

**I INTERNATIONAL EXPERIENCE  
PERUGIA - ITÁLIA**

**CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR:  
IMPACTOS DEMOCRÁTICOS III**

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** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**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** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

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

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

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

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

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

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

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

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

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

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

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

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

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

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C758

Constitucionalismo Transformador: Impactos Democráticos III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Danielle Jacon Ayres Pinto, José Alcebiades De Oliveira Junior, José Querino Tavares Neto. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-099-1

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

Tema: Inteligência Artificial e Sustentabilidade na Era Transnacional

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Constitucionalismo Transformador. 3. Impactos Democráticos. I International Experience Perugia – Itália. (1: 2025 : Perugia, Itália).

CDU: 34



# I INTERNATIONAL EXPERIENCE PERUGIA - ITÁLIA

## CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR: IMPACTOS DEMOCRÁTICOS III

---

### **Apresentação**

CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL:  
IMPACTOS DEMOCRÁTICOS E CRISE EPISTEMOLÓGICA NO BRASIL  
CONTEMPORÂNEO

José Querino Tavares Neto

José Alcebiades De Oliveira Junior

Danielle Jacon Ayres Pinto

### Introdução

A presente reflexão parte de uma premissa fundamental desenvolvida ao longo de anos de pesquisa no campo do Direito Constitucional e da Justiça Socioambiental. Tais perspectivas foram anteriormente exploradas em artigos e obras, como no trabalho "Perspectivas para um Direito Constitucional em Cenários de Crise de Paradigmas" do professor José Querino Tavares Neto. O ponto de partida central reside na necessidade de deslocamento do eixo epistemológico que estrutura o Direito Constitucional brasileiro, com especial ênfase no campo socioambiental.

É imperativo superar a tradicional dicotomia entre legalidade e ilegalidade, direito e norma, legitimidade e legalidade. Essas estruturas conceituais, alicerçadas em um modelo de racionalidade econômica, continuam a reproduzir as desigualdades históricas, sustentando uma lógica de exploração inerente à relação capital versus trabalho e à centralidade das finalidades de mercado. Tal concepção tem produzido uma distorção hermenêutica da Constituição de 1988, a qual, apesar de suas cláusulas pétreas, vem sendo progressivamente desfigurada. Este processo tem resultado na manutenção de práticas de (re)escravização das populações tradicionais, indígenas e quilombolas, fenômeno que se intensificou no contexto recente de aparelhamento estatal.

O cenário atual revela um preocupante recrudescimento de discursos e práticas que reforçam a hierarquização social e de gênero, como evidenciado em episódios recentes de violência

política e simbólica, a exemplo da agressão dirigida à ministra Marina Silva por parte de senadores da República do Brasil em junho de 2025. Este episódio, entre outros, configura um ataque direto aos pilares democráticos e à dignidade da representação pública.

Além disso, observa-se um processo de patrulhamento ideológico que associa, de forma reducionista e distorcida, temas como constitucionalismo, direitos humanos e socioambientalismo a posições político-partidárias específicas. Essa manipulação discursiva resulta em uma tentativa sistemática de criminalização de movimentos sociais e pautas identitárias.

É fundamental reconhecer que tais fenômenos não são exclusivos de um único governo. Embora o bolsonarismo tenha exacerbado essa dinâmica, trata-se de um processo histórico, alimentado por diversos setores do Estado e da sociedade civil. O aparelhamento do sistema de justiça, com destaque para a relação entre setores do Judiciário e o Ministério Público, como exemplificado pelo caso Moro/Dallagnol, expõe a fragilidade institucional. Mesmo após as decisões contundentes do Supremo Tribunal Federal (STF), observa-se a ausência de uma resposta institucional mais ampla e assertiva que repudie tais práticas.

Diante desse contexto, o processo de racionalização da ideologização de temas como direitos indígenas, igualdade de gênero, questões raciais e ambientais, bem como os movimentos sociais como o Movimento Sem Terra (MST), torna-se uma estratégia deliberada de criminalização. A resposta estatal aos acontecimentos de 8 de janeiro de 2023 demonstra que tais eventos não são isolados, mas representam a materialização da fragilidade do próprio Constitucionalismo Transformador brasileiro, incapaz de resistir integralmente às forças regressivas. Como afirmou Albert Camus (1996), "é apenas uma questão de tempo para que os ratos retornem".

### A Dialética do Esclarecimento e a Alienação Contemporânea

Nesse sentido, essa reflexão propõe, portanto, uma análise que não pode se dissociar de uma ponderação epistemológica profunda. Nesse sentido, é fundamental recorrer à obra de Adorno e Horkheimer (1985), "Dialética do Esclarecimento", para compreender os limites da racionalidade moderna. A pergunta central permanece: qual é o papel da academia e do próprio Direito na tarefa de libertar os sujeitos do medo e da dominação?

Mesmo após mais de três décadas de vigência da Constituição de 1988, a sociedade brasileira continua submetida a formas de sujeição que reiteram estruturas autoritárias. O processo de desencantamento do mundo, caracterizado pela alienação dos sujeitos e pela coisificação das relações sociais, conforme Marx (1982) e Weber (1993), permanece inacabado.

A necessidade de reanálise dos limites da linguagem emancipatória torna-se urgente. Trata-se de diferenciar categorias como identidade, sujeito e objeto, reconhecendo a insuficiência das soluções produzidas por uma racionalidade abissal. Neste aspecto, obras literárias como "Educação Sentimental", de Flaubert (2007), tornam-se igualmente relevantes para uma reflexão crítica. De outra parte, Han (2015; 2018), ao analisar a sociedade contemporânea, adverte para os riscos da sociedade do desempenho e da exclusão, evidenciando os novos apartheids sociais, raciais e de gênero. A lógica produtivista e individualista transforma docentes e instituições em prestadores de serviços rápidos, o que contribui para o esgotamento intelectual e emocional das categorias profissionais e acadêmicas.

A reificação das relações sociais, tal como descrita por Marx (1982), materializa-se na naturalização dos processos de dominação sobre a natureza, resultando em uma forma de narcisismo primário, como analisa Lacan (1998) em sua teoria do "estádio do espelho". Essa alienação coletiva, por sua vez, compromete a capacidade reflexiva da sociedade e perpetua a alienação.

#### A Crise do Método e os Limites da Ciência Jurídica Tradicional

Essa conjuntura evidencia a urgente necessidade de uma revisão epistemológica profunda, que dialogue com as críticas formuladas por pensadores como Morin (2005), Weber (1993), Feyerabend (2003) e Andery (2007). Conforme argumenta Feyerabend (2003), a ciência deve ser compreendida como uma dentre várias formas de produção do conhecimento, não podendo ser tratada como única via legítima para a compreensão da realidade. Essa percepção é especialmente relevante para o campo jurídico, cujas práticas e saberes estão historicamente condicionados por um método rígido, fragmentado e disciplinar.

De acordo com Andery et al. (2007), o método científico reflete as condições históricas, sociais e políticas de sua construção. Assim, a análise acadêmica do Constitucionalismo Transformador deve reconhecer as limitações inerentes ao método tradicional, abrindo espaço para abordagens interdisciplinares e críticas, fundamentais para a compreensão da complexidade das relações socioambientais no Brasil.

O contexto recente da aprovação da Lei Geral do Licenciamento Ambiental sem a devida participação popular e contra manifestações de especialistas e do próprio Ministério do Meio Ambiente é um exemplo dessa necessidade de revisão epistemológica. Tal processo legislativo, ocorrido em pleno ano da COP30 e do Global Citizen Festival: Amazônia, reflete a subordinação das instituições democráticas aos interesses econômicos mais imediatos (Senado Federal, 2025).

A análise bourdieusiana da produção simbólica do direito (Bourdieu, 1998) é elucidativa para compreender o funcionamento das estruturas jurídicas em um ambiente de dominação capitalista. O poder simbólico do Judiciário, construído em um contexto histórico de desigualdades estruturais, reproduz formas de violência simbólica e física, dificultando a consolidação de um verdadeiro Constitucionalismo Transformador.

A atuação do Estado brasileiro, especialmente durante o governo Bolsonaro, ilustra uma estratégia sistemática de necropolítica ambiental (Mbembe, 2018) e a dificuldade de fazer valer o constitucionalismo transformador. As nomeações de militares e agentes de segurança sem formação e conhecimento na área para cargos de gestão ambiental, bem como as alterações normativas promovidas pela Instrução Normativa nº 09 da FUNAI, evidenciam um projeto de desmonte das políticas de proteção às comunidades tradicionais.

A omissão estatal na crise humanitária enfrentada pelos Yanomami, apenas reconhecida após a ampla divulgação de imagens de extrema miséria, reforça a seletividade do aparato estatal (G1, 2021). Essa prática revela o funcionamento de um Estado que naturaliza a exclusão e a violência, enquanto mantém um discurso formal de proteção aos direitos fundamentais.

Nesse sentido, a análise crítica das estruturas sociais brasileiras aponta para a permanência de um patrimonialismo estrutural, como argumenta Souza (2017). As relações entre elites econômicas, instituições estatais e o sistema jurídico revelam a continuidade de uma lógica excludente, moldada historicamente pela Casa Grande e Senzala (Freyre, 2003). Dados do IBGE (2025) demonstram que a desigualdade racial e de gênero permanece estrutural, afetando de maneira desproporcional a população negra e as mulheres nas relações de trabalho. Assim, a precarização das condições laborais, o aumento do trabalho análogo à escravidão e a sub-representação de grupos marginalizados no Congresso Nacional reforçam a centralidade da questão epistemológica. Não se trata apenas de uma crise de representatividade política, mas de uma crise profunda das estruturas de conhecimento que orientam a produção e a aplicação do direito.

Em suma, o desafio contemporâneo consiste em fortalecer um Constitucionalismo verdadeiramente transformador, capaz de romper com as estruturas históricas de dominação e exclusão. A superação dessa crise exige uma articulação entre academia, movimentos sociais, instituições democráticas e sociedade civil, com vistas à construção de um sistema de justiça socioambiental mais equitativo e inclusivo. É imprescindível reafirmar o papel da política como categoria central para a efetivação dos direitos fundamentais, evitando a captura do processo decisório por interesses corporativos e antidemocráticos. Retomar a cidadania ativa, como proposto por Arendt (1998), constitui passo essencial para evitar o aprofundamento do ciclo de exclusão e violência que marca a realidade brasileira.

#### Referências bibliográficas

ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. Dialética do Esclarecimento. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

ANDERY, M. A. P. et al. Para compreender a ciência: uma perspectiva histórica. São Paulo: Cortez, 2007.

ARENDT, H. A condição humana. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

BOURDIEU, P. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

FEYERABEND, P. Contra o método. São Paulo: Unesp, 2003.

FREYRE, G. Casa-grande & senzala. São Paulo: Global Editora, 2003.

G1. MPF cobra do Ministério da Saúde reforço na estrutura para atender povo Yanomami após imagens revelarem abandono. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roaima/noticia/2021/11/15/mpf-cobra-do-ministerio-da-saude-reforco-na-estrutura-para-atender-povo-yanomami-apos-imagens-revelarem-abandono.ghtml>. Acesso em: 22 jun. 2025.

HAN, B. C. Sociedade do cansaço. Petrópolis: Vozes, 2015.

HAN, B. C. No enxame: perspectivas do digital. Petrópolis: Vozes, 2018.

JESSÉ, S. A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

LACAN, J. O estágio do espelho como formador da função do eu. In: Escritos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

MARX, K. Prefácio à crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 1982.

MBEMBE, A. Necropolítica. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MORIN, E. Introdução ao pensamento complexo. Porto Alegre: Sulina, 2005.

SENADO FEDERAL. Senado aprova projeto da Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Agência Senado, 21 maio 2025.

WEBER, M. Economia e sociedade. Brasília: UnB, 1993.

**A EXISTÊNCIA DE UM SISTEMA MULTIORTAS: ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA CONSENSUAL COMO REFLEXO DA MUDANÇA DE CULTURA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA IMPOSITIVA**

**THE EXISTENCE OF A MULTI-DOOR SYSTEM: CONSENSUAL ADMINISTRATIVE ACTION AS A REFLECTION OF THE CHANGE IN CULTURE IN IMPOSITIVE PUBLIC ADMINISTRATION**

**Luis Fernando da Cunha Matos  
Glaucia Maria de Araújo Ribeiro  
Vânia Maria do P S Marques Marinho**

**Resumo**

O presente estudo faz análise sobre a existência de um sistema multiportas de justiça como o reflexo da mudança de cultura da Administração Pública. O objetivo central é discorrer sobre o sistema multiportas, desmembrando os métodos de soluções não adversais de conflitos da arbitragem, mediação e conciliação. Para isso antes é feito um panorama da mudança de cultura da Administração Pública observando a mudança de paradigma de uma atuação impositiva e unilateral para uma atuação consensual, voltada para o diálogo com o administrado e um exame da consensualidade na Administração Pública. Ao longo desse artigo, pretende-se realizar um estudo sobre o sistema multiportas de justiça e como ele pode ser uma forma de aliviar a Administração Pública e a tornar mais eficiente. A metodologia empregada na elaboração desse trabalho foi o método dedutivo com maior atenção para a pesquisa bibliográfica. Esse artigo busca examinar os métodos consensuais de soluções de conflitos, com maior enfoque para a mediação, conciliação e arbitragem, como parte de um sistema multiportas de justiça como uma forma de melhor atender as necessidades de ambos a Administração Pública e do constituinte quando se trata de demandas judiciais.

**Palavras-chave:** Administração pública consensual, Sistema multiportas de justiça, Arbitragem, Conciliação, Mediação

**Abstract/Resumen/Résumé**

This study analyzes the existence of a multi-door justice system as a reflection of the change in the culture of the Public Administration. The main objective is to discuss the multi-door system, separating the methods of non-adversarial conflict resolution from arbitration, mediation and conciliation. To this end, an overview of the change in the culture of the Public Administration is presented, observing the paradigm shift from an imposing and unilateral action to a consensual action, focused on dialogue with the administered and an examination of consensuality in the Public Administration. Throughout this article, we intend to conduct a study on the multi-door justice system and how it can be a way to relieve the Public Administration and make it more efficient. The methodology used in the preparation of this work was the deductive method with greater attention to bibliographic research. This

article seeks to examine the consensual methods of conflict resolution, with a greater focus on mediation, conciliation and arbitration, as part of a multi-door justice system as a way to better meet the needs of both the Public Administration and the constituent when it comes to legal demands.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Consensual public administration, Multi-door justice system, Arbitration, Conciliation, Mediation

## 1. INTRODUÇÃO

O constitucionalismo transformador surgiu como uma forma para que ocorra transformação social através do direito constitucional, por meio da inclusão de direitos sociais e de outros mecanismos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

Ele é um projeto com o foco na mudança estrutural da sociedade, através principalmente da interpretação da constituição, elas servem como um guia a se seguir até o destino final que ela deseja que a sociedade como um todo atinja.

Com isso, é possível perceber a importância da inclusão dos dispositivos associados à atuação positiva do estado no texto constitucional sendo uma medida necessária, mas que, no entanto, acaba por ser insuficiente, a partir do que se torna necessário voltar os olhares para a cultura jurídica, a comunidade profissional e as instituições que interpretam, aplicam e constroem argumentos com base na constituição.

A mudança de cultura da Administração Pública do modelo impositivo e unilateral para a consensualidade tem seu desabrochar com a CRFB/88, que apelidada de “Constituição Cidadã” trouxe um maior enfoque para a participação do cidadão no desenvolvimento das atividades da Administração Pública, como dogma do Estado Democrático de Direito.

Isso serviu como um alicerce para que a consensualidade pudesse começar a ser aplicada pela Administração Pública, uma novidade de certa forma, uma vez que anteriormente não se tinha espaço para diálogo com o poder público, muito por causa da forma com que ele era gerido.

Um dos pontos que se mostrou central para essa mudança acabou por ser a própria eficiência da Administração, pois a cultura impositiva acabava por gerar enormes gastos por causa de seu excesso de litigância, indo de embate com o princípio da eficiência inerente a própria Administração Pública.

A partir dessa premissa, esse artigo busca fazer uma análise dos métodos de soluções não adversais de conflito, com um enfoque maior na arbitragem, conciliação e mediação e na existência de um sistema multiportas de solução de conflitos como uma forma de encontrar o meio ideal de resolução para cada tipo de desavença.

Sendo o sistema multiportas de justiça uma parte importante da atuação consensual da Administração Pública e um reflexo da mudança da cultura impositiva e unilateral que antes a permeava.

A atuação impositiva da Administração Pública tem seu foco na unilateralidade de suas decisões, dando poucas chances para diálogo com a sociedade civil. Ela é morosa, com processos demorados que podem durar anos, burocrática e ao mesmo tempo muito litigiosa, o que faz com que a administração tenha que destinar uma quantidade respeitável de recursos para arcar com o processo adversarial.

Logo, a relevância desse trabalho consiste na necessidade de se encontrar uma forma de se conciliar a impositividade da Administração Pública com a atuação consensual, que é roteada no diálogo da administração com os seus administrados, tentando através de métodos alternativos de resolução de conflitos encontrar formas mais rápidas, eficazes e menos custosas de resolver imbrólios, através de um sistema multiportas para a resolução de conflitos de forma menos custosa e onerosa para ambos a administração e administrado.

A metodologia empregada na elaboração desse artigo foi o método dedutivo, sendo adotado tanto na pesquisa bibliográfica quanto na redação final, baseando-se em fatos e dados que foram encontrados em artigos, livros, relatórios, textos, sites e legislações que conseguem fornecer informações comprovadamente válidas para que se possa chegar as conclusões que se buscam no alcance dos objetivos da pesquisa.

## **2. A mudança de paradigma da Administração Pública**

Segundo Patrícia Mello (2019, p. 254), o constitucionalismo transformador é um projeto que tem por objetivo o cumprimento das promessas centrais das constituições, especialmente em relação à garantia de direitos humanos, à implementação da democracia e do estado de direito.

Adicionado a esse pensamento o que foi dito por Arguelhes e Sússekind (2022, p. 2559-2560), que no caso de constituições que hoje chamamos de “transformadoras”, há algo mais: o texto constitucional é expressão de um projeto político de mudança social por meio de mecanismos constitucionais, que vincula os poderes estatais na atuação positiva em direção ao estado de coisas delineado pela CRFB/88.

Luis Roberto Barroso expõe uma importante conexão entre o direito constitucional e o direito administrativo, e como as transformações que ocorrem no âmbito do primeiro afetam o segundo:

O Direito Administrativo é um dos mais afetados pelo fenômeno da constitucionalização. A partir da centralidade da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais, a relação entre Administração e administrados é alterada, com a superação ou releitura de paradigmas tradicionais, sendo de se destacar: a) a redefinição da idéia de supremacia do interesse público sobre o particular, com o reconhecimento de que os interesses privados podem recair sob a proteção da Constituição e exigir ponderações em concreto; b) a conversão do princípio da legalidade administrativa em princípio da juridicidade, admitindo-se que a atividade administrativa possa buscar seu fundamento de validade diretamente na Constituição, que também funciona como parâmetro de controle; c) a possibilidade de controle judicial do mérito do ato administrativo, com base em princípios constitucionais como a moralidade, a eficiência, a segurança jurídica e, sobretudo, a razoabilidade/proporcionalidade (Barroso, 2008, p. 63).

Todos esses renovadores ventos de constitucionalização do Direito repercutem sensivelmente na seara jurídico-administrativa. Neste universo, o fenômeno da constitucionalização tem operado uma verdadeira revolução transformadora, com a superação do paradigma tradicional da supremacia do interesse público e a construção do paradigma emergente, largamente influenciado pela centralidade do princípio da dignidade humana, pela teoria dos direitos fundamentais, pelo Estado democrático de direitos e pelo método de ponderação proporcional (Cristóvam, 2014, p. 208).

Pode se afirmar que o começo da mudança de atitude da Administração Pública em relação a sua forma de resolver disputas teve início com a CRFB/88, que colocou enfoque na maior participação do cidadão nas relações com a Administração Pública, o Estado Democrático de Direito torna propício para que a população tenha uma maior participação no dia a dia da Administração Pública, o que acaba por também ser um incentivo a constitucionalidade.

Isso culmina no começo da mudança de paradigma no conceito de Administração Pública, que começa a deixar de seguir um modelo impositivo e unilateral na sua relação com os seus administrados e parceiros, adotando um modelo consensual, seguindo os ditames do Estado Democrático de Direito, passando a incluir o cidadão como um corresponsável.

Sobre a relativa obsolescência do modelo impositivo da Administração Pública, Juliana Bonacorsi de Palma comenta:

O recurso ao clássico esquema de atuação administrativa por meio de atos administrativos unilaterais, cunhados no exercício da prerrogativa imperativa, parece não mais dar conta do satisfatório exercício dos deveres cometidos à Administração Pública. A complexidade do atual Direito Administrativo coloca em xeque respostas binárias do tipo "proibido - permitido" a algumas situações concretas, como nos casos de conflito entre Administração Pública e administrado, as quais poderiam ser melhor conformadas com acordos que valorizem decisões mais consentâneas às especificidades do caso e, assim, mais eficientes. (Palma, 2010, p. 11).

Outro ponto importante para mudança foi a inclusão do princípio da eficiência no âmbito da Administração Pública, estando presente no artigo 37 da CRFB/88:

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 e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Isso importa, pois a forma com que eram regidas as disputas no modelo impositivo acabaram por tornar a Administração Pública como o maior litigante do sistema judiciário brasileiro, visto que segundo o Conselho Nacional de Justiça, os maiores litigantes são em grande número ligados a Administração Pública, sendo eles no polo passivo o INSS, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, os Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul e o Ministério da Fazenda e no polo ativo a Administração Pública se encontra representada pelo Ministério da Fazenda, os Municípios de São Paulo, Guarulhos, São Gonçalo, Praia Grande e Belém. Além disso o segmento que mais possui casos pendentes segundo o CNJ é o segmento da Administração Pública, Defesa e Seguridade Social, o que acaba por demonstrar o tamanho do empenho, recursos e tempo despejados em situações que poderiam ser melhor atendidas de forma diferente.

A partir desses dados fica perceptível que o modelo impositivo se mostra pouco eficiente na resolução de disputas, principalmente quando se leva em conta a quantidade de recursos utilizados para resolver os imbróglis da Administração Pública com seus parceiros.

Dessa forma a mudança para um modelo consensual de resolução de conflitos surge como uma forma de adequar a Administração Pública aos preceitos do Estado Democrático de Direito inerentes ao que está elencado na CRFB/88, sendo uma forma de conter gastos públicos com disputas judiciais que poderiam ser melhor atendidas de outra forma.

### 3. Consensualidade na Administração Pública

A tomada de decisões administrativas pautada pela lógica do consenso é fenômeno relativamente recente nas relações entre a sociedade e o Estado, mas revela íntima conexão com o fundamento constitucional da cidadania, na medida em que almeja propiciar a efetivação da participação popular ativa nas decisões estatais, aglutinando vontades com o fim de externar posição legitimamente alinhada com o núcleo substancial de interesses da sociedade, a partir da busca por unanimidade ou ao menos pelo predomínio de intenções e anseios (Faleiros Júnior, 2017, p. 78).

A maior ênfase à cidadania trazida pela CRFB/88, presente como fundamento constitucional em diversas passagens do texto constitucional, serviu como base para mudar a forma como a Administração Pública enxerga os seus administrados, buscando dar a eles uma participação mais direta e efetiva, seguindo o preceito da soberania popular. Sobre isso José Luiz de Moura Faleiros Júnior pontua:

A noção de consensualidade, frente a este novo paradigma, pode ser encarada sob dois ângulos. O primeiro é inerente ao conceito de participação popular nas decisões estatais e na gestão estatal como forma de união dos cidadãos na realização de funções públicas. Já pelo segundo, tem-se a implementação de uma técnica de tomada de decisões voltada à eliminação ou ao menos à mitigação dos conflitos entre a Administração e os administrados (Faleiros Júnior, 2017, p. 79).

Luciane Moessa de Souza elenca os princípios fundamentais por trás da consensualidade na Administração Pública, sendo eles:

Os três grandes fundamentos jurídico-constitucionais para a adoção de métodos consensuais na resolução de conflitos em que se vê envolvido o Poder Público, seja na esfera administrativa, seja na esfera judicial, são: a) o princípio do acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da Const. Federal), que exige a disponibilização de métodos adequados (sob os aspectos temporal, econômico e de resultados) de resolução de conflitos, não se subsumindo a uma simples garantia de acesso formal ao sistema judicial princípio do qual decorre o também positivado princípio da razoabilidade na duração do processo administrativo e judicial (art. 5º, LXXIV); b) o princípio da eficiência (art. 37, caput), que demanda sejam os conflitos resolvidos da forma que apresente a melhor relação entre custo e benefício, ou seja, menores custos, menos tempo, menos desgaste para a relação entre as partes e melhores resultados para ambas; c) o princípio democrático, fundamento de nossa ordem constitucional (art. 1º), que decorre de Estado não ser um fim em si mesmo e reclama portanto que, quando o Poder Público se veja envolvido em conflitos com particulares, ele se disponha, em primeiro lugar, a dialogar com estes para encontrar uma solução adequada para o problema (Souza, 2014, p. 488).

Entre os princípios mencionados pela Autora, vale uma menção ao princípio da eficiência, que é um dos principais vetores da mudança, uma vez que a alta ineficiência da gestão administrativa impositiva tem sido um dos motivos que levam a Administração Pública a buscar pela consensualidade, como uma forma de tornar a gestão pública mais eficiente.

Isso fica demonstrado no seguinte pensamento de Faleiros Júnior:

Insofismavelmente, o modelo burocrático e ortodoxo de gestão administrativa não mais se mostra eficiente para o atendimento das demandas da sociedade contemporânea hipercomplexa, formada por múltiplos interesses públicos, eis que se exige cada vez mais o envolvimento dos cidadãos nas decisões que ditarão os rumos da sociedade (Faleiros Júnior, 2017, p. 79).

Juliana Bonacorsi de Palma conceitua a consensualidade no Direito Administrativo Brasileiro em sentido amplíssimo, amplo, estrito e restritíssimo:

Em sentido amplíssimo, a consensualidade corresponde a qualquer forma de ingerência privada na Administração Pública, ainda que não vinculante. Esta definição bastante alargada contempla todos os mecanismos que viabilizam o diálogo entre Administração Pública e administrados, ainda que a decisão final se formalize em ato administrativo unilateral e imperativo. (Palma, 2014, p. 148).

Em sentido amplo, a consensualidade administrativa corresponde a qualquer acordo de vontades envolvendo a Administração Pública. Ficam excluídos dessa compreensão da consensualidade todos os instrumentos de participação administrativa, pois, como analisado, eles não se voltam à negociação da prerrogativa imperativa, mas sim à promoção de diálogo entre Administração e administrados. (Palma, 2014, p. 152).

Em sentido estrito, a consensualidade corresponde a qualquer forma de acordo de vontades envolvendo a Administração Pública no âmbito administrativo. De acordo com esse entendimento, ficam excluídos da leitura da consensualidade em sentido estrito as transações e os acordos judiciais, dado que estes se efetivam exclusivamente na esfera administrativa. (Palma, 2014, p. 152).

Em sentido restritíssimo, a consensualidade corresponde à concertação administrativa, i.e., à negociação da prerrogativa imperativa que a Administração Pública detém para impor unilateralmente suas decisões administrativas.' No âmbito do processo administrativo, o modo de exercício da prerrogativa imperativa é objeto de negociação entre Poder Público e o destinatário da decisão administrativa final. (Palma, 2014, p. 153-154).

Algo que não se pode esquecer de tratar quando se fala sobre a atuação consensual na Administração Pública é sobre a sua disponibilidade para a utilização de tal recurso. Uma vez que suas demandas estão envolvidas em grande parte com o interesse público.

Um dos principais pilares em que foi fundado o direito administrativo é a indisponibilidade do interesse público, o que em muitos casos acaba por dificultar o uso de meios de soluções não adversais.

No âmbito do direito administrativo, tanto se fala em princípio do interesse público, como em princípio da supremacia do interesse público. Este último constitui um dos alicerces de todo o direito público, mas, atualmente, tem sido muito questionado, diante da existência dos direitos fundamentais constitucionalmente garantidos. Critica-se a indeterminação do conceito de interesse público e se defende a necessidade de uma ponderação de interesses, para verificar, em cada caso, qual deve prevalecer (TONIN, 2016, p. 82).

Esse princípio está previsto expressamente na Lei n. 9.784/99, que é a responsável por regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal, no seu art. 2º e sua indisponibilidade salvo exceções está presente no inciso II do mesmo artigo:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

...

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

Essa linha entre o interesse público e eficiência define o uso da consensualidade pela Administração Pública, uma vez que o desafio de sua implementação existe em conseguir conciliar esses dois lados para que se possa buscar a melhor solução possível para um problema de uma maneira que não inflija no interesse público, nas palavras de Luis Roberto Barroso (2008, pg. 48) “A propósito, a tensão entre a eficiência, de um lado, e a legitimidade democrática, de outro, é uma das marcas da Administração Pública na atualidade”.

#### **4. O Sistema Multiportas de Justiça**

Há décadas, o Brasil está envolvido num programa ambicioso e de lenta implantação, que tende a dotá-lo de mecanismos variados e eficazes de acesso à ordem jurídica justa. Neste sentido, foi criado um sistema multiportas de solução de controvérsias (Tonin, 2016, p. 33).

Leonardo Carneiro da Cunha (2023, p. 617) definiu o sistema de justiça multiportas como aquele que busca os meios que não seriam “alternativos” de resolução de conflitos, mas sim os meios adequados, formando um modelo de sistema de justiça multiportas. Para cada tipo de controvérsia, seria adequada uma forma diferente de solução, tendo, por exemplo, casos onde se é melhor optar pela mediação, outros pela conciliação, outros pela arbitragem ou até mesmo onde o meio mais eficaz de resolução é através da seara judicial.

Dessa forma, deve-se buscar o meio de solução mais adequado para se resolver um conflito, podendo ser ele a mediação ou a jurisdição estatal. O que não se pode perder de vista é que todos esses meios se encontram interlaçados, pois se um dos métodos falhar, deve-se usar outro, que talvez demonstre compatibilidade ao caso.

A expressão multiportas decorre de uma metáfora: seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas; a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação, ou da conciliação, ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal (Cunha, 2023, p. 617).

Sobre a adequação dos meios de solução ao caso, Cunha pontua:

O meio de solução há de ser o mais adequado. A adequação é o fundamento para que se adote o procedimento mais eficiente para a resolução de disputas. Não se deve adotar apenas a mediação, a conciliação, a arbitragem ou a justiça estatal. Há muitos outros modos de solução, que podem ser imaginados, construídos ou combinados entre si. É preciso que o profissional do direito seja um designer e construa concretamente a melhor forma, a mais adequada, a mais eficiente para solucionar a controvérsia instalada entre as partes. É exatamente por isso que os procedimentos judiciais devem ser flexíveis, a fim de se ajustarem às peculiaridades do caso, com mais eficiência e efetividade (Cunha, 2023, p. 617-618).

O sistema multiportas de resolução de conflitos surgiu no Brasil com a Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e com o Código de Processo Civil de 2015 (CPC), que juntos construíram um sistema de justiça multiportas, que fez com que cada caso fosse indicado para o método ou técnica que se mostrasse o mais adequado para a resolução do imbróglio em questão.

A lei 9.307/1966 foi a responsável por introduzir a arbitragem como uma forma de resolução de conflitos na esfera do direito brasileiro.

O Judiciário deixa de ser um lugar de julgamento apenas para ser um local de resolução de disputas. Trata-se de uma importante mudança paradigmática. Não basta que o caso seja julgado; é preciso que seja conferida uma solução adequada que faça com que as partes saiam satisfeitas com o resultado (Cunha, 2023, p. 618).

O sistema multiportas se mostra uma alternativa para a Administração Pública, conseguindo atuar em demandas que envolvam até a Fazenda Pública, inclusive pode atuar também em contratos administrativos e licitações de acordo com o art. 151 da Lei n. 14.133/2021 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, com a possibilidade de seu uso pela Administração Pública estando presente no art. 153 da mesma lei:

Art. 151. Nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.

Art. 153. Os contratos poderão ser aditados para permitir a adoção dos meios alternativos de resolução de controvérsias.

Segundo Moreira (2024) esses meios podem ser autocompositivos que envolvem métodos como a negociação, conciliação, mediação e casos de dispute board não adjudicatório ou heterocompositivos que são os métodos como o dispute board adjudicatório e a arbitragem

Um dos maiores pontos incentivadores para a Administração Pública adotar meios de soluções consensuais é o art. 26 da Lei de Introdução as Normas do Direito (LINDB), sobre ele dispõe Cunha:

Nos termos do art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a autoridade administrativa, para eliminar irregularidades, incerteza jurídica ou situações contenciosas na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição

de licença, pode celebrar compromisso com os interessados. O compromisso buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais, não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecido por orientação geral e deverá prever, com clareza, as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento (Cunha, 2023, p. 620).

## **4.1 Formas não adversais de soluções de conflitos**

### **4.1.1 Arbitragem**

A primeira forma não adversa de resolução de conflitos que busco falar é a arbitragem, podendo ser definida como:

É técnica consensual que agrega valor e segurança ao contrato, prevenindo litígios judiciais e oportunizando a satisfação do interesse público no contrato de forma adequada e muito mais célere e econômica no comparativo com a tutela jurisdicional (Valle, 2018, p. 197).

Ela foi disposta na Lei n. 9.307/96, com o §1º do art. 1º dessa Lei prevendo o uso do instituto pela Administração Pública:

O § 1º do art. 1º da Lei 9.307, de 1996, prevê expressamente a possibilidade de a Administração Pública valer-se da arbitragem para a solução de suas disputas. Há, portanto, arbitrabilidade subjetiva.

O § 1º do art. 1º da Lei 9,307, de 1996, como já se viu, assim dispõe: "A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis". O dispositivo menciona a disponibilidade, igualmente, a patrimonialidade do direito. Há uma arbitrabilidade ampla relativamente ao Poder Público quando este atua *jure gestionis*, ou seja, quando ele estiver inserido numa relação de Direito Privado. Quando, porém, a relação for pública, na qual houver manifesto exercício do poder de império, será preciso examinar o grau (in) disponibilidade do direito. Para que seja possível a arbitragem, deve haver disponibilidade e o direito deve ser patrimonial (Cunha, 2023, p. 628).

Quando se fala em arbitragem vinculada a Administração Pública, Leonardo Carneiro da Cunha (2023, p. 627) diz que tradicionalmente, sempre houve resistência a arbitragem com o Poder Público, ocorrendo ao longo da história do Brasil a formação de três correntes doutrinárias sobre o assunto: a primeira que não admite arbitragem envolvendo o poder público, fundada na ideia de indisponibilidade do interesse público; a segunda que sempre a admite, mesmo sem existir lei específica, sendo suficiente a lei da arbitragem, defendendo que o interesse da Administração Pública não equivale ao interesse público; e a terceira que admite, desde que haja lei específica para determinada atividade pública, apoiada ao respeito pelo princípio da legalidade.

Seguindo o pensamento de Cunha, dentre os posicionamentos mais atuais, são encontrados mais adeptos entre a segunda e a terceira correntes, com a segunda prevalecendo com o maior número de adeptos.

Vivian Lima Lopez Valle (2018, p. 187) aponta que a Lei n. 13.129/2015 foi a responsável por instituir a arbitragem na Administração Pública em geral e permitiu a ela que utilizasse a arbitragem para resolução de conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis, sem contudo definir objetivamente um conteúdo para essa expressão e sem estabelecer os limites normativos que balizarão a discricionariedade administrativa em sua aplicação. Estabelecendo assim uma autorização genérica para a utilização pela Administração Pública da arbitragem para os conflitos que envolvem direitos patrimoniais disponíveis nas três esferas da federação.

Os requisitos da arbitragem podem ser divididos em requisitos subjetivos e objetivos, sendo nominados de arbitrabilidade subjetiva (capacidade de contratar) arbitrabilidade objetiva (litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis) (Higa, 2013, p. 27).

As partes interessadas podem submeter a solução de seus litígios ao juízo arbitral por meio da convenção de arbitragem, assim entendida a cláusula compromissória e o compromisso arbitral, sendo a convenção de arbitragem o gênero e as cláusulas suas espécies (Cunha, 2023, p. 621).

A cláusula compromissória de arbitragem se encontra definida no artigo 4º da Lei n. 9.307/96, sendo “a convenção através da qual as partes em um contrato comprometem-se a submeter à arbitragem os litígios que possam vir a surgir, relativamente a tal contrato”, devendo ser firmada por escrito no contrato ou em documento apartado referente a ele.

O compromisso arbitral por sua vez se encontra definido no art. 9º da referida Lei, “o compromisso arbitral é a convenção através da qual as partes submetem um litígio à arbitragem de uma ou mais pessoas, podendo ser judicial ou extrajudicial”.

O parágrafo primeiro do mesmo artigo 9º diz que “O compromisso arbitral judicial celebrar-se-á por termo nos autos, perante o juízo ou tribunal, onde tem curso a demanda”. Já o seu parágrafo segundo diz que “o compromisso arbitral extrajudicial será celebrado por escrito particular, assinado por duas testemunhas, ou por instrumento público”, sendo importante destacar que qualquer um dos dois, o compromisso arbitral ou a cláusula compromissória, possui efeito vinculativo, resignando ambas as partes ao juízo arbitral.

De acordo com o art. 2º da referida Lei, a arbitragem poderá ser de direito ou de equidade, a escolha das partes. Podendo elas livremente escolher as regras de direito que serão aplicadas a elas na solução de seus conflitos pela arbitragem, desde que não ocorra violação aos bons costumes e a ordem pública (Higa, 2013, p. 27).

Sendo importante ressaltar que, nos casos envolvendo a Administração Pública, não é permitido que ocorra a arbitragem por equidade, podendo ela ser somente de direito, segundo o art. 152 da Lei n. 14.133/2021, desde que observe o princípio da publicidade.

O árbitro não necessita ser bacharel em Direito, nem ter qualquer especialidade imposta pela lei, podendo ser árbitro qualquer pessoa capaz e que tenha confiança das partes, não podendo ser alguém parcial, impedido ou suspeito. Aplicam-se os mesmos casos de impedimento e suspeição dos juízes aos árbitros (Cunha, 2023, p. 622).

As partes nomearão um ou mais árbitros sempre em número ímpar, caso nomeiem em número par estarão autorizados a nomear mais um, e seus respectivos suplentes. Caso não haja acordo, devem requerer ao Poder Judiciário a nomeação de um árbitro. Se ocorrer a nomeação de vários árbitros, eles devem escolher, pela maioria, o presidente do tribunal arbitral, se não houver consenso, o mais velho será eleito presidente (Cunha, 2023, p. 622).

Todas essas regras são supletivas, podendo as partes ou o regulamento da instituição que conduza o processo determinar regras diferentes.

Sobre o processo arbitral Alberto Shinji Higa estabelece:

este será o estabelecido pelas partes na convenção de arbitragem, que poderá reportar-se às regras de um órgão arbitral institucional ou, ainda, ser delegada a competência ao árbitro ou tribunal arbitral para regular o procedimento (art. 21). A lei da arbitragem, por seu turno, confere ao árbitro ou tribunal arbitral competência para tomar depoimentos das partes, ouvir testemunhas, determinar a realização de perícias ou outras provas que entender necessárias, a requerimento da parte ou de ofício (art. 22).

Uma vez concluída a instrução, o árbitro ou o tribunal arbitral proferirá a sentença arbitral, no prazo estipulado pelas partes ou no silêncio dos mesmos, no prazo de seis meses contado da instauração do processo arbitral ou da substituição do árbitro, podendo tal prazo ser prorrogado, de comum acordo entre as partes e o(s) árbitro(s) (art. 23). Os requisitos obrigatórios da sentença arbitral estão arrolados no art. 26.

Importante anotar que o processo arbitral poderá ser suspenso na hipótese de sobrevir no curso da arbitragem controvérsia acerca de direitos indisponíveis, a qual deverá ser levada em consideração para o julgamento arbitral. Nessa hipótese, deve o árbitro ou o tribunal arbitral remeter as partes à autoridade competente do Poder Judiciário. Resolvida a questão prejudicial e juntada aos autos da arbitragem a sentença ou acórdão transitados em julgado, terá normal prosseguimento o processo arbitral (art. 25) (HIGA, 2013, p. 28).

Se não tiver ocorrido prévio acordo sobre a maneira de se instituir a arbitragem, devem ser seguidos os procedimentos dos artigos 6º e 7º da Lei n. 9.307/96:

Art. 6º Não havendo acordo prévio sobre a forma de instituir a arbitragem, a parte interessada manifestará à outra parte sua intenção de dar início à arbitragem, por via postal ou por outro meio qualquer de comunicação, mediante comprovação de recebimento, convocando-a para, em dia, hora e local certos, firmar o compromisso arbitral.

Art. 7º Existindo cláusula compromissória e havendo resistência quanto à instituição da arbitragem, poderá a parte interessada requerer a citação da outra parte para comparecer em juízo a fim de lavrar-se o compromisso, designando o juiz audiência especial para tal fim.

Valle (2018, p. 192) pontua que a disponibilidade e a patrimonialidade dos interesses públicos são a chave da discussão para a adoção da arbitragem nos contratos administrativos. A identificação de quais são os elementos patrimoniais disponíveis no contrato é determinante para que o ambiente paritário possa ser adequadamente controlado e para se evitar desvios de finalidade.

Para isso, se torna relevante também a doutrina de Cassio Telles Ferreira Netto, o qual afirma que a inclusão de cláusulas arbitrais nos contratos administrativos flexibiliza a relação contratual entre as partes, prioriza o equilíbrio de interesses e possibilita maior relevo à igualdade contratual, sem deixar de respeitar as prerrogativas. E ainda, atende aos princípios da eficiência, economicidade, legalidade e moralidade (Valle, 2018, p. 192).

Nessa seara, cabe destacar as palavras de Adilson de Abreu Dallari sobre o assunto:

Em primeiro lugar, cabe ressaltar que ao optar pela arbitragem o contratante público não está transigindo com o interesse público nem abrindo mão de instrumentos de defesa de interesses públicos. Está, sim, escolhendo uma forma mais expedita ou um meio mais hábil para a defesa do interesse público. Assim como o juiz, no procedimento judicial, deve ser imparcial, também o árbitro deve decidir com imparcialidade. O interesse público não se confunde com o mero interesse da Administração ou da Fazenda Pública; o interesse público está na correta aplicação da lei e se confunde com a realização concreta da justiça. Inúmeras vezes, para defender o interesse público, é preciso decidir contra a Administração Pública (Dallari, 1995, p. 64).

#### **4.1.2 Mediação e conciliação**

A conciliação e a mediação constituem técnicas que se destinam a viabilizar a autocomposição de disputas ou litígios. Nelas, um terceiro intervém, contribuindo para que as partes componham por si mesmas a disputa que há entre elas. Elas não se confundem com a arbitragem que é um meio de heterocomposição. O árbitro, assim como o juiz, decide a causa

que lhe é submetida. Na conciliação e na mediação, o terceiro é convocado, não para decidir, mas para contribuir com as partes, a fim de que estas, por si, cheguem a uma solução, mediante autocomposição (Cunha, 2023, p. 636).

A Lei n. 13.140/2015 dispõe sobre a mediação entre particulares e sobre a autocomposição nos conflitos que envolvem a Administração Pública, o parágrafo primeiro do art. 1º dessa Lei define mediação como:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

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.

O CPC possui um capítulo em que trata sobre os mediadores e conciliadores judiciais, presente no Capítulo III, seção V do CPC, correspondendo aos artigos 165 ao 175 do CPC.

O mediador age como um intermediário entre as partes, facilitando o diálogo entre elas para que consigam chegar a uma solução, sendo a mediação mais adequada quando existir vínculo anterior entre as partes.

O mediador tem a função de auxiliar os interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos. Para isso, o mediador vale-se de técnicas próprias, com diálogo, paciência, simplicidade e constante esclarecimento (Cunha, 2023, p. 637).

Já o conciliador atua em situações em que não existe vínculo anterior entre as partes, podendo sugerir soluções para a disputa, proibido o uso de intimidação ou constrangimento para fazer com que as partes entrem em consenso.

É importante mencionar que não se tem uma distinção exata entre a conciliação e a mediação, a divisão legal entre esses instrumentos foi estabelecida pelo CPC. Nessa seara, devemos pontuar que por mais que a Lei n. 13.140/2015 fale apenas sobre a mediação, suas regras também são aplicadas na conciliação, por causa das pequenas diferenças entre os dois institutos.

O art. 166 do CPC junto com o art. 2º da Lei n. 13.140/2015 estabelecem os princípios a serem seguidos pela mediação e pela conciliação:

O CPC prevê, em seu art. 166, que "a conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada".

Conjugando-se o disposto no art. 166 do CPC com a disposição contida no art. 2º da Lei 13.140, de 2015, observa-se que a atuação do mediador há de ser conduzida pelos princípios da independência, da imparcialidade, da isonomia entre as partes, da oralidade, da informalidade, da autonomia da vontade das partes, da busca do consenso, da confidencialidade, da boa-fé e da decisão informada (Cunha, 2023, p. 638).

O princípio da confidencialidade traz uma interessante dicotomia quando se trata da conciliação e mediação com a Administração Pública, visto que ela é necessária para que as partes possam de forma segura expor o seu lado da disputa ao conciliador e ter certeza que o que disserem não será usado contra eles no futuro, estando isso garantido a eles no parágrafo primeiro do art. 166 do CPC.

No entanto, a confidencialidade vai de direto encontro com o princípio da publicidade presente na Administração Pública, sobre o assunto, Leonardo Carneiro da Cunha pontua:

O processo judicial é público. Todos os atos são públicos. Mas as conversas, os debates, a negociação travada na sessão de mediação são confidenciais. Não obtida a autocomposição, segue o procedimento, todo público, mas as conversas não podem ser divulgadas, sob pena de inviabilizar qualquer negociação. Obtida a autocomposição, aí serão divulgados o resultado e a motivação do Poder Público. O que importa é o resultado: houve ou não autocomposição. Se não houve, é irrelevante saber o que se conversou. Se houve, devem ser divulgados o resultado e a motivação, como, aliás, está no enunciado 36 do Fórum Nacional do Poder Público.

A sessão de mediação ou de conciliação é confidencial, tal como estabelece o art. 30 da Lei 13.140, de 2015. Se as conversas ou informações forem registradas de algum modo e apresentadas em processo judicial ou arbitral, não devem ser admitidas (Lei 13.140/2015, art. 30, § 2º). É ilícita a prova que atente contra a confidencialidade. Não estão abrangidas pela confidencialidade as informações relativas à ocorrência de crime de ação pública; a confidencialidade não afasta o dever de prestação de informações às autoridades fazendárias (Cunha, 2023, p. 644).

O art. 174 do CPC elenca que os entes federativos devem criar câmaras de conciliação e mediação para resolver disputas no âmbito administrativo, sendo possível que essas câmaras celebrem Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

A criação dessas câmaras, com tais finalidades, está igualmente prevista no art. 32 da Lei n. 13.140, de 2015, que trata da mediação entre particulares e entre particulares e, igualmente, sobre a autocomposição no âmbito do Poder Público. O princípio da eficiência exige que se criem câmaras de mediação, pois garantem maior economia, menos dispêndio e adequação na solução de disputas (Cunha, 2023, p. 642).

Criada a câmara pelo ente público, seu regulamento deve indicar quais casos podem ser submetidos à mediação. A submissão do conflito à câmara é facultativa e somente será cabível nos casos previstos no seu regulamento. O ente público, todavia, deve justificar os motivos pelos quais recusa o convite para participar do procedimento de mediação ou de conciliação (Cunha, 2023, p. 642).

Um caso tributário, relativamente recente, serve como exemplo de como a abordagem do diálogo pode servir para resolver conflitos complexos que encontram dificuldades em achar suas soluções por meio dos tribunais. O caso é a AR Nº 6.037 - PR (2017/0109377-5), de relatoria do Ministro Paulo Sérgio Domingues, que tramitava no STJ, se tratava de uma ação rescisória mobilizada pela Fazenda Pública contra Votorantim Cimentos S/A, em que através do diálogo foi possível se chegar a uma solução consensual a um processo que estava em litígio por mais de vinte anos.

AÇÃO RESCISÓRIA Nº 6.037 - PR (2017/0109377-5) RELATOR: MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES AUTOR: FAZENDA NACIONAL RÉU: VOTORANTIM CIMENTOS S/A ADVOGADO: LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA - RJ112310 DESPACHO Considerando as peculiaridades da causa e a condição das partes envolvidas no litígio, vislumbro concreta possibilidade de conferir solução consensual à controvérsia. Assim, com fundamento nos arts. 3º, § 3º, e 139, V, ambos do Código de Processo Civil, designo audiência de conciliação para o dia 22 de outubro de 2024, às 10:00hs, a realizar-se nas dependências de meu gabinete neste Superior Tribunal de Justiça, com obrigatória presença dos interessados. Intimem-se. Publique-se. Brasília, 08 de outubro de 2024. MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES Relator

É também importante pontuar que a utilização da atuação administrativa consensual através do sistema multiportas já demonstra eficiência e resultados no plano prático, um exemplo é a criação pela Procuradoria-Geral do Estado do Amazonas das Câmaras de Prevenção e Resolução de Conflitos (CPRAC).

A sua criação ocorreu por meio do Decreto n. 44.796/2021, tendo como seu objetivo elencado no art. 1º do referido decreto o “de promover a autocomposição de controvérsias administrativas ou judiciais que envolvam a Administração Pública Estadual Direta e Indireta”.

No seu primeiro ano de funcionamento a 1ª CPRAC realizou cerca de 1128 acordos, poupando aos cofres públicos uma média de 12 milhões de reais naquele ano (PGE/AM, 2023).

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O sistema multiportas de justiça se apresenta como uma expressão da mudança de cultura da Administração Pública, que deixa o modelo impositivo e unilateral por um modelo de administração consensual.

A atuação consensual se dá por meio dos vários métodos de soluções não adversais de conflito, como a arbitragem, a mediação e a conciliação, abrindo margem para maior diálogo da Administração Pública com seus administrados. Essas mudanças são um reflexo da própria transformação do Estado em um Estado Democrático de Direito, que colocou em foco o próprio cidadão, fazendo com que ele estivesse mais presente no desenvolvimento das atividades da Administração Pública.

Um dos principais vetores dessa mudança foi o princípio da eficiência da Administração Pública, visto que é um de seus princípios basilares, presente no artigo 37 da CRFB/88 que não estava sendo cumprido com a o modelo impositivo de administração. Isso ocorre, pois o modelo impositivo é pautado pela unilateralidade das decisões, sendo um dos principais responsáveis pela litigância exagerada da Administração Pública, o que a tornou a maior litigante do sistema judiciário, fazendo a despender muitos recursos com demandas que poderiam ser resolvidas de outras formas.

A atuação consensual se apresenta como uma alternativa ao abrir o diálogo da Administração Pública com o administrado, para tentar encontrar um meio de resolução de controvérsias que consiga evitar o dispêndio de recursos de ambas as partes.

É nessa seara que o sistema multiportas de justiça se apresenta, procurando sempre o melhor meio de resolução para cada conflito, buscando a eficiência e o diálogo como uma forma mais democrática de se concluir conflitos. No geral, o sistema multiportas de resolução de controvérsias se mostra como uma ferramenta importante para a Administração Pública que busca ser mais democrática e ter uma maior participação de seus administrados e que procura pela economia de recursos e pela satisfação do princípio da eficiência.

Deve ser destacado que a transformação do direito constitucional através do tempo evidencia uma base para a edificação de um novo regime jurídico administrativo mais pautado pelos direitos sociais e principalmente pela maior acessibilidade a todos, trazendo real relevância ao princípio de acesso à justiça que se encontra presente na CRFB/88, cultivando um novo paradigma para a Administração Pública, tornando-a mais democrática e inclusiva,

capaz de aderir as mudanças necessárias para que a sociedade possa ter suas demandas atendidas e possa caminhar em direção ao progresso.

## 6. REFERÊNCIAS

ARGUELHES, Diego Werneck; SÜSSEKIND, Evandro Proença. Constitucionalismo transformador: entre casas de máquinas e “engenharia social judicial” / Transformative Constitutionalism: between engine rooms and “judicial social engineering”. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 13, n. 4, p. 2557–2594, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/70939>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo**. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 31-63.

BORGES, Grazielly Almeida. Modelos não adversariais de solução de conflitos sob o prisma da Administração Pública consensual. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 01 - 21, julho, 2022. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/186275/184500>. Acesso em: 21 de maio de 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/02/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em 06 de março de 2025.

CRISTÓVAM, J. S. da S. O direito administrativo no divã do estado constitucional de direito: a travessia da legalidade para a juridicidade administrativa. **Revista da ESMESC**, [S. l.], v. 21, n. 27, p. 195–228, 2014. DOI: 10.14295/revistadaesmesec.v21i27.101. Disponível em: <https://revista.esmesec.org.br/re/article/view/101>. Acesso em: 22 fev. 2025.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

DALLARI, Adilson de Abreu. Arbitragem na concessão de serviços públicos. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 32, n. 128, p. 63-67, out./dez. 1995. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176408/000506871.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso 03 de março de 2025.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. A Administração Pública consensual: novo paradigma de participação dos cidadãos na formação das decisões estatais. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 69 - 90, julho, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/131126/130583>. Acesso em: 21 de maio de 2024.

HIGA, Alberto Shinji. **Notas sobre o Uso da Arbitragem pela Administração Pública**. In: DI PIETRO, Marília Sylvia Zanella (org.). *Direito Privado Administrativo*. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. Constitucionalismo, Transformação E Resiliência democrática No Brasil: O Ius Constitutionale Commune Na América Latina Tem Uma

Contribuição a Oferecer? (2019). **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. 9. 10.5102/rbpp.v9i2.6144. , Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3672619>

MIGALHAS. **STJ homologa acordo milionário em ação rescisória da Fazenda**, 4 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/419256/stj-homologa-acordo-milionario-em-acao-rescisoria-da-fazenda> . Acesso em: 10 de novembro de 2024.

MOREIRA, Egon; GARCIA, Flávio. Art. 153 In: MOREIRA, Egon; GARCIA, Flávio. **Contratos Administrativos na Lei de Licitações** - Ed. 2024. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/contratos-administrativos-na-lei-de-licitacoes-ed-2024/2905622759>. Acesso em: 8 de Março de 2025.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação Administrativa Consensual: Estudo dos acordos substantivos no processo administrativo sancionador**. Tese (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/publico/Dissertacao\\_Juliana\\_Bonacorsi\\_de\\_Palma.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/publico/Dissertacao_Juliana_Bonacorsi_de_Palma.pdf). Acesso em: 21 de maio de 2024.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **A Consensualidade na Administração Pública e seu Controle Judicial**. In: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (coord.). **Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de soluções de conflitos**, Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014.

PGE-AM. **Câmara de Conciliação da PGE-AM destaca a marca de três mil acordos celebrados**, 2024. Disponível em: <https://www.pge.am.gov.br/camara-de-conciliacao-da-pge-am-destaca-a-marca-de-tres-mil-acordos-celebrados/#:~:text=Criada%20com%20a%20finalidade%20de,acordo%20de%20n%C3%BAmero%20tr%C3%AAs%20mil> . Acesso em: 07 de novembro de 2024.

PGE-AM. **PGE-AM garante economia de quase R\$ 12 milhões aos cofres públicos em um ano de atuação da 1ª CPRAC**, 2023. Disponível em: <https://www.pge.am.gov.br/pge-am-garante-economia-de-quase-r-12-milhoes-aos-cofres-publicos-em-um-ano-de-atuacao-da-1a-cprac/#:~:text=Trata%2Dse%20de%20uma%20iniciativa,do%20decreto%20n%C2%BA%2044.796%2F2021>. Acesso em: 07 de novembro de 2024.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Resolução de conflitos envolvendo o poder público: caminhos para uma consensualidade responsável e eficaz**. In: MARRARA, Thiago (org.). **Direito Administrativo: Transformações e Tendências**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014.

TONIN, Maurício Moraes. **Solução de controvérsias e poder público: negociação e arbitragem**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://academia.edu/resource/work/42716044> . Acesso em: 13 de novembro de 2024.

VALLE, Vivian Lima Lopez. **Contratos administrativos e um novo regime jurídico de prerrogativas contratuais na Administração Pública contemporânea: da unilateralidade ao consenso e do consenso à unilateralidade na relação contratual administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.