SOUZA, Alysson Paulo Melo de. Câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos: desafios da advocacia pública na idealização e estruturação desses ambientes de consensualidade. *Jota*, São Paulo, 26 set. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/tribuna-da-advocacia-publica/camaras-de-prevencao-e-resolucao-administrativa-de-conflitos-26092020>. Acesso em: 3 jul. 2022.

SOUZA, Cláudia Marçal de. A implementação da consensualidade na Administração Pública: experiência da câmara de conciliação, mediação e arbitragem de Goiás. *Jota*, São Paulo, 17 jul. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/>

colunas/tribuna-da-advocacia-publica/a-implementacao-da-consensualidade-na-administracao-publica-17072020. Acesso em: 5 jul. 2022.

SOUZA, Gisele. Justiça pode ser contratada, diz ministro do STJ ao defender arbitragem. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 11 mar. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mar-11/justica-contratada-ministro-stj-defender-arbitragem>. Acesso em: 16 fev. 2021.

SOUZA, Luciane Moessa de. Comentários ao artigo 32. In: CABRAL, Trícia Navarro Xavier; CURY, Cesar Felipe. *Lei de Mediação comentada artigo por artigo*: dedicado à memória da Prof<sup>a</sup>. Ada Pellegrini Grinover. 2. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2020. p. 164-168.

SOUZA, Luciane Moessa de. A mediação de conflitos e a Administração Pública. In: HALE, Durval; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (org.). *O marco legal da mediação no Brasil*: comentários à Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015. São Paulo: Atlas, 2016.

SOUZA, Luciane Moessa de. Mediação de conflitos envolvendo entes públicos. In: SOUZA, Luciane Moessa de (coord). *Mediação de conflitos*: novo paradigma de acesso à justiça. 2. ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015.

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

SOUZA, Luciane Moessa de. Resolução de conflitos envolvendo o poder público: caminhos para uma consensualidade responsável e eficaz. In: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (coord.). *Justiça Federal*: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014. p. 189-207.

SOUZA, Mara Freire Rodrigues de; BUENO, Flavia Scarpinella. Mediação: uma solução adequada para os conflitos ambientais entre a Administração Pública e o administrado. In: MAURI, António Júdice Moreira *et al.* (coord.). *Mediação e arbitragem na Administração Pública*. São Paulo: Almedina, 2020, p. 361-382.

SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação de conflitos*: da teoria à prática. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

TAKAHASHI, Bruno. *Desequilíbrio de poder e conciliação*: o papel do conciliador em conflitos previdenciários. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2016.

TOMAZELLI, Idiana; BRIGATTI, Fernanda. Corte no orçamento do INSS ameaça atendimento a segurados. *Folha de São Paulo*, Brasília e São Paulo, 24 jan. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/01/corte-no-orcamento-do-inss-ameaca-atendimento-a-segurados.shtml>. Acesso em: 23 fev. 2022.

TONIN, Mauricio Morais. A regulamentação da utilização da arbitragem pela Administração Pública no Brasil: questões polêmicas. In: MAURI, António Júdice Moreira *et al.* (coord.). *Mediação e arbitragem na Administração Pública*. São Paulo: Almedina, 2020. p. 215-235.

TRISTÃO, Manuela Albertoni; MOREIRA, Matheus Teixeira. Cenário de criação e funcionamento das câmaras públicas de autocomposição. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 19 jun. 2022. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2022-jun-19/publico-pragmatico-cenario-criacao-camaras-publicas-autocomposicao#\\_ftn4](https://www.conjur.com.br/2022-jun-19/publico-pragmatico-cenario-criacao-camaras-publicas-autocomposicao#_ftn4). Acesso em: 30 jun. 2022.

VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis? *Revista do Processo*, São Paulo, v. 251, p. 391-426, jan. 2016.

WARAT, Luis Alberto. Ecologia, psicanálise e mediação. Trad. Julieta Rodrigues. In: WARAT, Luis Alberto (org.). *Em nome do acordo: a mediação no direito*. Florianópolis: EModara, 2018. p. 17-61.

WARAT, Luis Alberto. *Surfando na pororoca: o ofício do mediador*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide de (coord.). *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: DPJ Ed., 2005. p. 684-690.

WOLKART, Erik Navarro. *Análise econômica do processo civil: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

## REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

ACRE. *Decreto n. 2.953, de 24 de junho de 2019*. Regulamenta as funções da Coordenadoria de Conciliação e Recuperação Patrimonial da Procuradoria-Geral do Estado, com fundamento no art. 11-A, da Lei Complementar Estadual n. 45/1994, inserto pela Lei Complementar Estadual n. 267/2013. Rio Branco, AC: Governo do Estado do Acre, 2019. Disponível em: <http://www.legis.ac.gov.br/detalhar/4260>. Acesso em: 19 jul. 2022.

ACRE. *Lei n. 2.992, de 23 de outubro de 2015*. Institui a Câmara de Conciliação de Precatórios, nos termos do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988 e dispõe sobre a destinação de recursos depositados em conta especial para pagamento de precatórios. Rio

Branco, AC: Governo do Estado do Acre, 2019. Disponível em: <http://www.legis.ac.gov.br/detalhar/1331>. Acesso em: 19 jul. 2022.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Ato Regimental n. 5, de 27 de setembro de 2007*. Dispõe sobre a competência, a estrutura e o funcionamento da Consultoria-Geral da União e as atribuições de seu titular e demais dirigentes. Brasília, DF: AGU, 2007. Disponível em: <https://antigo.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/24505#ementa>. Acesso em: 4 ago. 2022.

ALAGOAS. *Decreto Estadual n. 64.050, de 11 de fevereiro de 2019*. Regulamenta o sistema administrativo de conciliação e mediação, no âmbito da administração pública estadual, em consonância com a Lei Complementar Estadual n. 47, de 27 de abril de 2018, e dá outras providências. Maceió, AL: Governo do Estado de Alagoas, 2019. Disponível em: <https://www.pge.al.gov.br/documentos/category/175-decretos?download=499:mudar-nome>. Acesso em: 24 jul. 2022.

ALAGOAS. *Lei Complementar n. 47, de 27 de abril de 2018*. Cria, no âmbito do estado de Alagoas, a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, integrante da estrutura da Procuradoria Geral do Estado – PGE [...] e dá outras providências. Maceió, AL: Governo do Estado de Alagoas, 2018. Disponível em: <http://www.pge.al.gov.br/documentos/category/92-legislacao-conciliacao?download=78:lei-complementar-n-47-de-27-04-2018>. Acesso em: 24 jul. 2022.

ALAGOAS. Procuradoria Geral do Estado. *Instrução Normativa n. 002, de 27 de outubro de 2021*. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado, o funcionamento da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, bem como define o procedimento a ser observado para celebração de acordos visando prevenir e resolver, pelo método da negociação, os conflitos envolvendo a Administração Pública Estadual, e dá outras providências. Maceió, AL: Procuradoria Geral do Estado de Alagoas, 2021. Disponível em: <https://www.pge.al.gov.br/component/phocadownload/category/176-instrucoes-normativas?download=533:instrucao-normativa-pge-n-002-2021>. Acesso em: 24 jul. 2022.

AMAPÁ. Decreto n. 2.701, de 6 de junho de 2022. Fixa critérios para acordos em precatórios, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Macapá, n. 7.683, 6 jun. 2022. Disponível em: <https://diario.portal.ap.gov.br/consulta/?view=ff6a11660cd70caf2715884338fd7053>. Acesso em: 19 jul. 2022.

AMAPÁ. *Lei n. 2.659, de 2 de abril de 2022*. Institui a Câmara de Conciliação para pagamento de precatórios do Estado do Amapá, mediante a celebração de acordo, definindo sua composição e competência, dá outras providências. Macapá, AP: Governo do Estado do Amapá, 2022. Disponível em: [http://www.al.ap.gov.br/ver\\_texto\\_lei.php?iddocumento=114420](http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_lei.php?iddocumento=114420). Acesso em: 19 jul. 2022.

AMAPÁ. *Lei Complementar n. 109, de 10 de janeiro de 2018*. Altera e insere dispositivos na Lei Complementar n. 0089, de 01 de julho de 2015, que dispõe sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria Geral do Estado e o regime jurídico dos Procuradores do Estado. Macapá, AP: Governo do Estado do Amapá, 2018. Disponível em: [http://www.al.ap.gov.br/ver\\_texto\\_lei.php?iddocumento=85703](http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_lei.php?iddocumento=85703). Acesso em: 19 jul. 2022.

AMAZONAS. *Decreto n. 44.796, de 8 de novembro de 2021*. Dispõe sobre a criação das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos - CPRACs, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado do Amazonas, e dá outras providências. Manaus, AM: Governo do Estado do Amazonas, 2021. Disponível em: <https://diario.imprensaoficial.am.gov.br/ver-html/16705/#e:16705/m:66930>. Acesso em: 20 jul. 2022.

AMAZONAS. Procuradoria-Geral do Estado. Portaria n. 019/2022-GPGE. Regulamenta a composição, o funcionamento e demais procedimentos das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos - CPRAC - do Poder Executivo e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*, Manaus, n. 34.681, 9 fev. 2022. Disponível em: <https://diario.imprensaoficial.am.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/16782/#p:46/e:16782>. Acesso em: 20 jul. 2022.

AMAZONAS. Procuradoria-Geral do Estado. Portaria n. 072/2022-GPGE, de 6 de maio de 2022. Estabelece o Plano de Ação das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos – CPRAC – do Poder Executivo para o ano de 2022 e dá outras providências. *Oficial do Estado do Amazonas*, Manaus, n. 34.738, 9 maio 2022. Disponível em: <https://diario.imprensaoficial.am.gov.br/ver-html/16869/#e:16869/m:89802>. Acesso em: 17 ago. 2022.

BAHIA. *Lei Complementar n. 43, de 25 de outubro de 2017*. Altera a Lei Complementar n. 34, de 06 de fevereiro de 2009, o art. 7º da Lei Complementar n. 19, de 23 de julho de 2003, e dá outras providências. Salvador, BA: Governo do Estado da Bahia, 2017. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-complementar-no-43-de-25-de-outubro-de-2017>. Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946* (Revogada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1967). Rio de Janeiro: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 28 mai. 2022.

BRASIL. *Decreto n. 7.392, de 13 de dezembro de 2010*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Advocacia-Geral da União [...]

(Revogado pelo Decreto n. 10.608, de 25 de janeiro de 2021). Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/D7392.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7392.htm). Acesso em: 5 ago. 2022.

BRASIL. *Decreto Federal n. 10.025, de 20 de setembro de 2019*. Dispõe sobre a arbitragem para dirimir litígios que envolvam a administração pública federal nos setores portuário e de transporte rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroportuário [e dá outras providências]. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10025.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10025.htm). Acesso em: 05 ago. 2022.

BRASIL. *Decreto n. 10.608, de 25 de janeiro de 2021*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Advocacia-Geral da União [...] (Revogado pelo Decreto n. 10.994, de 14 de março de 2022). Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10608.htm#art10](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10608.htm#art10). Acesso em: 5 ago. 2022.

BRASIL. *Decreto n. 10.994, de 14 de março de 2022*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Advocacia-Geral da União [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10994.htm#art11](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10994.htm#art11). Acesso em: 5 ago. 2022.

BRASIL. *Decreto n. 11.174, de 16 de agosto de 2022*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Advocacia-Geral da União [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11174.htm#art7](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11174.htm#art7). Acesso em: 18 fev. 2023.

BRASIL. *Decreto n. 11.328, de 1 de janeiro de 2023*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Advocacia-Geral da União [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11328.htm#art4](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11328.htm#art4). Acesso em: 18 fev. 2023.

BRASIL. *Decreto-lei n. 1.312, de 15 de fevereiro de 1974*. Autoriza o Poder Executivo a dar a garantia do Tesouro Nacional a operações de créditos obtidos no exterior [e dá outras providências]. Brasília, DF: Presidência da República, [1974]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1312.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1312.htm). Acesso em: 28 mai. 2022.

BRASIL. *Decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941*. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1941]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Decreto-lei n. 4.657, de 04 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [1942]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Decreto-lei n. 94.764, de 11 de agosto de 1987*. Altera o Decreto n. 88.351, de 1º de junho de 1983, que regulamenta a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei n. 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, e dá outras providências (Revogado pelo Decreto n. 99.274, de 06 de junho de 1990). Brasília, DF: Presidência da República, [1987]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D94764.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D94764.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965*. Regula a ação popular. Brasília: Presidência da República, [1965]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 28 mai. 2022.

BRASIL. *Lei n. 6.515, de 26 de dezembro de 1977*. Regula os casos de dissolução da sociedade conjugal e do casamento, seus efeitos e respectivos processos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1977]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6515.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6515.htm). Acesso em: 28 mai. 2022.

BRASIL. *Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1981]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 7.244, de 7 de novembro de 1984*. Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas (Revogada pela Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995). Brasília, DF: Presidência da República, [1984]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/l7244.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7244.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1985]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor

e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 8.197, de 27 de junho de 1991*. Disciplina a transação nas causas de interesse da União, suas autarquias, fundações e empresas públicas federais; [...] e dá outras providências (Revogada pela Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8197.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8197.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1992]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1995]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1995]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996*. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996*. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9427cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427cons.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997*. Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993; [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9469.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9469.htm). Acesso em: 28 mai. 2022.

BRASIL. *Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1998]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm). Acesso em: 28 maio 2022.



BRASIL. *Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001*. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110259.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 11.941, de 27 de maio de 2009*. Altera a legislação tributária federal relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários; concede remissão nos casos em que especifica; institui regime tributário de transição [...]; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111941.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111941.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 12.153, de 22 de dezembro de 2009*. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/12153.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12153.htm). Acesso em: 28 mai. 2022.

BRASIL. *Lei n. 12.462, de 04 de agosto de 2011*. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC [... e dá outras providências]. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/CCIVil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462compilado.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 12.815, de 5 de junho de 2013*. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/12815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12815.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 13.129, de 26 de maio de 2015*. Altera a Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976 [...] e revoga dispositivos da

Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113129.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113129.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015*. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública [e dá outras providências]. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 21 jul. 2022.

BRASIL. *Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 13.867, de 26 de agosto de 2019*. Altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, para possibilitar a opção pela mediação ou pela via arbitral para a definição dos valores de indenização nas desapropriações por utilidade pública, nas condições que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13867.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13867.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019*. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 13.988, de 14 de abril de 2020*. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis n. 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 14.133, de 1 de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 412, de 15 de*

fevereiro de 2011. Dispõe sobre responsabilidade civil do Estado. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=492038>. Acesso em: 26 jul. 2022.

CAMPO GRANDE. Lei Complementar n. 351, de 22 de abril de 2019. Altera dispositivos das Leis Complementares n. 272, de 4 de dezembro de 2015, e 335, de 5 de novembro de 2018. *Diário Oficial de Campo Grande*, MS, Poder Executivo, Pt. 1, ano 22, n. 5.553, 23 abr. 2019. Disponível em: [https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download\\_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOiI0NjEzIn0%3D.pdf](https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOiI0NjEzIn0%3D.pdf). Acesso em: 28 jul. 2022.

CEARÁ. Decreto Estadual n. 33.329, de 4 de novembro de 2019. Dispõe sobre a criação da câmara de prevenção e resolução de conflitos (CPRAC), no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, CE, Poder Executivo, ano 9, n. 209, 4 nov. 2019. Disponível em: <http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20191104/do20191104p01.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2022.

CEARÁ. Decreto n. 34.563, de 21 de fevereiro de 2022. Altera o Decreto n. 33.329, de 04 de novembro de 2019, que dispõe sobre a criação da Câmara de Prevenção e Resolução de Conflitos (CPRAC) no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, CE, Poder Executivo, ano 14 n. 40, 21 fev. 2022. Disponível em: <http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20220221/do20220221p01.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2022.

CEARÁ. Lei Complementar n. 277, de 14 de fevereiro de 2022. Altera a Lei Complementar n.º 58, de 31 de março de 2006, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2022 Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/ementario/lc277.htm>. Acesso em: 24 jul. 2022.

CEARÁ. Procuradoria-Geral do Estado. Portaria PGE n. 021, de 28 de fevereiro de 2022. Expande as diretrizes do Programa “PGE Dialoga” para dispor sobre o procedimento aplicável para a adoção de meios alternativos de solução de conflitos perante a câmara de prevenção e resolução de conflitos (CPRAC), no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado, nos termos do Decreto n. 33.329, de 04 de novembro de 2019, alterado pelo Decreto n. 34.563, de 21 de fevereiro de 2022. Fortaleza, CE: Procuradoria-Geral do estado do Ceará, 2022. Disponível em: <http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20220228/do20220228p01.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em 17 fev. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Decreto n. 38.023, de 23 de fevereiro de 2017. Cria a Câmara Permanente de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos Fundiários do

Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, 2017. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/7121f78868194f8cb53a6d73fe3f3322/Decreto\\_38023\\_22\\_02\\_2017.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/7121f78868194f8cb53a6d73fe3f3322/Decreto_38023_22_02_2017.html). Acesso em: 21 jul. 2022.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto n. 38.642, de 23 de novembro de 2017*. Altera o inciso II do artigo 2º do Decreto n. 31.398, de 9 de março de 2010; institui a Câmara de Conciliação de Precatórios na Procuradoria-Geral do Distrito Federal; estabelece normas para a celebração de acordos diretos com credores de precatórios [...]. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, 2017. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/a6f43f53f8734d41aa3bc5a3b40f52de/Decreto\\_38642\\_23\\_11\\_2017.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/a6f43f53f8734d41aa3bc5a3b40f52de/Decreto_38642_23_11_2017.html). Acesso em: 21 jul. 2022.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto n. 39.629, de 15 de janeiro de 2019*. Institui o Comitê de Mediação de Regularização Fundiária do Distrito Federal como instância responsável pela promoção da conciliação e da mediação em conflitos fundiários do interesse do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, 2019. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/b8deb79851ad4b0dba9bfa0e0c20eec9/exec\\_dec\\_39629\\_2019.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/b8deb79851ad4b0dba9bfa0e0c20eec9/exec_dec_39629_2019.html). Acesso em: 21 jul. 2022.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto n. 42.094, de 13 de maio de 2021*. Aprova o Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, 2021. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/31b81251fb17411b918f1c7efc4a9e8e/Decreto\\_42094\\_13\\_05\\_2021.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/31b81251fb17411b918f1c7efc4a9e8e/Decreto_42094_13_05_2021.html). Acesso em: 21 jul. 2022.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto n. 42.269, de 6 de julho de 2021*. Regulamenta a Lei Complementar n. 986, de 30 de junho de 2021, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – REURB no Distrito Federal. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, 2021. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/dd64e5d58f8b4e-c3b017006b3cccbbf8/Decreto\\_42269\\_06\\_07\\_2021.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/dd64e5d58f8b4e-c3b017006b3cccbbf8/Decreto_42269_06_07_2021.html). Acesso em: 21 jul. 2022.

DISTRITO FEDERAL. *Portaria n. 454, de 15 de agosto de 2018*. Institui a Câmara de Conciliação de Precatórios e dispõe sobre o seu Regimento Interno e sobre os procedimentos para fins de celebração de acordos diretos com credores [...] e dá outras providências. Disponível em: Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, 2018. [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/dd0baa8005564976a0c835811914acfc/Portaria\\_454\\_15\\_08\\_2018.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/dd0baa8005564976a0c835811914acfc/Portaria_454_15_08_2018.html). Acesso em: 21 jul. 2022.

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar n. 1.011, de 6 de abril de 2022. Institui a Política de Consensualidade no âmbito da Administração Pública Estadual Direta e Indireta; cria a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos do Espírito Santo - CPRACES; moderniza a Procuradoria-Geral do Estado e dá outras providências. *Diário Oficial*, Vitória, ES, Edição Extra, 6 abr. 2022. Disponível em:

[https://pge.es.gov.br/Media/pge/docs/diario\\_oficial\\_2022-04-06\\_suplemento\\_completo.pdf](https://pge.es.gov.br/Media/pge/docs/diario_oficial_2022-04-06_suplemento_completo.pdf). Acesso em: 26 jul. 2022.

FORTALEZA (CE). Câmara Municipal. *Lei Complementar n. 320, de 27 de novembro de 2021*. Institui as Câmaras de Prevenção e Resolução de Conflitos da Administração Pública municipal, na estrutura administrativa e organizacional da Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza, e dá outras providências. Fortaleza, CE: Câmara Municipal, 2021. Disponível em: [https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/13346/lc\\_320.pdf](https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/13346/lc_320.pdf). Acesso em: 28 jul. 2022.

GOIÁS. *Decreto n. 9.929, de 24 de agosto de 2021*. Dispõe sobre o uso da arbitragem para a resolução de conflitos em que a administração pública estadual seja parte. Goiânia, GO: Governo do Estado de Goiás, 2021. Disponível em: <https://www.procuradoria.go.gov.br/files/CCMA/Decretos/2021/Decreto9.929.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2022.

GOIÁS. *Lei Complementar n. 144, de 24 de julho de 2018*. Institui a Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Estadual (CCMA), estabelece medidas para a redução da litigiosidade no âmbito administrativo e perante o Poder Judiciário [...]. Goiânia, GO: Governo do Estado de Goiás, 2018. Disponível em: [https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa\\_legislacao/101131/lei-complementar-144](https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/101131/lei-complementar-144). Acesso em: 21 jul. 2022.

GOIÁS. Procuradoria-geral do Estado. *Portaria GAB n. 440/2019-PGE, de 29 de outubro de 2019*. Institui o Programa “PGE AMIGA” no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás (PGE-GO) e orienta sobre o procedimento de celebração de acordos pelos Procuradores do Estado e tramitação de processos na Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem Estadual – CCMA. Goiânia, GO: Procuradoria-Geral do Estado de Goiás, 2019. Disponível em: <https://www.procuradoria.go.gov.br/files/Portarias2019/Portaria440-GAB-2019.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2022.

JOÃO PESSOA (PB). Prefeitura. *Decreto Municipal n. 10.007, de 29 de abril de 2022*. Aprova o regulamento da Central de Conciliação do município de João Pessoa/PB. João Pessoa, PB: Prefeitura Municipal de João Pessoa, 2022. Disponível em: [https://www.joaopessoa.pb.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/2022\\_DOM\\_024\\_02-05-1.pdf](https://www.joaopessoa.pb.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/2022_DOM_024_02-05-1.pdf). Acesso em: 29 jul. 2022.

JOÃO PESSOA (PB). Prefeitura. *Lei Complementar n. 140, de 20 de setembro de 2021*. Institui a Central de Conciliação do Município de João Pessoa, e dá outras providências. Prefeitura Municipal de João Pessoa, 2021. Disponível em: [https://sapl.joaopessoa.pb.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/18661/lei\\_complementar\\_n\\_140.pdf](https://sapl.joaopessoa.pb.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/18661/lei_complementar_n_140.pdf). Acesso em: 28 jul. 2022.

MATO GROSSO. *Decreto n. 905, de 28 de abril de 2021*. Institui Programa Extraordinário de Recuperação de Créditos Tributários do Estado de Mato Grosso - Programa REFIS/Extraordinário e dá outras providências. Mato Grosso, MT: Governo do

Estado de Mato Grosso, 2021. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=413446>. Acesso em: 22 jul. 2022.

MATO GROSSO. *Lei Complementar n. 288, de 13 de dezembro de 2021*. Altera e acrescenta dispositivos na Lei Complementar Estadual n. 95, de 26 de dezembro de 2001; [...] e dá outras providências. Mato Grosso, MT: Governo do Estado de Mato Grosso, 2021. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Lei-Complementar-n-288-2021.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa. *Lei n. 10.026, de 27 de dezembro de 2013*. Dispõe sobre o parcelamento de débitos inscritos na dívida ativa ou não que se encontrem sob a gestão da Procuradoria-Geral do Estado e dá outras providências. Mato Grosso, MT: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, 2013. Disponível em: <https://app1.sefaz.mt.gov.br/0325677500623408/07FA81BED2760C6B84256710004D3940/C9A330BC68D40D0F84257C550070B75A>. Acesso em: 22 jul. 2022.

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa. *Lei n. 10.579, de 7 de agosto de 2017*. Institui o Programa de Recuperação de Créditos do Estado de Mato Grosso - REGULARIZE e dá outras providências. Mato Grosso, MT: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, 2017. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mt/lei-ordinaria-n-10579-2017-mato-grosso-institui-o-programa-de-recuperacao-de-creditos-do-estado-de-mato-grosso-regularize-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 22 jul. 2022.

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa. *Lei n. 11.305, de 28 de janeiro de 2021*. Dispõe sobre quitação de precatórios por meio de acordo direto com credores e dá outras providências. Mato Grosso, MT: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, 2021. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei-11305-2021.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. *Lei Complementar n. 288, de 13 de dezembro de 2021*. Altera e acrescenta dispositivos na Lei Complementar Estadual n. 95, de 26 de dezembro de 2001; [...] e dá outras providências. Campo Grande, MS: Governo do Estado do Mato Grosso do Sul, 2021. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/66ecc3cfb53d53ff04256b140049444b/5c23857e1ba23057042587ac0042b8f7?OpenDocument>. Acesso em: 23 jul. 2022.

MATO GROSSO. Procuradoria-Geral do Estado. *Resolução CPPGE n. 100 DE 29/10/2021*. Disciplina os procedimentos para encaminhamento de débitos à inscrição em dívida ativa do estado, estabelece critérios para requerimentos de revisão de dívida inscrita (REVISA) e oferta antecipada de bens e direitos à garantia extrajudicial do débito visando regularidade fiscal e higidez do título de crédito. Cuiabá, MT: Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso, 2021. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=422594>. Acesso em: 22 jul. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. Resolução PGE/MS n. 242, de 30 de junho de 2017. Cria a Câmara Administrativa de Solução de Conflitos no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado. *Diário Oficial do Estado* (DOE), Campo Grande, n. 9.442, de 4 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2017/05/Resolu%C3%A7%C3%A3o-242-cria-camara-de-solu%C3%A7%C3%A3o-de-litigios-na-pge.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. Resolução PGE/MS n. 362, de 26 de janeiro de 2022. *Diário Oficial do Estado* (DOE), Campo Grande, n. 10.741, de 27 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/PDF-Resolucao-362-2022-Regulamenta-CASC.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2022.

MINAS GERAIS. *Decreto n. 47.963, de 28 de maio de 2020*. Dispõe sobre a organização da Advocacia-Geral do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, MG: Governo do Estado de Minas Gerais, 2020. Disponível em: <http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/234742>. Acesso em: 26 jul. 2022.

MINAS GERAIS. *Lei Complementar n. 151, de 17 de dezembro de 2019*. Altera a Lei Complementar n. 83, de 28 de janeiro de 2005, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Advocacia-Geral do Estado – AGE – [...] e dá outras providências. Belo Horizonte, MG: Governo do Estado de Minas Gerais, 2019. Disponível em: <http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/227904>. Acesso em: 26 jul. 2022.

MINAS GERAIS. *Lei n. 23.172, de 20 de dezembro de 2018*. Autoriza a Advocacia-Geral do Estado a não ajuizar, não contestar ou desistir de ação em curso, não interpor recurso ou desistir de recurso que tenha sido interposto nos casos que especifica e cria a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos. Belo Horizonte, MG: Governo do Estado de Minas Gerais, 2018. Disponível em: <http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/211631>. Acesso em: 26 jul. 2022.

MINAS GERAIS. Advocacia-Geral do Estado. *Resolução AGE n. 61, de 6 de julho de 2020*. Regulamenta a composição, o funcionamento e o fluxo de procedimentos da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos – CPRAC, do Poder Executivo e dá outras providências. Belo Horizonte, MG: Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, 2020. Disponível em: <https://advocaciageral.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/2020-resolucao-61.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2022.

PARÁ. *Lei n. 9.733, de 11 de janeiro de 2022*. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana - REURB no município de Belém - PA, e dá outras providências. Belém, PA: Governo do Estado do Pará, 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pa/b/belem/lei-ordinaria/2022/974/9733/lei-ordinaria-n-9733-2022-dispoe-sobre-a-regularizacao-fundiaria-urbana-reurb-no-municipio-de-belem-pa-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 29 jul. 2022.

PARÁ. *Lei Complementar n. 121, de 10 de junho de 2019*. Cria a Câmara De Negociação, Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Pública Estadual, institui medidas para a redução da litigiosidade administrativa e perante o poder judiciário e altera a Lei Complementar n. 41, de 29 de agosto de 2002. Belém, PA: Governo do Estado do Pará, 2019. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/4881>. Acesso em: 20 jul. 2022.

PARÁ. Procuradoria-Geral do Estado. Portaria n. 512/2019-GAB-PGE, de 7 de agosto de 2019. Institui o procedimento de autocomposição perante a Câmara de Negociação, Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Pública Estadual. *Diário Oficial do Estado (DOE)*, Belém, PA, n. 33.948, 9 ago. 2019. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1Gybzij7ahsVMv4Skud\\_ykOEUuU8TON0m/view](https://drive.google.com/file/d/1Gybzij7ahsVMv4Skud_ykOEUuU8TON0m/view). Acesso em: 21 jul. 2022.

PARAÍBA. *Ato Governamental n. 005, de 18 de janeiro de 2016*. Dispõe sobre a criação da Câmara de Conciliação e Instrução no âmbito do Poder Executivo Estadual para reavaliação dos contratos em vigor, dos valores devidos a fornecedores e das licitações em curso, no âmbito dos órgãos da Administração Estadual Direta, Autárquica e Fundacional. João Pessoa, PB: Governo do Estado do Paraíba, 2016. Disponível em: <https://auniao.pb.gov.br/servicos/doe/2016/janeiro/diario-oficial-19-01-2016.pdf/@download/file/Diario%20Oficial%2019-01-2016.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2022.

PARAÍBA. *Lei n. 10.495, de 16 de julho de 2015*. Institui a Câmara de Conciliação de Precatórios e dispõe sobre a celebração de acordos e transações em ações judiciais consolidadas no regime de precatórios do Estado da Paraíba, de sua Administração, Direta e Indireta, e dá outras providências. João Pessoa, PB: Governo do Estado do Paraíba, 2015. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=287089>. Acesso em: 24 jul. 2022.

PARANÁ. *Decreto n. 5.007 de 22 de junho de 2012*. Estabelece normas gerais sobre acordos diretos de precatórios. Curitiba, PR: Governo do Estado do Paraná, 2012. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=69589&indice=2&totalRegistros=303&anoSpan=2012&anoSelecionado=2012&mesSelecionado=6&isPaginado=true>. Acesso em: 26 jul. 2022.

PARANÁ. *Decreto n. 8.473, de 30 de agosto de 2021*. Cria, na estrutura organizacional da Procuradoria-Geral do Estado, a Câmara Administrativa de Solução de Conflitos da Procuradoria-Geral do Estado e acresce dispositivos ao Anexo do Decreto n. 2.709, de 26 de junho de 2019. Curitiba, PR: Governo do Estado do Paraná, 2021. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=252396&indice=3&totalRegistros=389&anoSpan=2022&anoSelecionado=2021&mesSelecionado=8&isPaginado=true>. Acesso em: 26 jul. 2022.



PARANÁ. *Lei n. 17.082, de 9 de fevereiro de 2012*. Regulamenta o acordo direto de precatórios e estabelece políticas fazendárias. Curitiba, PR: Governo do Estado do Paraná, 2012. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=64370&codItemAto=700549>. Acesso em: 26 jul. 2022.

PERNAMBUCO. *Decreto n. 48.505, de 06 de janeiro de 2020*. Regulamenta a Lei Complementar n. 417, de 9 de dezembro de 2019, que cria a Câmara de Negociação, Conciliação e Mediação da Administração Pública Estadual - CNCM, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado, e institui medidas para a redução de litigiosidade administrativa e judicial. Recife, PE: Governo do Estado de Pernambuco, 2020. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=6&numero=48505&complemento=0&ano=2020&tipo=&url=>. Acesso em: 25 jul. 2022.

PERNAMBUCO. *Decreto n. 52.339, de 28 de fevereiro de 2022*. Cria a Comissão Estadual de Acompanhamento dos Conflitos Agrários de Pernambuco - CEACA/PE e o Programa de Prevenção de Conflitos Agrários Coletivos de Pernambuco - PPCAC/PE. Recife, PE: Governo do Estado de Pernambuco, 2022. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=61921>. Acesso em: 25 jul. 2022.

PERNAMBUCO. *Lei Complementar n. 417, de 9 de dezembro de 2019*. Cria a Câmara de Negociação, Conciliação e Mediação da Administração Pública Estadual, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado, e institui medidas para a redução de litigiosidade administrativa e judicial. Recife, PE: Governo do Estado de Pernambuco, 2019. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=2&numero=417&complemento=0&ano=2019&tipo=&url=>. Acesso em: 25 jul. 2022.

PERNAMBUCO (Estado). Defensoria Pública. *Resolução n. 6, de 06 de setembro de 2019*. Dispõe acerca da Criação e Funcionamento da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde CRLS da Defensoria Pública do Estado de Pernambuco e dá outras providências. Recife, PE: Defensoria Pública do Estado de Pernambuco, 2019. Disponível em: <https://www.defensoria.pe.def.br/wpcontent/uploads/resolucoes/2019/RE2900~1.PDF>. Acesso em: 25 jul. 2022.

PIAUI. *Decreto Estadual n. 19.980, de 14 de setembro de 2021*. Dispõe sobre a regulamentação da Câmara de Prevenção e Resolução de Conflitos Administrativos no Âmbito da Procuradoria-Geral do Estado do Piauí (CEMAPI). Teresina, PI: Governo do Estado do Piauí, 2021. Disponível em: <http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario.php?dia=20210914>. Acesso em: 25 jul. 2022.

PIAUI. *Decreto n. 17.747, de 27 de abril de 2018*. Dispõe sobre a criação da Câmara Permanente de Resolução Consensual de Demandas em Saúde do Estado do Piauí (CâmaraSUS). Teresina, PI: Governo do Estado do Piauí, 2018. Disponível em: <http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario.php?dia=20180427>. Acesso em: 25 jul. 2022.

PIAUÍ. *Lei Complementar n. 254, de 14 de janeiro de 2021*. Altera a Lei Complementar n. 56, de 01º de novembro de 2005. Teresina, PI: Governo do Estado do Piauí, 2021. Disponível em: [https://sapl.al.pi.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/4667/lei\\_complementar\\_no\\_254pdf](https://sapl.al.pi.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/4667/lei_complementar_no_254pdf). Acesso em: 25 jul. 2022.

PIAUÍ. Procuradoria-Geral do Estado. *Portaria n. 143, de 15 de setembro de 2021*. Teresina, PI: Procuradoria-Geral do Estado do Piauí, 2021. Disponível em: <http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario.php?dia=20210915>. Acesso em: 25 jul. 2022.

PORTO ALEGRE (RS). Prefeitura. *Decreto n. 19.437, de 6 de julho de 2016*. Regulamenta os art. 8º e 9º da Lei 12.003, de 27 de janeiro de 2016 – que Institui a Central de Conciliação e dá outras providências – dispondendo sobre a Câmara de Indenizações Administrativas, da Central de Conciliação e estabelecendo o procedimento dos pedidos administrativos de indenização por danos causados pela Administração Pública Municipal a terceiros. Porto Alegre, RS: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2016. Disponível em: [https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1801\\_ce\\_164850\\_1.pdf](https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1801_ce_164850_1.pdf). Acesso em: 28 jul. 2022.

PORTO ALEGRE (RS). Prefeitura. *Decreto n. 19.506, de 19 de setembro de 2016*. Regulamenta a Câmara de Conciliação de Precatórios dispondendo sobre sua organização e funcionamento e institui os procedimentos para fins de acordo direto. Porto Alegre, RS: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2016. Disponível em: [https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1865\\_ce\\_20161003\\_executivo.pdf](https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1865_ce_20161003_executivo.pdf). Acesso em: 28 jul. 2022.

PORTO ALEGRE (RS). Prefeitura. *Decreto n. 19.519, de 30 de setembro de 2016*. Regulamenta os arts. 10, 11 e 12 da Lei 12.003, de 27 de janeiro de 2016 – que institui a Central de Conciliação e dá outras providências – dispondendo sobre a Câmara de Mediação e Conciliação, sua composição, competência e organização funcional. Porto Alegre, RS: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2016. Disponível em: [https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1881\\_ce\\_173466\\_1.pdf](https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1881_ce_173466_1.pdf). Acesso em: 28 jul. 2022.

PORTO ALEGRE (RS). Prefeitura. *Decreto n. 21.527, de 17 de junho de 2022*. Regulamenta a Lei 13.028, de 11 de março de 2022, que institui a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Procuradoria-Geral do Município (CMCT/PGM) [...]. Porto Alegre, RS: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2022. Disponível em: [https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/4414\\_ce\\_366006\\_1.pdf](https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/4414_ce_366006_1.pdf). Acesso em: 28 jul. 2022.

PORTO ALEGRE (RS). Prefeitura. *Lei n. 12.003, de 27 de janeiro de 2016*. Institui a Central de Conciliação e dá outras providências. Porto Alegre, RS: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=315868>. Acesso em: 28 jul. 2022.

PORTO ALEGRE (RS). Prefeitura. *Lei n. 13.028, de 11 de março de 2022*. Institui a Mediação Tributária no Município de Porto Alegre, cria a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Secretaria Municipal da Fazenda (CMCT/SMF), [...] e altera a Lei n. 12.003, de 27 de janeiro de 2016 – que institui a Central de Conciliação [...]. Porto Alegre, RS: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2022. Disponível em: [https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/137049/Lei\\_13028.pdf](https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/137049/Lei_13028.pdf). Acesso em: 28 jul. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. *Resolução n. 99, de 23 de novembro de 2015*. Institui o Regimento Interno da Câmara de Conciliação de Precatórios e dispõe sobre sua organização e procedimentos para fins de acordo, nos termos do art. 97, § 8º, inc. III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e Lei Estadual n. 14.751/2015. Porto Alegre, RS: Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, 2015. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/202201/24070419-resolucao-99-2015-compileda.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. *Resolução PGE n. 112, de 13 de dezembro de 2016*. Regulamenta o Sistema Administrativo de Conciliação e Mediação no âmbito da Administração Pública Estadual, de que trata a Lei n. 14.794, de 17 de dezembro de 2015. Porto Alegre, RS: Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201804/18153145-resolucao-n-112-2016.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2022.

RONDÔNIA. Procuradoria-Geral do Estado. Portaria n. 532, de 25 de maio de 2021. Regulamenta a estratégia para a racionalização da litigiosidade e atuação consensual, estabelecendo os critérios objetivos para o tratamento de litígios sob responsabilidade da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia. *Diário Oficial do Estado*, Rondônia, RO, n. 117, 10 jun. 2021. Disponível em: <https://diof.ro.gov.br/data/uploads/2021/06/DOE-10.06.2021.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2022.

SANTA CATARINA. Procuradoria-Geral do Estado. Conselho Superior. *Resolução CONSUP n. 04, de 25 de abril de 2022*. Dispõe sobre a estrutura organizacional, a composição, o funcionamento e os procedimentos da Câmara Administrativa de Gestão e Solução de Conflitos (CASC/PGE). Santa Catarina, SC: Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina, 2022. Disponível em: <https://www.pge.sc.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/Resolucao-Consup-4-2022.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2022.

RECIFE (PE). Prefeitura. *Lei n. 18.364, de 26 de julho de 2017*. Dispõe sobre a transação judicial e administrativa, da adjudicação de bens móveis e imóveis, da compensação de créditos inscritos em precatórios e das aquisições de pequeno valor no âmbito da administração direta, das autarquias e das fundações no município do Recife e altera o art. 1º da lei n. 17.973, de 10 de janeiro de 2014. Recife, PE: Prefeitura Municipal de Recife, 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/2017/1837/18364/l>. Acesso em: 28 jul. 2022.

RIO BRANCO (AC). Prefeitura. *Lei Complementar n. 151, de 12 de maio de 2022*. Institui o Programa de Recuperação Fiscal de Rio Branco - Acre – REFIS 2022 e dá outras providências. Rio Branco, AC: Prefeitura Municipal de Rio Branco, 2022. Disponível em: <http://portalcgm.riobranco.ac.gov.br/portal/wp-content/uploads/2013/10/LEI-COMPLEMENTAR-N%C2%BA-151-DE-12.05.2022-Programa-de-Recupera%C3%A7%C3%A3o-Fiscal-de-Rio-Branco-Acre-REFIS-2022.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.

RIO BRANCO (AC). Prefeitura. *Lei Municipal n. 2.120, de 21 de julho de 2015*. Institui a Câmara de Conciliação de Precatórios, nos termos do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988 e dispõe sobre a destinação de recursos depositados em conta especial para pagamento de precatórios. Rio Branco, AC: Prefeitura Municipal de Rio Branco, 2015. Disponível em: <https://www.riobranco.ac.leg.br/leis/legislacao-municipal/2015/Lei2.120.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.

RIO BRANCO (AC). Prefeitura. *Lei n. 1.508, de 08 de dezembro de 2003*. Dispõe sobre o Código Tributário do Município de Rio Branco, Estado do Acre e dá outras Providências. Rio Branco, AC: Prefeitura Municipal de Rio Branco, 2003. Disponível em: <http://portalcgm.riobranco.ac.gov.br/portal/wp-content/uploads/2013/10/LEI-1508-DE-08.12.2003-Codigo-Tributario-Municipal.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Decreto n. 45.034, de 10 de novembro de 2014*. Regulamenta o procedimento para a realização de acordos visando ao fornecimento de medicamentos no âmbito da câmara de resolução de litígios da saúde e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTI5NzA%2C>. Acesso em: 27 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Decreto n. 45.590, de 4 de março de 2016*. Dispõe sobre a Câmara Administrativa de Solução de Litígios - CASC, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTMyNjM%2C>. Acesso em: 27 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Decreto n. 46.522, de 10 de dezembro de 2018*. Estabelece nova disciplina da Câmara Administrativa de Solução de Litígios - CASC, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.pge.rj.gov.br/scripts/bnweb/bnmapi.exe?router=upload/60260>. Acesso em: 27 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Decreto n. 47.578 de 21 de abril de 2021*. Altera o Decreto n. 45.034, de 10/11/2014, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTI5NzE%2C>. Acesso em: 27 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Decreto n. 47.903, de 29 de dezembro de 2021*. Regulamenta

a Lei Estadual n. 9191, de 02 de março de 2021, que institui o Programa Supera RJ de enfrentamento e combate à crise econômica causada pelas medidas de contenção da pandemia do novo coronavírus e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.pge.rj.gov.br/scripts/bnweb/bnmap.exe?router=upload/80898>. Acesso em: 27 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Lei Estadual n. 9.629, de 04 de abril de 2022*. Dispõe sobre a autocomposição no âmbito estadual e sobre a Câmara Administrativa de Solução de Controvérsias, de que trata o Decreto Estadual n. 46.522/2018. Rio de Janeiro, RJ: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.pge.rj.gov.br/scripts/bnweb/bnmap.exe?router=upload/82770>. Acesso em: 27 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO (RJ). Câmara Municipal. *Projeto de lei n. 688, de 12 de setembro de 2017*. Dispõe sobre a mediação e os mecanismos de soluções de controvérsias e pacificação de conflitos entre os particulares, os servidores e a administração pública e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/249cb321f17965260325775900523a42/d92a9652d9d54c0d832580f1005fa11c?OpenDocument&ExpandSection=-3>. Acesso em: 28 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO. Procuradoria-Geral do Estado. *Resolução PGE n. 4.430, de 5 de agosto de 2019*. Regulamenta a Câmara Administrativa de Soluções de Litígios – CASC, instituída pelo Decreto n. 46.522, de 10 de dezembro de 2018, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=OTc0OQ%2C%2C>. Acesso em: 27 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO. Procuradoria-Geral do Estado. *Resolução PGE n. 4.780, de 26 de novembro de 2021*. Institui a Procuradoria de Métodos Adequados de Solução de Controvérsias e Direitos Humanos – PMADH (pg-19), altera o Regimento Interno da Procuradoria Geral do Estado aprovado pela Resolução PGE n. 3.968, de 09.11.2016, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.pge.rj.gov.br/scripts/bnweb/bnmap.exe?router=upload/80456>. Acesso em: 27 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO. Procuradoria-Geral do Estado. *Resolução PGE n. 4.827, de 16 de março de 2022*. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, o procedimento de autocomposição de controvérsias envolvendo a Administração Pública Estadual, a ser observado pelos procuradores lotados nas procuradorias especializadas da Procuradoria-Geral do Estado e no âmbito da Administração Direta ou Indireta, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.pge.rj.gov.br/scripts/bnweb/bnmap.exe?router=upload/82433>. Acesso em: 27 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO. Procuradoria-Geral do Estado. *Resolução PGE n. 4.710 de 31 de maio de 2021*. Cria o Núcleo de Autocomposição da Procuradoria Geral do Estado - NAC/PGE, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTMyNTU%2C>. Acesso em: 27 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO. Procuradoria-Geral do Estado. *Resolução PGE n. 4.712, de 1 de junho de 2021*. Estabelece a necessidade do envio à câmara administrativa de solução de litígios – CASC de relatórios periódicos dos entes da administração direta e indireta a respeito de casos que envolvam autocomposições de controvérsias. Rio de Janeiro, RJ: Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTUxOTA%2C>. Acesso em: 24 ago. 2022.

RIO DE JANEIRO (RJ). Procuradoria-Geral. *Portaria PG/CAE n. 001, de 12 de agosto de 2022*. Regulamenta o procedimento de autocomposição previsto nos arts. 219 a 228 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro, consolidado pela Resolução “PGM” n. 1005, de 29 de junho de 2020. Rio de Janeiro, RJ: Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: [file:///C:/Users/Me/Downloads/rio\\_de\\_janeiro\\_2022-08-23\\_completo.pdf](file:///C:/Users/Me/Downloads/rio_de_janeiro_2022-08-23_completo.pdf). Acesso em: 23 ago. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. *Decreto n. 29.324, de 28 de novembro de 2019*. Regulamenta a Lei Estadual n. 10.177, de 22 de fevereiro de 2017, que institui a Câmara de Conciliação de Precatórios e dispõe sobre a celebração de acordos e transações em ações judiciais consolidadas no regime de precatórios do Estado do Rio Grande do Norte, de sua Administração Direta e Indireta. Natal, RN: Governo do Estado do Rio Grande do Norte, 2019. Disponível em: <http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/documentos/00000001/20191129/666851.htm>. Acesso em: 25 jul. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. Assembleia Legislativa. *Lei n. 10.177, de 21 de fevereiro de 2017*. Institui a Câmara de Conciliação de Precatórios e dispõe sobre a celebração de acordos e transações em ações judiciais consolidadas no regime de precatórios do Estado do Rio Grande do Norte, de sua Administração Direta e Indireta, e dá outras providências. Natal, RN: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, 2017. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2019/05/15/8bbd8a8ac6fb4db08040e08e18725332.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto n. 55.551, de 20 de outubro de 2020*. Regulamenta o Sistema Administrativo de Conciliação e Mediação, instituído pela Lei n. 14.794, de 17 de dezembro de 2015. Porto Alegre, RS: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2020. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/202103/01154411-decreto-n-55-551-de-20-de-outubro-de-2020.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei n. 14.751, de 15 de outubro de 2015*. Institui a Câmara de Conciliação de Precatórios prevista no art. 97, § 8º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT – da Constituição Federal. Porto Alegre, RS: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2015. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201703/22095053-lei-14-751-2015.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei n. 14.794, de 17 de dezembro de 2015*. Institui o Sistema Administrativo de Conciliação e Mediação e dá outras providências. Porto Alegre, RS: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2015. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/202102/26165219-lei-n-14-794-de-17-de-dezembro-de-2015.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2022.

SANTA CATARINA. *Lei Complementar n. 780, de 23 de dezembro de 2021*. Cria a Câmara Administrativa de Gestão e Solução de Conflitos e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Governo do Estado de Santa Catarina, 2021. Disponível em: [http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2021/780\\_2021\\_lei\\_complementar.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2021/780_2021_lei_complementar.html). Acesso em: 27 jul. 2022.

SANTA CATARINA. *Lei nº 15.693, de 21 de dezembro de 2011*. Dispõe sobre o inciso III do § 8º do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, cria a Câmara de Conciliação de Precatórios e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Governo do Estado de Santa Catarina, 2011. Disponível em: [http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2011/15693\\_2011\\_lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2011/15693_2011_lei.html). Acesso em: 27 jul. 2022.

SANTA CATARINA. *Lei n. 18.302, de 23 de dezembro de 2021*. Institui o Programa de Incentivo à desjudicialização e ao Êxito Processual (PRODEX), no âmbito do Poder Executivo, e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Governo do Estado de Santa Catarina, 2021. Disponível em: [http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2021/18302\\_2021\\_lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2021/18302_2021_lei.html). Acesso em: 27 jul. 2022.

SÃO PAULO (Estado). *Decreto n. 44.422, de 23 de novembro de 1999*. Regula o processo administrativo de reparação de danos de que trata a Lei n. 10.177, de 30/12/1998. São Paulo, SP: Governo do Estado de São Paulo, 1999. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1999/decreto-44422-23.11.1999.html>. Acesso em: 26 jul. 2022.

SÃO PAULO (Estado). *Decreto n. 64.145, de 14 de março de 2019*. Autoriza o pagamento de indenização às vítimas da tragédia ocorrida em 13 de março do corrente na Escola Estadual Professor Raul Brasil, no Município de Suzano, Estado de São Paulo, institui Comissão Executiva e dá providências correlatas. São Paulo, SP: Governo do Estado de São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/189841>. Acesso em: 26 jul. 2022.

SÃO PAULO (Estado). *Lei Complementar n. 1.270, de 25 de agosto de 2015*. Lei Orgânica

da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. São Paulo, SP: Governo do Estado de São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=175286>. Acesso em: 26 jul. 2022.

SÃO PAULO (Estado). *Lei n. 10.177, de 30 de dezembro de 1998*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. São Paulo, SP: Governo do Estado de São Paulo, 1998. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/7505>. Acesso em: 26 jul. 2022.

SÃO PAULO (SP). Prefeitura. *Decreto Municipal n. 60.939, de 23 de dezembro de 2021*. Regulamenta a Política Municipal de Desjudicialização instituída pela Lei n. 17.324, de 18 de março de 2020, bem como regulamenta a transação tributária de que trata os artigos 21 a 24 da Lei n. 17.719, de 26 de novembro de 2021. São Paulo, SP: Prefeitura de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-60939-de-23-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 28 jul. 2022.

SÃO PAULO (SP). Prefeitura. *Decreto n. 52.011, de 17 de dezembro de 2010*. Altera o inciso II do artigo 1º do Decreto n. 51.378, de 31 de março de 2010; institui a Câmara de Conciliação de Precatórios na Procuradoria Geral do Município; estabelece normas para a celebração de acordos diretos com os credores [...]. São Paulo, SP: Prefeitura de São Paulo, 2010. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-52011-de-17-de-dezembro-de-2010/>. Acesso em: 28 jul. 2022.

SÃO PAULO (SP). Prefeitura. *Decreto n. 57.263, de 29 de agosto de 2016*. Reorganiza parcialmente a Procuradoria Geral do Município [...]. São Paulo, SP: Prefeitura de São Paulo, 2016. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57263-de-29-de-agosto-de-2016>. Acesso em: 28 jul. 2022.

SÃO PAULO (SP). Prefeitura. *Lei Municipal n. 17.324, de 18 de março de 2020*. Institui a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta. São Paulo, SP: Prefeitura de São Paulo, 2020. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17324-de-18-de-marco-de-2020>. Acesso em: 28 jul. 2022.

SÃO PAULO (SP). Prefeitura. *Portaria Procuradoria Geral do Município – PGM n. 26 de 22 de novembro de 2016*. Estabelece o Regulamento da Câmara de Solução de Conflitos da Administração Municipal, criada pelo artigo 33 do Decreto n. 57.263, de 29 de agosto de 2016. São Paulo, SP: Prefeitura de São Paulo, 2016. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-procuradoria-geral-do-municipio-pgm-26-de-22-de-novembro-de-2016>. Acesso em: 28 jul. 2022.

SÃO PAULO. Procuradoria-Geral. *Portaria n. 28/2022 - PGM.G, de 26 de abril de 2022*. Cria o Núcleo de Desjudicialização e Arbitragem. São Paulo, SP: Procuradoria-Geral do Município de São Paulo, 2022. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura>.



sp.gov.br/leis/portaria-procuradoria-geral-do-municipio-pgm-28-de-25-de-abril-de-2022/detalhe/62bafb9714119213cb834000. Acesso em: 31 jul. 2022.

SERGIPE. Lei n. 8.911, de 28 de outubro de 2021. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado*, Aracajú, n. 28.781, 29 nov. 2021. Disponível em: <https://al.se.leg.br/Legislacao/Ordinaria/2021/O89112021.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2022.

TOCANTINS. Lei Complementar n. 137, de 1º de abril de 2022. Altera a Lei Complementar Estadual n. 20, de 17 de junho de 1999, que dispõe sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria-Geral do Estado, e adota outras providências. *Diário Oficial do Estado*, DOE, Tocantins, n. 6061, 1 abr. 2022. Disponível em: [https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei\\_137-2022\\_58560.PDF](https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_137-2022_58560.PDF). Acesso em: 21 jul. 2022.

VITÓRIA (ES). Prefeitura. Lei n. 9.739, de 16 de março de 2021. Dispõe sobre o ajustamento de termo de conduta funcional em processo administrativo disciplinar. Vitória, ES: Prefeitura Municipal do Estado do Espírito Santo, 2021. Disponível em: <https://sistemas.vitoria.es.gov.br/atosnormativos/arquivos/2021/L9739.PDF>. Acesso em: 28 jul. 2022.



## ANEXO I

### ROTEIRO – QUESTIONÁRIO ESTRUTURADO

#### **Questionário 1: Estados/Municípios que NÃO POSSUEM câmara administrativa**

1) Este ente federado (Estado/Município) estruturou câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos, na forma prevista no art. 32 da Lei n. 13.140/2015 e art. 174 do Código de Processo Civil?

2) Há uma política de solução consensual de conflitos no âmbito administrativo?

a) Em caso positivo, de que forma é desenvolvida?

b) Em caso negativo, há projeto de lei em andamento ou planejamento estratégico nesse sentido?

## ANEXO II

### ROTEIRO – QUESTIONÁRIO ESTRUTURADO

#### **Questionário 2: Estados/Municípios que POSSUEM câmara administrativa**

Quanto à política de solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, na forma prevista no art. 32 da Lei n. 13.140/2015 e art. 174 do Código de Processo Civil:

1. Este ente federado (Estado/Município) estruturou câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos?

2. Em caso positivo, a câmara foi estruturada no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado/Município ou vinculada diretamente na estrutura do Poder Executivo?

3. Quando a câmara foi estruturada e iniciou suas atividades?

4. Qual o instrumento normativo de criação e principais atos normativos relacionados?

5. São trabalhados todos os tipos de conflitos envolvendo a Administração?

6. Há alguma delimitação quanto aos temas abordados pela câmara? Em caso positivo, de que modo é feita esta delimitação e quais temas atualmente são trabalhados pela câmara administrativa?

7. É possível precisar quantos casos tramitam/já tramitaram na câmara? Quantos já foram judicializados, anteriormente à submissão à câmara? E posteriormente?

8. Qual o tempo médio estimado de duração dos procedimentos, desde a submissão do caso até a celebração do acordo, ou sua finalização?

9. Qual o quantitativo de autocomposições extrajudiciais realizadas até o momento?

10. Quais mecanismos de autocomposição são empregados pela câmara? Qual a atividade predominante (conciliatória; mediadora; arbitral etc.)?

11. A câmara realiza autocomposição somente com órgãos e entidades da administração pública do Estado/Município ou também com particulares, nos conflitos envolvendo a administração?

12. A câmara realiza a transação por adesão? Há regulamentação nesse sentido?

13. Pela legislação local, o esgotamento das possibilidades de auto-composição na esfera extrajudicial é condição prévia para o ingresso em juízo, pela Fazenda Pública?

14. Como regra, os procedimentos de autocomposição são públicos ou confidenciais? Que tipo de publicidade é conferida aos procedimentos? Por ex.: as reuniões são públicas; os autos dos processos podem ser consultados por qualquer interessado; os processos são físicos ou virtuais; o resultado dos acordos é publicado em meio público?

15. Celebrada a autocomposição, como são os índices de cumprimento dos acordos? É alto o índice de descumprimento?

16. Como é feito o pagamento dos acordos celebrados administrativamente? Há destinação de verba específica para esta finalidade?

17. Qual a estimativa de economia de recursos à Fazenda Pública, por meio da atuação da Câmara, desde seu surgimento?

18. A atuação da câmara impactou na redução da judicialização em face do Estado/Município, ou das ações por eles propostas? Em caso positivo, é possível estimar um quantitativo, em percentual ou número de processos?

19. Quem exerce a função de mediador/conciliador? Por ex.: Procurador do Estado / Município? Servidor do órgão? Terceiro mediador alheio à composição do órgão?

20. Os mediadores/conciliadores são especializados para a atividade? Há capacitação nesse sentido? O corpo técnico de apoio também é capacitado?

21. Caso a mediação na câmara seja exercida por procuradores, estes atuam exclusivamente na autocomposição ou também no litigioso?



**PUBLICAÇÕES  
DO CEJ**



ISBN 978-658971807-9



9

786589

718079