

Data do recebimento: 15/08/2018

Data do aceite: 18/10/2018

A AUTOCOMPOSIÇÃO COMO FORMA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NO SETOR PÚBLICO

SELF-MEDIATION AS A MEAN OF CONFLICT
RESOLUTION IN THE GOVERNMENT SECTOR

Leonardo Pereira Rezende¹

Mônia Aparecida de Araújo Paiva²

SUMÁRIO: Introdução; 1. Mediação, Conciliação e Arbitragem no Brasil; 2. A Autocomposição e a Administração Pública: Perspectivas de Compatibilização; 3. Conclusão; Referências.

1 - Advogado, sócio administrador do escritório Leonardo Rezende Advogados Associados; Conselheiro Estadual da OAB/MG; Autor dos livros "Dano moral e licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas" (Editora Juruá); "Avanços e Contradições do Licenciamento Ambiental de Barragens Hidrelétricas" (Editora Fórum); Coordenador do livro "Construção de Barragens Hidrelétricas e Proteção da Biodiversidade"(Editora Fiúza).

2 - Advogada do escritório Leonardo Rezende Advogados Associados. Pós-graduada em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes.

RESUMO: Os conflitos na sociedade são comuns e ocorrem diariamente. Quanto mais complexo é o meio em que vivemos, mais difícil se torna a resolução dos problemas decorrentes do convívio social. Historicamente, a solução dos conflitos entre duas ou mais partes é delegada a um ente imparcial, o Estado. Ocorre que essa cultura beligerante vem ocasionando a ineficácia desse sujeito em dar uma resposta às partes, o que levou a legislação a adotar novo paradigma para consolidar a garantia constitucional à razoável duração do processo e dar efetividade à ideia do processo justo. No entanto, o Poder Público e a Administração Pública como um todo, na prática, ainda resistem em adotar métodos alternativos de solução de controvérsias, amparando-se na denominada indisponibilidade do interesse público. Por meio da análise de doutrina e de casos práticos, mostrar-se-á a necessidade do empenho do Poder Público na adoção de métodos autocompositivos. Por fim, conclui-se que, diante do quadro atual, é urgente que o Poder Público implemente, de forma rápida e integral, o CPC e a Lei nº 13.140/2015, para que servidores e particulares possam resolver, de forma mais eficiente, eventuais conflitos.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo. Conflito. Resolução. Autocomposição. Administração Pública.

ABSTRACT: The conflicts in the society are common and occur daily. The more complex it is the way where we live, more difficult if it becomes the resolution of the decurrent problems of the social conviviality of the human being. Historically, the solution of the conflicts between two or more parts is delegated a impartial being, the State. It occurs that this belligerent culture comes causing the inefficacy of this citizen in giving a reply to the parts, what took the legislation to adopt new paradigm searches to consolidate the constitutional guarantee to the reasonable duration of the process, and to give effectiveness just to the idea of the process. However, the Public Power and the Public Administration as a whole, in the practical one, still resist in adopting alternative methods of solution of controversies, supporting themselves in the called non-availability of the public interest. Through the analysis of doctrine and practical cases, show-if to the necessity of the persistence of the Public Power in the adoption of autocompositivos methods. One concludes that, ahead of the current picture, it is urgent that the Public Power implements, of fast and integral form, the CPC and the Law nº 13,140/2015 so that the particular servers and can decide, of more efficient form, eventual conflicts.

KEYWORDS: Public Law. Conflict. To Resolve. Self-mediation. Public Administration.

INTRODUÇÃO

Os conflitos na sociedade são comuns e ocorrem diariamente. Quanto mais complexo é o meio em que vivemos, mais difícil se torna a resolução dos problemas decorrentes do convívio social.

Com o desenvolvimento da sociedade, surge a ideia de uma terceira pessoa, imparcial ao conflito e com poderes outorgados pelo Estado para solucionar as divergências oriundas da convivência social. Nesse contexto, está inserido o Poder Judiciário.

Atualmente, esse poder estatal tem tido dificuldades para dar resposta célere a todos os conflitos que chegam até ele. Por esse e outros motivos, vem crescendo mundialmente o movimento a favor da adoção de técnicas de autocomposição como alternativa para a solução de conflitos.

Nesse sentido, o presente artigo busca analisar a adoção da autocomposição como forma de solução de conflitos no âmbito da Administração Pública. Pretende-se demonstrar, por meio da análise de abalizada doutrina e de casos práticos, a necessidade do empenho do Poder Público na adoção de métodos autocompositivos, o que ocorrerá com a transposição da barreira tradicional de que o interesse público é absolutamente indisponível, não podendo ser objeto de transação.

1. MEDIAÇÃO, CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM NO BRASIL

O direito processual não surgiu da forma e com as características tais quais os conhecemos hoje. Ao longo do tempo, passou por diversas fases, entre as quais se destacam as fases do sincretismo, da autonomia, da instrumentalidade e, para a doutrina moderna, do neoprocessualismo.

Na fase do sincretismo, direito material e direito processual se confundiam; a fase da autonomia, por outro lado, marcou o surgimento do direito processual como ciência em si mesma, dotada de objeto e método definidos. No entanto, a evolução dos institutos levou o processo a uma terceira fase, qual seja, a da instrumentalidade, na qual o processo é visto como instrumento de realização do direito material. Assim, embora dotado de autonomia e cientificidade, o processo deve ser voltado à concretização de um fim. Esse aspecto é bem descrito por Cândido Rangel Dinamarco:

O processualista sensível aos grandes problemas jurídicos sociais e políticos do seu tempo e interessado em obter soluções adequadas sabe que agora os *conceitos* inerentes à sua ciência já chegaram a níveis mais do que satisfatórios e não se justifica mais a clássica postura metafísica consistente nas investigações conceituais de endereçamento teleológico.³

A partir da segunda metade do século XX, a dogmática jurídica passou por profundas modificações, notadamente com o momento histórico do constitucionalismo, que se difundiu sob

3 - DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 22

a rubrica de neoconstitucionalismo. Como a descrição pormenorizada das características desse movimento foge aos objetivos deste trabalho, apenas para fins de contextualização, as principais características são: reconhecimento da força normativa da Constituição, desenvolvimento da teoria dos princípios, reelaboração doutrinária da interpretação constitucional.⁴ Essas mudanças de paradigma afetaram o direito processual, de modo que alguns doutrinadores teorizam sobre uma quarta fase do direito processual, que seria o neoprocessualismo. A fase neoprocessualista remete justamente ao neoconstitucionalismo e tudo o que este representa, ou seja, há maior preocupação com direitos e garantias individuais, buscando-se, em última análise, conferir estatura de direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, célere e adequada (acesso à ordem jurídica justa).⁵

Nesse sentido, importante trazer à baila a noção de jurisdição apresentada por Cândido Rangel Dinamarco. Segundo esse autor, a jurisdição possui caráter sociológico e também de expressão do poder estatal: sociológico, por envolver o conflito de interesses entre pessoas em uma sociedade, em referência à lide, quando o Estado então é chamado a solucionar a controvérsia. Segundo o doutrinador, a jurisdição seria indispensável, o que está refletido no art. 5º, XXXV, da Constituição da República, ao prever a inafastabilidade da jurisdição:

Inserindo a jurisdição no contexto do poder e com isso saindo da sua tradicional conceitualização como *um* poder, percebe-se que a sua institucionalização é vital e indispensável para a própria subsistência do Estado e sua imposição imperativa sobre as pessoas.⁶

Assim sendo, embora não se possa restringir o acesso à jurisdição, diante do estágio de evolução da sistemática processual, não é possível mais imaginar que atuação jurisdicional se preste apenas a solucionar a lide a partir de um personagem imparcial, que, analisando os elementos dos autos, imponha sua decisão às partes. É preciso ir além, propiciando às partes participarem de modo efetivo da formação da vontade do Estado-juiz.

Nessa lógica, surgem os chamados métodos alternativos de solução de controvérsias, hoje majoritariamente representados pela mediação, conciliação e arbitragem, que buscam possibilitar a autocomposição entre as partes.

A Lei 9.307/1996, que dispõe sobre a arbitragem e estabelece, logo no seu art. 1º, estabelece que “as pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis”.

Segundo a citada lei, as partes interessadas podem submeter a solução de seus litígios ao juízo arbitral mediante convenção de arbitragem, assim entendida a cláusula compromissória e

4 - Cf. BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 262.

5 - Cf. DIDIER, Fredie. *Teoria do Processo e Teoria do Direito: o neoprocessualismo*. Disponível em: <https://www.academia.edu/225914/Teoria_do_Processo_e_Teoria_dos_Direitos>. Acesso em: 27 set. 2018, e CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia*, nº 17, 2008, p. 113.

6 - DINAMARCO, op. cit. p. 181.

o compromisso arbitral. Dessa forma, podem, previamente ao surgimento do conflito, optar pela arbitragem. Nesse ponto, importante destacar o disposto no art. 18, segundo o qual “o árbitro é juiz de fato e de direito, e a sentença que proferir não fica sujeita a recurso ou a homologação pelo Poder Judiciário”; a atuação da justiça é primordialmente pré-processual, já que, antes de instituída a arbitragem, as partes poderão recorrer ao Poder Judiciário para a concessão de medida cautelar ou de urgência.

Por outro lado, a conciliação e a mediação passaram a figurar como política pública com o advento da Resolução nº 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça, que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, visando a eles dar tratamento adequado, uma vez que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade. Ressalte-se ainda que esse ato normativo tenciona organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação.

Até então, havia a previsão de audiências de conciliação em diversos procedimentos, mas, com a iniciativa no CNJ, a sua observância passa a fazer parte de um projeto maior, deixando de ser somente um ato a ser praticado ao longo do processo.

Percebe-se, assim, a preocupação em estimular e orientar as pessoas a resolverem seus conflitos, uma vez que a decisão tomada pelo juiz, muitas vezes, não é a mais adequada e satisfatória.

Como será mostrado adiante, o Código de Processo Civil incorporou a audiência de mediação e conciliação como uma etapa do procedimento comum. Inclusive, o não comparecimento injustificado à audiência é ato atentatório à dignidade da justiça, passível de multa.

Para Leonardo Carneiro da Cunha, mais que meios alternativos à solução de controvérsia, arbitragem, mediação e conciliação seriam “meios adequados”, formando um modelo de justiça multiportas. Para o autor, cada meio representa uma forma adequada para cada controvérsia, o que abarca, inclusive, a decisão do Estado-juiz:

Os meios de solução de disputas são, portanto, adequados, mas também são integrados. É possível que o meio mais adequado seja a mediação, mas, não obtida a autocomposição, a opção passa a ser a arbitragem ou a jurisdição estatal. Para cada situação, há um meio adequado, mas ele é integrado com outro(s), que também revela(m) adequação para o caso.

Há casos, então, em que o meio alternativo é que seria o da justiça estatal. 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.⁷

Dessa forma, mostra-se a importância dos métodos alternativos de solução de conflitos, que envolvem tanto particulares quanto o Poder Público, sendo a viabilidade da incorporação de sua prática demonstrada nas próximas linhas.

7 - CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 614.

2. A AUTOCOMPOSIÇÃO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PERSPECTIVAS DE COMPATIBILIZAÇÃO

O atual Código de Processo Civil, em vigor desde março de 2016, incentiva o uso de técnicas autocompositivas ao prever, em seu art. 3º, § 3º, que “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

A adoção do novo paradigma pelo novo CPC busca consolidar a garantia constitucional à razoável duração do processo, e, ao lado da previsão do art. 4º,⁸ busca dar efetividade à ideia do processo justo, compreendido como aquele em que é obtida uma decisão de mérito justa, efetiva e proferida em tempo razoável.

Entretanto, muito embora atualmente se venha buscando métodos alternativos à jurisdição para a solução de controvérsias, no que tange ao Poder Público e à Administração Pública como um todo, percebe-se que, infelizmente, na prática, há certa resistência em sua utilização, tanto na atuação judicial como na extrajudicial.

Como justificativa para não adotar métodos alternativos de solução de controvérsias, costumeiramente, invoca-se a indisponibilidade do interesse público, princípio basilar do Direito Administrativo, aliada a outros possíveis fatores, como a cultura de litigiosidade impregnada na sociedade brasileira e nos próprios operadores do direito.

No entanto, no atual contexto do pós-positivismo e, conseqüentemente, com a adoção do princípio da supremacia da Constituição e da observância dos direitos fundamentais, tanto nas relações públicas quanto nas privadas, a supremacia e a indisponibilidade do interesse público vêm sofrendo releitura ao longo dos últimos anos, como ressaltado por Gustavo Binenbojm:

O reconhecimento da centralidade do sistema de direitos fundamentais instituído pela Constituição e a estrutura pluralista e maleável dos princípios constitucionais inviabiliza a determinação a priori de uma regra de supremacia absoluta dos interesses coletivos sobre os interesses individuais ou dos interesses públicos sobre os interesses privados. A fluidez conceitual inerente à noção de interesse público, aliada à natural dificuldade em sopesar quando o atendimento do interesse público reside na própria preservação dos direitos fundamentais (e não na sua limitação em prol de algum interesse contraposto da coletividade), impõe à Administração Pública o dever jurídico de ponderar os interesses em jogo, buscando a sua concretização até um grau máximo de otimização.⁹

A noção de interesse público pode ser extraída das lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem “o interesse público pode ser conceituado como o interesse resultante do con-

8 - “Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”.

9 - BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 31.

junto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem”.¹⁰ Depreende-se da definição do festejado autor que há interesses que não pertencem aos indivíduos ou ao responsável pela sua administração, e que, por isso, dada sua essência, tais interesses não poderiam ser objeto de disposição.

As lições de Eduardo Talamini abaixo transcritas vão ao encontro dessa visão:

Existem atividades e bens que, em vista de sua absoluta essência pública, não podem ser abdicados ou alienados, ainda que mediante alguma contrapartida e nem mesmo com expressa autorização legal. Por exemplo, não se concebe que sequer por meio de lei o Poder Público possa renunciar, ainda que parcial ou pontualmente, ao seu poder de legislar ou à titularidade do poder de polícia. Do mesmo modo, não se admite que o Poder Público possa desfazer-se de uma parte do território nacional, ainda que autorizado por lei.¹¹

A par dos direitos considerados indisponíveis, deve ser considerado que muitos deles apresentam facetas patrimoniais e que estas são disponíveis, como, por exemplo, indenizações devidas a particulares pela prática de atos lícitos ou ilícitos e valores devidos a servidores públicos. É indubitável que o Poder Público pode celebrar acordos em tais casos.

No entanto, o entendimento tradicional da indisponibilidade do interesse público é um padrão ainda vigente nas instituições envolvidas com a prestação jurisdicional, o que torna a adoção de meios autocompositivos ainda mais difícil. Embora acordos endo ou extrajudiciais sejam muito mais vantajosos para o Estado e para a Administração Pública, à luz do princípio da eficiência, seja pela redução de gastos com a movimentação do Poder Judiciário, seja pela economia gerada pelo não pagamento de correção monetária, juros e, muitas vezes, honorários sucumbenciais, há resistência dos administradores em transigir.

Importante salientar que autocomposição não necessariamente implica abrir mão de direitos. O conflito hodiernamente surge da insatisfação com a violação a um direito. Assim, ao se submeter à autocomposição, a Administração Pública está, na verdade, reconhecendo direitos pertencentes à esfera jurídica do administrado, e, ao fazê-lo, estaria satisfazendo o verdadeiro interesse público, observando, em última análise, o princípio da legalidade.

Em casos tais, entende-se, assim como o fez Eduardo Talamini, que:

A Administração Pública não está dispondo, “abrindo mão”, do interesse público quando dá cumprimento a direito alheio. E isso pela óbvia razão de que, nessa hipótese, se não há direito em favor da Administração, não há que se falar em interesse público. De há muito, a doutrina já esclareceu que interesses pragmáticos da Administração que não encontrem amparo no ordenamento não constituem interesse público, são meros interesses secundários, ilegítimos. O interesse de que o agente público deve buscar a satisfação não é, simplesmente, o interesse da Administração como sujeito jurídico em si mesmo (“interesse secundário”), mas, sim, o “interesse coletivo primário”, formado pelo complexo de

10 - BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 61.

11 - TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais – composição em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitória. *Revista de Processo*, nº 128, p. 59-77.

interesses prevaletentes na coletividade. Nesse passo, cumprir deveres e reconhecer e respeitar direitos do administrado é atender ao interesse público. Só assim estará sendo observado o interesse público primário, que é o verdadeiro e único interesse público.¹²

Além disso, o reconhecimento do direito de um administrado, observando-se o devido processo administrativo ou judicial, também é medida igualmente capaz de atender ao interesse público. Tal medida, quando adotada de maneira célere, atende também ao princípio da eficiência administrativa.

Diante disso, são muitos os argumentos que militam a favor de uma maior inserção da Administração Pública em atividades que envolvam a autocomposição de conflitos, sendo o argumento de indisponibilidade de interesse público frágil perante a atual sistemática constitucional e processual. Desse modo, sempre que possível, devem ser privilegiadas a conciliação, a mediação e a arbitragem, a fim de que o processo administrativo ou judicial alcance seus fins de pacificação social.

A doutrina assim sintetiza a posição adotada neste artigo:

A possibilidade de soluções consensuais para conflitos envolvendo órgãos e entidades 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. Há, inclusive, no inciso III do art. 174 do Novo CPC a menção à possibilidade de promoção de termo de ajustamento de conduta pelas câmaras criadas para a solução de conflitos no ambiente administrativo, que necessariamente compreenderão conflitos coletivos envolvendo a Fazenda Pública.¹³

Importante, por fim, destacar que não incumbe a cada membro da advocacia privada a decisão de realizar a autocomposição, sob pena de violação do princípio da igualdade. É preciso autorização genérica e abstrata emanada da autoridade responsável, como destacado pelo processualista Fredie Didier:

O Poder Público somente pode resolver o conflito por autocomposição quando houver autorização normativa para isso - fora dessas hipóteses, não há como realizar a autocomposição. Mas há um claro estímulo a essa forma de solução de conflito pelo Poder Público - os arts. 32-40 da Lei n. 13.140/2015 são inteiramente dedicados a isso. Nesses casos, o réu será citado para apresentar resposta, no prazo legal, sem a intimação para comparecer à audiência, que não se realizará (art. 335, III, CPC).¹⁴

12 - TALAMINI, op. cit.

13 - NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 18.

14 - DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 19. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 704.

Seguindo a ordem instaurada pelo Código de Processo Civil, de igual forma, a Lei nº 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, estabeleceu critérios para o uso da mediação. Especificamente, no âmbito do direito público, a lei sobredita é clara em seu art. 32 ao prever que:

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.

§ 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput será estabelecido em regulamento de cada ente federado.

§ 2º A submissão do conflito às câmaras de que trata o caput é facultativa e será cabível apenas nos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado.

§ 3º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial.

§ 4º Não se incluem na competência dos órgãos mencionados no caput deste artigo as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo.

§ 5º Compreendem-se na competência das câmaras de que trata o caput a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares.¹⁵

As disposições gerais da Lei nº 13.140/2015, no art. 3º, apresentam como “objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação”. Assim, o argumento de que o interesse público seria indisponível, por si só, não é mais abrigado pelo ordenamento jurídico, na medida em que se admite o instituto da mediação quanto a direitos indisponíveis, desde que admitam transação.

Na linha da posição defendida alhures por Fredie Didier, a dicção do art. 35 da Lei nº 13.140/2015 denota que a legislação é expressa em exigir autorização normativa. Confira-se:

Art. 35. As controvérsias jurídicas que envolvam a administração pública federal direta, suas autarquias e fundações poderão ser objeto de transação por adesão, com fundamento em:

15 - BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de Junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 12 abr. 2017.

I – autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores; ou

II – parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República.

Ainda, a Lei nº 13.129/2015, alterando o art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.307/96, determina que “a administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis”.

Percebe-se nitidamente que as recentes alterações legislativas, com a instituição de um novo paradigma para a solução de conflitos, vêm reafirmar o que a doutrina administrativista já vinha defendendo.

Como mencionado, a Lei nº 13.140/2015 e o CPC 2015 afirmam que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos”. Tais câmaras de mediação podem funcionar dentro dos órgãos da Advocacia Pública (AGU, PGE e PGM) e têm competência para:

Art. 32¹⁶ [...]

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.

Assim, esses instrumentos postos à disposição da Administração Pública para uma célere e efetiva solução de controvérsias podem e devem ser devidamente implantados, e seu uso incentivado por todos aqueles que atuam diretamente na seara pública.

A fim de clarear um pouco mais o que aqui se coloca, podem ser citados três exemplos, o primeiro relacionado a processos judiciais e, os demais, a atuações extrajudiciais. Em um processo judicial envolvendo interesses de servidores públicos, em que caberia a aplicação da mediação, a AGU entendeu não ser possível a conciliação, por não existir, ainda, regulamentação da Lei nº 13.140/2015. Esse foi o posicionamento assinado pela procuradora da Advocacia-Geral da União, Dra. Letícia Balsamão Amorim:

Considerando a indisponibilidade do interesse público, em regra, não será possível a conciliação nos feitos envolvendo este ente federal.

No entanto, é preciso destacar que a Lei nº 9469/97 prevê a possibilidade de realização, no âmbito da Advocacia-Geral da União, de acordos e/ou transações, estabelecendo algumas

16 - BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de Junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 12 abr. 2017.

condicionantes para viabilizar a sua celebração. E, recentemente, a Lei nº 13140/2015 (Lei da Mediação) trouxe nova redação a alguns dispositivos da Lei nº 9469/97.

Contudo, é preciso salientar que as conciliações e acordos encontram-se momentaneamente suspensos, por determinação superior da Procuradoria-Geral da União, até a edição e publicação da necessária regulamentação da legislação acima mencionada.

Assim, comente após a edição de Decreto regulamentador da Lei nº 9469/97, com a redação dada pela Lei nº 13140/2015 (Lei da Mediação), será possível a celebração de acordo pelo ente federal.

Um segundo caso é um procedimento de solicitação da intervenção do setor da AGU responsável pela mediação.¹⁷ No caso, o conflito está relacionado ao desastre natural provocado pela Samarco em Bento Rodrigues, no município de Mariana/MG, no dia 05/11/2015. Em 2016, a AGU fez um pedido de intervenção para mediar os conflitos decorrentes desse acidente. Esse procedimento, embora urgente, ainda tramita no setor, para avaliação do cabimento ou não da intervenção.

Um terceiro caso a ser citado para melhor avaliação do problema aqui relatado são conflitos causados por divergências entre servidores de um mesmo local de lotação, ou ainda entre estes e o ente público, no seio dos órgãos públicos ou entidades da Administração Indireta.

Diante desse cenário, questiona-se: quantos conflitos internos não são resolvidos ou chegam ao Poder Judiciário pela ausência de um setor de mediação no órgão? Há conflitos que, inclusive, interferem negativamente no exercício da função pública, gerando ineficiência, desgastes do servidor e, em alguns casos, licenças de diversas espécies.

Além disso, a cultura que privilegia o conflito, notadamente o judicial, faz com que o Poder Judiciário, diante do alto volume de demandas, torne-se uma ferramenta ineficiente naquela que seria sua principal tarefa, qual seja, a de pacificação social, por meio da solução da lide.

Nessa linha, ressalte-se recente iniciativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por meio da PORTARIA PGFN nº 360, de 13 de junho de 2018, autorizando algumas modalidades específicas de negócio jurídico processual, inclusive mediante a fixação de calendário para a prática de atos processuais, tais como cumprimento de decisões judiciais, confecção ou conferência de cálculos e recursos, inclusive a sua desistência.

Espera-se que a iniciativa da PGFN seja adotada por outros órgãos de representação do Estado, como AGU, PGE's e PGM's, a fim de tornar mais célere, justa e participativa a solução de conflitos que envolvam Administração e administrados.

3. CONCLUSÃO

Diante do quadro atual, em que a legislação processual vem privilegiando a solução consensual dos conflitos, a Administração Pública deve se convencer da importância de se ado-

17 - Procedimento número NUP 00400.000903/2016-53 – CCAF-CGU-AGU

tar métodos alternativos de solução de controvérsias, diligenciando para implantar uma rotina de autocomposição em suas relações, o que certamente contribuirá para a melhoria do serviço público, para o ambiente de trabalho dos servidores públicos e para a satisfação dos direitos dos administrados, culminando na mudança de paradigma que vem sendo defendida pela doutrina e implantada paulatinamente pelo ordenamento jurídico pátrio.

Nesse sentido, importante destacar os recentes avanços advindos do Código de Processo Civil, da Lei nº 13.140/2015 e da PORTARIA PGFN nº 360, de 13 de junho de 2018, que buscam aproximar a Administração Pública da autocomposição de conflitos.

Demonstrou-se que o princípio da indisponibilidade do interesse público não é absoluto, podendo ser mitigado, nos limites expressos em lei. Isso implica que o fundamento da indisponibilidade não pode ser utilizado como escudo para impossibilitar a aplicação dos métodos alternativos de solução de controvérsias quando tais mecanismos se mostrarem adequados à promoção das garantias constitucionais do acesso à ordem jurídica justa e da duração razoável do processo.

Por outro lado, está consignado que, embora não seja vedada de forma absoluta a autocomposição em conflitos envolvendo a Administração Pública, é preciso autorização genérica e abstrata emanada da autoridade responsável, a fim de que os procuradores possam, então, transigir. Dessa forma, é preciso que as autoridades detentoras de tal competência a exerçam, a fim de normatizar os casos em que será possível a autocomposição, principalmente nos litígios que envolvam direitos patrimoniais de servidores.

Além disso, é necessário que as câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos sejam efetivamente implementadas, o que proporcionará a solução extrajudicial de conflitos em que for parte a Administração Pública.

Percebe-se, assim, ser imperativo que o Poder Público dê concretude, de forma rápida e integral, ao Código de Processo Civil e à Lei nº 13.140/2015 no que se refere à utilização da autocomposição na solução de controvérsias, para que os servidores e particulares possam resolver, de forma mais eficiente, eventuais conflitos decorrentes do exercício da nobre função pública. Quem ganha, no final, é a sociedade, com a realização do interesse público.

REFERÊNCIAS

Advocacia-Geral da União (AGU). Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. *Procedimento número NUP 00400.000903/2016-53 – CCAF-CGU-AGU*.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. *Lei nº 13.140, DE 26 DE JUNHO DE 2015*. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 12 abr. 2017.

_____. *Lei nº 9.307, DE 23 DE SETEMBRO DE 1996*. Dispõe sobre a arbitragem. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9307.htm>. Acesso em: 27 set. 2018.

CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia*, nº 17, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 75, de 29 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em: 27 set. 2018.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 19. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

_____. *Teoria do Processo e Teoria do Direito: o neoprocessualismo*. Disponível em: https://www.academia.edu/225914/Teoria_do_Processo_e_Teoria_dos_Direitos. Acesso em 27 set. 2018.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais – composição em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitoria. *Revista de Processo*, nº 128, v. 128, p. 59-78, out. 2005.