

**XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI BELÉM – PA**

**FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE  
CONFLITOS**

**ADRIANA SILVA MAILLART**

**ÁLVARO DE OLIVEIRA AZEVEDO NETO**

**DIEGO MONGRELL GONZÁLEZ**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFMS – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

F723

Formas consensuais de solução de conflitos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Adriana Silva Maillart; Álvaro de Oliveira Azevedo Neto; Diego Mongrell González – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-859-2

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Belém, Brasil).

CDU: 34



# XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

## FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

---

### **Apresentação**

Esta edição é composta de um seleto número de artigos que tratou dos mais diversos nuances das Formas Consensuais de Solução de Conflitos no âmbito interno e internacional, apresentados no XXVIII Congresso Nacional do Conpedi, realizado entre os dias 13 a 15 de novembro de 2019, em Belém do Pará.

Vale lembrar que a seleção se deu a partir do eficiente sistema double blind review (“duplo cego”), apto a assegurar isenção e idoneidade do apanhado de artigos que ora apresentamos.

Laís Sales Biermann e Daniel Mota Gutierrez, no texto “A atuação judicial e mediações nas varas de família: oportunidades para uma melhor gestão dos conflitos familiares”, apontam que, em conflitos familiares, o magistrado deveria enviar as demandas judiciais de sua competência para o mediador, visando a alcançar o almejado tratamento apropriado dos conflitos.

Juliana Raquel Nunes trata da “Mediação e as constelações familiares como instrumentos de humanização do Poder Judiciário”, vislumbrando as constelações familiares como um método psicoterapêutico e complementar propício a estimular a compreensão e possível remoção dos conflitos que surgem no sistema familiar, contribuindo de forma eficaz para resolução das controvérsias.

Virginia Grace Martins de Oliveira também analisa a mediação familiar, trazendo para seu artigo (A mediação e o protagonismo das famílias no direito de família com as contribuições de Paulo Freire) a óptica de Paulo Freire no que diz respeito as concepções sobre autonomia e liberdade como forma de protagonismo das famílias.

Maria da Conceição Cosmo Soares e Cynthia Fernanda Oliveira Soares tem como questão central a discussão sobre a mediação e sua institucionalização no judiciário no texto: “Mediação e sua relação com o processo judicial: a influência do Acesso à Justiça e na pacificação social”.

No mesmo viés, em “A mediação e sua relação com a cultura de paz e a pacificação social”, Fernanda Maria Afonso Carneiro e Eufrosina Saraiva Silva tratam da cultura de paz e da pacificação social na mediação, percebendo este instituto como auxiliar do Poder Judiciário.

Tendo como problemática de investigação se a realização da audiência de conciliação e de mediação poderá ser flexibilizada, posteriormente àquele do artigo 334 CPC? A multa do artigo 334, §8º, deverá ser aplicada?, Fabiana Marion Spengler vislumbra respostas a estes problemas no artigo “A audiência de conciliação e de mediação no Código de Processo Civil de 2015 (CPC) enquanto mecanismo de resolução de conflitos”.

Artenira da Silva e Silva e Allen Kardec Feitosa Oliveira, em “Fazenda Pública em juízo: uma breve análise do processo de assimilação da consensualidade envolvendo a administração pública”, examinam a consensualidade envolvendo a Administração Pública, tendo em vista a possibilidade de adoção pelo Poder Público dos métodos de solução consensuais de conflitos (mediação, conciliação e arbitragem). Abordam a necessidade da adoção de um perfil democrático e dialógico na Administração Pública, apresentando como estudo de caso a experiência federal com a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal.

Rodrigo Corrêa Pires e Andrea Abrahão Costa, em “Direito Administrativo disciplinar: política pública de tratamento de conflitos de forma consensual na UFG”, abordam a temática do Direito Administrativo Disciplinar, inserido numa Administração Pública Dialógica, na qual se desvincula de uma visão autocrática e se propõe a buscar o diálogo com seus administrados, de forma a incentivar a resolução consensual dos conflitos.

Fernanda Serrer busca empreender uma releitura dos conflitos intersubjetivos a partir da Teoria da Complexidade, partindo da constatação de que a racionalidade jurídica moderna tem legado ao Direito o papel de redutor de complexidades, no artigo “Complexidade e racionalidade jurídica: por uma teoria complexa dos conflitos”.

Graziela Regina Munari Lothammer Carlos e Gustavo Silveira Borges analisam a mediação no âmbito dos países do Cone Sul (Argentina, Uruguai e Paraguai) no estudo: “A mediação no Cone Sul: estudo em perspectiva comparatista”.

Iracecilia Melsens Silva da Rocha, em “A mediação, a importância do mediador e sua atual responsabilidade”, trata sobre mediação, papel do mediador, limites de atuação e responsabilidade do ofício exercido. Nessa esteira, conclui sobre a existência de espectros de responsabilização administrativa, civil, criminal e por improbidade para os mediadores que apresentam desvios de conduta.

Em “As limitações do Direito Penal na Resolução dos conflitos surgidos na pós-modernidade”, Jéssica Santiago Munareto e Daniel Silva Achutti analisam a efetividade do Direito Penal em resolver os conflitos surgidos na pós-modernidade, assim como se há possibilidade de utilização de modelos alternativos para a resolução dos conflitos, como a Justiça Restaurativa.

O artigo “Ediação sanitária, um olhar para o Direito à saúde à luz do diritto vivente, de autoria de Ana Luisa Fretta Michelon e Sandra Regina Martini, examina a mediação sanitária como possibilidade de efetivar o direito à saúde, ressignificando os conflitos a partir da teoria de Eligio Resta - Diritto Vivente, o lado quente do Direito, que se opõe ao Direito pressionado pela urgência que desconsidera o que lhe é mais essencial, o vivente.

E, por fim, a aplicabilidade da arbitragem em dissídios individuais e coletivos a cargo da Justiça do Trabalho é examinada por Edilene Lôbo e William Bruno De Castro Silva, no texto “Aplicabilidade da arbitragem nos conflitos trabalhistas: diálogo, negociação e construção do consenso”.

Desejamos que você leitor, como nós, tenha a oportunidade de aprender e refletir a partir das abordagens expostas nos interessantes artigos que integram esta obra, que contribuem, sobremaneira, para fomentar a discussão sobre as Formas Consensuais de Solução de Conflitos no Brasil.

Boa leitura!

Adriana Silva Maillart - UNINOVE/SP

Álvaro de Oliveira Azevedo Neto - FACI WYDEN

Diego Mongrell González – UBA

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

# FAZENDA PÚBLICA EM JUÍZO: UMA BREVE ANÁLISE DO PROCESSO DE ASSIMILAÇÃO DA CONSENSUALIDADE ENVOLVENDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## PUBLIC TREASURY IN COURT: A BRIEF ANALYSIS OF THE PROCESS OF ASSIMILATION OF CONSENSUALITY INVOLVING PUBLIC ADMINISTRATION

Artenira da Silva e Silva <sup>1</sup>  
Allen Kardec Feitosa Oliveira <sup>2</sup>

### Resumo

O trabalho examina a consensualidade envolvendo a Administração Pública, tendo em vista a possibilidade de adoção pelo Poder Público dos métodos de solução consensuais de conflitos (mediação, conciliação e arbitragem). Avalia-se a atual crise da administração contenciosa e a prática ultrapassada da verticalidade na relação “Administração-administrados”. Sucessivamente aborda-se a necessidade da adoção de um perfil democrático e dialógico na Administração Pública, apresentando como estudo de caso a experiência federal com a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. Adotou-se como procedimento metodológico a revisão bibliográfica relacionada à Fazenda Pública em Juízo e os atuais ditames do processo civil brasileiro.

**Palavras-chave:** Fazenda pública em juízo, Métodos consensuais (mediação, conciliação e arbitragem), Administração pública dialógica, Contencioso administrativo, Estado democrático de direito

### Abstract/Resumen/Résumé

Consensuality involving the Public Administration is examined, considering the possibility of adoption by the Government of the consensual methods of conflict resolution (mediation, conciliation and arbitration). The crisis of contentious management and the outdated practice of verticality in the “Administration-managed” relationship are evaluated. The need to adopt a democratic and dialogical profile in the Public Administration is presented, presenting as case study the federal experience with the Chamber of Conciliation and Arbitration of the Federal Administration. The methodological procedure adopted was the bibliographic review related to the Public Treasury in Judgment and the current dictates of the Brazilian civil process.

---

<sup>1</sup> Pós- doutoranda em Direitos Humanos na Universidade Federal do Pará (2019). Pós-doutora em Psicologia e Educação pela Universidade do Porto- Portugal (2014). Doutora em Saúde Coletiva pela UFBA (2005).

<sup>2</sup> Mestrando em Direito e Instituições do Sistema de Justiça (PPGDIR/UFMA). Especialista em Direito Processual Civil (LFG/Uniderp). Advogado.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public treasury in court, Consensual methods (mediation, conciliation and arbitration), Dialogical public administration, Administrative litigation, Democratic state

## 1. Introdução

O Código de Processo Civil de 2015 favorece uma guinada paradigmática em relação a certos padrões até então dominantes. Um deles, e aqui o de maior relevância para esse trabalho, é o incentivo à cooperação e a adoção dos meios consensuais de resolução de conflitos<sup>1</sup>, inclusive pela Administração Pública (o Estado – lato sensu).

A Exposição de Motivos do anteprojeto do atual Código de Processo Civil revela seu compromisso com a simplificação do sistema<sup>2</sup>. Com evidente redução da complexidade inerente ao processo de criação de um novo Código de Processo Civil, pode-se dizer que os trabalhos da Comissão se orientam precipuamente por cinco objetivos:

I – estabelecer expressa e implicitamente verdadeira sintonia fina com a Constituição Federal;

II – criar condições para que o juiz possa proferir decisão de forma mais rente à realidade fática subjacente à causa;

III – simplificar, resolvendo problemas e reduzindo a complexidade de subsistemas, como por exemplo, o recursal;

IV – dar todo o rendimento possível a cada processo em si mesmo considerado; e,

V – finalmente, sendo talvez este último objetivo parcialmente alcançado pela realização daqueles mencionados antes, imprimir maior grau de organicidade ao sistema, dando-lhe, assim, mais coesão. (BRASIL, 2015, *online*).

A “Exposição de Motivos” enumera os cinco objetivos principais do CPC/2015 e, dentre elas, elenca como segundo motivo preponderante, conforme bem defende Koneski (2016, p. 223) a conversão do processo em instrumento incluído no seu contexto social. Dentro deste segundo objetivo é que restou inserida e estimulada a possibilidade de as partes colocarem fim ao conflito pela via da mediação ou da conciliação. Por isso Cunha (2016) é feliz em sua conclusão:

Há no projeto uma valorização do consenso e uma preocupação em criar no âmbito do Judiciário um espaço não apenas de julgamento, mas de resolução de conflitos. Isso propicia um redimensionamento e democratização do próprio papel do Poder Judiciário e do modelo de prestação jurisdicional pretendido. (CUNHA, 2016, p. 651).

Assim, o supracitado autor é preciso ao sustentar que o CPC cria um sistema integrado de resolução de disputas. Afinal, há uma importante mudança de conceito e orientação: o foco deixa de ser o julgamento e passa para a efetiva solução do conflito.

---

<sup>1</sup> Art. 6º do CPC: Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva. (Princípio da cooperação); Art. 3º, § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (Incentivo à consensualidade).

<sup>2</sup> Nesse sentido, Marinoni (1993) já destacava que tais invocações levaram a uma sensível evolução do processo civil brasileiro, que passou a reconhecer como acesso à justiça o direito à adequada tutela jurisdicional

Interessante notar que ao se pensar em Estado, costumeiramente forma-se a ideia de um ente à parte, coator e distante da sociedade, para não dizer superior a ela. Importante anotar, por outro lado, a ponderação feita por Cunha (2016):

A supremacia do interesse público não significa que os interesses estatais devem sempre prevalecer sobre os dos administrados, mas que o interesse público, definido a partir da ponderação, deve prevalecer em certa atividade concreta sobre interesses isolados, sejam particulares, sejam estatais. Assim, sugere-se falar não em supremacia do interesse público sobre o privado, mas simplesmente em supremacia do interesse público, já que este pode representar a proteção a um interesse de um ou alguns administradores apenas”. (CUNHA, 2016, p. 32).

Portanto, esse trabalho inicia sua discussão apontando a crise atualmente vivenciada pelo sistema de justiça brasileiro, no qual a Administração Pública tem se sobressaído como litigante de destaque, com um número cada vez mais crescente de processos judiciais iniciados e pendentes de julgamento<sup>3</sup>.

Passo seguinte, demonstra como a nova realidade brasileira reclama uma relação Administração-administrado pautada no diálogo, como expressão do próprio Estado Democrático de Direito.

Abordando, ao fim, a positiva experiência vivenciada no âmbito federal com a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCFA/AGU.

## **2. A crise da administração contenciosa e a necessidade da adoção de um perfil democrático e dialógico**

Inegável o constante aumento do número de demandas judiciais, em especial tendo nas lides a participação do próprio Poder Público, seja como autor ou réu, fato que torna a Fazenda Pública litigante de destaque.

Percebe-se que o aumento do número de demandas ajuizadas não significam efetividade da prestação jurisdicional<sup>4</sup>. Pelo contrário, retratam um cenário de massificação de processos, aumentos de gastos com o sistema jurisdicional e o distanciamento da pacificação social, uma vez que grande parcela das demandas se estendem por anos, representando morosidade e ineficiência do sistema de justiça.

---

<sup>3</sup> Números melhor apresentados no tópico seguinte, com base no relatório Justiça em Números 2018 (CNJ).

<sup>4</sup> Faz-se menção a esse argumento, tendo em vista que equivocadamente pode ser pensar que um maior número de processos significa mais processos a serem julgados e, portanto, um maior trabalho desenvolvido pelo judiciário e mais problemas resolvidos. Entretanto, o cenário atual tem revelado que o aumento desmedido do ajuizamento de ações tem conduzido a morosidade e entraves ao sistema de justiça. O Poder Judiciário chegou ao final de 2017 com um acervo de 80,1 milhões de processos que aguardam solução definitiva. Entre 2009 e 2017 houve uma variação acumulada de 31,9% no estoque, correspondendo a um crescimento médio de 4% ao ano. (RELATÓRIO JUSTIÇA EM NÚMEROS 2018 – CNJ).

As estatísticas comprovam esse cenário caótico. Recentemente foi divulgado o relatório anual “Justiça em Números – 2018” do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Seus dados revelam aquilo que a sociedade, os diferentes sujeitos e instituições do sistema de justiça vivenciam: abarrotamento de processos judicializados, demandas pendentes de soluções, prolongamento de conflitos sem uma solução efetiva e o sentimento cada vez mais forte de ineficiência do próprio sistema de justiça brasileiro.

Essa realidade não pode ser encarada apenas como um entrave em seu aspecto micro ou específico do sistema de justiça, no sentido de massificação e morosidade, apenas. Como bem constatou o “Justiça em Números – 2018”, as despesas totais do Poder Judiciário correspondem a 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, ou a 2,6% dos gastos totais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em 2017, o custo pelo serviço de Justiça foi de R\$ 437,47 (quatrocentos e trinta e sete reais e quarenta e sete centavos) por habitante, R\$ 15,2 (quinze reais e vinte centavos) a mais do que no ano de 2016.

Ademais, mesmo que se retirasse desse montante os gastos com inativos, as ingerências do judiciário no papel previdenciário de pagamento de aposentadorias e pensões, o gasto efetivo para o funcionamento do Poder Judiciário é de R\$ 76,5 bilhões de reais; a despesa por habitante é de R\$ 368,22 (trezentos e sessenta e oito reais e vinte e dois centavos); e 1,2% do PIB. (RELATÓRIO JUSTIÇA EM NÚMEROS – CNJ, 2018).

Como se não bastasse, a série histórica dos processos de execução fiscal mostra crescimento gradativo na quantidade de casos pendentes, ano a ano, desde 2009. Os casos novos, após decréscimo de 2015, subiram em 2016 e 2017, em 12,9% e 7,4%, respectivamente.

O tempo de giro do acervo desses processos é de 11 anos, ou seja, mesmo que o judiciário parasse de receber novas execuções fiscais, ainda seriam necessários 11 anos para liquidar o acervo existente. (JUSTIÇA EM NÚMEROS – CNJ, 2018).

Considera-se a justiça tardia como injustiça institucionalizada, além de se considerar a necessidade de se ressignificar tais números para além da visão legalista ou meramente de construção estatística<sup>5</sup>. O que eles revelam é uma situação concreta, na qual se tem elevado os gastos públicos dia a pós dia com o crescimento do processo de judicialização, sem existir em paralelo o mesmo crescimento com a resolução dos conflitos, uma vez que é notório o

---

<sup>5</sup> Busca-se uma análise do problema da judicialização muito além do aspecto jurídico que lhe é próprio. Por isso, a importância de uma análise, até certo ponto, econômica do direito. Segundo Richard Posner, “Economic analysis of law has outlasted legal realism, legal process, and every other field of the legal scholarship. It is probably the major breakthrough of the last two hundred years in legal scholarship – “A análise econômica do direito sobreviveu ao realismo legal, ao processo legal e a qualquer outro campo de estudo jurídico”. É provavelmente o grande avanço dos últimos duzentos anos em estudos jurídicos” – tradução livre. (POSNER, 2009)

congestionamento dos órgãos jurisdicionais e a conseqüente pendência de soluções definitivas de cada caso concreto<sup>6</sup>.

Nesse ponto, cabe a reflexão sobre a própria finalidade de se buscar o judiciário<sup>7</sup>. As lições preliminares da Teoria Geral do Processo são claras: a eliminação dos conflitos ocorrentes na vida em sociedade pode se verificar por obra de um ou de ambos os sujeitos dos interesses conflitantes ou por um ato de terceiro. Na primeira hipótese, um dos sujeitos (ou cada um deles) consente no sacrifício total ou parcial do próprio interesse (solução consensual, ou autocomposição) ou impõe o sacrifício do interesse alheio (autodefesa ou autotutela). Na segunda enquadram-se a defesa de terceiro, a conciliação, a mediação e o processo (estatal ou arbitral). (CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel, 2014).

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

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

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

Assim, cientes que são numerosas as demandas envolvendo a Fazenda Pública, é inquestionável a necessidade de se implementar de forma concreta métodos adequados de

---

<sup>6</sup> Interessante debate foi suscitado pela Dra. Ada Pellegrini Grinover, que logo após a promulgação da Lei dos Juizados Especiais (1995), asseverou: “Do conjunto de estudos sobre a conciliação, pode-se concluir que, durante longo período, os métodos informais de solução dos conflitos foram considerados como próprios das sociedades primitivas e tribais, ao passo que o processo jurisdicional representou insuperável conquista da civilização.

<sup>7</sup> “...as pessoas de um modo geral, perderam a capacidade de superar suas adversidades, acomodando-se na entrega de seus litígios para serem resolvidos por um terceiro: a *cultura do litígio*, bem presente na sociedade contemporânea (CAHALI, 2012, p. 24).

solução de lides que envolvem a temática em apreço. Contudo, tal implementação esbarra, por vezes, na ideia, ainda dominante, de que a Fazenda Pública, por lidar com o interesse público, patrimônio público e interesses que em muitos casos são indisponíveis, não admitiria a adoção de tais métodos consensuais para solucionar conflitos dos quais é parte.

O Direito Administrativo<sup>8</sup>, enquanto reflexo da própria sociedade em evolução, vem gradativamente assumindo uma nova roupagem, saindo de um regime jurídico administrativo estagnado e alinhado a um ideal estritamente legalista e de relação de verticalidade com os administrados, para uma relação mais paritária em relação aos mesmos, caminhando para a assimilação de uma Administração Pública dialógica e democrática<sup>9</sup>.

Logo, hoje caminha-se para a superação de um modelo de Administração Pública norteado pelo imperativismo e verticalidade<sup>10</sup>, assimilando-se gradualmente a cultura do diálogo, do consenso em busca de soluções mais eficientes e concretas dos conflitos.

Nesse contexto, o estímulo à implementação dos métodos integrados ou alternativos de solução de controvérsias, notoriamente a mediação, conciliação e a arbitragem, passa a ser mais que um ideário doutrinário. Na realidade a adoção de tais métodos é o início de um processo de mudança de paradigma que se torna necessário, para não se dizer urgente. O próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ) deliberou nos termos da Resolução nº 125, de 2010, acerca da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário.

Tal resolução visa estimular o acesso à ordem jurídica justa por meio de outros mecanismos de solução de conflitos diversos da via judicial, em especial a mediação, a conciliação e arbitragem.

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

---

<sup>8</sup> O termo “Direito Administrativo” aqui utilizado visa indicar a Fazenda Pública em Juízo e a necessidade de aplicação do Regime Jurídico Administrativo que lhe é próprio.

<sup>9</sup> Nesse contexto que a participação e a consensualidade emergem como fatores decisivos nas democracias contemporâneas, pois aprimoram a governabilidade, evitam abusos. (MOREIRA NETO, 2000).

<sup>10</sup> Cristóvam (2015) ressalta que a postura anterior da Administração Pública, na concepção tradicional do Direito Administrativo, caracterizava-se principalmente por uma posição privilegiada em relação ao cidadão, marcada por um conjunto vasto de prerrogativas, tais quais a presunção de legitimidade.

espaço para a adequação da solução, pelo concurso da vontade das partes, à especificidade do caso. (WATANABE, 2005)

E reafirmando a necessidade de aprimoramento do sistema de justiça brasileiro, o atual estatuto processual civilista assevera em seu art. 3º, §2º que, “o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” e, ainda mais especificamente, estatui no art. 174 que, “a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo”.

### **3. A implementação da consensualidade na Administração Pública**

Cumprе ressaltar que o presente estudo não visa apresentar uma visão unilateral de aplicação absoluta dos meios consensuais para a solução de litígios envolvendo a Fazenda Pública. Tampouco vislumbra como impossível a adoção de tais métodos em relação à Administração Pública. O que se almeja é uma avaliação da possibilidade jurídica de a Fazenda Pública fazer usos de meios consensuais de solução de conflitos sem ferir os postulares principiológicos consagrados expressamente no art. 37 da CF<sup>11</sup>, como também os da indisponibilidade e supremacia do interesse público.

Isso porque, considera-se que o modelo até então vigente, marcado pela contenciosidade e pela relação verticalizada entre Administração-administrado se mostrou inadequado para a solução de problemas dinâmicos e complexos. É nesse contexto que a participação e a consensualidade, como anota Moreira Neto (2000), emergem como fatores decisivos nas democracias contemporâneas, por aprimorarem a governabilidade, propiciarem meios de conter abusos, garantirem atenção a todos interesses, viabilizarem decisões mais prudentes, desenvolverem senso de responsabilidade das pessoas, tornando os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos. Em função de tais características, a consensualidade aparece como alternativa preferível à imperatividade, inclusive na solução de conflitos.

Com o advento do atual Código de Processo Civil e as recentes atualizações legislativas relacionadas à adoção dos meios consensuais de solução de controvérsias, como a

---

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

conciliação, a mediação e a arbitragem, ficou evidente que o legislador brasileiro tem reconhecido que limitar o agir da Administração Pública à via da judicialização é, em grande parte dos casos, ineficiente e moroso.

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

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

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

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

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

[...]

§ 3º **A arbitragem que envolva a administração pública será sempre de direito e respeitará o princípio da publicidade.** (grifo nosso)

Conforme explicado por Bonato (2017, p. 153), de fato, a reforma de 2015 afeta apenas alguns aspectos da lei de arbitragem brasileira, introduzindo inovações em relação à participação da administração pública em processos de arbitragem; acordo de arbitragem estatutária; lista de árbitros; relações entre proteção preventiva e arbitragem; cooperação entre justiça estatal e justiça arbitral; interrupção da prescrição; questões preliminares não comprometedoras.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Esse ponto merece uma reflexão. Percebe-se que tanto o art. 174 do Código de Processo Civil e o art. 32 da Lei de Mediação dispõem sobre a criação das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos. Ocorre que apesar de contemporâneas<sup>12</sup>, suas previsões normativas são semelhantes, mas não são idênticas. Nota-se que o CPC adota um tom imperativo: “criarão câmaras”, enquanto a Lei de Mediação assume um tom facultativo: “poderão criar câmaras”. Além disso, o Código de Processo Civil apresenta um rol de competências, que de início, tem uma feição de exemplificativo, uma vez que adota a expressão: “tais como”. A Lei de Mediação, por sua vez, assume uma postura mais restritiva: “com competência para”.

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

---

<sup>12</sup> O Código de Processo Civil (Lei n. 13.105 – é de 16 de março de 2015) e a Lei de Mediação (Lei n. 13.140 – é de 26 de junho de 2015).

Portanto, a adoção dos métodos consensuais não pode ser mais encarada como inconciliável ou danosa ao interesse público, uma vez que, mais que alternativos tais métodos, em determinados casos, mostram-se como os mais adequados para a solução do problema envolvendo a Administração.

Contudo, inegável que o trato com a “coisa pública” não pode debandar para a arbitrariedade ou discricionariedade sem medidas, principalmente porque o interesse público deve ser antes de tudo resguardado e bem gerido. Por isso, que o art. 37 da CF requer que seja considerado como uma verdadeira ordem ao agir do administrador público: “limpe”<sup>13</sup>. Afinal, tem que se ter como norte sempre a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, bem como os postulares da indisponibilidade e supremacia do interesse público, os quais se revelariam nas palavras de Celso Antonio Bandeira de Melo (2004) como sendo “as pedras de toque do Direito Administrativo”<sup>14</sup>.

Nota-se que comumente ao se pensar no agir da Administração Pública quase que automaticamente se recorda sobre a necessidade de observância da legalidade<sup>15</sup>, indisponibilidade e supremacia do interesse público, o que não é errado. Contudo, tais premissas não podem ser consideradas como obstáculos intransponíveis à aplicação dos meios consensuais pela Fazenda Pública.

Afinal, ao se pensar na aplicação de uma solução consensual, o que se está almejando ao fundo é a pacificação social por meio da busca pelo interesse comum ou, ao menos, não discrepantes. Sendo assim, nem sempre permitir um acordo entre a Administração e o particular representará o sacrifício total do bem geral e o benefício ilegítimo de uma pessoa em detrimento do coletivo, como bem explica Megna (2015, p. 9):

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

Além disso, é importante se analisar a atividade da Fazenda Pública pelo seu viés prático, no sentido de se perceber o que tem sido feito no mundo real e as consequências de tais

---

<sup>13</sup> LIMPE – mnemônico muito utilizado para a memorização dos princípios expressos indicado no art. 37 da CF: Legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. Aproveita-se para fazer o jogo de palavras em busca da reflexão sobre o quão limpo tem sido o trato com a coisa pública.

<sup>14</sup> A expressão foi criada por Celso Antônio Bandeira de Melo, para falar dos princípios básicos, mais importantes do Direito administrativo, dos quais todos os demais princípios decorrem, quais sejam: Princípio da supremacia do interesse público e Princípio da indisponibilidade do interesse público.

<sup>15</sup> Termo legalidade que deve ser visto pela ótica do regime jurídico administrativo marcado pela limitação e orientação do administrador a fazer ou deixar de fazer aquilo que exatamente a lei determina. Posição que difere da legalidade no âmbito privado que é justamente entender como permitido tudo aquilo que a lei não proíbe.

atos. Afinal, levantar a bandeira da isonomia, economicidade e defesa da patrimônio público, em muitos casos, é mais fácil na teoria do que na prática. E como o patrimônio público é escasso e um bem raro que não se pode fingir resguardar, é que se passa a compreender que a economicidade e a busca por uma solução consensual tem mais afinidade com a matéria em discussão do que se poderia imaginar.

Megna (2017, p. 11) apresenta um exemplo digno de nota. Ele parte de uma situação hipotética muito vista na prática que é a busca da recuperação de um crédito pela Fazenda Pública, as típicas execuções fiscais. E questiona justamente o fato de que reiteradamente o processo de execução fiscal judicializado gera muito mais gastos com a burocracia contenciosa do que o próprio valor do crédito almejado.

Desse modo, a conclusão que se chega com esse simplório exemplo é que, na verdade, ao insistir apenas na via contenciosa o Poder Público não está concretizando o interesse público, mas desperdiçando os já escassos recursos públicos. Ademais, ao se pensar numa feitura de acordo entre um particular e a Administração Pública não se deve aplicar a presunção de ilegalidade, crime ou malversação. Pelo contrário, deve ser observado que os atos praticados pela Administração Pública são dotados de presunção de legalidade e veracidade. Seguindo esse mesmo raciocínio é que Megna (2017, p. 12) adverte:

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

Ponto crucial é entender que a defesa pela aplicação dos meios consensuais de resolução de conflitos aos litígios que envolvem a Fazenda Pública, antes de tudo deve ser pautada em avaliação apurada e justificada. Isso porque, o meio a ser empregado de fato deve se mostrar adequado e não apenas uma mera alternativa à disposição do administrador público. Atento a isso é que as ponderações do Megna (2017, p. 13) devem ser atentamente seguidas, uma vez que pesquisar e investigar a adoção desses meios não devem ser feitos unicamente buscando justificar a aplicação como útil, deve ser vista também como filtro de não uso, se necessário.

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

Por fim, compreender a necessidade de adoção efetiva dos meios adequados de resolução de conflitos pela Administração Pública é entender que o velho deve dar lugar ao novo, como bem asseverou Cappelletti (1994, p. 97), pois devemos ser conscientes de nossa responsabilidade; “é nosso dever contribuir para fazer que o direito e os remédios legais reflitam as necessidades, problemas e aspirações atuais da sociedade civil; entre essas necessidades estão seguramente as de desenvolver alternativas aos métodos e remédios tradicionais, sem que sejam demasiados caros, lentos e inacessíveis ao povo”. Portanto, nota-se que a conjuntura atual reclama uma relação administrador e administrado cada vez mais dialógica e democrática, a fim de realmente alcançar a proteção do interesse público.

#### **4. A experiência federal – Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF)**

No âmbito federal se tem a experiência positiva da adoção da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF/AGU), que pode ser considerada um estudo de caso relevante. Esta foi criada em 27 de setembro de 2007 e instituída pelo Ato Regimento nº 5, de 27 de setembro de 2007, integrando unidade da Consultoria-Geral da União-CGU<sup>16</sup>.

As ações voltadas para a conciliação na Administração Pública iniciaram-se com a Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993<sup>17</sup>, e com a Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995<sup>18</sup>, que trouxeram disposições destinadas a evitar que a solução de controvérsias se transferisse para a esfera judicial. Em seguida, a Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, em seu art. 11, incumbiu o Advogado-Geral da União do dever de adotar todas as providências necessárias a que se deslindem os conflitos em sede administrativa. Em 3 de

---

<sup>16</sup> De acordo com o normativo foi estabelecido que:

Art. 4º Integram a Consultoria-Geral da União(...) VIII - a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF;

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

I - identificar as controvérsias jurídicas entre órgãos e entidades da Administração Federal, bem como entre esses e os Estados ou Distrito Federal, e promover a conciliação entre eles; (Dispositivo com redação modificada pelo art. 1º, do Ato Regimento nº 02, de 9 de abril de 2009) II - manifestar-se quanto ao cabimento e à possibilidade de conciliação; e III - sugerir ao Consultor-Geral da União, se for o caso, a arbitragem das controvérsias não solucionadas por conciliação; e (Dispositivo com redação modificada pelo art. 1º, do Ato Regimento nº 02, de 9 de abril de 2009) IV - supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito de outros órgãos da Advocacia-Geral da União.

<sup>17</sup> Instituiu a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Tendo, desde então previsto como atribuição da AGU a representação judicial e extrajudicial da União e suas entidades.

<sup>18</sup> Dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, em caráter emergencial e provisório, e dá outras providências.

outubro de 2002, por meio da Medida Provisória nº 71, foi criada a Câmara de Conciliação da Administração Federal na Advocacia-Geral da União. A concretização do projeto se deu com a criação, em 2007, da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF<sup>19</sup>.

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

Inicialmente CCFA foi implantada para resolver, por meio de conciliação ou arbitramento, as controvérsias jurídicas existentes entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal (BRASIL, 2012, p. 9). Posteriormente, suas atribuições foram ampliadas para abarcar – somente pela via da conciliação – as controvérsias jurídicas estabelecidas entre a Administração Pública Federal e as Administrações Públicas dos Estados e do Distrito Federal.

Passo seguinte, a CCAF experimentou novas ampliações, para possibilitar, em um primeiro momento, tentativas de conciliação entre a Administração Pública Federal e os Municípios sedes das capitais dos Estados ou com mais de duzentos mil habitantes e, por fim, entre a União e quaisquer Municípios, independentemente do quantitativo populacional destes (BRASIL, 2012, p. 9-10).

O procedimento conciliatório – no âmbito da câmara e conforme o caso – pode ser instaurado por solicitação: a) dos titulares ou dirigentes máximos dos órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, assim como pelo Consultor-Geral da União, Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Procurador-Geral Federal e Secretários-Gerais de Contencioso e de Consultoria; b) dos Governadores ou Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal; c) dos Prefeitos ou Procuradores-Gerais de Municípios; d) em se tratando de conflitos judicializados, dos Ministros dos Tribunais Superiores e demais membros do Poder Judiciário, assim como dos órgãos de direção superior que atuam no contencioso judicial (BRASIL, 2012, p. 14-15)<sup>20</sup>.

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

---

<sup>19</sup> A linha cronológica apresentada segue o disposto por Santos (2013), em seu artigo publicado na revista da AGU sobre o dever da administração pública de promover a justiça: eficiência, moralidade e juridicidade na solução dos conflitos. Bem como as informações presentes na Cartilha da AGU – CCFA – 3 ed. 2012.

<sup>20</sup> Da mesma forma foi esquematizado por Santos; Centeno (2016).

FASE	PROCEDIMENTO
Reunião de conciliação	Após a apresentação de todos os representantes, o Conciliador deverá esclarecer de forma sintética o procedimento conciliatório e a controvérsia jurídica. Após, é passada a palavra aos interessados, para suas manifestações. Ao final da reunião, é regido o Termo de Reunião, com a participação e a colaboração dos interessados, onde constarão sucintos registros das ocorrências e deliberações, com a indicação de tarefas, bem como seus responsáveis e prazos para o cumprimento, e ainda, se for o caso, com designação de data para próxima reunião. Este documento será assinado por todos os presentes, que o receberão digitalizado por e-mail. Se a controvérsia foi conciliada, será firmado o Termo de Conciliação
O Conciliador	Atua como um facilitador do acordo, criando um contexto propício para o entendimento mútuo, aproximação dos interesses e harmonização das relações conflituosas. Assim, deve sempre buscar a melhor composição para a controvérsia jurídica e observar as seguintes premissas básicas: manter uma postura imparcial e adotar uma visão prospectiva da controvérsia; delimitar a controvérsia jurídica existente entre os interessados por meio de diálogo cooperativo – não de animosidade, e de efetiva participação – não de competição; propiciar uma análise multidisciplinar do conflito, a fim de reconhecer e articular os diversos fatores que compõem a controvérsia; e, auxiliar na identificação dos interesses preponderantes para a solução do conflito”.

Tabela elaborada com base nas informações presentes na Cartilha da AGU sobre a CCFA. (BRASIL, 2012, p. 17-18).

Cumprido ressaltar que a iniciativa da CCFA/AGU<sup>21</sup> além de tentar evitar a judicialização de novas demandas também encerra processos já judicializados, reduzindo o tempo na solução desses conflitos. Além disso, possibilita a articulação de políticas públicas, já que os órgãos públicos por meio das reuniões de conciliação são estimulados a dialogarem e cooperarem um com o outro, o que reforça a nova percepção de uma Administração Pública dialógica e democrática.

## 5. Conclusão

Da leitura do CPC observa-se que os meios adequados de resolução de disputa deixam de ser apenas alternativos, passando a compor um quadro geral dos meios de resolução de disputas; passando, como defendido por Cunha (2016), “a ser meios integrados de resolução de disputas”, de forma que supera-se a ideia de resolução judicial x meios alternativos, passando

<sup>21</sup> Toffoli (2016) credita a previsão das câmaras de conciliação e mediação feita no artigo 174 do Código de Processo Civil à experiência ocorrente em modelos já consolidados de câmaras de conciliação no âmbito da Administração Pública, como é o caso da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF). O autor relata casos em que a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal logrou êxito em viabilizar solução consensual em litígios que extravasavam o âmbito patrimonial, como foi o caso da controvérsia jurídica entre a Funai e o Incra em relação à divergência de interesses na demarcação da Terra Indígena Guajajara Vila Real, no Maranhão.

a compreender sua aplicação não como um mero substituto à judicialização, mas como a ferramenta de pacificação adequada a ser aplicada ao caso.

Alcançar essa compreensão é um avanço. Não há mais espaço para que mediação, conciliação e arbitragem sejam vistas como “soldados de reserva” ou meros substitutos à jurisdição estatal. Na realidade, a complexidade das relações em sociedade conclama que os conflitos surgidos sejam resolvidos com base no método que se mostra mais adequado e efetivo, considerando-se a natureza dos mesmos e suas devidas especificidades.

Ademais, tais palavras não podem mais ser limitadas para aplicação no âmbito privado, no sentido de serem aplicadas unicamente aos particulares, pois como bem desenvolvido ao longo desse trabalho, a Administração Pública também mudou. A relação Administração-administrados não pode mais ser encaradas pelo perfil da verticalidade de superioridade do Público sobre a pessoa.

A própria ideia de valorização do consenso dos meios adequados de resolução de conflitos representam verdadeira expressão de acesso à justiça, na medida em que tal acesso deve ser expresso em uma vivência em sociedade, na qual o próprio Estado é capaz de orientar a Administração Pública para que atue em prol do diálogo e do consenso<sup>22</sup>.

Portanto, a atual sistemática do CPC/2015 e as legislações de regência dos meios adequados de solução de litígios, bem como a experiência federal com a CCFA/AGU, são capazes de assegurar que a realidade a ser vivenciada pela Fazenda Pública em juízo e fora dele, é alinhada ao diálogo como expressão de um Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

BONATO, Giovanni. *La riforma brasiliana dell'arbitrato*. Rivista Civil procedure Review, v.8, n. 3: 169-218, sept-dec,2017.

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

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil (2015). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 mar. 2015a. Disponível em: <

---

<sup>22</sup> O resultado dessa constatação, como se vê, não é a mitigação ou a obstaculização do acesso à justiça, mas justamente o contrário: é a compreensão de que o acesso à justiça é a vivência, por todos, de uma ordem jurídica justa, o que transcende, largamente, a faculdade de ter a lesão ou ameaça a direito apreciada pelo Poder Judiciário. O direito fundamental de acesso à justiça exige, portanto, do Estado, investimento em eficiência, efetividade e eficácia de todas as vias hábeis a fornecer, a cada um dos conflitos, a melhor solução possível. (SANTOS, 2013).

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 01 jun. 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015*. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jun. de 2015b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm). Acesso em 01 jun. 2018.

BRASIL. *Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996*. Lei da Arbitragem; Lei Marco Maciel. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 set. 1996. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9307.htm)>. Acesso em: 01 jun. 2018.

CAHALI, Francisco José. *Curso de arbitragem: resolução CNJ 125/2010: mediação e conciliação*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

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

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Administração pública democrática e supremacia do interesse público: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes*. Curitiba: Juruá, 2015.

*Justiça em Números 2018: ano-base 2017/Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2018*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf> - Acesso em: 24 de jun. de 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas do processo civil: o acesso à justiça e os institutos fundamentais do direito processual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 82.

MEGNA, Bruno Lopes. *A Administração Pública e os meios consensuais de solução de conflitos ou “enfrentando o Leviatã nos novos mares da consensualidade”*. In: *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo, SP. Brasil, 1971 – (semestral), jul. a dez. de 2015. Fl. 1 a 29.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2004.

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

NIEBUHR, Pedro de Menezes; OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; QUINT, Gustavo Ramos da Silva. *Relação entre a consensualidade administrativa e o modelo cooperativo do processo civil brasileiro: o contexto de criação das câmaras de mediação e conciliação na administração pública*. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

TOFFOLI, José Antônio Dias. *Movimento conciliatório e a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF): breves considerações*. Revista de Arbitragem e Mediação, vol. 50, p. 229 – 240, Jul-Set 2016.

WATANABE, Kazuo. *Cultura da sentença e cultura da pacificação*. In: YARSHELL, F.L.; ZANOIDE, M. de M. (coord.). Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover. São Paulo: DPJ Editora, 2005.