

IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

ADRIANA SILVA MAILLART

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal 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

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

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

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

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

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

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

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

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

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

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

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

F723

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

Coordenadores: Adriana Silva Maillart; Caio Augusto Souza Lara – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-396-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Formas consensuais. 3. Solução de conflitos.
IV Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Apresentação

Formas de Solução de Conflitos I

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Formas Consensuais de Solução de Conflitos I durante o IV Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado nos dias 09 a 13 de novembro de 2021, sob o tema geral “Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities”. O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito com o apoio da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Trata-se da quarta experiência de encontro virtual do CONPEDI em mais de três décadas de existência.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos das diversas formas consensuais de solução de conflitos existentes no Brasil e no mundo.

Os temas abordados vão desde a conciliação, a mediação e as práticas de justiça restaurativa, passando também pelo estudo da arbitragem. Em virtude do tempo em que vivemos, os desafios atuais da temática do grupo relacionados à pandemia da COVID-19 também estiveram presentes.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Adriana Silva Maillart

Caio Augusto Souza Lara

ANÁLISE DA RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS ENVOLVENDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANALYSIS OF CONSENSUS CONFLICT RESOLUTION INVOLVING PUBLIC ADMINISTRATION

Carlos Victor Muzzi Filho ¹
Gabriela de Vasconcelos Sousa ²

Resumo

A partir do método científico hipotético-dedutivo e do referencial teórico estabelecido no artigo acadêmico de Onofre Alves Batista Júnior e Sarah Campos, que trata sobre “A Administração Pública consensual na modernidade líquida”, o objetivo da pesquisa é analisar a resolução de conflitos em face do Estado pela via transacional em busca da desburocratização.

Palavras-chave: Burocracia, Administração pública, Direito administrativo, Desjudicialização administrativa

Abstract/Resumen/Résumé

Based on the hypothetical-deductive scientific method and the theoretical framework established in the academic article by Onofre Alves Batista Júnior and Sarah Campos, which deals with “Public Administration consensual in liquid modernity”, the objective of the research is to analyze conflict resolution in the face of of the State through the transactional route in search of red tape

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Bureaucracy, Public administration, Administrative law, Alternative dispute resolution

¹ Doutor e Mestre em Direito/UFGM

² Advogada e Mestranda pela Universidade FUMEC

1. INTRODUÇÃO

A judicialização de conflitos que envolvem a Administração Pública é tema que se mostra de grande relevância e complexidade a ser discutido no meio acadêmico, sendo que nem sempre o processo judicial litigioso oferece a melhor solução para esses conflitos.

A judicialização, em linhas gerais, decorre do aumento das necessidades populacionais, em relação às quais o Estado assumiu cada vez mais atribuições (“prestações positivas”), que não consegue atender de forma eficiente. Acrescente-se, também os elevados custos dos serviços públicos e a escassez de recursos públicos para fazer face a tais custos. Acresça-se que, no plano internacional, o Brasil não consegue ser tão atrativo para investidores estrangeiros, não conseguindo competir com países mais desenvolvidos, em razão do tempo que se gasta com a burocracia, além dos altos custos administrativos e fiscais (BATISTA; CAMPOS, 2014, p.33).

Sendo assim, no Brasil, a utilização de meios alternativos de solução de conflito, no Direito Público, é estratégia a ser estudada e implementada, em especial os institutos da Conciliação e Mediação, como, a propósito, preconiza o artigo 174 do Código de Processo Civil (CPC, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015). Os litígios que antes eram resolvidos apenas no âmbito do Poder Judiciário passam a ser objeto de meios alternativos, de modo que os Advogados Públicos vão se tornando também responsáveis pela celebração de transações eficazes em prol do bem estar comum.

Nesse sentido, a presente pesquisa científica busca apresentar os problemas nessa busca por soluções consensuais de conflitos envolvendo a Administração Pública bem como exemplificar e apresentar os institutos de Conciliação e Mediação na condição de norteadores para a paz social.

O método utilizado para a pesquisa foi o hipotético-dedutivo e o referencial teórico estabelecido foi o artigo dos Professores Onofre Alves Batista Júnior, Procurador do Estado de Minas Gerais e Sarah Campos, titulado “A Administração Pública consensual na modernidade líquida”.

O artigo científico foi elaborado através de pesquisas científicas acerca da temática, doutrina, análise da legislação atualmente vigente, além da tentativa de demonstrar como a aplicação do presente estudo vem ocorrendo na prática no cenário do Estado de Minas Gerais, que teve homologado recentemente acordo no valor de R\$37,68 bilhões (trinta e sete bilhões e sessenta e oito milhões) de reais, celebrado com a mineradora Vale, na condição de compensação pelo desastre ambiental ocorrido pelo rompimento da barragem Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho no ano de 2019 (CASTRO, 2021).

2. A CRISE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TENDO O PODER JUDICIÁRIO COMO VÁLVULA DE SOLUÇÃO DE LITÍGIOS

O nosso modelo de Estado e de Administração Pública, herdeiros de uma concepção autoritária de Estado de Direito Liberal, é estruturado de forma ineficiente, sendo que, na concepção de Onofre Batista e Sarah Campos “parece mesmo estar a conspirar em prol da ineficiência da máquina pública”, considerando o fato de que a Administração Pública “padece de vícios estruturais da base ao topo, contando com um Governo muito mais centrado no exercício das funções políticas e legislativas, do que debruçado por sobre os severos problemas de gestão administrativa” (BATISTA; CAMPOS, 2014, p.40).

O Brasil é um país plural, formal e que pela sua cultura sempre foi dependente da máquina Estatal. Nesse sentido, a população necessitada de uma forma para resolver os conflitos que permeiam a vida em sociedade, no que concerne ou não à Administração Pública, recorre a garantia prevista na Constituição, que prescreve o seguinte em seu artigo 5º, inciso XXXV: “a lei não excluirá do poder judiciário lesão e ameaça de direito” (COSTA, 2017, p.74).

Sendo assim, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, e do dispositivo constitucional supramencionado, ocorreu uma explosão de demandas judiciais em face do Poder Público perante o Poder Judiciário e por muito tempo, essa inflação obstou a implementação de meios consensuais de conflitos.

Nesse sentido, João Pedroso aduz o seguinte:

O acesso à justiça e seus obstáculos não se resumem apenas à possibilidade de submeter o conflito ao crivo do Poder Judiciário, mas, segundo uma ótica mais abrangente da gestão da justiça, por exemplo, a justiça precisa dar mais atenção e celeridade aos instrumentos e às técnicas existentes, desburocratizar os processos e efetivar a satisfação dos seus usuários com a participação das partes na solução de seus conflitos de forma satisfatória. Isso passa pelos meios auto compositivos, como a conciliação e a mediação de conflitos (PEDROSO, 2012, p. 35).

De acordo com levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, citados por Clarissa Sampaio Silva (SILVA, 2020), a Administração Pública é a maior litigante no âmbito judicial, sendo que dentre os membros inseridos nesta estão compostas também empresas públicas e sociedades de economia mista. Nesse sentido, Clarissa Sampaio Silva discorre que:

De acordo com os últimos dados do relatório Justiça em Números, do Conselho Nacional de Justiça, tramitaram perante o Poder Judiciário brasileiro, no ano de 2017, 80,1 milhões de processos, dos quais 29,1 milhões tiveram ingresso no referido ano. A taxa de congestionamento ficou acima de 70%, sendo 74% representado pelas execuções fiscais, que respondem, ainda, por 39% dos casos pendentes. Em termos de tempo de tramitação processual, o período mais longo é representado por execuções perante a Justiça Federal (7 anos e 4 meses), enquanto perante a Justiça Estadual a tramitação das execuções ocorre em 6 anos e nove meses (2020, p. 28).

Igualmente Marcelo Veiga Franco registra que a “inefetividade e a intempestividade da prestação da tutela judicial são demonstradas pelos dados estatísticos oficiais extraídos dos relatórios do projeto *Justiça em Números*, divulgados pelo CNJ” (FRANCO, 2021, p. 39). E, embasando-se em inúmeros estudos e pesquisa, Marcelo Veiga Franco assenta a seguinte conclusão:

Em suma, ainda que o acervo nacional de dados estatísticos seja falho em demonstrar se os *repeat players* brasileiros obtêm maiores vantagens em face dos *one-shotters* na esfera da litigância repetitiva, é tônica comum, entre todas as pesquisas citadas, que os maiores litigantes habituais brasileiros são, nessa ordem: os ente, entidades e órgãos públicos; as instituições bancárias e financeiras; e as companhias telefônicas. Em todas as pesquisas analisadas ficou constatado que a Administração Pública, considerando a totalidade

das suas esferas e níveis, consiste na maior litigante habitual no âmbito do sistema jurídico nacional (FRANCO, 2021, p. 88).

Ao mesmo tempo que foi garantido para toda a sociedade a possibilidade de acesso ao Poder Judiciário, foi negada, na prática, a solução célere e adequada dos conflitos, sendo que ficou clara a necessidade de outras alternativas que fossem mais adequadas para responder aos anseios populares, principalmente pleiteando a efetividade de garantias e direitos em face do Estado.

Por outro lado, um dos fatores primordiais do Direito Administrativo que vem sempre sendo colocado para obstar a realização de acordos e transações pela Administração Pública é o princípio da indisponibilidade do interesse público, o que também termina por refletir diretamente no número de demandas judiciais contra o Estado, ante a recusa de soluções conciliatórias (MELLO, 2015).

Considerando a necessidade de implementação de instrumentos consensuais para a resolução de demandas judiciais e, observados os seus benefícios, tem ocorrido a releitura do princípio supramencionado.

Nesse sentido, aduz Thaise Nara Graziottin Costa:

De fato, a Justiça brasileira tem muita dificuldade em abandonar os meios heterocompositivos tradicionais exercidos pelo juiz, de forma impositiva, por meio da sentença. Daí decorre a morosidade na implementação da nova política pública da mediação e da conciliação, instaurada pela promulgação do novo Código de Processo Civil e pela Lei de Mediação, respetivamente nºs. 13.150/2015 e 13.140/2015, reguladas para surtir efeitos de consenso. O marco regulatório da lei processual brasileira alterou o paradigma litigioso e conflitivo da justiça para a implementação da pacificação e da humanização da justiça, por meio da mediação e da conciliação, tanto de forma judicial como extrajudicial (COSTA, 2017, p.75)

Sendo assim, a partir da diretriz da implementação de meios pacíficos de solução de demandas, principalmente a partir do Código de Processo Civil de 2015, há casos em que a Administração Pública já conseguiu um enorme progresso no que concerne a celebração de acordos, um deles ocorrido no Estado de Minas Gerais, que será objeto de análise no presente estudo.

A importância desse consensualismo é consignado por Odete Medauar, que discorreu o seguinte:

A atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração. Esta não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões.

A Administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A Administração passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entre estas e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação (MEDAUAR, 2003, p. 32).

Sendo assim, é de extrema relevância abandonar o conceito da imposição de decisões unilaterais para os particulares por parte do Poder Público e abrir espaço para o diálogo nessas relações.

3. CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS INSTITUTOS: CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO

Desde os primórdios das civilizações existem os conflitos que permeiam a sociedade.

Em um primeiro momento, a justiça era feita através da autodefesa, ou seja, pelas próprias mãos do homem, de forma violenta, em que os direitos eram exercidos pelas razões de cada um. E foi assim até que surgiu a autocomposição dos conflitos, após uma trajetória longa e sanguinária no sentido do desenvolvimento social (CABRAL, 2013).

No que se entende de autocomposição, esta pode se dar por meio da desistência, em que aquele que está sob ameaça de lesão à direito desiste do pleito, submissão, em que uma das partes aceita a forma de resolução do conflito apresentada pela outra ou por transação, em que há um diálogo entre as partes envolvidas, que abrem mão de uma parcela de sua razão para encontrar um denominador comum (PANTOJA; ALMEIDA, 2016).

Ou seja, tanto a mediação quanto a conciliação são formas de uma resolução por autocomposição de determinado conflito, que ao invés de serem resolvidos judicialmente, são resolvidos por meio do diálogo entre as partes.

Sobre o assunto, Thaise Nara Graziottin Costa discorreu no seguinte sentido:

O processo judicial é formal e frio, distancia-se das partes, pois cria uma relação artificial, conteúdo técnico, burocrático e formalista, perdendo sua conotação participativa e solidária das autocomposições, pois “a linguagem do juiz, traduzida no processo, é aquela de quem deve decidir quando o conflito não pode ser sanado de outro modo” (Spengler, 2008, p.65). Tem-se, desse modo, que a diferença do processo e da mediação de conflitos para as partes “significa que, enquanto no processo as partes reagem conforme o papel que lhes foi determinado pelo código ritual do judiciário, no curso da mediação elas participam de uma experiência relacional que as torna como protagonistas diretos, e não representados por um advogado.” (Spengler, 2008, p.65).

Outro motivo de crise na efetivação do direito entre as partes refere-se ao tempo adequado do processo. Falar em tempo é algo difícil, tanto é que várias teorias tentam explicar o tempo no Direito. Inicialmente, a noção que o tempo está ligado à forma de sociedade e ao contexto social, que forma essa sociedade. (COSTA, 2017, p. 77)

Quando falamos em tempo justo, falamos em um tempo hábil para responder de forma eficaz para as partes uma solução para determinado conflito. No entanto, em nosso sistema, a resposta a ser dada pelo Juiz não é célere e muitas vezes é ineficaz.

No que concerne aos conflitos envolvendo a Administração Pública, o Código de Processo Civil prescreve o seguinte:

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

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

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

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta (BRASIL. 2015).

Na mediação, o mediador escuta sobre o conflito e participa como um membro estabelecido de um diálogo entre as partes, que é fundamental”. Na concepção de Vezzula, o profissional mediador auxilia os componentes da lide a preservarem os seus interesses na forma de um “acordo criativo” (VEZZULA, 2006, p.36).

O instituto evoluiu com o advento da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que estabelece o seguinte em seu artigo 1º, parágrafo único:

Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia. (BRASIL, 2015)

O mediador é neutro e não tem qualquer poder decisório, sendo o responsável por promover o consenso entre os litigantes de forma não agressiva. A pessoa que exerce essa função deve saber compreender o consciente e inconsciente existente nas relações humanas. Nesse sentido, Zimerman discorre o seguinte:

Na verdade, o inconsciente comanda a vida da espécie humana muito mais do que, uma primeira vista, possa se imaginar. Para esclarecer essa afirmativa, vamos à uma metáfora, empregada por FREUD, com um iceberg, no qual a parte visível dessa montanha de gelo pode ser comparada ao nosso consciente, no entanto, a parte oculta, equivalente ao inconsciente humano, é muitíssimo maior e é justamente onde os navios se espatifam, assim como os psicóticos, psicopatas e neuróticos comandados por graves conflitos inconscientes podem espatifar as suas vidas e a de outros (Zimerman, 2009, p. 118).

Fernanda Tartuce apresenta o seguinte conceito para o instituto da mediação:

A mediação consiste no meio consensual de abordagem de controvérsias em que um terceiro imparcial atua para facilitar a comunicação entre os envolvidos para propiciar que eles possam, a partir da percepção ampliada dos meandros da situação controvertida, protagonizar saídas produtivas para os impasses que os envolvem (TARTUCE, 2015, p. 173)

A partir da noção de saída produtiva para impasses e também percepção ampliada de situações controvertidas, Luis Alberto Warat discorre ainda que a mediação constitui uma nova forma de aprender a viver, em que a lei para de exercer um papel meramente punitivo e passa a realmente produzir a justiça em seu verdadeiro sentido (WARAT, 2004).

Por outro lado, ainda tratando sobre o artigo 174 do Código de Processo Civil, outra forma de solução consensual de conflitos envolvendo a Administração Pública é o instituto da conciliação, na forma de acordo administrativo.

Para Gustavo Justino de Oliveira e Cristiane Schwanka esse formato de resolução consensual de conflitos é em síntese:

O acordo administrativo constitui, em suas mais variadas vertentes, o instrumento de ação da Administração Consensual, razão pela qual esta também pode ser denominada como Administração por acordos. Inclusive, cabe notar que a conciliação e a transação administrativa consubstanciam-se por meio de acordos administrativos. Acordo, portanto, é uma noção mais ampla se comparada à de contrato; acordo é gênero, do qual contrato é espécie. (OLIVEIRA, WCHWANKA, 2008)

Para Diógenes Gasparin, os institutos se distinguem da seguinte maneira:

A conciliação e a mediação podem ser, em um primeiro momento, compreendidas como sinônimos, pois ambas versam sobre métodos alternativos de resolução de conflitos. Contudo, a diferença está no conteúdo de cada instituto. As distinções se encontram, principalmente, na origem do conflito, na postura do facilitador e nas técnicas usadas.

A mediação, como já mencionado, está estabelecida na sociedade há tempos longínquos, ficando comprovada sua utilização em passagens bíblicas. Segundo o artigo 165 § 2º do Código de Processo Civil de 2015, a conciliação pode ser definida como meio de solução consensual de divergências, executada por conciliador, em casos que não há existência de vínculo anterior entre as partes da contenda (...) O conciliador interfere diretamente no litígio, podendo sugerir opções para sanar o pleito. Enquanto o mediador facilita o diálogo entre as pessoas para que elas mesmas apresentem soluções para as pendências." (GASPARIN, 2019, p. 40)

Certo é que mesmo que exista uma obrigação de resolução consensual de conflitos envolvendo a Administração Pública por parte dos seus servidores, o Estado, como um grande ente, responsável por promover o bem comum, enfrenta

desafios nessa necessidade de estabelecer o diálogo com as pessoas que buscam em suas pretensões, os seus direitos assegurados pela lei.

4. O ACORDO ENTRE O ESTADO DE MINAS GERAIS E A MINERADORA VALE

Um marco para a advocacia pública no Brasil foi a homologação do acordo judicial celebrado no dia 4 de fevereiro de 2021 entre o Estado de Minas Gerais e a mineradora Vale, em que foram definidas quais medidas de compensação seriam tomadas para suprir os impactos causados pelo rompimento da barragem Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, que ocorreu em 25 de janeiro de 2019.

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Estado de Minas contra a Vale S.A, de nº 5010709.36.2019.8.13.0024, em busca da reparação imensurável dos danos causados pelo rompimento da barragem, que consistem em destruição ambiental e 272 (duzentas e setenta e duas) vidas perdidas. A ação foi proposta com pedido liminar de bloqueio de R\$ 1 bilhão (hum bilhão) de reais dos cofres da Vale.

Ao processo, se tornaram apenas mais duas ações propostas pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, bem como também a Defensoria Pública do Estado. Na condição de *amicus curiae*, atuou o Ministério Público Federal.

Após pouco mais de dois anos, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais homologou o acordo entre as partes, que aconteceu após a realização de inúmeras reuniões. O responsável por auxiliar esse diálogo foi o Centro Judiciário de Solução de Conflitos.

A solução consensual para essa complicada demanda já é considerada como o maior acordo celebrado em toda a história do Brasil e também o maior da América Latina em que o poder público atuou como parte (CASTRO, 2021, s/p.). Afinal, foi fixado montante superior a 37 bilhões de reais a ser pago pela Vale S/A, a título de indenização, ao Estado de Minas Gerais, ainda “excluídas as indenizações individuais dos atingidos”, sendo igualmente excluídos do acordo “[...] as

indenizações devidas a título de danos não conhecidos e danos ambientais ainda não mensuráveis” (CASTRO, 2021, s/p, “passim”).

Trata-se, então, de caso paradigmático, cabendo registrar a referência feita por Sérgio Pessoa de Paula Castro, que participou diretamente da celebração do referido acordo, por exercer, na ocasião, o cargo de Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais, ao arcabouço legal a balizar a atuação consensual do ente federal: “Com vistas à superação da cultura da judicialização em Minas Gerais, a Lei Estadual nº 23.172, de 2018, colocou sob a coordenação da AGE-MG a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (CPRAC)” (CASTRO, 2021, s/p.). A necessidade de balizas legais também é pontuada por Marcelo Veiga Franco, a fim de oferecer uniformidade e segurança jurídica na utilização de meios alternativos (FRANCO, 2021, p. 326).

Por isso a importância desse episódio para exemplificar os benefícios da desjudicialização de demandas que envolvem a Administração Pública, que podem ser implementadas em todas as esferas de litígio e em todo o Brasil.

Sendo assim, o que se verifica é que a resolução consensual de conflitos como esse, ocorrido entre o Poder Público e empresas que compõe a iniciativa privada e também contra particulares, é a forma capaz de ensejar uma solução célere e final para esse tipo de demanda.

Importante frisar também a necessidade da observância dos princípios que regem a Administração Pública, expressos na Constituição Federal de 1988, em que contém no artigo 37 que “(...) 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 (...)”.

Em relação ao fatídico ocorrido em Brumadinho, o acordo celebrado pela Administração Pública e a Vale contribuiu de forma concreta e significativa para toda a coletividade e também para as pessoas que sofreram impactos da tragédia, que anseiam principalmente por justiça, que pelas vias comuns, ocorreria somente após uma complexa e longa instrução perante o Poder Judiciário.

Por fim, o acordo foi selecionado para exemplificar os benefícios da desjudicialização de demandas que envolvem a Administração Pública, que podem ser implementadas em todas as esferas de litígio e em todo o Brasil.

Cabe advertir, antes de encerrar esse tópico, que os meios alternativos de solução de conflitos não são isentos de problemas e inadequações, não devendo ser tomados como panacéia para resolver todos os litígios envolvendo a Administração Pública. Bem adverte Marcelo Veiga Franco que a opção por meios alternativos de solução de conflitos não resulta na concessão de uma “espécie de ‘carta branca’ à Administração Pública ou aos agentes públicos para livremente disporem dos bens e interesses públicos, tampouco representam uma ‘alforria’ para a violação sistemática dos direitos dos cidadãos por parte do Estado” (FRANCO, 2021, p. 323).

Neste artigo, não como expandir a discussão sobre os meios de controle relativamente ao uso de meios alternativos de solução de conflitos, até em razão das limitações do Edital do Congresso, no que se refere à extensão dos trabalhos. Faz-se, porém, este registro a propósito do importante tema do controle da atuação consensual da Administração Pública, especialmente em relação a dois aspectos: i) proteção jurídica dos próprios agentes públicos que atuam nesses meios alternativos, de modo a lhes garantir segurança jurídica em torno das opções que podem ser feitas (FRANCO, 2021, p. 324); e ii) eventual desvirtuamento dos meios alternativos de solução de conflitos, que podem vir a ser tornar mecanismos espúrios para sonegação de direitos aos administrados, a pretexto de obter “economia” para a Administração Pública, que, não estando sujeita à lógica do lucro própria do setor empresarial, não pode admitir o “superávit” como razão para se malbaratar direitos dos cidadãos (FRANCO, 2021, p. 330).

Este arcabouço legal atende à necessidade de se compatibilizar a atuação consensual da Administração Pública com o princípio da legalidade, atuando-se de forma consensual no espaço permitido (ou não proibido) pelo ordeamento jurídico:

As medidas supracitadas contribuem com a redução da litigiosidade e compõem um projeto maior de desjudicialização. [...] Sendo assim, o que se verifica é que a resolução consensual de conflitos como esse, ocorrido entre o Poder Público e empresas que compõe a iniciativa privada e também contra particulares, é a forma capaz de ensejar uma solução célere e final para esse tipo de demanda (CASTRO, 2021, s/p.).

Ademais, os meios alternativos de solução de conflito não pretende suprimir a eventual atuação jurisdicional do Estado, por meio do processo litigioso. Mais uma vez com Marcelo Veiga Franco, é necessário “cuidado com o discurso que defende o emprego dos *alternative dispute resolution* interligado a um enfraquecimento da jurisdição estatal (FRANCO, 2021, p. 339). O que deve haver é a integração entre os meios alternativo e a jurisdição contenciosa, “sem que haja uma disputa sobre qual das técnicas é melhor ou pior, ou sobre qual delas deve ser extirpada” (FRANCO, 2021, loc. cit.).

Não há, enfim, uma disputa entre a solução jurisdicional e a solução por meios alternativo, não havendo, de igual modo, a necessidade de uma “escolha maniqueísta entre o processo judicial e os *alteranitive dispute resolution*” (FRANCO, 2021, p. 340).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Certo é que existe a necessidade de diminuição do número de processos que se encontram tramitando pelo Poder Judiciário que envolvem a Administração Pública e que a busca por meios alternativos de resolução de conflitos serve para resolver não somente este problema. Os meios alternativos de solução de litígios buscam também o diálogo entre a Administração e o Administrado.

No entanto, a atuação consensual ainda consiste em um grande desafio a ser enfrentado na esfera do serviço público.

Primeiramente, existe a esfera do inegociável, ou seja, barreiras que o agente público não pode ultrapassar em busca somente da resolução do conflito, a barreira da legalidade, que é intransponível. Em segundo lugar, existem acordos que não trazem nenhum benefício efetivo para a Administração, que podem ser até mesmo considerados ímprobos, sujeitando o agente público ao temido Processo Administrativo Disciplinar (FREITAS, 2017, p. 37).

Na concepção de Onofre, cerne e marco teórico do presente estudo, a cultura do medo é real entre nos agentes públicos, fazendo com que predomine a manutenção da zona de conforto entre eles, sob pena de serem sujeitados as

medidas coercitivas do Estado. Ou seja, “(...) não se tenta aperfeiçoar ou buscar a solução adequada, mas o receio enraizado aponta sempre para a solução de privilégio de uma interpretação literal dos regulamentos e ordens do hierarca (...) (2014, f. 38).

Sendo assim, a partir do medo exacerbado, tais profissionais não se sentem confortáveis para a busca desses conflitos de maneira que não seja a tradicional e arcaica, sendo que celebrando ou não uma transação consensual, nada irá mudar para esses servidores, a não ser no sentido de serem punidos, sendo que em grande parte das vezes não há qualquer incentivo para a celebração de acordos.

Por fim, mesmo que exista a necessidade do desenvolvimento das ferramentas de solução consensual dos conflitos, é certo que existem muitas dificuldades que continuarão sendo enfrentadas pela Administração Pública em prol do bem comum, na busca da desburocratização e funcionamento célere e adequado do grande maquinário público. Daí a necessidade de se criar mecanismos de controle do conteúdo dos acordos celebrados, acrescentando, também, que essa busca por meios alternativos nunca deverá resultar na idéia de supressão da jurisdição, mas, sim, na simbiose entre esses mecanismos que devem sempre ser tratados como meios que se complementam, e não que se excluem

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. A; PANTOJA, F. M. Os métodos “alternativos” de solução de conflitos (ADRS). apud ALMEIDA, T., PELAJO, S. JONATHAN, E. (Coord.). Mediação de conflitos para iniciantes, praticantes e docentes. Salvador: Juspodivm, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm . Acesso em 10 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm . Acesso em 10 fev. 2021.

CABRAL, M. M. Os meios alternativos de resolução de conflitos: instrumentos de ampliação do acesso à justiça. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2013. Coleção Administração Judiciária, Vol. XIV.

CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula. A desjudicialização como valor fundamental da advocacia pública. Revista **Consultor Jurídico**, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-16/sergio-castro-desjudicializacao-advocacia-publica>. Acesso em: 17 fev. 2021.

COSTA, Thaise Nara Graziottin. A Mediação de Conflitos e o Pluralismo Jurídico: um caminho de democratizar a justiça no Brasil. Direitos, Justiça, Cidadania: O Direito na Constituição da Política, p. 73, 2017.

DE OLIVEIRA, Gustavo Justino; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 104, p. 303-322, 2009.

FRANCO, Marcelo Veiga. **Administração Pública como litigante habitual – A necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos**. Londrina-PR: Thoth, 2021.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflito. **Revista de Direito Administrativo**, v. 276, p. 25-46, 2017.

HABERMANN, Raíra Tuckmantel. **Mediação e conciliação no Novo CPC**. Leme/SP: Habermann, 2016.

LUDWIG, Frederico Antônio Azevedo. **A evolução histórica da busca por alternativas eficazes de resolução de litígios no Brasil**. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=123 . Acesso em: 21 fev. 2021.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros. 2015.

PEDROSO, João. Percurso(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça - uma nova relação entre o judicial e o não judicial. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. 2012.

SANTOS, Henrique Bento; DO NASCIMENTO NETO, José Osório. Arbitragem no âmbito da administração pública: limites e possibilidades no estado constitucional. Anais do EVINCI-UniBrasil, v. 3, n. 1, p. 44-44, 2017.

SILVA, Clarissa Sampaio. Desjudicialização na resolução de conflitos com a administração. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/1/2020_01_0023_0055.pdf Acesso em: 10 fev. 2021.

SPENGLER, Fabiana Marion. Tempo, direito e constituição: reflexos na prestação jurisdicional do Estado. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2008.

STRECK, Lenio Luiz. “Quinze anos de Constituição – análise crítica da jurisdição constitucional e das possibilidades hermenêuticas de concretização dos direitos fundamentais-sociais”, Revista Ajuris, 2008, 92, 200-232.

TARTUCE, Fernanda. Mediação nos conflitos civis. São Paulo: Método, 2015.

VEZULLA, Juan Carlos. Adolescente, Família, Escola e Lei A mediação de Conflitos. Lisboa: Agora Comunicação. 2006.

ZIMERMANN, David. “A influência dos fatores psicológicos inconscientes na decisão jurisdicional: a crise do magistrado”. In: David Zimmerman e Antonio Carlos Mathias Coltro (Orgs.), Aspectos psicológicos na prática jurídica. Campinas: Millennium. 2009.

WARAT, Luis Alberto. **Surfando na Pororoca: o ofício do mediador**. Florianópolis: Boiteux, 2004a.