

1. INTRODUÇÃO

A nova concepção de cidadania instaurada pelo Estado Democrático de Direito com o advento da Constituição Federal de 1988, promoveu relevantes mudanças no âmbito político-social. A democracia não mais se encontra atrelada exclusivamente ao voto. A atuação democrática do cidadão pode ser exercida também pela fiscalização administrativa dos deveres públicos e a respectiva exigência de seu cumprimento que, invariavelmente, se dará pela via judicial.

É justamente sobre essa inexorável premissa que recai o presente estudo. A abordagem aqui realizada pretende impulsionar a discussão sobre a necessária ruptura da cultura litigante também no âmbito da administração pública, visando afastar o equivocado entendimento que supõe a jurisdição como único meio adequado de resolução de conflitos.

No que diz respeito ao interesse da medida entre particulares, essa não é uma discussão atual. Ao contrário, nos últimos anos o movimento de desjudicialização vem ganhando destaque pelos inúmeros benefícios para partes, assim como para o sistema judicial, notadamente quando eleita a via extrajudicial. A utilização de métodos autocompositivos coloca as partes como protagonistas na condução do deslinde do litígio, ao passo que identificam o problema e definem a solução para o caso de maneira consensual. Assim, encerram o conflito de modo eficiente e, principalmente, sem a necessidade de submeter ao julgamento pelo Judiciário, diminuindo o índice de processos pendentes.

Portanto, o presente estudo busca examinar a possibilidade da aplicação da consensualidade também no âmbito dos conflitos envolvendo a administração pública, mediante análise dessa alternativa como enfrentamento à crise do judiciário. Destaca-se que a pesquisa tem por objeto os conflitos envolvendo a administração pública e particulares, sendo excluído os conflitos entre os órgãos públicos.

Inicialmente, é apresentada breves considerações sobre a denominada “crise do Judiciário” e a contribuição negativa da Fazenda Pública nesse cenário, mediante análise dos dados extraídos do relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça. Em seguida, a consensualidade é examinada sob o viés da nova hermenêutica constitucional como meio de participação democrática, analisando-se a possibilidade de aplicação no campo do direito público. Por fim, são apresentadas as câmaras de conciliação e mediação, cujo estudo se dará

mediante análise do que dispõe o Código de Processo Civil e a Lei 13.140/15, a fim de averiguar o cotejo legislativo e aplicação prática dos dispositivos pertinentes.

Para a elaboração deste artigo utilizou-se a metodologia bibliográfica e empírica. Assim, empreendeu-se o necessário diálogo de fontes entre obras administrativistas e processual civil. Outrossim, a pesquisa empírica se consubstanciou na análise de dados obtidos no relatório Justiça em Números, bem como na busca pela obtenção de informações sobre a criação de câmaras de conciliação e mediação para solução de conflitos no âmbito da administração pública pelo país.

2. A judicialização de demandas envolvendo a Fazenda Pública e a crise do judiciário: breves considerações.

A crise do judiciário é tema complexo que resulta do entrelaçamento de diversos fatores de ordem processual, político, econômico, organizacional, cultural e etc. Não é possível, assim, apontar uma única origem para o problema. Tampouco, uma única solução. Daí a dificuldade em superá-la. Como consequência o judiciário brasileiro se apresenta como moroso, de prestação jurisdicional ineficiente e inadequada.

Em que pese a complexidade que envolve o problema, a comunidade jurídica não se furta ao debate desses elementos, visando entender suas causas e apontar as medidas adequadas para seu enfrentamento. Nesse cenário, é possível identificar a judicialização de demandas envolvendo a Fazenda Pública, como parte desse emaranhado de fatores que permeiam a crise do Judiciário.

Trata-se de comprovação empírica, que se extrai dos dados do relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça. Segundo os dados coletados as varas exclusivas de execução fiscal ou fazenda pública são aquelas que apresentam os maiores quantitativos de processos pendentes e baixados do Poder Judiciário.

No ano de 2021, por exemplo, as respectivas varas somaram, em termos aproximados, o quantitativo de 4 mil processos baixados e 30 mil processos em tramitação. As varas de Juizado Especial da Fazenda Pública seguem a segunda colocação com 3 mil processos baixados e 5 mil processos pendentes. São índices altíssimos que revelam a importância da discussão acerca da origem e alternativas para reduzir esses números. Essa disparidade é indicador das questões que aqui se propugna a devida reflexão.

Em relação a taxa de congestionamento, também representam as varas de maior taxa entre as competências analisadas, alcançando índices próximos a 90%. Enquanto que varas cíveis tem taxa de 78%.

Diante do que se demonstrou até aqui, podemos afirmar que a Fazenda Pública ocupa o indecoroso lugar de maior litigante do país. A compreensão desse atual contexto perpassa pelo desenvolvimento da nova concepção de democracia participativa trazida pela Constituição Federal de 1988. Nesse viés, o exercício da cidadania ultrapassa a esfera das liberdades políticas, não mais se limitando ao direito de votar e ser votado. É assegurada, portanto, a ampla participação do indivíduo nas tomadas de decisões da Administração Pública, garantindo-se o questionamento das respectivas decisões nas instâncias cabíveis.

Trata-se de garantia concebida pelo Estado Democrático de Direito. O cidadão retoma o protagonismo de seu papel como destinatário da atuação estatal e, por isso, justifica-se sua participação ativa nas escolhas administrativas, seja fiscalizando ou questionando-as. Estamos diante, portanto, de direito fundamental, uma vez que a democracia participativa se encontra inserida na quarta dimensão de direitos fundamentais.

Nesse sentido,

“O Estado Democrático de Direito, agora melhor chamado Estado Democrático Constitucional, sobressai da evolução histórica do Estado Social, que agregou o elemento participativo. Portanto, advém da ultrapassagem do Estado Social e do reconhecimento, pela doutrina e pela norma, da internalização do valor “participação” na formação das decisões estatais.” (ZANETI JUNIOR, 2021, p. 198)

Ademais,

“(…) reconhece como fundamental o direito à participação do cidadão, superando a dimensão das liberdades políticas dos direitos cívicos clássicos (votar e ser votado – estrutura democrático-representativa), de forma a assegurar a participação dos destinatários do ato final de decisão nos atos intermediários de formação dessa decisão, bem como o direito de questionar *a posteriori* a decisão tomada nas esferas próprias de competência e que reflita na sua esfera de interesses (considerado como indivíduo ou grupo, os chamados corpos intermediários da sociedade civil). Trata-se da quarta dimensão dos direitos fundamentais. A dimensão da participação na formulação das decisões políticas, em senso amplo.” (ZANETI JUNIOR, 2021, p. 199.)

É certo que a participação democrática em sentido amplo, nos moldes como exposto acima, exige a utilização de instrumentos jurídicos para que não se recaia em uma ideologia vazia. Desta feita, o texto constitucional apresenta vários mecanismos de proteção de direitos fundamentais, notadamente para aqueles denominados direitos sociais que abrangem o dever prestacional do Estado. São instrumentos jurídicos postos à disposição dos cidadãos e legitimados extraordinários, dentre os quais podemos citar, o mandado de segurança individual e coletivo, ação civil pública, ação popular, ação de improbidade administrativa, bem como as próprias ações ordinárias manejadas individualmente pleiteando o cumprimento de deveres prestacionais.

Em pouco tempo o Poder Judiciário passou a ser o palco central para demandas de direitos fundamentais contra o Estado. A efetivação de direitos à saúde e educação, à guisa de exemplo, comumente se impõe com o ajuizamento de ações individuais ou coletivas. A participação ativa do cidadão exigindo a atuação proba, eficiente e social do Estado desembocaria, inevitavelmente, na judicialização que aqui é apresentada.

“Sob a Constituição de 1988, aumentou de maneira significativa a demanda por justiça na sociedade brasileira. Em primeiro lugar, pela redescoberta da cidadania e pela conscientização das pessoas em relação aos próprios direitos. Em seguida, pela circunstância de haver o texto constitucional criado novos direitos, introduzido novas ações e ampliado a legitimação ativa para tutela de interesses mediante representação ou substituição processual. Nesse ambiente, juízes e tribunais passaram a desempenhar um papel importante no imaginário coletivo.” (BARROSO, 2007)

Acrescente-se, ainda, a importância das denominadas TICs – Tecnologias de Informação e Comunicação, no despertar do exercício ativo da democracia entre os brasileiros. Com efeito, as ferramentas tecnológicas permitem ao cidadão acompanhar e fiscalizar, diretamente, a atuação da Administração Pública. Outrossim, é possível colher informações de ordem político-jurídico, qualificando o conhecimento a respeito dos direitos individuais e coletivos que alcançam o indivíduo. Portanto, não há dúvidas que a tecnologia contribuiu sobremaneira para o aperfeiçoamento do papel de cidadão participativo na vida política do país.

Como havia de se esperar, tornou-se ainda mais evidente a crise política perene no Brasil. O descaso, a corrupção estatizada, a má gestão dos recursos públicos passam a ser combatidos fortemente com ajuizamento de ações que se incluem nos índices apontados acima.

Outro ponto que merece destaque e que contribui para o elevado número de processos em que figura como parte a Fazenda Pública é a existência normativa de conceitos

indeterminados que regulam a atuação administrativa. Assim, surge uma variedade interpretativa da norma e a colisão de princípios que serão resolvidos na esfera judicial é iminente. Logo, repercutirá no aumento de números de processos que se instaurarão nas varas especializadas no julgamento de causas contra a Fazenda Pública, onde houver.

Por fim, cumpre mencionar a atuação da Fazenda Pública contra particulares mediante ajuizamento de Execuções Fiscais que abarrotam o judiciário com medidas executivas que geram o inchaço e morosidade no trâmite do acervo processual. São processos que não demandam discussão de direito material, buscando somente a obtenção do crédito fazendário. Na prática, porém, o deslinde é demorado, custoso e ineficiente.

3. A consensualidade como novo paradigma de participação democrática.

A constitucionalização do Direito, que se propaga com o advento da Constituição Federal de 1988, coloca as normas fundamentais na centralidade da interpretação e aplicação das demais normas do ordenamento jurídico. Assim, as normas de conteúdo material e processual devem ser interpretadas sob a nova hermenêutica constitucional.

É certo que, pelo já exposto até aqui, a redemocratização conferiu ao cidadão um espaço de protagonismo na esfera política do país. Essa atuação deve, necessariamente, repercutir no âmbito processual. Afinal, o processo é meio pelo qual se discute interesses de ordem privada e pública, com a finalidade de pacificação social.

Sob esse viés, o novo modelo democrático assentado pela Constituição Federal de 1988, supera a retrógrada ideia da jurisdição como único meio adequado de pacificação social. Novos métodos de resolução de conflitos passam a ganhar destaque, priorizando a consensualidade entre as partes e visando a construção do resultado adequado para a demanda.

“Com essa designação, pretende-se fazer ver que a solução judicial não é, e não deve ser, para a maioria dos litígios, a única via de solução cabível. Em verdade, sabe-se que, muitas vezes, a decisão judicial não é a solução mais adequada, considerando que suas características tendem a acirrar o conflito que eventualmente existe entre as partes. Por isso, uma jurisdição preocupada com a pacificação social deve oferecer aos litigantes um leque de opções para a composição da controvérsia, de modo que eles possam eleger aquele mecanismo que lhes ofereça a solução mais adequada e vantajosa, diante do caso concreto.” (ARENHART, MARINONI e MITIDIERO, 2016, p. 181)

Não se trata de um tema novo, posto que já apresentado por Cappelletti e Garth (1988) ao discutirem o acesso à Justiça e suas ondas renovatórias. Na obra, a utilização de meios alternativos à solução de conflitos é abordada como 3ª onda de acesso à justiça, assim explanada:

“(…) Essa “terceira onda” de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, *mas vai além*. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Nós o denominamos “o enfoque do acesso à Justiça” por sua abrangência. Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso.” (CAPPELLETTI, 1988, p. 67)

Outrossim, a discussão do tema se mostra pertinente na medida em que é preciso combater a cultura de litigiosidade que assola o judiciário brasileiro. Os dados do relatório Justiça em Números aponta o total de 62 milhões de ações judiciais pendentes ao final de 2021. Naquele ano, 19,1 milhões de ações originárias foram ajuizadas, ou seja, 10,3% a mais que o ano anterior, conclui o relatório.

Diante das perspectivas apontadas, o Código de Processo Civil de 2015, expressamente prevê a obrigatoriedade de fomentar a conciliação, a mediação e demais métodos de solução consensual de conflitos por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial, consoante dispõe o artigo 3º, § 3º. Não obstante, é ressaltada a participação do Estado na promoção da solução consensual dos conflitos, sempre que possível, tal qual prevê o § 2º do mesmo dispositivo legal.

“Pode-se, inclusive, defender atualmente a existência de um *princípio do estímulo estatal à solução por autocomposição* – obviamente para os casos em que ela é recomendável. Trata-se de princípio que orienta toda a atividade estatal na solução dos conflitos jurídicos.” (DIDIER JUNIOR, 2017, p. 189)

Trata-se, portanto, da inversão de prioridades de técnica processual, conforme as peculiaridades do caso, tal qual apontado por Arenhart, Marinoni e Mitidiero (2016, p. 174):

“Na verdade, o conflito deve ser tratado com a técnica processual mais apropriada às suas peculiaridades – que inclusive podem determinar o recurso à jurisdição como *ultima ratio*. Não é por outra razão que o novo Código explicitamente coloca a jurisdição como uma das possíveis formas de resolução de litígios e de forma expressa incentiva os meios alternativos de resolução de controvérsias (art. 3º do CPC).

Diante das várias possibilidades de resolução de litígios consagradas pelo Código de Processo Civil e acima apontadas, prestigia-se o sistema de “Justiça Multiportas”, com ênfase na mediação e conciliação. Às partes são oferecidas múltiplas oportunidades de acesso à justiça para a consensual superação do conflito. Assim, podem escolher dentre as vias disponíveis aquela que apresentar os mecanismos para se obter uma solução adequada ao caso concreto. Nesse sentido, cabe destacar a importante observação terminológica apresentada pelo processualista baiano Fredie Didier Júnior (2017, p. 185):

“Atualmente, deve-se falar em “meios adequados de solução de conflitos”, designação que engloba todos os meios, jurisdicionais ou não, estatais ou não, e não mais em “meios alternativos de solução de conflitos” (*alternative dispute resolution*), que exclui a jurisdição estatal comum e parte da premissa de que ela é prioritária.”

No âmbito da Administração Pública, a consensualidade é opção que emerge com a nova dogmática apresentada pelo Estado Pós-Moderno. Defende-se, na linha de pensamento de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o abrandamento da *imperatividade* que conduziria ao que denomina de uma espécie de arrogância institucional, para ceder lugar ao diálogo, articulação, negociação e composição extrajudicial de conflitos (MOREIRA NETO, 2018).

“Ora, com os haustos da Pós-Modernidade, passou-se a aceitar que os Estados e o seu Direito sempre poderão valer da opção pragmática da *consensualidade*, ponderando, entre *impor* e *compor* sua *vontade*, consoante as vantagens que respectivamente possam apresentar, tendo em vista o equilíbrio da ordem jurídica.” (MOREIRA NETO, 2018, p. 199)

A discussão sobre o exercício da atividade consensual pelo Poder Público com particulares, portanto, ganha relevo no sentido de identificar e definir os interesses públicos e privados, tutelados pela Administração (MARQUES NETO, 2002). Ressalte-se, dessa forma,

não se tratar de uma defesa em prol da disponibilidade do interesse público, uma vez que vedado pelo ordenamento jurídico, mas de uma nova interpretação do princípio administrativo. O administrador/intérprete passa de figura autoritária para “mediador de interesses públicos” (MARQUES NETO, 2002). Assume, dessa forma, papel fundamental para garantir a adequada resolução de conflitos, aproximando o particular do Estado, conhecendo melhor as proposições de interesse social, gerenciando a crise de administração, prestigiando a atuação democrática do cidadão e evitando-se a propositura desnecessária de demandas judiciais.

Nesse sentido,

“(...) a Administração deixa de deter a “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 a atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre as várias partes ou entre estas e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação.” (MARQUES NETO, 2002, p. 158)

Outrossim, não se pretende afirmar a obrigatoriedade da administração pública pela via negocial, mas destacar a importância dessa escolha. Permanece inalterada a discricionariedade estatal quando assim a lei aprovar, todavia, o mesmo entendimento de priorização das técnicas procedimentais para solução de conflitos pela consensualidade entre administração pública e particulares também deve prevalecer, como prestígio aos direitos fundamentais consagrados pela Constituição Federal. O sistema de Justiça Multiportas não ampara somente particulares, mas pode e deve ser também utilizado pelos conflitos instaurados na seara da administração pública.

“Por fim, na Ciência Jurídica, especificamente com essa insopitável ascensão dos *direitos fundamentais*, passou-se a reconhecer que os Estados, embora mantendo os *monopólios da legislação e da jurisdição*, não mais poderiam deter os *monopólios dos direitos e da justiça*; desde logo, por serem estes valores um *patrimônio universal* e apolítico, que ultrapassa, por essa mesma razão, as limitações formais em que atuam as organizações estatais. Abriam-se, desse modo, com imensa e inédita amplitude, os

caminhos jurídicos para a expansão da *consensualidade* sob todas as suas modalidades, inclusive com o desenvolvimento das vias negociadas para a solução de conflitos.” (MOREIRA NETO, 2018, p. 190)

Na mesma esteira de pensamento, é o posicionamento do processualista Daniel Amorim Assumpção Neves:

“A possibilidade de soluções consensuais para conflitos envolvendo órgãos e entidade da administração pública é irrefutável. E por duas razões: primeiro, porque nem todo direito defendido pela Administração Pública é indisponível, devendo se diferenciar as relações jurídicas de direito material de natureza administrativa e de natureza civil das quais participa a Administração Pública. Segundo, porque mesmo no direito indisponível é possível a transação a respeito das formas e prazos de cumprimento da obrigação, exatamente como ocorre no processo coletivo.” (NEVES, 2018, p. 76)

4. As câmaras de mediação e conciliação como meio adequado de resolução de conflitos entre administração pública e particulares.

Não havendo óbice quanto a utilização da consensualidade para a resolução de conflitos no âmbito da administração pública, consagrou-se em 2015 os aspectos formais da participação dos entes estatais no sistema de Justiça Multiportas. É o que se verifica pela previsão expressa no Código de Processo Civil da possibilidade de criação de câmaras de mediação e conciliação pela União, Estado, Distrito Federal e Municípios, para fins de resolução consensual de conflitos no âmbito administrativo, conforme dispõe o artigo 174.

As atribuições das câmaras públicas são assim definidas pelo respectivo dispositivo legal:

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.

A Lei 13.140/2015, conhecida como Lei da Mediação, também apresenta a regulamentação do tema. O artigo 32 inaugura o capítulo “Da autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público”, trazendo semelhante redação daquela disposta no artigo 174 do Código de Processo Civil. Vejamos:

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.

O primeiro ponto que merece destaque é a respeito da não obrigatoriedade da criação das respectivas câmaras, tampouco prazo para sua instalação. E não poderia ser diferente considerando que norma infralegal não tem competência para regulamentar a organização dos entes federativos. Caberia, portanto, ao poder constituinte reformador a normatização por meio de Emendas Constitucionais, com a finalidade de acrescentar a obrigatoriedade da criação e instalação das câmaras públicas, para o avanço e aprimoramento do instituto de autocomposição pela administração pública. Nesse ponto, cumpre destacar que se trata de determinação limitada a criação, mas não quanto a obrigatoriedade de sua submissão, garantindo-se sempre a juridicidade administrativa.

Antes mesmo da edição normativa apontada, foi criada a Câmara de Conciliação e arbitragem da Administração Federal pelo Ato Regimental nº 05 de 27 de setembro de 2007, integrando a estrutura da Advocacia-Geral da União – AGU. Segundo dispõe o sítio eletrônico da Advocacia Geral da União, a CCAF “tem a missão institucional de atuar, por meio de autocomposição, na busca da prevenção e solução consensual de conflitos que envolvam órgãos da administração pública federal, autarquias ou fundações federais.”

No âmbito estadual, várias leis têm sido editadas criando as câmaras públicas de solução de conflitos, dentre as quais podemos citar:

Câmara Administrativa de Solução de Conflitos (CASC), vinculada à PGE-RJ (Decreto nº 45.590 de 04/03/2016 e Resolução nº 4.710 de 31/5/2021); Câmara de

Conciliação, Negociação, Mediação e Arbitragem (Campge), vinculada à PGE-PA (Lei Complementar nº 121 de 10/6/2019); Câmara de Conciliação Mediação e Arbitragem da Administração Estadual (CCMA), vinculada à PGE-GO (Lei Complementar nº 144 de 24/7/2018 e Decreto regulamentador nº 9.929/2021); Câmara de Conciliação e Arbitragem, vinculada à PGE-AP (Lei Complementar nº 0089, de 1/7/2015 — DOE nº 5.999, de 1/7/2015); Câmara Administrativa de Solução de Conflitos (Casc), vinculada à PGE-PR (Decreto Estadual nº 8.473, de 30/8/2021)

Em relação aos municípios, entretanto, não se observa o mesmo movimento para a criação das câmaras públicas. A título de exemplo, o Estado do Pará é formado por 144 municípios, todavia não há registros da criação das respectivas câmaras. Trata-se de atraso em aderir a nova sistemática de resolução de conflitos. Entretanto, há que se perquirir se a demora se justifica em decorrência da ausência de condições materiais e/ou técnicas para a implementação da norma ou pela resistência ideológica para aderir ao sistema de Justiça Multiportas.

As questões materiais e técnicas são elementos de relevância nesse contexto, tendo em vista que uma norma processual fomenta a criação de câmaras pelos entes federados. Portanto, cabe a administração pública empreender os recursos financeiros para dispor de espaço adequado, equipamentos e mão de obra para viabilizar a concretização do dispositivo legal. Outrossim, o treinamento aos servidores que atuarão nas câmaras também é atribuição do respectivo ente federado. Portanto, exige-se uma logística que, no âmbito dos Municípios pode ser precária.

Da forma como apresentado pelo Código de Processo Civil e Lei da Mediação inexistente vinculação das câmaras públicas com o Poder Judiciário. Entretanto, a autonomia da administração pública não afastaria a possibilidade de convênios para cooperação institucional. O que se recomendaria, notadamente pelas razões acima aduzidas.

Essa autonomia, cumpre destacar, é fixada no parágrafo 1º do artigo 32, da Lei de Mediação. Com acerto, o legislador conferiu a cada ente federado a competência para elaborar o regulamento estabelecendo a composição e funcionamento de suas câmaras, conforme as especificidades de gerenciamento interno e demandas correlatas. Não há dúvidas que o país, pelas suas proporções geográficas e culturais, é governado em observância a essas especificidades, assim também deve se dar em relação a aplicação da consensualidade como técnica de resolução de conflitos no âmbito da administração pública.

Importante a ressalva na legislação, a respeito da não obrigatoriedade de submissão do conflito às câmaras, de modo a permitir que as partes possam sempre optar pela composição

judicial (§ 2º, art. 32). Trata-se de garantia constitucional. É evidente que o espírito normativo pretende conduzir as partes e a administração pública para a ruptura da cultura de litigância alhures já mencionado, ainda mais diante do contexto de litigiosidade que envolve a Fazenda Pública, conforme demonstrado pelos dados do relatório Justiça em Números. Essa transição, todavia, não pode ser imposta sob pena de ser rechaçada, mas apresentada com a parcimônia que as grandes mudanças exigem.

O enaltecimento da consensualidade pelo legislador é um dos passos nesse rumo e se encontra bem delineado no parágrafo único do artigo 33, da Lei 13.140/15. O dispositivo legal prevê a possibilidade da utilização da mediação para solução dos conflitos, mesmo que ainda não criadas as câmaras públicas. Assim, é possível a instauração, de ofício ou mediante provocação, da mediação coletiva de conflitos relacionados à prestação de serviços públicos. Uma alternativa para implementar a autocomposição, mesmo sem a criação das câmaras.

5. CONCLUSÃO

A consensualidade, sob a nova hermenêutica constitucional, se apresenta como uma das perspectivas de participação democrática visando a justa e adequada solução de conflitos. Em consenso, as partes são conduzidos para a identificação e resolução pacífica do conflito, rompendo-se com a cultura de litigância e caminhando para uma nova sistemática de Justiça.

Na esfera privada a adoção da autocomposição tem sido amplamente incentivada, dada os benefícios que representa uma decisão construída pelas partes, seja em relação a aceitação e cumprimento do que restou estabelecido, assim como pela diminuição de demandas em andamento no judiciário. Nesse sentido, revela-se uma das possibilidades de enfrentamento da crise do Judiciário, mediante a desjudicialização.

No âmbito da administração pública, todavia, o movimento está em morosa ascensão, o que justifica a permanência dos altos índices de processos em andamento nas varas de Fazenda Pública e Execução Fiscal, como se extrai do relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça, ocupando o posto de maior litigante do país. Trata-se de números que aumentam em decorrência do exercício ativo da cidadania, com o advento da Constituição Federal de 1988, que fornece um catálogo extenso de direitos fundamentais, bem como a instrumentalização necessária para defesa desses direitos. Somado à constante omissão estatal quanto a efetivação de direitos sociais, corrupção sistemática e má gestão dos recursos públicos,

não seria difícil prever a judicialização do Estado para compelir ao cumprimento de seu mister, notadamente na esfera dos direitos sociais.

Ocorre que é necessário uma mudança pragmática da administração pública e particulares, no sentido de priorizar outros meios de resolução de conflitos, em especial a autocomposição. A jurisdição deve figurar como *ultima ratio*. Assim, prestigia-se uma nova postura democrática, de modo que o cidadão poderá se aproximar da administração para contribuir com a gestão dos interesses individuais e coletivos. Uma verdadeira gestão participativa dos conflitos públicos. Esse contato também proporcionará ao administrador o conhecimento das demandas e possíveis soluções para alteração do estado de coisa inconstitucional que, porventura, se encontre.

Nesse sentido, verifica-se a preocupação do legislador para fomentar a participação dos entes federados no sistema de Justiça Multiportas, afastando-se o autoritarismo das decisões públicas, para ceder lugar a composição dos litígios com os administrados. Assim, com regulamentação no Código de Processo Civil e Lei da Mediação é expressamente prevista a criação de câmaras de conciliação e mediação para solução de conflitos no âmbito da administração pública. Trata-se de um importante avanço no âmbito processual que merece atenção dos administradores públicos e cidadãos, no sentido de aprimorar a sua utilização na esfera pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENHART, Sergio Cruz; GUILHERME, Marinoni; MITIDIERO, Daniel. NOVO CURSO DE PROCESSO CIVIL : TEORIA DO PROCESSO CIVIL, VOLUME 1 – 2 ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2016.

BARROSO, Luis Roberto. A RECONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DO DIREITO PÚBLICO NO BRASIL. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

BRASIL. Código de Processo Civil (2015). Brasília, DF: Senado, 2015.

BRASIL. Lei Federal nº 13.140 (2015). Brasília, DF: Senado, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/ccafdir/sobre>. Acesso em 06 jan. 2023.

CAPPELLETTI, Mauro. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2022 / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2022.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. CURSO DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL: INTRODUÇÃO AO DIREITO PROCESSUAL CIVIL, PARTE GERAL E PROCESSO DE CONHECIMENTO – 19. ed. – Salvador: Jus Podivm, 2017.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. AS CRISES DA NOÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO E O DIREITO ADMINISTRATIVO. *Regulação Estatal e Interesses Públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MOREIRA, Matheus Teixeira e TRISTÃO, Manuela Albertoni. CENÁRIO DE CRIAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS CÂMARAS PÚBLICAS DE AUTOCOMPOSIÇÃO. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-19/publico-pragmatico-cenario-criacao-camaras-publicas-autocomposicao>. Acesso em 06 jan 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O DIREITO ADMINISTRATIVO NO SÉCULO XXI – Belo Horizonte : Fórum, 2018.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção Neves. MANUAL DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL – 10ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

ZANETI JUNIOR, Hermes. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROCESSO: DO PROBLEMA AO PRECEDENTE: DA TEORIA DO PROCESSO AO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL – 3. rev. atual. e ampl. – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021.