

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS**

**Faculdade de Direito  
Programa de Pós-Graduação em Direito  
Mestrado em Direito**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**



**A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ARENA CONSENSUAL: UM NOVO  
PARADIGMA EM BUSCA DA EFETIVIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA**

**Giovanni Dias de Oliveira Alcantara**

**Pelotas - RS**

**2023**

**Giovanni Dias de Oliveira Alcantara**

# **A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ARENA CONSENSUAL: UM NOVO PARADIGMA EM BUSCA DA EFETIVIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Karinne  
Emanoela Goettems dos  
Santos

Coorientador: Prof. Dr. Itiberê  
de Oliveira Castellano  
Rodrigues

Pelotas, 2023

Giovanni Dias de Oliveira Alcantara

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas  
Catalogação na Publicação

A345a Alcantara, Giovanni Dias de Oliveira

A administração pública na arena consensual : um novo paradigma em busca da efetividade do acesso à justiça / Giovanni Dias de Oliveira Alcantara ; Karinne Emanoela Goettems dos Santos, orientadora ; Itiberê de Oliveira Castellano Rodrigues, coorientador. — Pelotas, 2023.

116 f.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Pelotas, 2023.

1. Acesso à justiça. 2. Autocomposição. 3. Administração pública. 4. Efetivação de direitos. I. Santos, Karinne Emanoela Goettems dos, orient. II. Rodrigues, Itiberê de Oliveira Castellano, coorient. III. Título.

CDDir : 341.3

## A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ARENA CONSENSUAL: UM NOVO PARADIGMA EM BUSCA DA EFETIVIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas.

Data da defesa: 14 de março de 2023.

Banca Examinadora:

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** KARINNE EMANOELA GOETTEMS DOS SANTOS  
Data: 04/04/2023 15:47:43-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Karinne Emanoela Goettems dos Santos – Orientadora/Presidente  
Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS,  
Brasil.



Prof. Dr. Itiberê de Oliveira Castellano Rodrigues – Coorientador

Doutor em Direito Público pela Universidade de Münster (Westfälische  
Wilhelms-Universität), WWU, Alemanha.

ALEXANDRE  
FERNANDES GASTAL

Assinado de forma digital por  
ALEXANDRE FERNANDES GASTAL  
Dados: 2023.04.05 14:28:10 -03'00'

Prof. Dr. Alexandre Fernandes Gastal – Membro titular interno

Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS,  
Brasil.

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** RAFAEL FONSECA FERREIRA  
Data: 06/04/2023 16:49:06-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Rafael Fonseca Ferreira – Membro externo (PPGD/FURG)

Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS,  
Brasil.

Por tudo que representam,  
dedico este trabalho  
para minhas três  
pessoas favoritas:

Patrícia  
Giulia  
Marco Antônio

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Alcino e Gladis, pela vida e pelo incentivo para sempre estudar.  
Aos meus irmãos Igor, Alexandre, Rafael e Bárbara, pelo sentimento de amor e fraternidade que nos une e reúne.

Aos colegas de turma, pelo convívio (ainda que virtual), incentivo, companheirismo, risadas, cafezinhos (foram poucos, mas proveitosos) e festas.  
Aos inseparáveis amigos Guilherme, Guinther, Flávia, Flávio, Maria Cristina, Paulo, Márcia e Alexandre, colegas de graduação e de profissão pela incondicional amizade.

À nossa colaboradora Rosa Maria, por mais de duas décadas de dedicação e afeto para com a família.

À Professora. Dra. Karinne Emanoela Goettems dos Santos, pela delicadeza, sabedoria, apoio e, principalmente, paciência na orientação do trabalho.

Ao Professor. Dr. Itiberê de Oliveira Castellano Rodrigues, coorientador do trabalho, pelos valiosos ensinamentos de Direito Constitucional e Administrativo, e ainda mais por ter proporcionado noites memoráveis na Boate do Direito.

Ao Professor. Dr. Alexandre Fernandes Gastal, amigo e professor, sempre disponível para uma boa conversa entre nacos de carne assada na brasa.

À Professora. Dra. Márcia Rodrigues Bertoldi, amiga de longa data, pela atenção e pelo tanto de metodologia que aprendi em suas aulas.

Ao Professor Dr. Marcelo Nunes Apolinário, por ter me proporcionado a satisfação de publicar, com minha filha Giulia, capítulo de um livro.

Aos demais professores do Programa de Pós-graduação, meu reconhecimento e agradecimento por compartilharem preciosos ensinamentos.

E a todos que, de alguma forma, colaboraram para a realização desta dissertação.

Meu mais sincero OBRIGADO!

“O que interessa neste livro é o que foi  
e já não será, que é mais que passado:  
é aquilo que não pode mais ser, que perdera  
a razão de ser, a finalidade de ser”

*Aldyr Garcia Schlee*

## RESUMO

ALCANTARA, Giovanni Dias de Oliveira. **A Administração Pública na arena consensual. Um novo paradigma em busca da efetividade do acesso à justiça.** Orientadora: Prof. Dra. Karinne Emanoela Goettems dos Santos. 2023. Coorientador: Prof. Dr. Itiberê de Oliveira Castellano Rodrigues. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2023.

O tema amplo da presente pesquisa pode ser traduzido na utilização pela Administração Pública de formas de resolução de conflitos através da autocomposição em ambiente judicial e também extrajudicial, como meio de garantir o efetivo acesso à Justiça ao indivíduo, quando no exercício da busca por direitos fundamentais, rompendo, assim, com a tradicional judicialização de demandas e propiciando um ambiente equilibrado de forças, onde o Estado e os Cidadãos estabelecem uma interlocução, visando resolver demandas de forma consensual, com mais celeridade e dotado de maior efetividade. A delimitação do objeto, ou recorte do tema, é feita no propósito de demonstrar o congestionamento judicial causado pela forma predatória com que o Poder Público vem utilizando o Poder Judiciário ao não atender, ou estimulando a judicialização, de todo e qualquer pleito por serviços que lhe é apresentado e o impacto disso nos conceitos de acesso à Justiça e efetividade do sistema judicial. Outro recorte é desenvolvido no sentido de demonstrar que a utilização de métodos consensuais de resolução de disputas proporciona para a própria Administração Pública uma economia de custos, posto que a utilização da máquina estatal para a proposição e acompanhamento de demandas em um ambiente judicial tem se mostrado uma política cara e ineficiente, enquanto que usar a autocomposição, que, diga-se de passagem, já é uma realidade prevista no ordenamento legal em se tratando de Entes Públicos, poderá oferecer maior efetividade e eficiência aos Serviços Públicos por ela prestados, obedecendo, para tanto, aos limites contidos nos princípios que regem a Administração Pública.

**Palavras-chave:** Acesso à justiça. - Autocomposição. - Administração Pública. - Efetivação de direitos.

## ABSTRACT

ALCANTARA, Giovanni Dias de Oliveira. **Public Administration in the consensual arena. A new paradigm in search of effective access to justice.** Advisor: Prof. Dr. Karinne Emanuela Goettems dos Santos. 2023. Co-advisor: Prof. Doctor Itiberê by Oliveira Castellano Rodrigues. Dissertation (Master in Law) – Federal University of Pelotas, Pelotas, 2023.

The broad theme of this research can be translated into the use by the Public Administration of forms of conflict resolution through self-composition in a judicial and also extrajudicial environment, as a means of guaranteeing effective access to Justice for the individual when in the exercise of the search for fundamental rights, thus breaking with the traditional judicialization of claims and providing a balanced environment of forces, where the State and Citizens establish an interlocution in order to resolve claims in a consensual manner, more quickly and endowed with greater effectiveness. The delimitation of the object, or outline of the theme, is done with the purpose of demonstrating the judicial congestion caused by the predatory way in which the Public Power has been using the Judiciary Power by not answering, or stimulating the judicialization, of any and all requests for services that is presented to you and the impact of this on the concepts of access to justice and effectiveness of the judicial system. Another clipping is developed in order to demonstrate that the use of consensual dispute resolution methods provides cost savings for the Public Administration itself, since the use of the state machine for proposing and monitoring demands in a judicial environment has been shown to be an expensive and inefficient policy, while using self-composition, which, by the way, is already a reality foreseen in the legal system in the case of Public Entities, may offer greater effectiveness and efficiency to the Public Services it provides, obeying, therefore, to the limits contained in the principles that govern Public Administration.

**Keywords:** Access to justice. - Self-composition. - Public Administration. - Realization of rights.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: 100 Maiores Litigantes 2011.....	20
Figura 2: 100 Maiores Litigantes 2011 – 5 Maiores Litigantes por Setor Público.....	21
Figura 3: 100 Maiores Litigantes 2011 – 5 Maiores Setores por Justiça.....	21
Figura 4: 100 Maiores Litigantes 2012.....	22
Figura 5: 100 Maiores 2012 – Setores Públicos.....	23
Figura 6: Painel dos Grandes Litigantes – Maiores Litigantes.....	25
Figura 7: Painel Grandes Litigantes – Maiores Segmentos de Atividade.....	26

## Lista de abreviaturas e siglas

ADRAct – Alternativa Dispute Resolution Act

AGU – Advocacia Geral da União

ALERJ – Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CCEE - Câmara de Comercialização de Energia Elétrica

CBEE - Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial

CEJUSC: Centros Judiciários de Métodos Consensuais de Solução de Disputas

CNs/PGU - Coordenações de Negociação da Procuradoria-Geral da União

CCAF/AGU - Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal

CASC - Câmara Administrativa de Solução de Controvérsias  
CF\_ Constituição Federal

CNJ: Conselho Nacional de Justiça

CPC – Código de Processo Civil

CEF – Caixa Econômica Federal

CAM-CCBC - Centro de Arbitragem e Mediação da Câmara de Comércio Brasil- Canadá

CEEE – Companhia Estadual de Energia Elétrica

DataJud – Banco Nacional de dados do Poder Judiciário

DDUH – Declaração Universal dos Direitos do Homem

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

IBAMA – Instituto Nacional do Meio Ambiente

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IPERGS – Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul

MASCs – Métodos Adequados de Solução de Conflitos

NEA – Núcleo especializado em Arbitragem

ONU – Organização das Nações Unidas

PL – Projeto de lei

PISDCP – Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos

PRODEX - Programa de Incentivo à Desjudicialização e ao Êxito Processual

PGE – Procuradoria Geral do Estado

SE – Sentença Estrangeira

REsp – Recurso Especial

SecexConsenso - Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso)

STF: Supremo Tribunal Federal

STJ: Superior Tribunal de Justiça

TCU: Tribunal de Contas da União

TAC – Termo de juste de conduta

TJSP – Tribunal de Justiça de São Paulo

TJRS – Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

TRF3 – Tribunal Regional Federal da 3ª Região

TRF4 – Tribunal Regional Federal da 4ª Região

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>1 - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ARENA JUDICIAL.....</b>	<b>17</b>
1.1 A Administração Pública como Litigante Habitual.....	18
1.2 Os litígios públicos em espécie.....	25
1.2.1 A litigiosidade na área previdenciária.....	27
1.2.2 O impacto dos processos de execução fiscal sobre a litigiosidade.....	27
1.2.3 A litigiosidade na área da saúde.....	30
1.3 As varas especializadas da Fazenda Pública.....	31
1.4 A busca pela efetividade no âmbito do acesso à justiça.....	33
1.4.1 Do Projeto Florença ao <i>Global Access to Justice Project</i> .....	35
1.4.2 A Terceira Onda de Acesso à Justiça e sua relação com um novo paradigma de litigância da Administração Pública.....	40
1.4.3 A atuação da Administração Pública sob a perspectiva da terceira onda de acesso à justiça.....	44
<b>2 - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM NOVO PARADIGMA NO CONTEXTO DO ACESSO À JUSTIÇA.....</b>	<b>50</b>
2.1 – O Princípio da eficiência da Administração Pública.....	50
2.2 - A necessária superação do dogma da indisponibilidade do interesse público.....	51
2.3 - As políticas públicas sob um novo ritual jurisdicional: a essência do PL 8058/2014.....	54
2.4 – Demais avanços legislativos contemplando formas consensuais de resolução de conflitos.....	60
2.5 - Meios consensuais de solução de conflitos empregados no Poder Judiciário.....	63
2.6 – Conciliação, Mediação e Arbitragem na Administração Pública.....	68
2.6.1 - Conciliação extrajudicial em contratos administrativos.....	69
2.6.2 - Mediação extrajudicial.....	70
2.6.3 - Arbitragem.....	73
2.6.3.1 - Posicionamento do TCU sobre arbitragem.....	77
2.6.3.2 - Posicionamento do STJ acerca de arbitragem em empresas estatais exploradoras de atividade econômica.....	78
2.6.3.3 - Posicionamento do STF sobre arbitragem.....	80
<b>3 - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM OUTRAS ARENAS.....</b>	<b>82</b>
3.1 - Coordenações de Negociação da Procuradoria-Geral da União.....	82
3.2 - Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal.....	83
3.3 - Procedimentos de solução consensual de controvérsias no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU).....	84
3.4 – Núcleo Especializado em Arbitragem da AGU.....	85

3.5- Casos práticos acompanhados pelo núcleo de arbitragem da AGU.....	88
3.6 - Arbitragem na Câmara de Comercialização de Energia Elétrica.....	97
3.7- Câmaras Administrativas de Solução de Controvérsias do Estado do Rio de Janeiro.....	98
3.8 - Decreto do Estado do Rio Grande do Sul dispendo sobre a utilização de arbitragem no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta.....	99
3.9 - Lei do Estado de Santa Catarina de incentivo à desjudicialização.....	99
3.10 - Câmaras de Mediação e Conciliação Tributária de Porto Alegre/RS.....	101
3.11 - Comitês de Prevenção e Solução de Disputas do município de Belo Horizonte/MG.....	103
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>105</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>109</b>

## INTRODUÇÃO

Cada vez mais a busca pelo efetivo exercício de direitos fundamentais vem ocupando a atuação do Estado, principalmente em relação aos socialmente vulneráveis, de modo que assim agindo se possa estabelecer mecanismos judiciais ou extrajudiciais que alavanquem a emancipação do sujeito quando demanda por seus direitos.

No Brasil, a atuação do Estado se faz ainda mais necessária, de forma a aplacar a exclusão e as desigualdades tão presentes na nossa sociedade, onde a brutal concentração de renda por si só já é um fator de acirramento das diferenças sociais, fazendo com que a maioria da população acabe explorada pelo grande capital e não consiga suprir suas necessidades mais básicas, dentre elas a de poder utilizar a Justiça e suas instituições de modo pleno.

A par da concentração de renda, da espoliação inerente ao modo de produção capitalista e da ineficiência ou complacência estatal na tarefa de promover políticas públicas de inclusão e efetivação de direitos sociais, temos no Brasil um sistema jurídico com muitos problemas, sobretudo no que diz respeito ao acesso à Justiça.

Em decorrência disso, a judicialização exacerbada das relações sociais é marcada, em boa parte, pela alta litigiosidade promovida pelo próprio Estado, através de seus Entes Federados e também por sua administração indireta.

A sobrecarga de processos judiciais, sem precedente na história, tem comprometido a eficiência da prestação jurisdicional, sobretudo em relação ao tempo e ao custo de uma demanda judicial, sendo necessário, então, buscar soluções além da tecnicidade processual no sentido de usar novas formas de resolução de conflitos, o que inclui a atuação da Administração Pública.

O acesso à Justiça é um direito fundamental e humano, tendo em vista que nenhum outro direito poderá ser exercido se não existirem mecanismos de efetiva busca por direitos. No entanto, o acesso à Justiça vem sendo marcado por barreiras na sua efetivação, e não são poucos os obstáculos econômicos, sociais ou culturais que, em conjunto ou isoladamente, acabam por obscurecer a forma como se discute e se busca a Justiça.

Diante disso, no presente trabalho, em um primeiro momento, são traçadas considerações e apresentados dados que demonstram o panorama

de alta litigiosidade existente no Brasil, os principais tipos de demanda que congestionam o Poder Judiciário e o quanto a Administração Pública, enquanto um litigante habitual contribui para o cenário de ineficiência do sistema de justiça.

Passa-se, então, a apropriar-se do conceito de um efetivo acesso à Justiça, baseando-se, para tanto, nas concepções sobre o tema desenvolvidas pelos autores Cappelletti e Garth, no chamado Projeto Florença, destacando barreiras e eventuais soluções que possam ser adotadas no sentido de efetivar e democratizar a busca por direitos em um ambiente equilibrado de forças, ou seja, dentro de uma nova concepção de acesso à Justiça, na qual a referida busca por direitos torna-se efetiva para todos, o que, aliás, objetiva-se através do trabalho atualmente desenvolvido no “*Global Access to Justice Project*”, sendo imprescindível também analisar tal projeto para que se possa promover uma atualização dos conceitos de acesso à Justiça.

No segundo capítulo, dentro desta nova concepção de acesso à Justiça, a Administração Pública é colocada sob um novo paradigma, no qual as demandas envolvendo o Poder Público não devem mais ficar adstritas a uma resolução exclusiva pelos Tribunais. Assim, é apresentado o cenário judicial e extrajudicial colocado à disposição do poder público para a resolução dos conflitos de interesse público, sobretudo, no sentido de superar dogmas que colocam o Poder Judiciário como a única arena de solução de conflitos possível, sobretudo, para a Administração Pública como parte litigante, a exemplo do princípio da indisponibilidade.

Observam-se, assim, importantes iniciativas legislativas em busca de formas consensuais de resolução de conflitos que envolvam a Administração Pública, tais como a mediação, a conciliação e a arbitragem, na tentativa de reverter o cenário de alta litigiosidade hoje existente, até mesmo porque a eficiência também é um dever constitucional da Administração Pública. Ao mesmo tempo, a arena consensual deve ser considerada quando se busca produzir soluções mais adequadas aos litígios e controvérsias, menos dispendiosas e em menor tempo. Neste sentido, observa-se um movimento em direção aos meios consensuais, por meio da edição de leis, decisões, regramentos e enunciados inovadores, que privilegiam o consenso, inclusive com a participação da Administração Pública.

Nessa linha, levando em consideração um contexto judicial de alta litigiosidade, a concepção de efetividade do acesso à Justiça, o contemporâneo arcabouço jurídico de solução consensual de conflitos e as novas arenas de discussão recentemente criadas, o terceiro capítulo procura demonstrar casos concretos de êxito na obtenção de soluções de conflitos em ambiente extrajudicial com a participação da Administração Pública. Trata-se de casos práticos de arbitragem envolvendo a União, os quais demonstram como é possível encaminhar a solução de demandas complexas de altíssimo valor monetário, de forma célere e adequada, estabelecendo uma nova cultura de atuação da Administração Pública, voltada para a busca consensual e participativa de soluções negociadas, que logrem resolver os conflitos e as disputas de forma equânime, para além do contencioso judicial tradicional.

Assim, serão apresentadas outras “arenas” de resolução de conflitos envolvendo a Administração Pública, visando o acompanhamento, a orientação e o assessoramento, quanto ao emprego de mecanismos consensuais, que confirmem maior efetividade ao acesso à justiça.

Para tanto, a metodologia empregada foi desenvolvida numa abordagem hipotético-dedutiva, com a utilização da técnica documental e a bibliográfica para testar a hipótese, classificando-se, ainda, o estudo como pesquisa qualitativa.

## 1 - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ARENA JUDICIAL

O Estado brasileiro tem em sua arquitetura de Poderes a clássica divisão entre Legislativo, Executivo e Judiciário, sendo este último detentor da função de garantir a tutela de direitos individuais, coletivos e sociais, mediante a atuação e intervenção nos conflitos daí derivados (art. 5º, XXXV, CF 1988).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Poder Judiciário sofre um alargamento de suas funções, colocando-se mais em evidência na arena institucional e perante a sociedade em geral, muito em razão de ser a última seara para a busca e concretização de direitos sociais, igualmente, insculpidos na Constituição. Afinal, o Poder Judiciário e seu modo de funcionamento tem impactos sobre o desenvolvimento econômico e social do país, dada a sua importância como garantidor da efetividade dos direitos fundamentais (EIDT, 2017, p. 115).

Ocorre que ao longo das últimas décadas, o Judiciário tem experimentado uma significativa judicialização, o que se revela no crescimento exponencial do número de processos judiciais em tramitação.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a fim de diagnosticar o perfil de litigiosidade no Poder Judiciário, desde a sua criação pela Emenda Constitucional 45/2004 publica, anualmente, o Relatório Justiça em Números. De acordo com a última edição (CNJ, 2022, p. 106), o ano-base 2021 fechou com 77,8 milhões de processos em tramitação, dos quais a Justiça Estadual concentra 78,8% dos processos pendentes, a Justiça Federal 13,2% e os processos e a Justiça Trabalhista 6,7%.

Ainda, o Relatório Justiça em Número de 2022 (CNJ, p. 13) passou a contar o Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud), como fonte originária de obtenção de dados empíricos para a construção de seus principais indicadores, bem como, com a alimentação *on line* de painéis estatísticos, como o Painel de Estatísticas do Poder Judiciário,<sup>1</sup> o Painel dos Grandes Litigantes<sup>2</sup>, das Estatísticas Processuais sobre Direito à Saúde,<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Acessar em [<https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>]

<sup>2</sup> Ver em [<https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>]

<sup>3</sup> Ver em [<https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=a6dfbee4-bcad-4861-98ea-4b5183e29247&sheet=87ff247a-22e0-4a66-ae83-24fa5d92175a&opt=ctxmenu,currsel>]

Execução Civil<sup>4</sup> e Ações Coletivas,<sup>5</sup> o que permite um diagnóstico mais preciso acerca do perfil da litigância.

Para o que interessa a esta pesquisa, ao longo de quase duas décadas, os dados levantados pelo CNJ denotam uma expressiva e estável litigância da Administração Pública, em todos os setores públicos, municipal, estadual e federal. A análise dos dados revela que a litigância pública está caracterizada tanto pela alta concentração do poder público, tanto no polo ativo como passivo dos processos (litigante habitual), como também pela repetição de demandas relacionadas aos direitos fundamentais sociais, a exemplo de demandas da área da saúde e previdenciária. Ainda, é significativa a litigância na área tributária, que também se reflete sobre a execução de políticas públicas.

### 1.1 A Administração Pública como Litigante Habitual

Marc Galanter (2018, p. 69) reconhece que “o governo” é um tipo especial de jogador habitual (JH). Enquanto *repeat player* ou litigante habitual, a Administração Pública passa a usufruir do sistema de justiça de forma privilegiada, conhecendo com expertise o seu funcionamento e atuando nos processos em tramitação com as facilidades que os litigantes eventuais ou ocasionais não possuem (GALANTER, 2018, p. 45-46).

Nesse sentido, os litigantes habituais podem ter conhecimento prévio dos litígios que vão enfrentar e, com isso, são capazes de estruturar melhor o comportamento jurídico a ser desenvolvido, em especial, a partir do acompanhamento de milhares de julgamentos semelhantes, inclusive, valendo-se do conhecimento de especialistas muito bem remunerados, desfrutando de economias de escala que proporciona baixos custos iniciais e de administração. Além disso, o *repeat player* tem a oportunidade de desenvolver relações informais facilitadoras com os encarregados institucionais, inclusive, conseguindo adotar estratégias calculadas para maximizar o ganho relacionado a uma longa série de casos, mesmo quando

4

Ver

em

[<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoim2M3ZTM1NjMtYzNkYi00NTA5LTgxZjAtMWUwYjhhNjJjNDczliwidCI6ImFkOTE5MGU2LWM0NWQtNDYwMCIiYzVjLWVjYjY0NjZjQ5NyIsImMiOiJ9&pageName=ReportSection8a47d175b08d6edbe507>]

5

Ver em [<https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=1d54bc4d-81c7-45ae-b110-7794758c17b2&sheet=87f1a661-cf86-4bda-afe4-61dfc6778cd4&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>]

isso envolve o risco de perda máxima em alguns deles (GALANTER 2018, pp.49-50).

Em razão da habitualidade com que frequentam os tribunais, alguns atores sociais, dentre os quais se destaca o Estado, passam a ter certa vantagem em relação aos demais envolvidos em uma demanda, gozando de clara supremacia em termos de planejamento e economia de recursos, agregando, ainda, proveitos secundários, tais como uma aproximação com os membros das instâncias de decisão, diluição de riscos por maior número de casos e o teste de estratégias que possam garantir decisões favoráveis no futuro (CAPPELLETTI, GARTH, 1988, p.25).

Para Cappelletti e Garth (1988, p. 25-26), a mesma compressão pode ser extraída a partir dos chamados litigantes organizacionais:

Parece que, em função dessas vantagens, os litigantes organizacionais são, sem dúvida, mais eficientes que os indivíduos. Há menos problema em mobilizar as empresas no sentido de tirarem vantagens de seus direitos, o que, com frequência, se dá exatamente contra aquelas pessoas comuns que, em sua condição de consumidores, por exemplo, são mais relutantes em buscar o amparo do sistema judicial. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, P. 25-26)

A partir dessa análise, há uma posição de vantagem na configuração das partes em disputa. Contudo, é preciso investigar se essa vantagem processual, no caso do poder público, converte-se em benefício dos interesses que a Administração Pública representa.

Em 2011 e 2012, o Conselho Nacional de Justiça publicou, respectivamente, duas edições do Relatório “100 Maiores Litigantes”, com o objetivo de identificar os maiores litigantes habituais, sendo estes, pessoas jurídicas e entidades, e, a partir disso, adotar medidas específicas para a redução da litigância excessiva.

Enquanto a edição de 2011 considerou todos os processos do Poder Judiciário em tramitação até 31 de março de 2010, diga-se não baixados, definitivamente, a edição do Relatório de 2012 optou por metodologia diversa, utilizando como amostragem apenas os casos novos que ingressaram no Poder Judiciário no período específico de 01.01.2011 a 31.10.2011.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Em ambas as edições foram excluídos os processos criminais, militares e eleitorais, optou-se, também, pela exclusão do Ministério Público.

A tabela a seguir seleciona os 10 primeiros colocados, levando em consideração todos os processos em tramitação no Poder Judiciário até 31 de março de 2010.

**Figura 1: 100 Maiores Litigantes 2011**

Tabela 1 - Listagem dos 100 maiores litigantes contendo o percentual de processos em relação aos 100 maiores litigantes da Justiça.

Rank	Cem Maiores Litigantes							
	Nacional		Justiça Federal		Justiça do Trabalho		Justiça Estadual	
1	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	22,33%	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	43,12%	UNIÃO	16,73%	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	7,73%
2	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	8,50%	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	18,24%	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	6,41%	BANCO DO BRASIL S/A.	7,12%
3	FAZENDA NACIONAL	7,45%	FAZENDA NACIONAL	15,65%	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	5,29%	BANCO BRADESCO S/A	6,70%
4	UNIÃO	6,97%	UNIÃO	12,77%	GRUPO CEEE - COMPANHIA ESTADUAL DE ENERGIA ELÉTRICA	5,22%	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	5,95%
5	BANCO DO BRASIL S/A.	4,24%	ADVOGACIA GERAL DA UNIÃO	1,75%	BANCO DO BRASIL S/A.	4,82%	BANCO ITAÚ S/A	5,92%
6	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	4,24%	FUNASA - FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE	0,79%	TELEMAR S/A	4,31%	BRASIL TELECOM CELULAR S/A	5,77%
7	BANCO BRADESCO S/A	3,84%	INCRA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA	0,48%	PETROBRÁS - PETRÓLEO BRASILEIRO S/A.	3,80%	BANCO FINASA S/A	4,08%
8	BANCO ITAÚ S/A	3,43%	EMGEA - EMPRESA GESTORA DE ATIVOS	0,47%	FAZENDA NACIONAL	3,29%	MUNICÍPIO DE MANAUS	3,81%
9	BRASIL TELECOM CELULAR S/A	3,28%	IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS	0,47%	BANCO ITAÚ S/A	2,89%	MUNICÍPIO DE GOIÂNIA	3,76%
10	BANCO FINASA S/A	2,19%	BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL	0,39%	BANCO BRADESCO S/A	2,81%	BANCO SANTANDER BRASIL S/A	3,14%

Página 5 de 25

Fonte: Relatório 100 Maiores Litigantes 2011.

Os dados posicionam o INSS em primeiro lugar em todo o Poder Judiciário e também na justiça federal. Na justiça do trabalho, a autarquia previdenciária aparece em 2º lugar e na justiça estadual em 4º lugar.

O Estado do Rio Grande do Sul é o ente estadual mais litigante de forma isolada, eis que, posicionado em 6º lugar em todo o Poder Judiciário e em 1º lugar na justiça estadual do Rio Grande do Sul. Na lista geral, apenas no 33º lugar aparece a Fazenda Estadual de Pernambuco. No ranking da justiça estadual, a Fazenda Pública de Goiás aparece na 23ª posição (CNJ, 2011, p. 7).

Por outro lado, considerando-se os maiores litigantes por setor público<sup>7</sup>, especificamente com relação aos processos que tramitaram até março de 2010, a tabela a seguir destaca os entes federados antes mencionados nos seus respectivos setores:

### Figura 2: 100 Maiores Litigantes 2011 – 5 Maiores Litigantes por Setor Público

Tabela 3 - Listagem dos cinco maiores litigantes Nacionais por Setor Público.

Rank	100 Maiores Litigantes Nacionais por setor público					
	Setor Público Federal		Setor Público Estadual		Setor Público Municipal	
1	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	22,3%	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	4,2%	MUNICÍPIO DE MANAUS	2,0%
2	UNIÃO	7,7%	IPERGS - INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	1,1%	MUNICÍPIO DE GOIÂNIA	2,0%
3	FAZENDA NACIONAL	7,4%	FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL DE GOIÁS	0,5%	MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS	0,4%
4	FUNASA - FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE	0,4%	FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL DE PERNAMBUCO	0,4%	MUNICÍPIO DE APARECIDA DE GOIÂNIA	0,2%
5	IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS	0,2%	ESTADO DE PERNAMBUCO	0,3%	MUNICÍPIO DE AGUAS LINDAS DE GOIAS	0,1%
6	OUTROS	0,3%	OUTROS	1,3%	OUTROS	0,4%
	<b>PERCENTUAL TOTAL</b>	<b>38,5%</b>	<b>PERCENTUAL TOTAL</b>	<b>7,8%</b>	<b>PERCENTUAL TOTAL</b>	<b>5,2%</b>

Fonte: Departamento de Pesquisa Judiciárias/ CNJ.

Fonte: Relatório 100 Maiores Litigantes 2011.

A tabela a seguir posiciona o setor público federal como o de maior litigância, tanto na lista nacional como na Justiça Federal e do Trabalho, e, dentro os cinco maiores, somente na justiça estadual, notadamente em razão da competência, fica em 5º lugar. Aqui, já chama a atenção o posicionamento dos Bancos em primeiro lugar na justiça estadual.

### Figura 3: 100 Maiores Litigantes 2011 – 5 Maiores Setores por Justiça

Tabela 2 - Listagem dos cinco maiores setores por Justiça contendo o percentual de processos em relação aos 100 maiores litigantes da Justiça.

Rank	100 maiores Litigantes por Setor e Justiça							
	Nacional		Federal		Trabalho		Estadual	
1	SETOR PÚBLICO FEDERAL	38%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	77%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	27%	BANCOS	54%
2	BANCOS	38%	BANCOS	19%	BANCOS	21%	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	14%
3	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	8%	CONSELHOS PROFISSIONAIS	2%	INDÚSTRIA	19%	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	10%
4	TELEFONIA	6%	EDUCAÇÃO	1%	TELEFONIA	7%	TELEFONIA	10%
5	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	5%	SERVIÇOS	1%	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	7%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	7%

Fonte: Departamento de Pesquisa Judiciárias/ CNJ.

Fonte: Relatório 100 Maiores Litigantes 2011.

<sup>7</sup> As empresas públicas, e as sociedades de economia mistas, como pessoas jurídicas de direito privado, ficam de fora deste critério, de modo que foram categorizadas nos seus respectivos setores econômicos.

Já na segunda pesquisa realizada em 2012, a amostra relativa aos casos novos/ingressantes no ano de 2011 (de janeiro a outubro ) posiciona os seguintes maiores litigantes nas 10 primeiras colocações:

**Figura 4: 100 Maiores Litigantes 2012**



Tabela 3 - Listagem dos 100 maiores litigantes contendo o percentual de processos em relação ao total de processos ingressados entre 1º de Janeiro e 31 de outubro de 2011 no 1º Grau (Justiça Comum).

Ordem	Cem Maiores Litigantes no 1º Grau							
	Consolidado das três Justiças		Justiça Estadual		Justiça Federal		Justiça do Trabalho	
1	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	4,38%	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	3,09%	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	34,35%	CNA - CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL	0,72%
2	B.V. FINANCEIRA S/A	1,51%	B.V. FINANCEIRA S/A	2,04%	FAZENDA NACIONAL	12,89%	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	0,64%
3	MUNICÍPIO DE MANAUS	1,32%	MUNICÍPIO DE MANAUS	1,79%	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	12,71%	UNIÃO	0,56%
4	FAZENDA NACIONAL	1,20%	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	1,57%	UNIÃO	11,51%	PETROBRÁS - PETRÓLEO BRASILEIRO S/A	0,47%
5	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	1,17%	MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA	1,53%	ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO	2,01%	EBCT - EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS	0,36%
6	UNIÃO	1,16%	BANCO BRADESCO S/A	1,26%	RECEITA FEDERAL DO BRASIL	1,20%	BANCO BRADESCO S/A	0,31%
7	MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA	1,13%	BANCO ITAUCARD S/A	1,13%	IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS	1,19%	BANCO SANTANDER BRASIL S/A	0,28%
8	BANCO BRADESCO S/A	0,99%	BANCO ITAÚ S/A	1,07%	OAB - ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL	1,02%	VALE S/A	0,26%
9	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	0,95%	AYMORE CRÉDITO FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO S/A	1,06%	INMETRO - INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL	0,89%	BANCO DO BRASIL S/A	0,25%
10	BANCO ITAUCARD S/A	0,85%	BANCO SANTANDER BRASIL S/A	1,01%	CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE	0,71%	FAZENDA NACIONAL	0,24%

Fonte: Relatório 100 Maiores Litigantes 2012.

A pesquisa de 2012 mantém o INSS em 1º lugar na justiça federal e também na justiça estadual, ainda que, com atuação restrita em razão da distribuição da competência (art.109, parágrafo 3º da CF/88).

O Estado do Rio Grande do Sul mantém-se isolado, agora em 5º lugar no ranking nacional, uma vez que o próximo ente estadual, que é o Estado de Minas Gerais, aparece na 18ª colocação geral, e na 15ª colocação na justiça estadual, seguido do Estado de Pernambuco, em 16º lugar.

A partir do recorte dos dados dos processos envolvendo os setores públicos, tem-se os seguintes dez primeiros colocados, que estão dispostos a seguir:

## Figura 5: 100 Maiores 2012 – Setores Públicos



Tabela 1 - Listagem dos dez maiores setores contendo o percentual de processos em relação ao total ingressado entre 1º de janeiro e 31 de outubro de 2011 por Justiça.

Ordem	Setores dos Cem Maiores Litigantes							
	Total		Justiça Estadual		Justiça Federal		Justiça do Trabalho	
1	SETOR PÚBLICO FEDERAL	12,14%	BANCOS	12,95%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	83,19%	INDÚSTRIA	2,03%
2	BANCOS	10,88%	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	9,25%	BANCOS	9,60%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	1,84%
3	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	6,88%	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	4,85%	CONSELHOS PROFISSIONAIS	2,76%	BANCOS	1,78%
4	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	3,75%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	3,11%	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	0,56%	SERVIÇOS	1,44%
5	TELEFONIA	1,84%	TELEFONIA	2,38%	OAB	0,41%	COMÉRCIO	0,93%
6	COMÉRCIO	0,81%	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	0,93%	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	0,14%	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	0,86%
7	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	0,74%	COMÉRCIO	0,92%	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	0,06%	ASSOCIAÇÕES	0,80%
8	INDÚSTRIA	0,63%	INDÚSTRIA	0,44%	OUTROS	0,06%	TELEFONIA	0,60%
9	SERVIÇOS	0,53%	SERVIÇOS	0,42%	EDUCAÇÃO	0,04%	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	0,45%
10	CONSELHOS PROFISSIONAIS	0,32%	TRANSPORTE	0,18%	SERVIÇOS	0,02%	TRANSPORTE	0,40%

Elaboração: Departamento de Pesquisas Judiciárias/ CNJ.

Fonte: Relatório 100 Maiores Litigantes 2012.

A análise da litigância por setores demonstra que, levando em consideração todo o Judiciário Nacional no ano de 2011, afora os Bancos que aparecem em 2º lugar, o 1º, 3º e 4º lugares estão ocupados, respectivamente, pelos poderes públicos federal, municipal e estadual. Na justiça comum e na justiça trabalhista os percentuais se modificam, mas a presença dos referidos setores se mantém no ranking dos 10 maiores litigantes. Na justiça estadual, chama a atenção o setor público municipal assumindo a 2ª colocação na maior litigância dos casos novos/ingressantes no período de análise (posicionava-se em 3º lugar na pesquisa anterior).

É importante destacar que, apesar de distintos os critérios metodológicos adotados na primeira pesquisa (para os processos até março de 2010) e na segunda (processos novos do ano de 2011), os litigantes habituais do primeiro relatório mantiveram-se no ranking de maiores litigantes da segunda edição, sobretudo, com relação ao setor público.

Por outro lado, muito embora, este trabalho venha a concentrar-se sobre a litigância do poder público, não é possível deixar de mencionar a expressiva litigância das instituições financeiras nas duas edições da pesquisa, na justiça estadual, os Bancos chegam a ocupar o primeiro lugar.

De acordo com a avaliação de Karinne Emanuela Goettems dos Santos (2016, p.62), o avanço desse tipo de litigância também evidencia uma

postura de omissão ou recuo do Estado quanto ao controle e regulação da economia. Nas palavras de Boaventura de Souza Santos (2011, p. 24), “Muita da litigação que hoje chega aos tribunais deve-se ao desmantelamento do Estado social (direito laboral, previdência, educação, saúde, etc.)”. Afinal, tal qual já diagnosticado por Marc Galanter (2018, p. 57-58), “um sistema jurídico formalmente neutro em relação a ‘quem tem’ e a ‘quem não tem’ pode perpetuar e aumentar as vantagens do primeiro”.

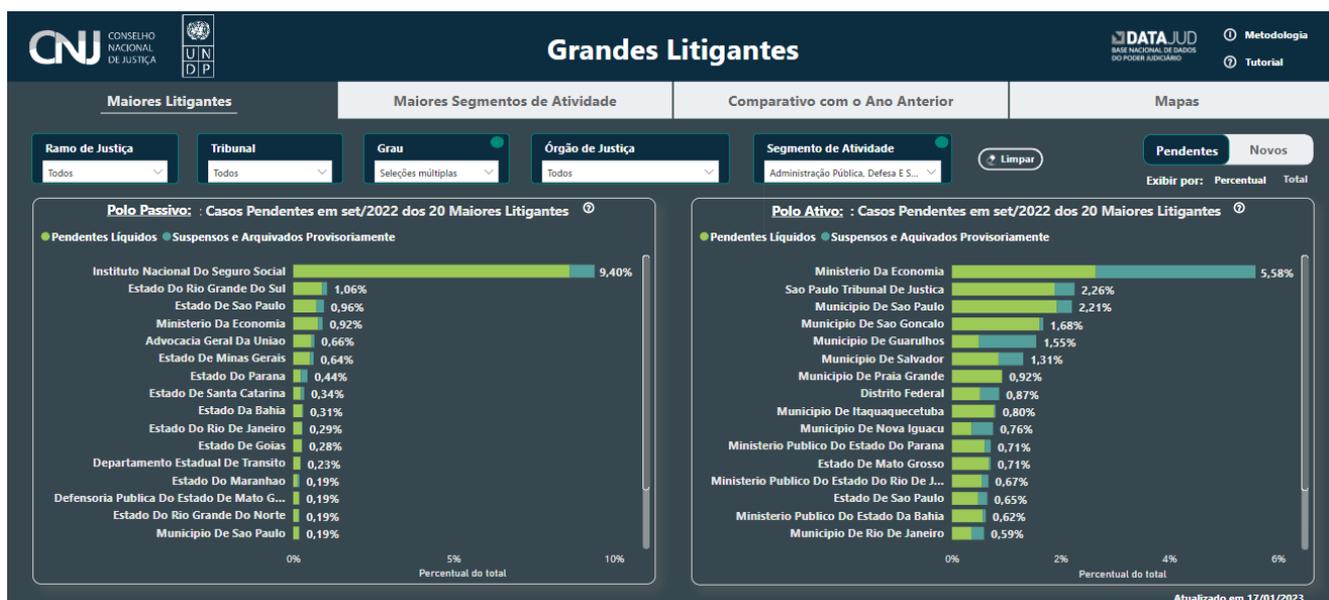
Depois das duas edições dos 100 Maiores Litigantes em 2011 e 2012, a pesquisa somente foi atualizada em 2022 quando, em agosto, o Conselho Nacional de Justiça lançou a primeira versão do **Painel dos Grandes Litigantes**, com o objetivo de auxiliar na identificação de padrões de litígio e, a partir disso, desenvolver políticas públicas de qualidade voltadas à desjudicialização de conflitos. Os dados do Painel foram incorporados ao Relatório Justiça em Números a partir da edição de 2022 (CNJ, p.32).<sup>8</sup>

No painel estão expostos os principais litigantes de seis tribunais da Justiça Estadual, Federal e do Trabalho. As figuras abaixo retratam os dados atualizados até 17 de janeiro de 2023, os quais confirmam a permanência do poder público capitaneando a lista dos maiores litigantes no país.

---

<sup>8</sup> Na edição de 2022, o CNJ registra que a ferramenta está em fase de homologação para incorporar sugestões da magistratura e de servidores e servidoras dos órgãos do Judiciário. No momento, os dados disponíveis decorrem do TJRN e do Distrito Federal (TJDFT), dos tribunais federais da 2ª (TRF2) e da 4ª Região (TRF4); e dos tribunais do Trabalho da 12ª (TRT12) e da 22 (TRT22).

**Figura 6: Painel dos Grandes Litigantes – Maiores Litigantes**



Fonte: CNJ - Painel Grandes Litigantes.

## 1.2 Os litígios públicos em espécie

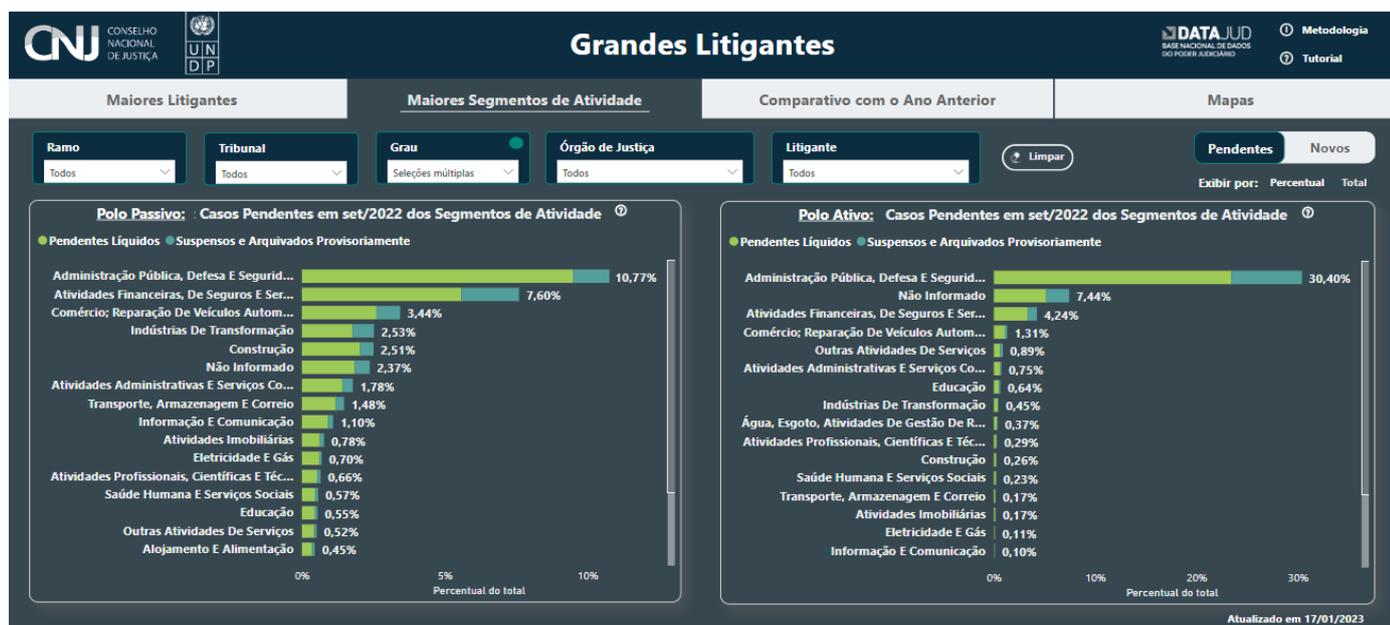
Os Relatórios 100 Maiores Litigantes de 2011 e 2012 não trouxeram informações relativas às demandas ou aos assuntos mais recorrentes, informações estas, que somente passaram a ser coletadas e publicadas a partir do “Relatório Justiça em Números” de 2015, relativos ao ano-base de 2014. Em sessão específica sobre o quadro da litigiosidade, o Relatório passou a divulgar as demandas mais frequentes no Poder Judiciário, levando em consideração o assunto (temas), e a classe (Direito Processual Civil, etc.).

Conforme demonstrado anteriormente, de acordo com o Relatório Justiça em Números, de 2022, o Poder Judiciário fechou o ano de 2021 com 77,8 milhões de processos em tramitação, dos quais quase 80% do acervo encontra-se na Justiça Estadual (78,8%), seguindo em menor número da Justiça Federal, (13,2%) e da Justiça Trabalhista (6,7%) (CNJ, 2022, p.106), razão pela qual a Justiça Federal merece uma atenção especial.

Além de representar o maior acervo de processos, a justiça estadual é a mais afetada pelo número de execuções fiscais (86% do total de processos de execução correspondem à execução fiscal) (CNJ, 2022, p.171). Já a Justiça Federal, por sua vez, naturalmente pela sua competência, concentra as demandas previdenciárias, logo seguidas pelas demandas do contencioso tributário.

Esse perfil de litigância também pode ser confirmado pelos maiores segmentos de atividade em litígio, que coloca em primeiro lugar o segmento **Administração Pública, Defesa e Seguridade Social**, tanto no polo ativo como no polo passivo, conforme o Painel Grandes Litigantes:

**Figura 7: Painel Grandes Litigantes – Maiores Segmentos de Atividade**



Fonte: CNJ - Painel Grandes Litigantes.

O ranking acima também registra as atividades inerentes à Saúde Humana e aos Serviços Sociais, com 0,57% no polo passivo, e a atividade de Educação, com percentual de 0,55%. Já no polo ativo, os mesmos temas aparecem no painel com 0,23% e 0,64% respectivamente.

Conjugando tais informações, serão pormenorizados a seguir o contencioso previdenciário e o contencioso tributário, bem como os dados relativos à judicialização da saúde, uma vez que trazem demandas que revelam a presença marcante da Administração Pública na análise da litigiosidade.

### 1.2.1 A litigiosidade na área previdenciária

Observando-se os dados coletados dos Relatórios Justiça em Números, publicados de 2015 a 2022, é possível constatar a presença

marcante do INSS a partir do elevado quantitativo de processos, que tem por objeto a concessão de benefícios previdenciários, que oscilam nas posições dos cinco primeiros lugares entre os benefícios de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, por idade e por tempo de contribuição.

O Relatório de 2022 (CNJ, 2022, p. 276) mantém essa expectativa para os Juizados Especiais Federais, que recebem o maior número de casos novos justamente na área previdenciária.<sup>9</sup>

Ainda com relação às demandas mais recorrentes, além de indicar os maiores litigantes a partir de agosto de 2022, o Painel Grandes Litigantes também destaca os segmentos e temas de maior atividade. Em primeiro lugar, aparece o segmento Administração Pública, Defesa e Seguridade Social. No polo passivo, tal atividade está registrada em 10,77% dos casos. Já no polo ativo, esse segmento consta em 30,40% dos casos.

### **1.2.2 O impacto dos processos de execução fiscal sobre a litigiosidade**

O Relatório Justiça em Números do CNJ tem destacado, nos últimos 20 anos, o número expressivo de processos de execução que tramitam no Poder Judiciário, bem como a sua contribuição para a manutenção da alta taxa de congestionamento dos processos.<sup>10</sup>

Em apuração realizada sobre os dados da litigiosidade dos Relatórios de 2004 a 2014,<sup>11</sup> concernentes à justiça estadual de 1º grau, Karinne Emanoela Goettems dos Santos (2016, p. 50) afirma que:

Não obstante as modificações das variáveis de pesquisa a partir do ano de 2009, ao distinguir os números dos processos criminais de não criminais, bem como os processos de conhecimento dos processos de execução, é possível verificar ainda uma constância da taxa de congestionamento com relação aos percentuais dos exercícios anteriores, com destaque para os processos de execução, que apresentaram, na evolução dos anos-base de 2009 a 2013, altas taxas de congestionamento que orbitaram na faixa de 90%. (SANTOS, 2016, p. 50)

---

<sup>9</sup> Para o ano-base de 2020, é importante retratar a judicialização dos pedidos de Auxílio Emergencial, cujos processos passaram a figurar na lista dos cinco assuntos mais recorrentes do Juizado Especial, em razão da pandemia Covid-19.

<sup>10</sup> De acordo com o CNJ (2022, pp.103-104), Taxa de Congestionamento é o indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados).

<sup>11</sup> Os dados partem do ano-base 2003, já que cada Relatório é publicado levando em consideração os dados levantados no ano-base anterior.

Ao final, segundo Karinne Santos (2016, p.53), para o período de amostra analisado (2004-2014), nenhuma modificação ocorreu na tramitação dos processos judiciais da jurisdição estadual de primeiro grau, no “mesmo período em que as reformas processuais foram sendo gradativamente implantadas e operadas, a partir do impulso dado pela Emenda n. 45”, ou seja, as reformas processuais do início dos anos 2000, que modificaram, em especial, os ritos de execução, não se conseguiram trazer, de fato, maior efetividade à tramitação dos processos.

O último Relatório Justiça em Números de 2022 (CNJ, p.164) confirma essa constatação. No capítulo sobre Gestão Judiciária, o Relatório destaca o “Gargalo da Execução”, no qual se observa que **os casos pendentes de execução** apresentaram uma tendência de crescimento do estoque entre os anos de 2009 e 2017 e permaneceram quase que estáveis até 2021.

Do total dos processos de execução em estoque, **65% correspondem à execução fiscal**, o que marca a presença da Administração Pública na litigância do polo ativo (CNJ, 2022, p.171).

O maior impacto da execução fiscal está na justiça estadual, seja porque é a justiça com o maior acervo (quase 80% de todo o Poder Judiciário), seja pelo grande volume de execuções fiscais pendentes (86% de todo o Poder Judiciário).<sup>12</sup>

A classificação por assunto na justiça estadual registra o assunto **Direito Tributário – dívida ativa** no ranking dos cinco mais recorrentes. Aparece, em 3º lugar nos Relatórios Justiça em Números de 2015 (p. 98), de 2016 (p. 141), de 2017 (p. 167) e de 2018 (p. 180). No Relatório de 2019, tal assunto desaparece do ranking e reaparece em 3º lugar no Relatório de 2020 (p. 238), bem como ocupa o 5º lugar no Relatório de 2021 (p. 273) e, finalmente, está em 4º lugar no último Relatório Justiça em Números de 2022. De acordo com o último Relatório (2022, p. 276), a maior recorrência refere-se a crédito tributário inscrito em dívida ativa (execução fiscal) e cobrança de IPTU.

---

<sup>12</sup>A Justiça Federal responde por 14% e a Justiça do Trabalho por 0,2% (CNJ, 2022, p.171).

Levando em consideração o acervo total de primeiro grau (conhecimento e execução) de cada ramo da justiça, a Justiça Estadual concentra 39% de execução fiscal do total de seu próprio acervo.

Na Justiça Federal, os processos de execução fiscal correspondem a 42%, índice muito próximo (enquanto na Justiça do Trabalho, e na Justiça Eleitoral essa proporção fica apenas em 1%) (CNJ, 2022, p. 171).

O grande volume de processos de execução fiscal acaba por resultar em uma alta taxa de congestionamento. A título de comparação, na justiça estadual, o TJSP está em primeiro lugar com um congestionamento de 91,5% nos processos de execução. O TJRS vem logo em 2º lugar, com 86% de congestionamento. Já na justiça federal, a maior taxa de congestionamento é do TRF3, com 92,8%. O TRF4 está em 4º lugar, com 75% de taxa de congestionamento dos processos de execução (CNJ, 2022, p. 169).

Os dados, portanto, marcam a presença do Estado na litigância do polo ativo e, nesta condição, sua negativa colaboração com a alta taxa de congestionamento na média de 90% (CNJ, 2022, p.171). Essa média mantém a estabilidade do congestionamento dos processos de execução fiscal desde o início dos anos 2000.

Por fim, importante registrar também que, em 2022, o CNJ publicou o Relatório **Sistematização do Diagnóstico do Contencioso Tributário Nacional**, com o objetivo de monitorar e buscar possíveis soluções para o contencioso tributário. De acordo com o Relatório (2022 Tributário, p. 89),

a cobrança de créditos tributários por meio de execução fiscal, além do elevado tempo de tramitação processual, possui baixíssima eficácia, considerando tanto o ínfimo percentual de débitos garantidos quanto o pequeno índice de extinção da execução pela satisfação do débito nos casos em que ocorre a indisponibilidade de bens, de forma que esta, sim, pode ser considerada uma das causas do elevado contencioso judicial tributário.(RELATÓRIO TRIBUTÁRIO, 2022, p. 89)

Observa-se, assim, que a presença da Administração Pública na arena judicial é, além de expressiva, paradoxalmente inexpressiva com relação aos resultados eficazes que deveriam ser obtidos em razão de tamanha litigância. Neste sentido, de acordo com Elisa Eidt (2017, p. 118), o próprio Estado contribui para a ineficiência do sistema de Justiça quando utiliza de maneira excessiva o ambiente judicial para dirimir suas controvérsias, criando, assim,

um problema que pode ser considerado como estrutural dentro da Administração Pública.

### 1.2.3 A litigiosidade na área da saúde

O Relatório Justiça em Números não especifica, no que se refere ao assunto, o quantitativo de demandas na área da saúde, mas o CNJ mantém pesquisa à parte relacionada a esta matéria, no **Painel da Judicialização da Saúde**.<sup>13</sup> No momento, a pesquisa disponibiliza, de forma *on-line*, os dados relativos aos anos de 2020, 2021 e de processos até julho de 2022.

O referido painel chama a atenção para os dados relativos aos planos de saúde, cujos novos processos superam, de forma isolada, os litígios relativos a medicamentos ou tratamento médico-hospitalar em todos os anos sob análise. A saúde suplementar supera, portanto, a litigiosidade relativa à saúde pública, e denota seu impacto sobre a litigiosidade relacionada ao assunto “Obrigações/Espécies de Contratos” na justiça estadual, que é um dos assuntos mais recorrentes na justiça estadual em todos os Relatórios publicados entre 2015 e 2022, oscilando, inclusive, entre os primeiros lugares. Notadamente é um tema/assunto enfrentado pelo poder público de forma recorrente.

Da mesma forma, destaca-se do Painel Saúde o indicador “Litigiosidade”, no qual se observa o baixo índice de autocomposição. De 318 mil processos novos que ingressaram em 2021, apenas 11 mil processos receberam sentenças homologatórias de acordo.

Ainda, em 2021, o CNJ publicou o Relatório **Judicialização e Sociedade: Ações para acesso à saúde de qualidade**, que sinaliza para a alta sucumbência da Administração Pública nas ações de saúde (CNJ Saúde, 2021, p. 119): 70% das ações, em média, são julgadas procedentes, de 15 a 20% parcialmente procedentes e entre 10 a 15% improcedentes.

O Relatório está embasado, ainda, em pesquisa aplicada junto às secretarias de saúde dos entes federados. Quando questionados sobre sugestões para aperfeiçoamento de demandas e interlocução interinstitucional,

---

<sup>13</sup> Painel da Judicialização da Saúde. Ver em <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=a6dfbee4-bcad-4861-98ea-4b5183e29247&sheet=87ff247a-22e0-4a66-ae83-24fa5d92175a&opt=ctxmenu,cursel>

restou evidenciada a indicação pela necessidade de espaço para diálogo entre os diversos atores envolvidos no processo de judicialização, tanto no âmbito judicial como extrajudicial (CNJ Saúde, 2021, p. 120).

Nessa mesma linha, a II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovida pela Justiça Federal em 2021, publicou o Enunciado nº 188, que recomenda o uso da mediação em conflitos e controvérsias sanitárias de saúde pública.

### **1.3 As varas especializadas da Fazenda Pública**

De acordo com o Relatório Justiça em Números de 2022 (CNJ, 2022, p.231), na justiça estadual, 65,6% das comarcas constituem-se em vara única ou de competência exclusiva cível ou criminal. As demais comarcas possuem varas com competências específicas, que atuam ou na forma exclusiva ou cumulativa com outras especializações, dentre as quais as Varas e Juizados especializados em processos da Fazenda Pública.

E são justamente as varas exclusivas de execução fiscal ou Fazenda Pública aquelas que apresentam os maiores índices de litigiosidade, com 69% do total de processos de execução fiscal em tramitação na Justiça Estadual e com 89% de taxa de congestionamento, a maior taxa de congestionamento entre as competências especializadas.

Cappelletti e Garth (1988, p. 162), a partir dos dados levantados pelo Projeto Florença, apresentaram ressalvas com relação à introdução de órgãos e procedimentos especiais para todos os tipos de demandas, na medida em que “a proliferação de tribunais especializados pode tornar-se uma barreira ao acesso efetivo” e resultar em uma “litigação parasitária”. Além disso, o juiz especializado pode tornar-se muito isolado e desenvolver uma perspectiva demasiado estreita (CAPPELLETTI, GARTH, 1988, p. 163).

No caso do Brasil, o Relatório Justiça em Números conclui que a existência de varas especializadas não contribui para a efetividade da justiça. Primeiro, porque 68,9% dos processos pendentes de execução fiscal estão nas varas exclusivas (CNJ, 2022, p. 235) e, segundo, porque os processos de execução fiscal que tramitam tanto em varas únicas como em varas exclusivas mantêm a mesma taxa de congestionamento, nos altos patamares em torno 90% (CNJ, 2022, p.236).

Em 2020, o CNJ publicou a **Pesquisa de percepção dos magistrados, servidores e advogados quanto à especialização de varas por competência e a unificação de cartórios judiciais**, cuja metodologia consistiu na aplicação de questionário a magistrados, servidores e advogados acerca do funcionamento das unidades especializadas.

Nos aspectos gerais, de acordo com a pesquisa (CNJ, 2020, p.15), com relação à **compreensão dos temas jurídicos**, foi observada uma “melhora” nas varas especializadas, em comparação com unidades judiciárias não especializadas. Nesse sentido é a percepção para 92,7% dos magistrados e 84,4% dos servidores. Essa margem também foi observada nos quesitos **capacitação e qualificação**, para o qual 93,2% dos magistrados e 83,7% dos servidores entendem que estes elementos são, positivamente, influenciados pela especialização de varas.

Para o fim a que se destina este trabalho, da pesquisa em questão destaca-se o indicador **Resolução dos conflitos por métodos consensuais** (CNJ, 2020, p. 17), para o qual a existência da vara especializada melhora para apenas 62% dos magistrados, 60% dos servidores e 46% dos advogados. Para cerca de 28% dos magistrados, 22% dos servidores e 39% dos advogados, a vara especializada em nada afeta a resolução consensual de conflitos.

Logo, a organização do Judiciário frente à litigiosidade da Administração Pública ainda não encontrou medidas adequadas para a sua contenção. A própria Administração Pública é a grande responsável pela ineficácia do sistema de justiça, diante da repetição de processos de interesse público e da sua presença marcante no polo ativo e passivo de demandas. Ainda, as varas especializadas parecem não ser a opção correta para o tratamento dos litígios envolvendo a Administração Pública.

Assim, o cenário da litigiosidade envolvendo a Administração Pública sinaliza para a necessidade de se pensar novos paradigmas de solução de conflitos, razão pela qual a efetividade de acesso à justiça também deve comprometê-la. Ademais, nas palavras de Elisa Eidt (2018, p. 133), “toda a atuação administrativa deve voltar-se para o atendimento máximo dos interesses da sociedade, sob pena de tornar sem efeito a própria razão de existir do Estado” (ELISA EIDT, 2018, p. 133).

#### **1.4 - A busca pela efetividade no âmbito do acesso à justiça**

O acesso à Justiça é um direito fundamental de caráter social e considerado por Cappelletti e Garth (1988, p.12) como o mais básico dos direitos humanos, tendo em vista que nenhum outro direito, por mais fundamental que seja, poderá ser exercido e reivindicado se não existirem mecanismos adequados e igualitários.

No entanto, o acesso à Justiça ainda é marcado por barreiras na sua efetivação, e não são poucos os obstáculos econômicos, sociais ou culturais que, em conjunto ou isoladamente, acabam por obscurecer a forma como se discute e se busca a Justiça. A superação dessas dificuldades requer ampliação não apenas dos caminhos de acesso, mas também da compreensão adequada acerca do conceito de acesso à Justiça.

O sistema de justiça deve propiciar universalmente os meios para que se possa criar um ambiente jurídico favorável e equilibrado, no qual a busca por direitos seja exercida de maneira plena, e, mais importante, que tal ambiente realmente esteja ao alcance de todos, sobretudo, aos mais vulneráveis, sem que se verifiquem barreiras econômicas e sociais. O perfil da litigância habitual afeta essa premissa básica de igualdade.

A partir dessa compreensão, o enfoque sobre o acesso à justiça deve partir da premissa básica de que as técnicas processuais servem a funções sociais, que as cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser consideradas e que a regulamentação processual, que incluem alternativas ao sistema judiciário formal, afetam a materialidade da lei substantiva, o que significa dizer com que frequência, em benefício de quem e com que impacto social ela é executada (CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p. 12).

Partindo da premissa de que o acesso à justiça deve partir da garantia de que o cidadão poderá exercê-lo por mecanismos que proporcionem igualdade de condições entre as partes, a uma o Estado deve ser o guardião desta garantia, promovendo todos os meios para a sua efetivação e, a duas, o acesso à Justiça não pode depender tão somente da atuação estatal para ser efetivada, sendo necessária a “valorização de experiências e estratégias que fomentem a aproximação entre a justiça e a cidadania” (SANTOS, 2011, p. 71).

De outro lado, o direito de acesso aos tribunais – seja de que natureza for - é considerado como a verdadeira concretização do princípio estruturante do estado de direito, tanto que é reconhecido tal acesso como um direito humano, encontrando previsão nos artigos 8º e 10º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), de 10 de dezembro de 1948 (ONU 1948); passando por importantes pactos internacionais de defesa de direitos civis e políticos como o PIDCP, de 16 de dezembro de 1966, ratificado pelo Congresso Nacional do Brasil em 12 de dezembro de 1991 (BRASIL, 1991), e pela Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica – da qual o Brasil é signatário desde 1992 (BRASIL, 1992), para, ao fim, restar presente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), a qual consagra a garantia de amplo acesso à jurisdição no art. 5º, incisos XXXV e LXXIV, que tratam dos direitos à inafastabilidade da jurisdição e à assistência judiciária integral aos necessitados.

Os diplomas legais anteriormente referidos foram todos produzidos logo após o término da Segunda Guerra Mundial, ocasião em que a humanidade, segundo Alencar Filho (2016, p.285) “promoveu um novo modo de interpretar o Direito, partindo do pressuposto da valorização dos direitos humanos, calcado em especial atenção ao princípio da dignidade da pessoa humana” o que, certamente, impactou os modelos de acesso aos tribunais até então em vigor, todos originados de uma concepção individualista própria dos Estados liberais burgueses, constituídos nos séculos XVIII e XIX, e que previa não ser necessária a intervenção estatal para dirimir conflitos, permanecendo esses inertes no sentido de proporcionar um verdadeiro acesso à justiça a todos, e agindo tão somente em caso de violação de direitos por outros, sem mencionar o fato de que a justiça, invariavelmente, somente estava disponível para quem pudesse pagar.

Assim, na tentativa de superar os principais obstáculos que impedem um efetivo acesso à Justiça, uma importante contribuição acerca do tema decorre da pesquisa conduzida por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, durante a década de 1970, no chamado Projeto Florença. A construção das três primeiras ondas renovatórias do sistema de Justiça propôs a transposição das dificuldades enfrentadas pelos sistemas de justiça pesquisados.

### **1.4.1 Do Projeto Florença ao *Global Access to Justice Project***

O Projeto Florença, idealizado e conduzido por Cappelletti e Garth na década de 1970, reuniu uma grande equipe multidisciplinar de advogados, antropólogos, economistas, cientistas políticos, sociólogos e outros profissionais com o intuito de comparar o sistema de assistência jurídica de mais de 30 países.

O resultado foi disposto em um tratado comparativo de cinco volumes, que evidenciou os mais diversos problemas e obstáculos enfrentados por aqueles que pretendem um efetivo acesso à Justiça, resultando, após a publicação em 1978, em um marco diferenciador do processo civil nos aspectos da assistência jurídica aos necessitados, do valor das custas e da busca por novas formas de resolução dos conflitos. A pesquisa ultrapassa a realidade dos países comparados e atinge o mundo jurídico como um todo em busca de soluções para a efetivação de direitos através da tentativa de afastamento da crença nos sistemas e nas instituições jurídicas tradicionais, com o desejo de tornar efetivos e não simbólicos os direitos dos cidadãos comuns.

Em uma primeira abordagem, o Projeto Florença apresenta três pontos críticos que foram considerados pelos autores como verdadeiros obstáculos a um efetivo acesso à Justiça, sendo que o primeiro pode ser identificado no valor das custas e no tempo de duração do processo. O segundo reside na capacidade das partes e no tratamento dos direitos difusos e coletivos. O terceiro é correlato a um novo enfoque e Justiça, com a proposição de novos métodos de solução de conflitos.

Referente ao primeiro obstáculo, podemos dizer que “a resolução de litígios, particularmente nos tribunais, é muito dispendiosa na maior parte das sociedades modernas” (CAPPELLETTI, GARTH, 1988, p.15), muito em razão do custo para manter a estrutura do Poder Judiciário, a qual demanda o pagamento dos salários dos Juízes e funcionários, a manutenção de prédios e de todo sistema de acompanhamento processual, criando-se, assim, uma poderosa barreira econômica para aqueles que pretendem buscar seus direitos e não possuem condições financeiras de arcar, por exemplo, com custas iniciais, afastando os indivíduos que não querem, ou não podem correr riscos

de ter que dispender valores para ver a sua causa julgada, especialmente em sistemas nos quais a sucumbência é imposta ao vencido, ou, ainda, é preciso arcar com honorários advocatícios antes mesmo de iniciar a ação ou ainda se faz necessário pagar honorários periciais no curso do processo.

A barreira dos custos também impacta diretamente as consideradas “pequenas causas” ou causas nas quais o valor discutido é tão ínfimo que a decisão proferida mediante a utilização dos processos judiciais tradicionais “podem exceder o montante da controvérsia, ou, se isso não acontecer, podem consumir o conteúdo do pedido a ponto de tornar a demanda uma futilidade” (CAPPELLETTI, GARTH, 1988, p.19), tanto que o projeto identificou uma correlação, na qual os custos a serem enfrentados na ação crescem à medida que se reduz o valor objeto da demanda<sup>14</sup>, o que, por certo, influencia na busca por meios universais de acessar a Justiça.

Dentro do aspecto relativo ao custo do processo, observa-se ainda o tempo como um fator que influencia decisivamente no aspecto financeiro da causa, a ponto de aumentar os custos para as partes e, ainda, pressionar os economicamente mais fracos a abandonar suas ações, ou a aceitar acordos por valores muito inferiores àqueles que efetivamente teriam direito (CAPPELLETTI, GARTH, 1988, p. 20), sem contar os índices de inflação de alguns países que podem ao final da ação, anular qualquer perspectiva de recomposição patrimonial dos indivíduos, fazendo com que o entendimento do que seja acesso à Justiça se esvaia em meio ao moroso tempo de tramitação da ação. Atualmente, no Brasil, a morosidade se reflete na taxa de congestionamento antes abordada e que compromete a efetividade do sistema.

O segundo obstáculo identificado no projeto diz respeito à “Possibilidade das Partes” e o fato de que uma gama de atores sociais usufrui de certos privilégios quando litigam, esses possuem maior capacidade para suportar os custos e o tempo da demanda e, sobremaneira, compreendem o sistema jurídico e as nuances de seus procedimentos e decisões. O Projeto Florença, no quesito referente à possibilidade das partes, identifica as

---

<sup>14</sup> Na época pesquisada, na Alemanha, por exemplo, as despesas para intentar uma causa cujo valor corresponda a US\$ 100,00, no sistema jurídico regular, estão estimadas em cerca de US\$ 150,00 no sistema do Judiciário regular, mesmo que seja utilizada apenas a primeira instância, enquanto os custos de uma ação de US\$ 5.000,00 envolvendo duas instâncias, seriam de aproximadamente US\$ 4.200,00 – ainda muito elevados, mas numa proporção bastante inferior ao valor da causa. (CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p. 19-20).

vantagens e desvantagens básicas de cada um dos litigantes enquanto peças da engrenagem processual.

A primeira vantagem, por certo, se refere à possibilidade econômica de cada indivíduo ou empresa, a medida que “pessoas ou organizações que possuem recursos financeiros consideráveis a serem utilizados têm vantagens óbvias ao propor ou defender demandas.” (CAPPELLETTI, GARTH, 1988, p. 21), o que gera uma disparidade entre os contendores, haja vista que um deles – aquele de maior poderio econômico – pode tanto pagar para litigar como esperar o desfecho da ação, mesmo que ela demore demasiadamente, sem contar os fatos relacionados à produção e apresentação de provas e ao próprio desenvolvimento processual, de modo que não se vislumbra uma “igualdade de armas” entre os litigantes.

Outro fator que se interliga com a capacidade financeira das partes é a capacidade ou aptidão para reconhecer um direito, o qual engloba muitos conceitos de educação, informação, meio social, personalidade, disposição psicológica e outros tantos aspectos individuais que podem criar uma barreira pessoal quase intransponível no momento de propor uma ação ou mesmo quando necessário apresentar uma defesa, que pessoas com um melhor nível de instrução tendem a se movimentar com maior facilidade no meio jurídico, em razão de entender como o mesmo funciona, ou em decorrência da assessoria integral de advogados particulares.

Quando se fala em aptidão para reconhecer um direito, podemos entender que aquela pessoa, por suas características sociais e culturais, ou não sabe que tem direito, ou não entende como buscá-lo, desconhecendo os serviços gratuitos de assistência judiciária, tais como a Defensoria Pública, ou, ainda pior, por não se entender “merecedor” de direitos, esse indivíduo não litiga, temendo as represálias ou mesmo nem cogita interpor uma ação, o que se vislumbra com muita nitidez aqui no Brasil, país no qual séculos de escravidão e colonialismo criaram o imaginário de submissão de uma classe social (pobres, pretos) em relação à outra (ricos, brancos), influenciando, assim, na inclinação dos indivíduos em busca de seus direitos mais básicos.

Afora os aspectos relacionados às características sociais de cada pessoa, temos ainda o fator psicológico que acompanha o desenrolar natural de um processo, eis que, “procedimentos complicados, formalismo, ambientes

que intimidam, como o dos tribunais, juízes e advogados, figuras tidas como opressoras fazem com que o litigante sintam-se perdido, um prisioneiro num mundo estranho.” (CAPPELLETTI, GARTH, 1988, p. 24), o que, certamente, vem a ser um obstáculo de relevante importância.

Finalmente, temos o terceiro obstáculo a um efetivo acesso à Justiça apresentado no Projeto Florença, o qual diz respeito aos problemas especiais dos direitos difusos e que demandam para sua solução uma estratégia de união entre os atingidos por uma lesão no intuito de superar o problema básico dos interesses difusos, qual seja de que “ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse coletivo, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar essa correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação” (CAPPELLETTI, GARTH, 1988, p.26). Decorre daí a necessidade de buscar soluções para, por exemplo, resolver os problemas ambientais ou relacionados ao consumidor que demandam a reunião das várias partes interessadas de modo que possam se organizar em busca de informações e planejamento comum de atuação.

Verifica-se em determinados casos que não é interessante intentar com ações individuais, pois a mesma não vai dar conta de proteger os interesses que são como dito, difusos, devendo para uma efetiva proteção a tais demandas que se intentem ações coletivas e, assim, se tenha a devida atenção por parte não só do Poder Judiciário, mas também dos órgãos governamentais, organizações empresariais, comunidade e até da mídia, conseguindo ao final o intento maior de proteção dos interesses fragmentados.

Ademais, segundo os autores, é temerário “confiar na máquina *governamental* para proteger os interesses públicos e dos grupos” (CAPPELLETTI, GARTH, 1988, p.28), sendo necessário que grupos privados se mobilizem na proteção dos interesses difusos, muitas vezes lesados em razão da atividade de grandes conglomerados industriais, comerciais ou financeiros ou até mesmo em razão da própria atuação estatal.

Portanto, diante dos obstáculos referentes a um efetivo acesso à Justiça descritos no Projeto Florença, cumpre destacar que nem sempre é fácil definir ou disponibilizar um ambiente satisfatório de resolução de conflitos, especialmente quando a população mais carente ou vulnerável, aquela que justamente tem mais dificuldades em acessar o sistema de Justiça, se depara com barreiras econômicas e procedimentais, o que acaba por obstaculizar, ou

simplesmente impedir a efetivação dos direitos mais básicos, dentre eles o próprio direito de acessar a Justiça em busca de direitos.

Igualmente, os obstáculos obedecem a um padrão no qual se acentuam as dificuldades para as pequenas causas e para os autores individuais, ou seja, os mais vulneráveis, e facilita para os litigantes organizados, habituais, os quais acabam por usar o sistema jurídico a seu favor, sendo necessário entender que as barreiras impostas se inter-relacionam e, para uma mudança bem sucedida, não é possível simplesmente eliminar os obstáculos sumariamente, um a um, sendo preciso que se reúnam várias soluções.

E, assim, foi apresentada no Projeto Florença uma série de três primeiras “ondas renovatórias” com a proposta de mobilizar os sujeitos para fazer valer seus direitos e, especialmente, indicando como fazê-lo mediante a adoção de medidas que eliminem ou mitiguem as barreiras anteriormente descritas, sendo uma das tarefas do presente trabalho a identificação da utilização de uma delas, ou todas, como salutar ao indivíduo quando no exercício da busca por direitos fundamentais.

Tal qual o estudo empreendido pelo italiano Mauro Cappelletti e pelo americano Bryant Garth, dentre outros juristas importantes sobre desafios, melhorias e inovações acerca de um universal conceito de Acesso à Justiça, o *Global Access to Justice Project* agora promove novas pesquisas em um número mais abrangente de países em todos os continentes do mundo, com novos parâmetros mais ecléticos e novas esperanças no sentido da concretização e modernização dos sistemas de justiça globais, sobremaneira em países emergentes como é o Brasil.

Imperioso ressaltar que o Brasil não participou do Projeto Florença empreendido na década de 1970, período conturbado de nossa democracia em razão da falta de liberdades, o que pode ter contribuído para que não houvesse “interesse” em uma participação mais ativa de nossos juristas, e, assim, muito provavelmente a comunidade jurídica do país só teve contato maior com as ideias ali desenvolvidas a partir de 1988, através da tradução e publicação do relatório contido na obra “Acesso à Justiça”. Atualmente, diversas entidades jurídicas da nação, tais como as Defensorias Públicas, Universidades Públicas e privadas e juristas se debruçam ativamente sobre a árdua tarefa de

apresentar através de dados concretos todas as dimensões – tanto teóricas como práticas – da problemática do acesso à Justiça em nosso país.

Portanto, tendo em mente que o Acesso à Justiça tem uma dimensão ligada à transformação social através da garantia de efetivação de direitos e, ao mesmo tempo, encerra outra dimensão relacionada aos procedimentos e a forma como estes mesmos direitos são buscados, cumpre desvelar no presente trabalho se a adoção pela Administração Pública de meios de autocomposição de litígios é uma maneira de proporcionar um novo enfoque de Justiça, conforme preconizado pela Terceira Onda renovatória e, com isso, promover certa atualização do conceito de Acesso à justiça, em consonância com o que foi ventilado pelo projeto Florença e pelo que vem sendo desenvolvido pelo *Global Access to Justice Project*.

#### **1.4.2 A Terceira Onda de Acesso à Justiça e sua relação com um novo paradigma de litigância da Administração Pública**

A chamada Terceira Onda Renovatória da Justiça, trabalhada pelos autores no Projeto Florença é por eles denominada de “o enfoque do Acesso à Justiça” e consiste na representação processual efetiva para as partes, incluindo a advocacia judicial e a extrajudicial, tanto por meio de advogados particulares quanto por intermédio de advogados públicos, trazendo uma reflexão sobre o conjunto de instituições, mecanismos práticos, servidores e procedimentos utilizados no processamento das ações. O terceiro movimento, portanto, refere-se a todas as melhorias que poderiam ser realizadas com o intuito de tornar os procedimentos mais adequados, tratando as técnicas expostas nas primeiras e segundas ondas como algumas das possibilidades de melhoria do acesso.

Para os autores, a representação judicial é de suma importância, mas o movimento de melhoria no acesso à Justiça exige uma abordagem mais ampla sobre procedimentos, o que exige uma nova perspectiva dos métodos de resolução de demandas e o sistema que o abriga: o Poder Judiciário. Tal perspectiva de mudança tem especial necessidade em razão da realidade jurídica que envolve os interesses dos grandes litigantes, tais como a Administração Pública e os grupos econômicos consolidados.

Não é outro entendimento dos autores, senão vejamos:

Inicialmente, como já assinalamos, esse enfoque encoraja a exploração de uma *ampla variedade de reformas*, incluindo alterações nas formas de procedimento, mudanças nas estruturas dos tribunais ou a criação de novos tribunais, o uso de pessoas leigas ou para profissionais, tanto como juízes quanto como defensores, modificações no direito substantivo destinado a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios. Esse enfoque, em suma, não receia inovações radicais e compreensivas, que vão muito além da esfera de representação judicial. (CAPPELLETTI, GARTH, 1988, p. 71).

Portanto, os autores sugerem adaptação do procedimento ao tipo de litígio e às partes que nele irão debater, posto que as demandas diferem em complexidade, em valores eventualmente discutidos ou mesmo em relação ao tempo de duração. Algumas causas exigem uma solução rápida enquanto outras podem e devem ter mais tempo para deliberações, isso tudo levando em consideração o fato de que as partes também carregam suas peculiaridades sociais e econômicas, umas possuindo maior poder de barganha ou de representação que outras, naquilo que é denominado de “Possibilidade das Partes”, aspecto que deve ser levado muito em consideração em um litígio, inclusive porque muitas vezes é mais adequado adotar uma solução consensual e extrajudicial para a demanda, ao invés de buscar a solução judicial tradicional.

Assim, o que os autores propõem na terceira onda renovatória é um novo olhar sobre o processo e o procedimento, jogando luzes sobre novas formas de resolução dos conflitos, retirando a exclusividade do Poder Judiciário, especialmente pelas dificuldades que o sistema de justiça enfrenta para dar resposta à sociedade que busca a efetivação de direitos.

De certo modo o Poder Judiciário, os entes federados e a própria sociedade vêm se movimentando em direção a uma nova ordem de resolução de conflitos, na qual a tônica é a consensualidade e a cooperação entre as partes, buscando, assim, o tratamento adequado dos litígios que tramitam na esfera judicial.

Neste sentido, é lapidar a posição de Kazuo Watanabe, como segue:

Vem se entendendo que o papel do Judiciário não se deve limitar à solução dos conflitos de interesses, em atitude passiva e pelo clássico método da adjudicação por meio de sentença, cabendo-lhe utilizar de todos os métodos adequados de solução das controvérsias, em especial os métodos de solução consensual, e de forma ativa, com organização e oferta de serviços de qualidade para esse fim. (WATANABE, 2018, p. 94).

E, indo além, pode-se dizer que romper com a tradicional judicialização de demandas, a fim de propiciar um ambiente equilibrado de forças, no qual se estabeleça uma interlocução visando resolver o conflito de forma consensual, tanto pode ser aplicado de forma judicial como em um ambiente extrajudicial, inclusive e em especial com a participação da Administração Pública.

Assim, importa demonstrar como a consensualidade, enquanto elemento da estrutura de resolução do litígio, pode servir para reestruturar a forma como são resolvidas as demandas, e não somente em relação às ações já ajuizadas, como também conflitos na fase pré-processual, evitando-se por essa forma a judicialização excessiva e muitas vezes desnecessária dos conflitos de interesses. (WATANABE, 2018, p. 95).

Os dados apontados no item anterior demonstram a necessidade de concretização de meios mais eficientes de solução de controvérsias, especialmente em relação à Administração Pública, de modo que se possa alcançar efetividade na prestação do serviço público através da resolução adequada de litígios.

Nessa linha, impõe-se uma nova dimensão jurídica com foco na transformação social e cultural de adoção de formas consensuais de resolução de demandas, tais como a conciliação, a mediação e a arbitragem.

E é na esteira de uma mudança cultural afeita ao sistema jurídico que Boaventura de Souza Santos destaca, na busca por uma transformação do sistema de Justiça, justamente o foco da terceira onda renovatória da justiça proposta por Cappelletti e Garth, a qual trata de meios adequados de resolução de conflitos em um ambiente extrajudicial, como uma solução a ser adotada, senão vejamos:

Na terceira vaga, o movimento de acesso à Justiça procura expandir a concepção clássica de resolução judicial de litígios desenvolvendo um conceito amplo de justiça em que os tribunais fazem parte de um conjunto integrado de meios de resolução de conflitos, o que inclui o que se convencionou chamar de ADR (resolução alternativa de litígios). (SANTOS, 2011, p. 49).

Como bem observado pelo Projeto Florença (CAPPELLETTI; GARTH, p. 139), os “litígios de direito administrativo” devem ser considerados como distintos na análise da litigiosidade, seja em decorrência da “justiça discricionária”, apontada pelo projeto como um problema durante a pesquisa,

seja pelo reconhecimento da desigualdade entre as partes litigantes postas em conflito, ou seja, de um lado o indivíduo e, de outro, os detentores do Poder Público, o que impõe, segundo os pesquisadores do Projeto, a necessidade de adaptação da máquina administrativa.

Inclusive, o ingresso de milhares de demandas no judiciário já havia sido percebido por Marc Galanter como pernicioso ao sistema de justiça como um todo, conforme segue:

Embora amplos públicos comprem boa parte da versão da “explosão de litigâncias” difundida por corporações, mídia e elites políticas, há uma percepção generalizada permanente de que o afastamento entre direito e justiça não é casual, sendo que favorece sistematicamente o rico e poderoso. Que aqueles com recursos financeiros e organizacionais superiores usufruam vantagens na litigância já foi constatado por muitos observadores — não apenas à esquerda — por um longo tempo. (GALANTER, 2018, p. 30).

É nesse contexto que o presente trabalho pretende se colocar. Tal qual proposto pela terceira onda renovatória de acesso à justiça, vislumbram-se importantes mudanças com relação aos meios consensuais de resolução de conflitos, incluindo o universo das ações que envolvem a Administração Pública.

Neste sentido, Elisa Berton Eidt bem pontua:

Nada mais desajustado seria o incentivo legislativo às soluções consensuais se o Estado dele restasse apartado, eis que detém a maior número de processos judiciais atualmente em tramitação na justiça brasileira. Revela-se que a finalidade última da estrutura estatal — bem servir à sociedade — muito mais a impulsiona em direção à resolução de conflitos na via administrativa do que repele, ao contrário do que dogmas aparentemente insuperáveis do direito público pareciam ordenar. (EIDT, 2017, p. 107)

Aqui reside a importância de se investigar como a utilização da conciliação, da mediação e da arbitragem nos litígios públicos pode proporcionar economia de recursos financeiros inerentes à máquina administrativa, se comparado com o ambiente judicial tradicional, trazendo não só efetividade ao sistema de justiça como também garantindo a eficiência da Administração Pública, princípio com o qual é constitucionalmente responsável (art. 37 da Constituição Federal de 1988), mas também no âmbito da resolução de conflitos.

### **1.4.3 A atuação da Administração Pública sob a perspectiva da terceira onda de acesso à justiça**

A busca por um sistema eficiente de acesso à Justiça tem por primado maior a resolução adequada de conflitos, o que passa necessariamente pela superação de paradigmas que colocam a jurisdição como a única arena de solução de conflitos possível, sobretudo para a Administração Pública como parte litigante.

Para tanto, inicialmente é preciso destacar que outras arenas de solução de conflitos em que os meios autocompositivos, então utilizados para a obtenção e consenso, não podem ser encaradas sob um viés utilitarista, para assim “desafogar o Poder Judiciário”. Não pretende o trabalho ora em curso analisar a consensualidade simplesmente como um instrumento de rapidez processual ou uma forma reducionista do número de litígios, mas sim tratando o consenso como meio essencial para que os litígios tenham uma solução apropriada ao caso posto em discussão, buscando a eficácia do sistema de justiça e a efetividade do acesso à justiça.

Inclusive, cumpre ressaltar que tanto a Emenda Constitucional nº 45 de 2004 (BRASIL, 2004) como a Resolução nº 125 do CNJ de 2010 (BRASIL, 2010), ao propalarem respectivamente a *duração razoável do processo* e o *tratamento adequado dos conflitos*, na prática, acabaram por desencadear um conceito enviesado dos meios consensuais, no sentido de que os problemas do Poder Judiciário somente seriam solucionados através da ampla utilização de meios consensuais e extrajudiciais de resolução de conflitos. Esse “utilitarismo do consenso” está equivocado e vai de encontro à concepção de acesso à justiça, que procura organizar modos adequados de resolução de conflitos de acordo com a sua natureza.

De certo modo, as modificações legislativas antes citadas acabaram por cumprir o papel de instrumentalizar no Brasil as reformas propostas no Documento Técnico nº 319, editado pelo Banco Mundial em 1993 (BANCO MUNDIAL, 1993), que apresentava elementos para reformas do setor judiciário na América Latina e Caribe, as quais nada mais eram que propostas visando o funcionamento de um Poder Judiciário mais “eficiente” somente do ponto de vista do setor financeiro e econômico, com a intenção de proporcionar um

ambiente célere de resolução dos contratos inerentes aos empréstimos de valores que aportavam na região à época.<sup>15</sup>

No entanto, a própria Resolução 125/2010 do CNJ deixa claro o objetivo de criar espaços consensuais para o tratamento adequado dos conflitos, o que, reflexamente pode acabar “deslocando” as demandas do Poder Judiciário para outros ambientes extrajudiciais ou do procedimento contencioso judicial para procedimentos consensuais.

É mais do que chegado o momento de se repensar a maneira como se utiliza o sistema jurídico e de se solucionar os litígios no Brasil, pois, atualmente a “cultura da sentença” é predominante no imaginário e no agir dos profissionais do sistema de justiça. Faz parte deste novo paradigma a perspectiva de uma estrutura que privilegia o diálogo e o consenso, seja no âmbito do Poder Judiciário, seja também em arenas extrajudiciais (WATANABE, 2018, p. 98), o que obviamente não pode excluir a atuação e o comportamento da Administração Pública.

Nesse aspecto, Elisa Berton Eidt pontua que delegar exclusivamente para o Judiciário a resolução de todo e qualquer litígio que envolve o Estado “torna igualmente ineficientes as demais funções estatais que não a jurisdicional, eis que vulneráveis às vicissitudes de um processo judicial que nem sempre se configurará na maneira mais eficaz de resolver o problema” (EIDT, 2017, p. 118).

Sob esse viés, muitas demandas envolvendo a Administração Pública sequer deveriam chegar ao Poder Judiciário, eis que teriam condições de debate e solução em outras arenas que não a judicial, posto que, de acordo com Kazuo Watanabe (2018, p. 97), a “própria sociedade, por suas instituições, organizações e pessoas responsáveis devem também organizar e oferecer os serviços adequados de prevenção e solução dos conflitos de interesses”.

De acordo com o mestre processualista, o acesso à Justiça pressupõe o alcance a uma *ordem jurídica justa*, na qual deve ser oferecida à população todos os mecanismos adequados para a solução dos conflitos de interesses, e não só a tradicional sentença, razão pela qual também na esfera extrajudicial

---

<sup>15</sup> Neste sentido, válidas são as contribuições deixadas por José Eduardo Faria por ocasião da aula aberta por ele ministrada junto ao PPGD/UFPEL, em maio e julho de 2021, disponível na página do Programa no Youtube.

deve haver a organização e o oferecimento de serviços de solução adequada de controvérsias (WATANABE, 2018, p. 97).

Assim, a perspectiva de soluções consensuais para demandas que envolvam entes públicos estabelece um novo patamar na relação Estado-Sociedade, afastando a protelação ao cumprimento de obrigações estatais alicerçadas na lentidão da tramitação processual que tanto frustra o cidadão que se vê obrigado a aguardar por “todas as instâncias judiciárias até ver seu direito atendido, com o risco de obtê-lo de forma insatisfatória ou até mesmo não cumprido” (EIDT, 2017, p. 119).

O modelo de tratamento dos litígios, através da excessiva dependência de decisões proferidas pela autoridade estatal e o desconhecimento de grande parte da população dos benefícios das decisões consensuais exige um grande projeto, que passa pelo envolvimento do Poder Público e todos seus segmentos, não somente os da área jurídica, como também de outros setores, em especial da área educacional (WATANABE, 2018, p.98).

Esse movimento que pretende colocar a Administração Pública em um novo paradigma de ambiente consensual na solução de conflitos já pode ser observado nos chamados processos estruturais, caracterizados pela presença de problemas complexos a serem dirimidos frente a diversos atores processuais (multipolaridade), exigindo do juízo uma flexibilidade no procedimento para adaptação ao caso concreto. Para tanto, a cooperação e o diálogo entre as partes litigantes é base fundante para a busca da efetividade do procedimento (DIDIER, ZANETI JR, 2020, p. 586).

Tal qual ocorre em um processo estrutural, a consensualidade pode ser buscada em outros procedimentos de menor complexidade, a exemplo do contencioso tributário, cujo resultado pode ser buscado por meio de negociação judicial ou extrajudicial, em menor tempo e com custo reduzido.

Por óbvio que alguns questionamentos surgem quanto à admissibilidade da utilização de mecanismos de autocomposição por parte da Administração Pública, a exemplo da indisponibilidade do interesse público. Contudo, esse questionamento não tem sido impedimento para países que tem buscado outras arenas de solução de conflitos de interesse público. Em março de 2021, o Instituto INSPER publicou o Relatório **Contencioso administrativo tributário federal - Uma análise comparativa entre Brasil e sete países**, que

expõe a utilização de mecanismos não adversariais de solução de disputas na área tributária por diversos países. De acordo com o referido relatório,

A possibilidade de transacionar créditos tributários foi constatada na Alemanha (exclusivamente no que diz respeito a questões de fato), na Itália (nas fases pré e pós-contenciosa), na França (excetuados os casos de repercussão criminal e comprovada má-fé) e nos Estados Unidos (judicial ou extrajudicialmente). A arbitragem tributária, por sua vez, é praticada em Portugal, na Itália e nos Estados Unidos. Na Argentina, foi instituído o acordo voluntário conclusivo “CVA”, de iniciativa do Fisco, previamente à instauração do litígio. O CVA pressupõe a criação de um órgão colegiado de conciliação composto por fiscais, ao qual caberá a elaboração de relatório detalhado recomendando a solução conciliatória ou sua rejeição. Assim como a Argentina, Alemanha, França, Itália e Estados Unidos também apresentam medidas voltadas a possibilitar a autorregularização pelos contribuintes em etapa prévia à formalização do auto de infração, sendo possível a realização de reuniões entre Administração tributária e contribuinte e, ou, a apresentação de defesa preliminar com as razões para a não constituição do crédito (INSFER, 2021, p. 6-7).

Também o nosso ordenamento pátrio vem se movimentando no sentido de estimular o consenso em procedimentos judiciais e extrajudiciais. Impulsionado pela Resolução 125/2010 do CNJ, é possível observar a organização de um sistema de Justiça multiportas no Brasil, o qual tem inspiração no modelo norte-americano de *alternative dispute resolution*.

Deste momento, é relevante destacar alguns diplomas normativos já plenamente em vigor, tais como a Lei nº 13.129/2015, que promoveu alterações na arbitragem, autorizando esse procedimento envolvendo o Poder Público.

Também o Código de Processo Civil alocou o consenso como norma fundante do processo em seu art. 3º, notadamente nos parágrafos §2º e §3º,<sup>16</sup> determinam que a solução consensual dos conflitos deve ser promovida, sempre que possível, e 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. Já no art. 8º,<sup>17</sup> o CPC estabelece, ao final, a observância da proporcionalidade, da razoabilidade, da legalidade, da publicidade e da eficiência. No mesmo diploma

---

<sup>16</sup> Art.3º [...] § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

<sup>17</sup> Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

legal, são destaques, ainda, o negócio processual do art. 190<sup>18</sup> e a audiência prévia do art. 334<sup>19</sup>. No mesmo ano de 2015, a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) passou a disciplinar o procedimento em âmbito judicial e extrajudicial.

Há que se fazer destaque, ainda, para algumas medidas de desjudicialização que estão em curso, a exemplo dos projetos de lei que pretendem deslocar o processo de execução para a esfera extrajudicial. O Projeto de Lei nº 6204/2019, em tramitação no Senado Federal, apresenta a proposta de execução extrajudicial para títulos judiciais e extrajudiciais, atribuindo ao tabelião de protestos o exercício das funções de agente de execução. Nessa mesma linha, o Projeto de Lei nº 4.257/2019, também em tramitação no Senado Federal, vai além e pretende alterar a Lei nº 6.830/1980 para desjudicializar a execução fiscal.

De qualquer forma, já se admite o protesto de Certidão de Dívida Ativa, depois da inclusão dos créditos da Fazenda como objeto de protesto, de acordo com a alteração da Lei nº 9.492/1997 (Lei de Protesto de títulos e dívidas) pela Lei nº 12.767 de 2012.

Apesar de esse compêndio legal dar amparo à utilização do consenso, a postura da Administração Pública se mostra ainda muito acanhada no ambiente dialogal. Mais recentemente, com foco nas demandas que envolvem direito tributário, o CNJ publicou a Recomendação nº 120/2021, que já no seu art. 1º “remenda” à magistratura o uso prioritário da solução consensual da controvérsia, estimulando a negociação, a conciliação, a mediação ou a transação tributária, extensível à seara extrajudicial.

Observa-se, assim, que as medidas implementadas até o presente momento não conseguiram impor maior efetividade na tramitação dos processos judiciais, tampouco são uma realidade para a Administração Pública, o que reforça a importância da concepção de acesso à Justiça sob o ponto de

---

<sup>18</sup> Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

<sup>19</sup> Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência.

vista da efetividade de procedimentos e da necessidade de superação de paradigmas no ambiente da solução consensual de conflitos, especialmente para os conflitos de natureza pública.

Afinal, se a otimização de recursos deve pautar a conduta do poder público, sobretudo para fazer frente à extensa lista de direitos e garantias constitucionalmente previstos, o uso exclusivo do contencioso para todo e qualquer conflito que envolve a Administração Pública viola o mandamento da eficiência (EIDT, 2018, p. 134). Logo, “uma interface direta entre órgãos públicos e aqueles que, por alguma razão, sentem-se lesionados, abre espaço para um resultado mais eficaz e econômico a todos envolvidos” (EIDT, 2018, p. 134).

|

## **2 - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM NOVO PARADIGMA NO CONTEXTO DO ACESSO À JUSTIÇA**

O cenário da litigiosidade no Brasil demonstra o quanto a própria Administração Pública contribui para a ineficiência do sistema de justiça ao atuar como um litigante habitual, e a importância de se modificar tal situação o mais rápido possível.

Assim, tomando por base a terceira onda renovatória da justiça, enquanto referencial na busca por um sistema eficiente de Justiça que prima pela resolução adequada de conflitos, é preciso avançar no sentido de superar dogmas que colocam o Poder Judiciário como a única arena de solução de conflitos possível, sobretudo para a Administração Pública como parte litigante.

Igualmente, deve-se observar que importantes iniciativas legislativas se descortinam buscando contemplar formas consensuais de resolução de conflitos, tentando com isso reverter o cenário de alta litigiosidade ao mesmo tempo em que produz soluções adequadas para as demandas.

### **2.1 – O Princípio da eficiência da Administração Pública**

O texto constitucional brasileiro prevê em seu artigo 37 que a Administração pública deverá obedecer aos seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo o último aquele o que mais guarda relação com os métodos consensuais de resolução de conflitos, eis que uma boa atuação administrativa está intimamente ligada à eficácia e à eficiência de seus atos e “toda a atuação administrativa deve voltar-se para o atendimento máximo dos interesses da sociedade, sob pena de tornar sem efeito a própria razão de existir do Estado.” (EIDT, 2017, p. 133).

O paralelo entre o princípio da eficiência administrativa e os métodos consensuais de resolução de litígios é bem apanhado pela professora Elisa Eidt, como se vê:

O alcance de uma Administração eficiente perpassa, conforme fundamenta o autor, pela adoção de atitudes preventivas, em que o Estado “na certeza de evento danoso, tem a obrigação de evitá-lo, desde que no rol de suas atribuições competências e possibilidades orçamentárias” (FREITAS, 2014, p. 119). Ou seja, é extremamente desvantajoso para o Estado aguardar a ocorrência do dano para então se adotarem as medidas cabíveis, sobretudo quando já é possível vislumbrar a sua magnitude. (EIDT, 2017, p. 134).

Prossegue a autora:

Este paralelo com a atuação nos processos judiciais é bastante proveitoso, resultando em um verdadeiro dever aos entes públicos de pôr fim a litígios, nos quais é possível visualizar o insucesso na defesa do ato administrativo em discussão. (EIDT, 2017, p. 135).

Pode-se, assim, concluir que a postura de busca pela Administração Pública por métodos adequados de resolução de conflitos é condizente com o princípio da eficiência do Poder Público, uma vez que proporciona uma razoável duração do processo e permite melhorias no sistema de acesso à justiça.

Agindo no sentido do consenso processual, a Administração Pública permitirá o encerramento antecipado do litígio, e evitará que incidam sobre o débito acréscimos moratórios decorrentes da morosidade do processo judicial; aliviando o Judiciário da sobrecarga, desnecessária, representada pelo julgamento de inúmeros feitos em que resta vencido o Poder Público.

## **2.2 - A necessária superação do dogma da indisponibilidade do interesse público**

Um importante aspecto acerca da utilização dos Métodos Adequados de Solução de Conflitos (MASCs) pela Administração Pública diz respeito à “indisponibilidade do interesse público” e sua relação com os chamados “bens e direitos indisponíveis”, os quais, por pertencerem à coletividade, não poderiam ser objeto de qualquer tipo de transação por parte do Poder Público (tal como já expresso pelo STF e pelo STJ), sendo que tal tema será mais bem desenvolvido ao longo dos tópicos seguintes.

Em especial, com relação à utilização da arbitragem pela Administração Pública, no momento, pode ser dito que apesar de permitida em leis, sobretudo algumas bem recentes, sua constitucionalidade ainda é objeto de reservas em alguns julgados do STF e do STJ.

No entanto, em parte o próprio STF já se manifestou sobre o tema em julgado de 2002, afirmando que “há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse” (BRASIL, 2002), de modo que a busca por soluções adequadas para a resolução de conflitos poderia ser considerada

como uns dos modos de atender ao interesse público e, como tal, os MascS não seriam inconstitucionais e poderiam ser adotados, talvez com reservas, para dirimir controvérsias que envolvam o Poder Público.

No mesmo sentido, manifesta-se Elisa Eidt, como segue:

A possibilidade de celebração de acordos pelo Poder Público tem a ver com o real sentido que a doutrina mais recente dá ao interesse público, uma vez que as vantagens abstraídas de uma solução consensual (agilidade, satisfação, economia, efetividade, cidadania) revertem em benefício da sociedade. Considerando que o Estado não é um fim em si mesmo, “não há interesse público em se procrastinarem pagamentos efetivamente devidos” (DALLARI, 2002, p. 5), eis que tal conduta em nada contribui para o aperfeiçoamento das funções do Estado e da sua relação com os cidadãos. (EIDT, 2017, p. 139).

Em síntese, o que se pretende demonstrar com o presente trabalho é que a grande inovação do uso dos MascS na Administração Pública reside no fato de que a sua adoção pode trazer para um ambiente de alta litigiosidade, como é o do Poder Público, conceitos de consensualidade que afastam aquela noção de “polos adversários”, quando em discussão interesses antagônicos, abrindo novo espaço para a convergência e, conseqüentemente, reduzindo a alta litigiosidade ainda dominante nas relações contratuais da esfera pública, cumprindo não só com o princípio da eficiência do serviço público, mas conferindo novo enfoque para o acesso à Justiça, no qual as resoluções de demandas ocorrem através de meios verdadeiramente adequados.

Para cumprir tal objetivo, o conceito de interesse público não pode ser considerado somente como um “escudo para fazer prevalecer a vontade da Administração Pública” e, assim, “impermeabilizar toda e qualquer conduta do estado em juízo”, devendo ele servir para “pautar uma conduta coerente com os valores fundamentais da Constituição Federal, de modo a incentivar a adoção de métodos consensuais como forma de concretizá-los e preservá-los”. (EIDT, 2017, p. 140-141).

A vinculação da Administração Pública ao texto constitucional pressupõe a redefinição de dogmas que sustentam o regime de Direito Público desde há muito tempo, os quais contribuíram para o afastamento de qualquer ato consensual envolvendo o Poder Público, razão pela qual relativizar o princípio da indisponibilidade do interesse público é condição primordial para a realização máxima dos direitos e garantias previstos constitucionalmente, o que necessariamente exige do Estado uma atuação próxima à sociedade despida

de qualquer concepção prévia acerca de qual interesse deve prevalecer. (EIDT, 2017, p. 133).

Inclusive, a lei da mediação (Lei nº 13.140/2015) dispõe expressamente, em seu art. 3º<sup>20</sup>, que podem ser objeto de mediação os direitos indisponíveis que admitam transação, sobretudo porque a transação não necessariamente implica renúncia de direitos e ainda pode conter a melhor, ou mesmo única, maneira de efetiva proteção e concretização de direitos.

Não é outro o entendimento da autora Elisa Eidt, senão vejamos:

Dessa forma, não há, em relação ao Poder Público, uma desautorização para que se utilize de métodos consensuais para a resolução de seus conflitos, eis que a vinculação ao interesse público permite, justamente, que se busque a maneira mais eficaz de se atingi-lo. Aliado a isso, igualmente não consta a reserva da jurisdição como condição de aperfeiçoamento dos atos administrativos, podendo o Estado se valer de soluções administrativas para dirimir suas controvérsias, com ou sem o auxílio de um terceiro. (EIDT, 2017, p. 144)

Portanto, diante do expressivo número de ações judiciais nas quais o Estado é parte torna-se inevitável o reconhecimento da Administração Pública como geradora de conflitos, e outras formas de solução podem ser adotadas para suas demandas, que não necessariamente o Poder Judiciário.

Ocorre então, certa “desmistificação” com relação ao caráter absoluto da indisponibilidade do interesse público como uma barreira intransponível em relação à possível negociação com o Poder Público, o qual veio a ser superado com a figura do contrato administrativo.

Da elaboração de contratos administrativos, a consensualidade com o poder público evoluiu para outras modalidades de atos e esta administração “concertada” e não mais impositiva irá se refletir na tomada de decisão (plebiscito, referendo, debate público, audiência pública, etc.), na execução de atos (concessões, permissões e autorizações de serviço público, consórcios, convênios, etc.) e, por fim, na solução de conflitos de forma consensual utilizando mediação, conciliação e arbitragem. (EIDT, 2017, p. 138).

Portanto, a relativização do princípio da indisponibilidade do interesse público quando a Administração pública celebra acordos é importante vantagem extraída de uma solução consensual, uma vez que agilidade,

---

<sup>20</sup> Art. 3º Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação.

economia e efetividade do serviço público revertem em benefício para a sociedade.

### **2.3 - As políticas públicas sob um novo ritual jurisdicional: a essência do PL 8058/2014**

O conceito de um efetivo acesso à Justiça é algo constantemente em expansão e certamente passa pela resolução duradoura, adequada, e com o menor custo possível das demandas afeitas às políticas públicas, o que exige uma nova ordem de atuação do Poder Judiciário em prol de resolver de forma estrutural tais conflitos com diálogo entre os poderes e sem ferir os princípios da Administração Pública.

Assim, em 2014 foi proposto o Projeto de Lei nº 8058/2014<sup>21</sup> que institui o processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário, tendo como escopo principal não a substituição do administrador pelo juiz, mas, sim, que se estreitem os laços entre o Poder Judiciário e o Poder Público visando à construção do consenso na formulação de comandos flexíveis e exequíveis em relação às políticas públicas (TEIXEIRA, 2014), especialmente aquelas afeitas aos principais pleitos por direitos sociais, tais como, p. ex., saúde, educação e moradia.

É sabido que se verifica uma expansão do direito e “tudo que é disciplinado pelo direito vai parar no Poder Judiciário numa eventualidade de ameaça ou violação” (WATANABE, 2017, p. 233), e, muito especialmente em relação aos direitos sociais, os quais foram sensivelmente ampliados, inclusive através de cartas constitucionais, muitas vezes sem a garantia da existência de recursos financeiros que possam concretizá-los, fazendo com que milhares de ações individuais sejam propostas em busca do cumprimento pelo Estado daquilo que é direito assegurado constitucionalmente.

Melhor dizendo, “esses direitos ou não são efetivamente implementados ou, embora implementados, não são cumpridos a contento ou de modo completo pelo Estado, o que gera conflitos sócio-jurídicos” (WATANABE, 2017, p. 233) que certamente precisão da intervenção judicial

---

<sup>21</sup> BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de lei 8058/2014. Relator Deputado Paulo Teixeira. Disponível em <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/687758>. Acesso em 04/07/2022. Proposta apresentada em 04/11/2014, atualmente encontra-se com parecer conclusivo na Comissão de Finanças e Tributação.

para sua solução; e pior, a solução posta pelo Poder Judiciário através de uma sentença individualizada interfere diretamente em questões orçamentárias e, por vezes, dificilmente tem o condão de solucionar a estrutura do problema.

Desta forma, o projeto de lei trabalha com duas ideias centrais: a *estrutural* com o objetivo de encontrar um expediente capaz de solucionar por completo o conflito e a *dialogal* através da participação ativa de todos os envolvidos, conforme disposto nas considerações gerais e proposta de substitutivo, cujo trecho segue transcrito:

A tutela jurisdicional adequada para os chamados conflitos de direito público, envolvendo a atuação do Poder Judiciário, no controle de políticas públicas, deve se servir de um novo processo, de natureza dialógica, com contraditório e cognição ampliada, servindo-se o magistrado da assessoria dos mais diversos expertos, e que acabe fixando aos demais Poderes ordens abertas e sucessivas, a serem cumpridas segundo planejamento a ser oferecido pela administração, aprovada pelo juiz e executado progressivamente, sob a fiscalização deste. (GRINOVER, WATANABE, LUCON, 2017, p. 610).

Mais ainda se justifica o projeto quando pensamos que os direitos sociais “não podem ser tratados, exceto em casos excepcionais, como se seguissem o mesmo padrão individualista em que se baseiam relações entre um credor e um devedor” (SILVA, 2017, p. 395), levando à conclusão óbvia de que os problemas somente poderão ser resolvidos através do diálogo institucional entre os Poderes e quando os direitos sociais forem pensados de forma global, desde a formulação de suas políticas até sua concretização.

No dizer de Virgílio Afonso da Silva “soluções simples, como a distribuição de remédios de forma desordenada, irracional e individualista, não irá contribuir para a real implementação dos direitos sociais no Brasil”. (SILVA, 2017, p. 395), podendo, talvez, o projeto de lei ora em tela contribuir de forma decisiva para que ocorram “mudanças estruturais na educação jurídica, na organização dos tribunais e, sobretudo, nos procedimentos judiciais, para que se passe a ser possível tratar os direitos sociais e sobre eles decidir de forma coletiva” (SILVA, 2017, p. 393).

A professora Susana Henriques da Costa comunga do mesmo entendimento quando refere que “a estrutura da litigância processual individual traz efeitos perversos no macro conflito” posto que as “as demandas individuais são reducionistas por essência e não permitem a discussão da política pública como um todo” e, assim, tais demandas individualizadas “têm apresentado

pequeno potencial transformador da realidade social macro (acesso à justiça substancial).” (COSTA, 2017, p. 463).

O projeto de lei contém em sua essência, justamente, a intenção de tratar os conflitos afeitos às políticas públicas e, portanto, aqueles que envolvem a Administração Pública, de forma estrutural e coletiva, eis que dentre os princípios a serem observados temos o da justiça social (inciso IV do art. 2º), o atendimento ao bem comum (inciso v, art. 2º) e a universalidade das políticas públicas (inciso VI, art. 2º), permitindo, assim, “trazer as complexidades e as contradições sociais para o equacionamento” buscando, dentro de uma limitação orçamentária, uma “decisão mais completa, rente à realidade, com maior legitimidade política”. (COSTA, 2017, p. 464).

O projeto ora em análise na Câmara dos Deputados encerra a ideia de uma “reforma estrutural” nas políticas públicas<sup>22</sup>, através de um tratamento coletivo para as demandas por direitos sociais, e o faz partindo da “premissa de que valores constitucionais não podem ser assegurados sem que sejam realizadas mudanças básicas nos arranjos institucionais e nas organizações sociais.” (COSTA, 2017, p. 465).

A proposta legislativa pretende atacar (i) a dispersão de interesses que se verifica quando as demandas por direitos sociais são levadas de modo individual ao Poder Judiciário e (ii) o problema da dificuldade de se executar comandos judiciais duradouros e universais em relação às políticas públicas, de modo que se possa repensar o rígido sistema processual e adequá-lo ao atual cenário, onde a interferência do Judiciário nas políticas públicas é uma realidade. (COSTA, FERNANDES, 2017, p. 377)

A técnica presente no projeto de lei vai de encontro à salutar democratização do processo, voltada a ampliar a participação da sociedade no Poder Judiciário, conforme disposto pela professora Suzana Costa:

A partir do momento em que o Poder Judiciário passa a decidir sobre direitos sociais e politiza sua atuação, é necessário incrementar os mecanismos de legitimação da decisão pela participação e oitiva dos grupos envolvidos, nem sempre incorporados à relação jurídica processual. (COSTA, 2017, p. 417).

---

<sup>22</sup> Art. 2º (...)

Parágrafo único. O processo especial para controle jurisdicional de políticas públicas, além de obedecer ao rito estabelecido nesta Lei, terá as seguintes características:

I – estruturais, a fim de facilitar o diálogo institucional entre os Poderes;

A crescente judicialização dos direitos sociais gera a necessidade de adaptação da técnica processual, sem a qual não será possível buscar soluções para os graves conflitos afeitos às políticas públicas que hoje existem.

E mais, o projeto também apresenta elementos de consensualidade como meio de resolução de conflitos, tanto que, de forma explícita, refere em seu art. 11º a possibilidade de utilização da arbitragem, da conciliação e da mediação como instrumento para dirimir o litígio, inclusive de forma extrajudicial, conforme segue:

Art. 11. As partes poderão, de comum acordo, submeter o conflito ao juízo arbitral, observado o disposto na legislação em vigor ou à mediação ou conciliação judiciais ou extrajudiciais.

§ 1º A qualquer tempo e em qualquer fase e grau do processo, a autoridade judiciária poderá propor às partes que se submetam à mediação ou conciliação, conduzidas por mediadores e conciliadores devidamente capacitados, nos termos da legislação em vigor.

Imperioso ressaltar que os “juízes encontram dificuldades em adotar uma postura menos imperativa e mais mediadora dos conflitos sociais” gerando, via de consequência, “decisões simbolicamente importantes, porém com pouco potencial de alteração da realidade social” (COSTA, 2017, p. 467), daí a importância de um projeto de lei que contemple meios estruturais, dialogais e consensuais de resolução de conflitos, especialmente tratando-se de demandas em busca da concretização de direitos sociais.

O projeto proporciona uma mudança procedimental que implica melhoria no acesso à Justiça, através de uma técnica processual mais dinâmica e que contempla a busca por soluções construídas entre os próprios atingidos pelo problema, de modo que a decisão levará em conta toda a complexidade envolvida na demanda.

Deve-se ressaltar que o acesso à Justiça tem uma dimensão substancial de transformar a sociedade pela efetivação de direitos e uma dimensão procedimental relacionada à ampliação, racionalização e controle do aparato (governamental e judicial) de realização dos direitos (COSTA, 2017, p. 450), exigindo da própria sociedade a procura por caminhos que possam garantir a reivindicação de direitos através de mecanismos mais efetivos e menos custosos.

Em que pese o projeto tratar de processo judicial e, aparentemente, dizer respeito tão somente a procedimentos aplicáveis dentro do Poder

Judiciário, devemos ter em conta que os mecanismos de autocomposição extrajudiciais estão presentes – vide artigo 11º - e, como tal, compõem o arcabouço posto à disposição em busca de soluções adequadas para o litígio.

O presente trabalho tem por escopo maior apresentar métodos autocompositivos postos à disposição da Fazenda Pública, como forma de dirimir conflitos de maneira mais célere, com menor custo e produzindo resultados duradouros e adequados ao caso posto em discussão.

Desta forma, é importante demonstrar de que forma os juristas, legisladores, julgadores, administradores e demais atores envolvidos na concretização de direitos pensam e agem em busca de soluções para os milhares de conflitos que atualmente estão em tramitação no Poder Judiciário, refletindo se a sentença realmente é o meio mais adequado para se alcançar os impactos substanciais e procedimentais inerentes a um verdadeiro acesso à Justiça.

Neste sentido, podemos trazer os ensinamentos da professora Susana Henriques Costa, como segue:

A constatação de que os impactos das decisões judiciais são mais complexos e transbordam a mera análise da potencialidade do Judiciário de resolver conflitos de forma definitiva, ainda, deve ser considerada na discussão e futuras pesquisas voltadas ao estudo dos limites da arena judicial como espaço de discussão de interesses públicos predominantes. (COSTA, 2017, p. 471)

A reflexão é importante, pois se existem projetos, leis, doutrinas e decisões que encampam a possibilidade de utilização de métodos autocompositivos pela Administração Pública dentro de um ambiente judicial no intuito de concretização de políticas públicas, então, nada mais natural que tais métodos de busca por soluções negociadas e mais adequadas ao caso concreto possam também ser utilizados pelos administradores em um ambiente extrajudicial.

Aliás, é imperioso que se diga que os métodos judicial e extrajudicial são complementares e jamais se pode entender que o Poder Judiciário deixará de ter o protagonismo decisório, até porque, em determinados casos não é possível ou vantajoso uma decisão negociada; o que se pretende demonstrar é o quanto se mostra interessante do ponto de vista do acesso à justiça utilizar métodos autocompositivos em uma arena extrajudicial para racionalizar custos,

efetivos e procedimentos em prol de decisões mais adequadas ao caso posto em debate, mesmo tratando-se da Fazenda Pública.

Não há que se negar que as decisões judiciais, sejam individuais sejam coletivas, representam um avanço na linha do acesso à Justiça (COSTA, 2017, p. 470), no entanto, como se depreende do atual contexto judicial brasileiro, apostar “todas as fichas” no Poder Judiciário tem se mostrado ineficaz para concretizar não só direitos sociais como também nublam o próprio mecanismo de busca por tais direitos, ou, em última análise, não se alcança um efetivo acesso à Justiça quando são propostas ações individuais buscando concretizar direitos sociais, pois, como visto, a decisão/sentença exarada não terá o condão de mudar a estrutura do problema.

Aqui, então, talvez resida o mérito do projeto em tramitação, posto que busque resolver *estruturalmente* os conflitos afeitos aos direitos sociais, e o faz conjugando a solução da controvérsia através de uma decisão judicial dita tradicional com a possibilidade de utilização de outras arenas para decidir o caso colocado em discussão.

No dizer do professor Virgílio “em um país no qual a separação de poderes é interpretada como sinônimo de não-diálogo entre os poderes, como muitas vezes ocorre no Brasil” pensar em um processo no qual se privilegie uma espécie de “diálogo constitucional” em busca de “exigir explicações objetivas e transparentes sobre a alocação de recursos públicos” (SILVA, 2017, p. 395) para o fim de concretização de direitos sociais é, no mínimo, salutar para modificar as estruturas processuais.

A professora Susana Costa refere que “uma vez positivados na Constituição, os direitos fundamentais sociais se tornaram estrutura básica do Estado e da sociedade brasileira” (COSTA, 2017, p. 451) e, desta forma, mostra-se necessário e urgente modificar a estrutura da resolução de conflitos por direitos sociais que envolvem a Fazenda Pública.

Ou seja, somente com a “existência de um mecanismo inafastável, eficiente e justo de solução de controvérsias” (COSTA, 2017, p. 451) é que se poderá concretizar o *direito social a buscar direitos*, atualmente insculpido no art. 5º da CF, passando a reforma estrutural pela modificação do ensino jurídico atualmente praticado, pela reorganização das Cortes e por uma profunda mudança nos procedimentos judiciais, privilegiando o diálogo entre as

partes e a busca por soluções negociadas e mais adequadas para aqueles conflitos que envolvem a prestação de direitos sociais.

Modificar a forma como se buscam e concretizam direitos é uma das maneiras, senão a mais importante, de se efetivar o acesso à Justiça como proposto por Cappelletti/Garth em suas ondas renovatórias da justiça, e, como visto, o projeto ora em discussão privilegia os mecanismos dialogais e contempla os meios autocompositivos de solução de demandas que envolvam os entes públicos, em um claro avanço institucional em busca da expansão histórica do acesso à Justiça.

#### **2.4 – Demais avanços legislativos contemplando formas consensuais de resolução de conflitos**

Vivencia-se um cenário legislativo que, de certo modo, movimenta-se em busca de soluções consensuais para os litígios, e como exemplo, temos o Código de Processo Civil Brasileiro<sup>23</sup>, o qual traz o tema “resolução de conflitos” no artigo 3º, §§ 1º, 2º e 3º, que preconizam, em síntese, que o Estado, sempre que possível, deve promover a solução dos litígios de forma consensual, por meio da arbitragem, conciliação ou mediação, entre outros meios ao seu alcance.

Portanto, uma lei básica e fundamental de nosso ordenamento já prevê a solução das demandas mediante a utilização de outros meios que não a tradicional “decisão” proferida pelo Estado-juiz, devendo-se ressaltar que aqui ainda estamos a tratar de resoluções consensuais de litígios dentro de um ambiente judicial.

Com a promulgação do novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), da nova Lei de Arbitragem (Lei nº 13.129/2015) e da Lei da Mediação (Lei nº 13.140/2015), cria-se no Brasil um microssistema jurídico pautado pela solução consensual de controvérsias.

Neste sentido, de acordo com Elisa Eidt:

E este novo microssistema legislativo, por sua vez, não deixou passar despercebida questão crucial para o sucesso desta nova tendência

---

<sup>23</sup> Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

na forma de resolver os litígios: ele também abrange os conflitos que envolvem o Estado. Quer dizer, não se dirige apenas aos indivíduos ou pessoas jurídicas de direito privado, mas igualmente inclui como destinatários das normas todos os entes federativos (União, Estado e Municípios) e seus respectivos órgãos. (Eidt, 2017, p. 116).

Assim, tomando por base os diplomas legais retro mencionados temos que, pelo menos em tese, a Administração Pública tem a seu alcance a possibilidade de realização de acordos extrajudiciais, de utilizar a mediação e, de maneira amplamente empregada e com vasta previsão legislativa, valer-se da arbitragem para dirimir controvérsias que possam surgir quando em contraponto o interesse estatal diante do particular.

No entanto, mostra-se necessário, no momento, trazer à baila discussões acerca da possibilidade da utilização da arbitragem mediante a apresentação dos argumentos contrários e favoráveis, tecer discussões acerca da indisponibilidade do interesse público e, por fim, apresentar o posicionamento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas da União com relação ao instituto da arbitragem enquanto instrumento de resolução de demandas que envolvam a Administração Pública.

Verifica-se que os posicionamentos jurisprudenciais dos Tribunais Superiores vêm demonstrando avanços e retrocessos nas decisões que dizem respeito à utilização de órgãos arbitrais privados por particulares como uma alternativa de decisão em relação ao Poder Judiciário, muito em razão do fato que aceitar decisões de uma “Justiça Privada”, com as partes desistindo ou renunciando com isso ao seu direito de recorrer ao Poder Judiciário, demonstraria certa ineficiência de tal Poder.

Ainda povoa o imaginário o fato de que a adoção de meios consensuais de resolução de litígios pode significar que o Poder Judiciário não tem condições de lidar com certas questões mais complexas, ficando aqui a advertência da professora Elisa Eidt quanto aos riscos de considerar os meios consensuais de resolução de conflitos, tais como a mediação ou a arbitragem, somente como um meio de desafogar o Judiciário, a saber:

Tal como já referido, o açoitamento com que o Judiciário busca inserir os métodos consensuais dentro de sua estrutura, sem haver a necessária preparação tanto de pessoas quanto de espaço físico para a prática destas novas modalidades, denota a utilização dos meios alternativos muito mais como forma de aliviar a sobrecarga de

trabalho que convulsiona as instâncias judiciárias de todo o país. Sob essa perspectiva, corre-se o risco de a mediação ter como finalidade uma “justiça de segunda classe”, de modo a permitir ao Judiciário a dedicação aos casos “mais importantes” (...). (EIDT, 2017, p. 110).

Portanto, é preciso ter muito cuidado no trato das questões afeitas aos métodos consensuais, sobretudo pelo risco de se “esvaírem as reais vantagens que o tratamento mais adequado de controvérsias é capaz de proporcionar, em favor de uma maior celeridade e da redução do número de processos judiciais”. (EIDT, 2017, p. 111).

De um modo geral, podemos dizer que ações consensuais conciliatórias visando soluções mais céleres e econômicas de conflitos, especialmente aqueles afeitos à máquina pública, podem ser uma alternativa que aproxime a rapidez da realidade tecnológica das decisões que precisam ser tomadas e executadas em prol da melhoria dos serviços públicos e do desenvolvimento social, tudo em consonância com a terceira onda renovatória da Justiça, que abriga, justamente, um novo enfoque visando outros meios de solução para as demandas, as quais devem privilegiar decisões adequadas ao caso e construídas por consenso.

Como referido, as demandas que envolvem a Administração Pública, em certa medida, já contam com alguns diplomas legais que preveem a possibilidade de utilização de outros meios, que não o judicial, para a solução de controvérsias, tais como a Lei nº 13.129/2015, que promoveu alterações na arbitragem, autorizando esse procedimento envolvendo o Poder Público; o próprio Código de Processo Civil e seus mecanismos da audiência prévia de conciliação; e a Lei de Mediação, Lei nº 13.140/2015, todos os quais passaram a incentivar procedimentos de conciliação e mediação em âmbito judicial e extrajudicial.

A II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios promovida pela Justiça Federal agora em 2021 publicou o Enunciado nº 188, que recomenda o uso da mediação em conflitos e controvérsias sanitárias de saúde pública; e também o Enunciado nº 203, que refere a atuação de terceiros facilitadores em métodos extrajudiciais de resolução de conflitos em que o Poder Público figurará como parte.

Recentemente, o CNJ publicou a Recomendação nº 120, que preconiza o tratamento adequado de conflitos de natureza tributária, quando

possível pela via da autocomposição, tentando, com isso, abrir novas portas para que se resolvam os conflitos envolvendo a Fazenda Pública (e que tanto congestionam o Poder Judiciário) de forma mais célere e com menos custos, portanto de maneira mais eficiente.

Importante também referir a edição da Lei Federal nº 13.988 de 14 de abril de 2020 que estabelece os requisitos e as condições para que a União, as suas autarquias e fundações, e os devedores ou as partes adversas realizem transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária.

O regramento contido no art. 2º da lei<sup>24</sup> estabelece que as transações ocorram em ambiente judicial naquelas causas acompanhadas pela Procuradoria-Geral da União ou em uma esfera extrajudicial quando em tramitação no âmbito tributário administrativo, ou seja, a própria legislação abre portas no sentido de estabelecer mecanismos de conciliação de litígios que envolvam a Administração Pública fora do ambiente do Poder Judiciário.

Ou seja, a Administração Pública tem a seu dispor todo um universo jurídico voltado para as formas conciliatórias de resolução de demandas, até mesmo em um ambiente extrajudicial, podendo-se considerar que a utilização de tais métodos é um caminho sem volta em direção ao aperfeiçoamento do sistema de justiça.

## **2.5 - Meios consensuais de solução de conflitos empregados no Poder Judiciário**

Em que pese não ser o cerne do presente trabalho, é importante apresentar as principais formas utilizadas pelo Poder Judiciário para resolver os litígios de forma consensual, posto que seja ele, em última análise, o Poder ao qual é conferida institucionalmente a tarefa de resolver as demandas que surgem na sociedade.

---

<sup>24</sup> Art. 2º Para fins desta Lei, são modalidades de transação as realizadas:

I - por proposta individual ou por adesão, na cobrança de créditos inscritos na dívida ativa da União, de suas autarquias e fundações públicas, na cobrança de créditos que seja da competência da Procuradoria-Geral da União, ou em contencioso administrativo fiscal; (Redação dada pela Lei nº 14.375, de 2022)

II - por adesão, nos demais casos de contencioso judicial ou administrativo tributário;

Verifica-se dentro do próprio Poder Judiciário uma preocupação em adotar mecanismos consensuais de solução de conflitos, em contraponto ao fato de que os processos judiciais ditos tradicionais podem levar anos para serem solucionados através de uma decisão judicial.

Assim, importantes ferramentas de resolução consensual de litígios foram incorporadas ao ordenamento legal, visando não só desafogar o Poder Judiciário, mas também conferir celeridade processual e resolução adequada para as demandas.

### **Homologação de acordo extrajudicial**

A homologação de acordos extrajudiciais é uma das clássicas formas de atuação do Judiciário em busca de formas consensuais de resolução de conflitos e funciona de maneira bem simples e direta, posto que as partes apresentem para chancela de um magistrado a decisão construída previamente entre elas, cabendo ao julgador a tarefa de homologar o acordo e, assim, conferir-lhe força judicial, vinculando as partes, não necessitando, portanto, de maiores digressões processuais, audiências ou dilações probatórias, ressaltando-se que em caso de eventual descumprimento o Poder Judiciário deverá atuar para coercitivamente fazer valer o acordado.

Como exemplo, podemos referir que tal modalidade de solução de conflitos passou a ser muito utilizada na Justiça do Trabalho após a reforma trabalhista de 2017, a qual introduziu o art. 855-B e seguintes na Consolidação das Leis do Trabalho<sup>25</sup>, permitindo, assim, que as partes transijam antes

---

<sup>25</sup> **Art. 855-B.** O processo de homologação de acordo extrajudicial terá início por petição conjunta, sendo obrigatória a representação das partes por advogado. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

**§ 1º** As partes não poderão ser representadas por advogado comum. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

**§ 2º** Faculta-se ao trabalhador ser assistido pelo advogado do sindicato de sua categoria. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

**Art. 855-C.** O disposto neste Capítulo não prejudica o prazo estabelecido no § 6º do art. 477 desta Consolidação e não afasta a aplicação da multa prevista no § 8º art. 477 desta Consolidação. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

**Art. 855-D.** No prazo de quinze dias a contar da distribuição da petição, o juiz analisará o acordo, designará audiência se entender necessário e proferirá sentença. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

**Art. 855-E.** A petição de homologação de acordo extrajudicial suspende o prazo prescricional da ação quanto aos direitos nela especificados. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

**Parágrafo único.** O prazo prescricional voltará a fluir no dia útil seguinte ao do trânsito em julgado da decisão que negar a homologação do acordo. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017).

mesmo do ajuizamento da reclamatória trabalhista, o que não era permitido pelo ordenamento trabalhista até a promulgação da referida reforma.

Por seu turno, o Código de Processo Civil, além de estimular formas consensuais de resolução de conflitos (art. 3º e parágrafos), também prevê a extinção do processo com resolução de mérito por transação entre as partes (art. 487, III, b) e de forma mais específica no art. 725, III<sup>26</sup>, apresenta o procedimento para homologação da autocomposição extrajudicial, constituindo-se ambas as modalidades em importantes instrumentos de resolução de demandas, obviamente que ainda necessitando da atuação estatal através do Judiciário para serem efetivadas.

### **Termos de ajustamento de conduta**

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um acordo celebrado entre as partes interessadas com o objetivo de proteger direitos de caráter coletivo ou difuso, constituindo-se em um título executivo extrajudicial que contém pelo menos uma obrigação de fazer ou de não fazer e a correspondente cominação para o caso de seu descumprimento, sendo que o termo substitui eventual penalidade e possui caráter pré-processual, indo, assim, na esteira da tendência de resolução alternativa de conflitos judicializados, a exemplo da mediação e da arbitragem, guardando fundamento não apenas no Código de Processo Civil, mas também em uma série de outros dispositivos legais.

Faz parte de uma evolução legislativa que se iniciou pelo art. 211 da Lei nº 8.069/90<sup>27</sup> (Estatuto da Criança e do Adolescente), tendo sua atuação à época limitada às questões relativas à infância e à juventude, sendo que, em seguida, o art. 113 da Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) ampliou sua aplicação a todos os direitos difusos e coletivos, ao acrescentar o § 6º ao art. 5º da Lei da Ação Civil Pública<sup>28</sup>, determinando que os órgãos públicos legitimados à propositura da Ação Civil Pública podem celebrar TAC,

---

<sup>26</sup> Art. 725. Processar-se-á na forma estabelecida nesta Seção o pedido de:

VIII - homologação de autocomposição extrajudicial, de qualquer natureza ou valor.

<sup>27</sup> Art. 211. Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.

<sup>28</sup> § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

passando, então, o instrumento a ser utilizado amplamente para a resolução de conflitos em matéria de direitos difusos e coletivos.

### **Comissões de conciliação prévia**

No âmbito do direito do trabalho, são grupos que podem ser instituídos por empresas e sindicatos, de composição paritária, com representante dos empregados e dos empregadores, com a função primordial de tentar obter uma conciliação em conflitos individuais do trabalho, sendo criadas através da Lei nº 9.858, de 2000, que incluiu o art. 625-A<sup>29</sup> na Consolidação das Leis do Trabalho, possuindo, por seu turno, atuação exclusiva com relação a demandas que envolvam trabalhadores pertencentes à categoria profissional e à base territorial das entidades sindicais que as tiverem instituído, constituindo-se, assim, em mais um importante instrumento conciliatório com o nítido caráter de busca por soluções negociadas para demandas individuais trabalhistas.

### **Mediação judicial**

Uma das três formas de resolução consensual de conflitos que constam expressamente nos parágrafos do art. 3º do Código de Processo Civil – as outras duas são a conciliação e a arbitragem - a mediação é um processo voluntário de autocomposição de demandas com a intervenção construtiva de um terceiro imparcial, que oferece àqueles que estão vivenciando uma situação de conflito a oportunidade e o espaço adequados para expor seus pensamentos e necessidade com a intenção de buscar uma solução para questões importantes de um modo cooperativo e que atenda a todos os envolvidos.

Possui previsão expressa na Lei nº 13.140 de 2015, e também no § 3º do artigo 165 do CPC<sup>30</sup>, sendo que o mediador tem como principal função estabelecer ou restabelecer o diálogo entre as partes, buscando o entendimento e o consenso e facilitando a resolução do conflito, ou seja, a

---

<sup>29</sup> Art. 625-A. As empresas e os sindicatos podem instituir Comissões de Conciliação Prévia, de composição paritária, com representantes dos empregados e dos empregadores, com a atribuição de tentar conciliar os conflitos individuais do trabalho.

<sup>30</sup> § 3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos 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

principal atuação do mediador dá-se na perspectiva de um facilitador ao diálogo entre as partes, não apresentando soluções diretas para o problema e tão somente auxiliando e estimulando a identificação ou o desenvolvimento de soluções consensuais para a controvérsia.

### **Conciliação judicial**

Outra forma de resolução consensual de conflitos prevista nos parágrafos do art. 3º do CPC, a conciliação pode ser definida como uma negociação que também conta com a participação de uma pessoa imparcial para facilitar o diálogo, com a diferença de a mesma poder, e dever, apresentar ideias para a solução da controvérsia, incentivando o acordo com propostas viáveis e ainda esclarecendo quanto aos riscos inerentes aos custos e tempo de tramitação, caso a demanda venha a ser judicializada, ou seja, em uma atitude bem mais propositiva que a mediação.

De igual sorte, a figura do conciliador se faz presente no Código de Processo Civil em seu art. 165, § 2º<sup>31</sup>.

### **Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCONs)**

Recentemente o Poder Judiciário passou a instituir os chamados Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, que trabalham com outros meios de resolução de litígios que não a tradicional decisão judicial, possibilitando, assim, que as partes, através da mediação, da conciliação, da arbitragem, ou de outro método adequado, construam a solução mais apropriada para aquela divergência na qual estão envolvidas, ganhando em celeridade e, principalmente, valendo-se da consensualidade e harmonia na estruturação do desenlace da demanda.

Fica aqui advertido que o CEJUSCON não é um método de resolução de conflitos, e sim um ambiente criado pelo Judiciário no qual são empregados os métodos conciliatórios postos à disposição pelo ordenamento jurídico, de modo que as partes possam, através do diálogo e da facilitação, resolver a disputa da maneira mais adequada.

---

<sup>31</sup> § 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

Tais centros são instituídos pelo próprio Poder Judiciário, razão pela qual não cabe no momento ater-se de modo prolongado ao funcionamento dos mesmos, sendo importante referir que o objetivo com o seu funcionamento é o de desenvolver uma política de desjudicialização junto aos grandes demandantes, conscientizar a população quanto à banalização do litígio, evitar a utilização do Poder Judiciário de forma predatória e fazer um fluxo melhor de trâmite processual nas comarcas, o que é louvável em termos de administração judicial, devendo-se acrescentar que o maior objetivo a ser buscado com tais centros talvez deva ser o de se construir alternativas ao atual modelo de resolução de disputas, nas quais se privilegie uma solução verdadeiramente adequada para aquele conflito e não só a busca por um Poder Judiciário mais eficiente em termos quantitativos.

Os Centros foram criados em 2010, através da Resolução nº 125 do CNJ, e vêm sendo gradativamente implementados pelo Poder Judiciário em todas as esferas jurídicas do país, funcionando basicamente mediante o agendamento prévio de qualquer pessoa em busca de orientação com relação a uma demanda, sendo que no ato os tribunais podem expedir uma carta-convite para a parte contrária participar de uma sessão de conciliação ou mediação, ou, ainda, se o problema apresentado não for um conflito, a pessoa receberá do funcionário do CEJUSC a devida orientação, podendo, inclusive, ser encaminhada diretamente ao órgão responsável pela análise do assunto.

## **2.6 – Conciliação, mediação e arbitragem na Administração Pública**

Cumpre, no momento, trazer à baila métodos que a Administração Pública pode se valer para conduzir de forma adequada as demandas que surgem cotidianamente, sem que seja preciso, necessariamente, encaminhar tais questões para o meio judicial.

Como referido anteriormente, o Poder Público tem a seu alcance a possibilidade de realização de acordos extrajudiciais e de se valer de mediadores para encaminhar decisões adequadas para algumas demandas, ou seja, tanto pode se valer da mediação e da conciliação para resolver demandas já ajuizadas, como também pode usar tais expedientes em um ambiente extrajudicial, o que será objeto de estudo nos próximos subitens.

Por outro lado, serão aprofundados estudos acerca da arbitragem como instrumento para dirimir controvérsias em contratos administrativos, apresentando-se, para tanto, os argumentos contrários e favoráveis à sua utilização na esfera pública, tecendo discussões acerca da indisponibilidade do interesse público e, por fim, trabalhando o posicionamento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas da União com relação ao instituto da arbitragem enquanto instrumento de resolução de demandas que envolvam a Administração Pública.

Frise-se novamente que a busca por ações consensuais conciliatórias, visando soluções mais céleres e econômicas de conflitos, especialmente aqueles afetados à máquina pública, não deve ser encarada como um simples mecanismo para desafogar um Poder Judiciário tão sobrecarregado de demandas, devendo, sim, ser um poderoso instrumento em busca da melhoria dos serviços públicos e do desenvolvimento social, tudo em consonância com a terceira onda renovatória da Justiça, que abriga, justamente, um novo enfoque, visando outros meios de solução para as demandas, as quais devem privilegiar as decisões construídas por consenso.

### **2.6.1 - Conciliação extrajudicial em contratos administrativos**

Talvez o maior estímulo à utilização de Métodos Adequados de Solução de Conflitos (Mascs) pela Administração Pública tenha se dado através da promulgação da Lei nº 14.133/21, publicada em 1º de abril de 2021, que trouxe uma série de novidades no âmbito das licitações públicas e contratos administrativos, dentre elas a contida no art. 151, caput<sup>32</sup> e seguintes da referida lei.

O dispositivo legal confere ao Poder Público a possibilidade de se voltar para modos mais adequados, eficientes, transparentes e céleres de resolução das controvérsias contratuais, indo, assim, ao encontro de uma maior eficiência administrativa, conforme referido pelos professores Gustavo Oliveira e Matheus Moreira, em recente artigo publicado, como segue:

---

<sup>32</sup> 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.

Ao abrir espaço para o maior emprego dos Masc's nas contratações públicas, existe a pretensão inequívoca de se fazer fixar uma nova cultura de gestão de conflitos relacionados às compras governamentais, a fim de garantir maior segurança jurídica às partes e reduzir a altíssima judicialização em torno do Poder Público — o maior litigante nacional —, reforçando-se não somente a propagação da matriz de riscos, mas a ela associando a prevenção de litígios contratuais, expandindo-se, portanto, a aplicabilidade do princípio constitucional da eficiência administrativa (artigo 37, *caput*, c/c artigo 5º, inc. LXXVIII, da Constituição). (OLIVEIRA, MOREIRA, 2021, p. 01)

A par de conferir maior eficiência ao Poder Público, o fato primordial a ser analisado é que a lei ora referida vai ao encontro do próprio sistema de justiça multiportas, presente desde 2015 no Código de Processo Civil, passando então também o Direito Administrativo a conviver com um sistema legislativo que intensifica a lógica do consenso, da negociação e da multilateralidade, superando, desta forma, as soluções impositivas até então adotadas pela Administração Pública para resolução de suas demandas.

Importante referir que a utilização dos Masc's é uma faculdade das partes contratantes e, como tal, por óbvio que não pode ser imposta somente por um dos participantes do negócio, mesmo tratando-se de Administração Pública. No entanto, caso conste no contrato administrativo e venha a ser utilizada para dirimir qualquer tipo de controvérsia, a decisão oriunda de uma mediação, conciliação, arbitragem etc, deverá ser observada e obedecida por todos, vinculando as partes nos moldes em que forem delineadas.

Deve-se frisar que o contrato administrativo pode prever em cláusula um meio consensual de resolução de conflitos (e isso é uma imposição, pois todo contrato administrativo é um contrato de adesão, a minuta completa já está no edital de licitação) – e esse é o sentido do art. 151 da nova lei de licitações (Lei nº 14.133/21), ou, contrário senso, a Administração não pode impor em caso de não previsão no contrato administrativo e, neste caso, a discussão que há é saber se, mesmo não havendo cláusula que preveja, as partes poderiam se valer de meios alternativos por meio de adendo contratual, conforme disposto no artigo 153 da mesma lei.

### **2.6.2 - Mediação extrajudicial**

A mediação é método de resolução de conflitos que se utiliza da figura de um terceiro, alheio ao conflito e à disputa, o mediador, o qual atua como

facilitador do diálogo entre os envolvidos em uma demanda, com o fito de restabelecer a intercompreensão de suas pretensões e necessidades e promover a maior aproximação de seus desejos, a fim da propositura e da escolha de uma resolução para o conflito construída por seus próprios participantes.

Portanto, trata-se de uma técnica de resolução de conflitos baseada no diálogo e no entendimento entre as partes, sem que se crie a figura do “adversário” e todo embate inerente a uma contenda, fazendo com que os próprios participantes identifiquem a causa geradora da discórdia e, com isso, passem a construir a melhor solução para debelá-la, contribuindo, por fim, para a pacificação social, no sentido de evitar o nascimento de outros conflitos na mesma relação social.

Talvez fruto do período em que as garantias constitucionais foram suprimidas e no qual o diálogo entre Estado e Sociedade encontrava-se truncado por absoluta ausência de um espaço democrático de discussão, verifica-se que a regulação de meios alternativos de solução de conflitos no Brasil é bem recente se comparada a outros países, eis que a mediação resta institucionalizada na Europa e nos Estados Unidos desde a década de 1970 com o chamado “sistema multiportas”, que dota a Justiça de mais opções de solução de litígios, tendo como exemplos maiores o sistema Americano denominado *Alternative Dispute Resolution Act* (ADRAct) que trata os meios alternativos como política de administração do Judiciário e mais recentemente o *Uniform Mediation Act*, que uniformiza a regulação da mediação naquele país. (EIDT, 2017, p. 108).

No Brasil, somente em 26 de junho de 2015 foi editada a Lei nº 13.140/15, que trata da utilização da mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública, restando finalmente lançadas as bases do aperfeiçoamento do Poder Judiciário em busca de uma justiça mais célere e barata, a qual necessariamente devem incluir a questão do Estado em juízo, atualmente o maior litigante do país e a quem muito beneficiará a adoção de práticas mais eficazes para a solução de seus conflitos. (EIDT, 2017, p. 114).

O parágrafo único<sup>33</sup> do art. 1º da referida lei conceitua o que é mediação, ressaltando-se que o diploma legal trata da utilização da mesma somente por particulares, apresentando em seu artigo 2º as características da mediação, tais como a participação do terceiro, chamado de mediador ou facilitador; a voluntariedade dos participantes; a confidencialidade do procedimento, a informalidade e a decisão construída pelos participantes, e jamais imposta, além de referir que a mediação pode ocorrer tanto em um ambiente judicial como também em uma esfera extrajudicial.

Por seu turno, o Capítulo II, art. 32 em diante da referida lei passa a tratar da autocomposição envolvendo o Direito Público, regulamentando dentro da Administração Pública e seus membros os meios de autocomposição de conflitos, entre os quais a mediação.

Pode-se dizer que o novo arcabouço legislativo inaugurado com a promulgação do novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), da nova Lei de Arbitragem (Lei nº 13.129/2015) e da Lei da Mediação (Lei nº 13.140/2015) enaltece os chamados institutos adequados de resolução de conflitos como meios de pacificação social, de forma que, ao lado do Poder Judiciário, constituam-se em alternativas eficazes para resolver os conflitos cada vez mais dinâmicos que emergem da sociedade. (EIDT, 2017, p. 116).

Ou seja, a nova legislação trata de problemas e controvérsias específicas que visem não somente ao acordo, mas principalmente a restauração do diálogo para que as próprias partes possam estabelecer uma solução adequada para o litígio, fugindo, assim, de uma decisão impositiva proferida pelo Poder Judiciário, a qual pode ser demorada, cara e, muitas vezes, inadequada.

As recentes reformas legislativas tendem a emprestar maior racionalidade na função de “dizer o Direito” pelo Estado, bem como priorizaram a redução no tempo de tramitação de cada processo judicial, indo ao encontro de encontro de um sistema de acesso à justiça mais eficiente.

---

<sup>33</sup> 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.

### 2.6.3 - Arbitragem

A arbitragem é um método consensual de resolução de conflitos na qual as partes envolvidas em uma demanda, de livre e espontânea vontade se valem de órgãos privados denominados juízos arbitrais ou de pessoas físicas privadas chamadas árbitros como uma alternativa ao Poder Judiciário, comprometendo-se a aceitar a proposta de conciliação ou mesmo uma decisão denominada de "sentença arbitral", independentemente de conciliação proferida por tal juízo, desistindo ou renunciando com isso ao seu direito de recorrer ao Poder Judiciário.

Constituem modalidades de instituição de juízo arbitral o *Pactum de compromittendo*, o qual ocorre quando há estipulação em contrato, pelas partes interessadas, de uma cláusula de compromisso, a partir da qual, caso futuramente surgir lide ou litígio referente à aplicação desse contrato, a lide será decidida por meio de arbitragem; ou o Compromisso arbitral ou juízo arbitral, constituindo-se em um acordo das partes (em vista da inexistência de prévio *pactum de compromittendo*) em submeter um litígio já existente a um juízo arbitral.

No Brasil, especialmente a partir da promulgação da Lei nº 9.307/1996, a arbitragem vem se consolidando como um relevante mecanismo de solução privada de controvérsias por terceiros, trazendo, por sua vez, vantagens significativas aos litigantes em termos de ganhos de eficiência, grau de especialização dos julgadores, redução dos custos de transação, entre outros aspectos inerentes a uma decisão construída em um ambiente arbitral, a qual, por ser fruto de um consenso, melhor consegue adequar-se ao caso posto em discussão.

Cumprido ressaltar que a resolução de demandas pela arbitragem se dá por um julgamento proferido por um árbitro, ou seja, a rigor em tal modalidade as partes se submetem a aceitar a decisão de um terceiro por eles nomeado, assemelhando-se, assim, a um processo que tramita no Poder Judiciário, o qual obedece aos procedimentos judiciais e será encerrado após o trânsito em julgado de uma sentença proferida por um Juiz.

No entanto, como se verá a seguir, a arbitragem possui fases no qual o consenso é essencial para o seu regular desenvolvimento e produção.

O procedimento arbitral contém elementos de consenso que o difere do procedimento judicial comum, tendo em vista que para a utilização de tal método de resolução de demandas as partes devem previamente, e de livre e espontânea vontade, manifestar seu interesse em ver a questão submetida a um árbitro, ou seja, um procedimento arbitral só se realiza se as partes envolvidas assim desejarem.

A própria lei da arbitragem dispõe sobre as diversas fases na qual o consenso é essencial para que se possa obter uma sentença arbitral que resolva a demanda, podendo ilustrar o tema o parágrafo 2º do art. 7º da lei 9307/96<sup>34</sup> o qual dispõe sobre uma fase de consenso através da realização de uma audiência de tentativa de conciliação e o parágrafo 4º do art. 21<sup>35</sup> da mesma lei que também refere a tentativa de conciliação prévia.

De igual sorte, o consenso na arbitragem se faz presente na fase de escolha dos árbitros, nas provas que necessariamente deverão ser analisadas ou produzidas, tais como perícias e depoimentos, e até mesmo nas fases em que se desenrola o procedimento, podendo as partes, de comum acordo, suprimir ou acrescentar alguma delas desde que previstas em lei.

Ou seja, a arbitragem pode ser um considerado um método “híbrido” de resolução de demandas, contendo elementos de consenso e também elementos próprios de decisões impositivas próprios de uma sentença.

As vantagens do procedimento arbitral foram auferidas, primordialmente, pelos agentes econômicos da iniciativa privada, os quais passaram a incluir cláusulas compromissórias arbitrais em seus contratos ou a firmar compromissos arbitrais após o surgimento dos litígios, reduzindo substancialmente o tempo e os recursos investidos na solução das controvérsias oriundas dos seus negócios, especialmente após o STF julgar o Incidente de Inconstitucionalidade na Sentença Estrangeira nº 5.2065, contribuindo de modo bastante significativo para conferir segurança jurídica e possibilitar a grande difusão do instituto da arbitragem no Brasil.

---

<sup>34</sup> Art. 7º (...)

§ 2º Comparecendo as partes à audiência, o juiz tentará, previamente, a conciliação acerca do litígio. Não obtendo sucesso, tentará o juiz conduzir as partes à celebração, de comum acordo, do compromisso arbitral.

<sup>35</sup> Art. 21. (...)

§ 4º Competirá ao árbitro ou ao tribunal arbitral, no início do procedimento, tentar a conciliação das partes, aplicando-se, no que couber, o art. 28 desta Lei.

No direito anterior à Constituição Federal de 1988, a já revogada legislação de licitações - Decreto-Lei nº 2.300/86 - vedava expressamente em seu art. 45, § único, a possibilidade de juízos arbitrais em quaisquer espécies de contratos administrativos. Porém, depois da nova jurisprudência do STF (inaugurada em 2001 com a decisão proferida na SE 5.2065/01, anteriormente citada), o ordenamento legal passou a prever a possibilidade da arbitragem no âmbito da Administração Pública, sem prejuízo de constar em leis mais antigas, tais como a Lei nº 5.662/71, a qual enquadra o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como empresa pública e que prevê no parágrafo único do art. 5º o uso do arbitramento em contratos internacionais; ou, ainda, o Decreto-lei nº 1.312/74, que trata de empréstimos tomados pelo Poder Público no exterior e que tem em seu art. 11 a previsão do uso da arbitragem.

Mais recentemente, temos a Lei nº 8.693/93, que trata de transporte ferroviário urbano e suburbano e que enquadra a arbitragem em seu art. 1º § 8º; a já citada Lei nº 8.987/95, que trata das concessões e permissões de serviços públicos e que tem em seu art. 23-A a previsão do uso da arbitragem; a Lei nº 9.472/97, que regulamenta os serviços de telecomunicações e indica em seu art. 93, XV *o foro e o modo para solução extrajudicial das divergências contratuais*; a Lei nº 9.478/97, que dispõe sobre a política energética em relação ao petróleo e autoriza em seu art. 43, X a utilização da arbitragem e da conciliação para dirimir controvérsias contratuais; a Lei nº 10.233/01, que dispõe sobre a reestruturação dos meios de transportes terrestres e aquaviário e apresenta em seus artigos 35, XVI e 39, XI *regras sobre solução de controvérsias relacionadas com o contrato e sua execução, inclusive a conciliação e a arbitragem*; a Lei nº 10.848/04, que trata do serviço de comercialização de energia elétrica e tem em seu art. 4º § 6º a previsão de utilização da arbitragem.

Por seu turno, outro importante diploma legal também autoriza o uso da arbitragem no serviço público, sendo ele a Lei nº 11.079/04, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública e tem em seu art. 11, inciso III *o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem* para dirimir conflitos contratuais, de modo que, como visto, um extenso e robusto

arcabouço legal prevê tal mecanismo consensual de solução de controvérsias que envolvem as mais diversas áreas de atuação e regulamentação da Administração Pública, constituindo-se, portanto, em importante instrumento de resolução adequada de conflitos.

A previsão de utilização da arbitragem pelo Poder Público, muito embora já presente nas diversas legislações esparsas anteriormente citadas, somente foi assentada de modo amplo e genérico na esfera pública com a recente Lei nº 13.129, de 2015, a qual incluiu na Lei nº 9.307/96 a possibilidade da utilização da arbitragem em todos os contratos da Administração Pública direta ou indireta.

Portanto, superada a questão legislativa com relação à possibilidade de utilização da arbitragem pelo Poder Público, cabe ainda tecer alguns breves comentários com relação a entendimentos doutrinários e jurisprudenciais favoráveis (ou não) à utilização da arbitragem pelo Poder Público.

A tese contrária ao cabimento da arbitragem se funda no argumento de que o interesse público é indisponível e que somente por meio de lei seria viável autorizar a sua adoção, o que vem a ser o entendimento do TCU, conforme se verá adiante em mais detalhes, (em que pese existir certo movimento no sentido de mudanças).

No entanto, alguns autores, dentre eles Marçal Justen Filho, referem “que a indisponibilidade dos interesses sob tutela estatal não significa a indisponibilidade dos direitos de que a Administração Pública é titular”, pois, assim sendo, a “Administração Pública nem sequer poderia participar de contratos administrativos”, não possuindo, portanto, qualquer autonomia para se manifestar sobre bens e direitos (JUSTEN FILHO, 2019, p. 950).

Inclusive, o professor conclui o que segue sobre a arbitragem:

A arbitragem não envolve o comprometimento da Administração Pública com a realização do interesse público, mas se refere a litígios que versam sobre o relacionamento jurídico com terceiros, tendo por objeto direitos subjetivos de natureza patrimonial. (...)  
(...) se o interesse público impede a cláusula compromissória, então nenhuma lei que dispusesse sobre contratações com a Administração Pública poderia assim o facultar, sob pena de caracterização de sua inconstitucionalidade (JUSTEN FILHO, 2019, p. 951).

Desta forma, pode-se admitir que boa parte da doutrina atual aceita a arbitragem como meio consensual de resolução de conflitos na qual a Administração Pública é parte, desde que, para isso, a controvérsia verse

somente sobre questões patrimoniais, tais como, por exemplo, uma demanda sobre o reequilíbrio econômico-financeiro de uma concessão, o que é louvável tratando-se de formas adequadas de resolução de demandas, na medida em que a solução será construída através do diálogo entre as partes, poderá se valer de auxílio técnico especializado para aquele caso e será mais célere e menos custoso que a utilização do Poder Judiciário, constituindo-se, portanto, em importante ferramenta de eficácia administrativa.

Por oportuno, cumpre destacar que outras questões afetas à utilização da arbitragem pela Administração Pública podem ser levantadas, tais como a exigência legal da observância ao princípio da publicidade, ínsito aos atos da Administração Pública, em contraponto à confidencialidade nos procedimentos, os critérios de escolha de instituições arbitrais e de árbitros, a quem atribui o pagamento prévio de custas, dentre outras indagações e reflexões que possam vir a surgir quando da plena utilização do instituto da arbitragem para dirimir controvérsias na qual o poder público está envolvido.

Inclusive, com relação à escolha dos árbitros que atuarão em contendas envolvendo a Administração Pública, tais matérias estão sendo regulamentadas através de legislações esparsas, “a exemplo da lei federal 13.448/17, do decreto 46.245/2018 do Estado do Rio de Janeiro e do decreto 64.356/19 do Estado de São Paulo” (MOREIRA, 2022), aperfeiçoando, assim, o arcabouço legal que regulamenta a indicação de árbitros em conflitos com a participação do Poder Público.

### **2.6.3.1 - Posicionamento do TCU sobre arbitragem**

Mesmo contando com um vigoroso arcabouço legislativo autorizando o uso da arbitragem, a Administração Pública ainda enfrenta certa resistência do Tribunal de Contas da União em relação ao tema, o qual tem se mantido firme no entendimento de que não é possível a participação da Administração Pública em arbitragens sem prévia lei autorizativa, conforme uma série de decisões proferidas<sup>36</sup> pelo mesmo desde muito tempo, infligindo, assim, um sentimento de retrocesso com relação à matéria e gerando, por conseguinte,

---

<sup>36</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão 286/93, decisão 763/94, decisão 188/95, decisão 394/95, acórdão 584/03, decisão 215/04, acórdão 587/03, acórdão 631/03, acórdão 1271/05, acórdão 537/06 e acórdão 1099/06.

certa insegurança jurídica, tanto aos contratantes como à própria Administração Pública, quando da utilização de meios consensuais de resolução de conflitos.

Para fins de ilustração, transcreve-se trecho de uma decisão proferida pelo tribunal em 1993, a qual refere que “o juízo arbitral é inadmissível em contratos administrativos, por falta de expressa autorização legal e por contrariedade a princípios básicos de direito público” (BRASIL, 1993), sendo imperioso referir que tal entendimento diz respeito com reserva legal, ou seja, lá no ano de 1993 efetivamente não havia uma lei de arbitragem que a permitisse genericamente na esfera público-administrativa. Todavia, todo aquele conjunto de leis parlamentares supervenientes veio depois cumprir a exigência posta pelo TCU e, portanto, o entendimento deste só persistiria nos casos onde ainda não existe uma previsão em lei formal de uso da arbitragem pela Administração Pública.

No entanto, como uma série de atividades públicas ainda carece de regramentos específicos prevendo o uso da arbitragem como solução de controvérsias, entende-se que o TCU deva ser sensibilizado da “necessidade de uma evolução no ambiente regulatório brasileiro, o qual passa por um mecanismo realmente eficiente na solução dos conflitos inerentes ao contrato”, para que assim se possa estabelecer uma “*cultura* de utilizar outros mecanismos que não a via judicial nos serviços públicos de infraestrutura no Brasil, como rodovias, ferrovias, aeroportos, saneamento básico ou telecomunicações” (CARVALHO, 2012), ganhando o Poder Público, com isso, eficiência, mas, sobremaneira, podendo contar com um método de resolução de disputas muito mais adequado e célere do que uma decisão judicial.

#### **2.6.3.2 - Posicionamento do STJ acerca de arbitragem em empresas estatais exploradoras de atividade econômica**

No contexto evolutivo da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça com relação ao uso da arbitragem pelas empresas estatais exploradoras de atividades econômicas, podemos referir que o STJ admite que as empresas estatais, tal qual as empresas privadas, possam firmar pactos de juízo arbitral e/ou decidir seus conflitos perante juízos arbitrais, desde que não estejam em jogo questões de interesse público.

Para ilustrar o posicionamento do tribunal são apresentados trechos de algumas decisões acerca do uso da arbitragem pelo Poder Público, destacando-se o Mandado de Segurança 11.308, julgado em 09.04.2008, de relatoria do então Ministro do STJ Luiz Fux, o qual “sustenta a legalidade da submissão do Poder Público ao juízo arbitral, calcado em precedente do E. STF” e é enfático ao dizer que “não só o uso da arbitragem não é defeso aos agentes da administração, como, antes é recomendável, posto que privilegia o interesse público”, informa que “o juízo arbitral não subtrai a garantia constitucional do juiz natural, ao contrário, implica realizá-la, porquanto somente cabível por mútua concessão entre as partes” e conclui afirmando que “a arbitragem se revela, portanto, como o mecanismo adequado para a solução da presente controvérsia” (BRASIL, 2008), de modo que o julgado apanha bem os elementos acerca da possibilidade do uso da arbitragem pelo Poder Público, bem como as vantagens de se utilizar tal método de resolução de conflitos.

Temos ainda o REsp 606.345, de Relatoria do Ministro João Otávio de Noronha, julgado em 17.05.2007, e que trata do uso da arbitragem por Empresas Estatais de Economia Mista, referindo o acórdão que “são válidos e eficazes os contratos firmados pelas sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços (CF, art. 173, § 1º) que estipulem cláusula compromissória submetendo à arbitragem eventuais litígios decorrentes do ajuste”, asseverando que “quando os contratos celebrados pela empresa estatal versem sobre atividade econômica em sentido estrito – isto é, serviços públicos de natureza industrial ou atividade econômica de produção ou comercialização de bens, suscetíveis de produzir renda e lucro –, os direitos e as obrigações deles decorrentes serão transacionáveis, disponíveis e, portanto, sujeitos à arbitragem.” (BRASIL, 2007).

Por fim, e sem a pretensão de esgotar o tema, temos o Recurso Especial nº 612.439-RS, também de relatoria do Ministro João Otávio de Noronha, sendo importante destacar que “tem-se claro, assim, à luz das prescrições contidas na Lei n. 9.307/96, que, a partir do instante em que, no contexto de um instrumento contratual, as partes envolvidas estipulem a cláusula compromissória, estará definitivamente imposta como obrigatória a via extrajudicial para solução dos litígios envolvendo o ajuste”, e, novamente

decidindo sobre a possibilidade de uso da arbitragem pelas Sociedades de Economia Mista, o Ministro destaca que celebrando contratos na seara privada “não parece haver dúvida quanto à validade de cláusula compromissória por ela convencionada”, concluindo, contrario sensu, “que quando as atividades desenvolvidas pela empresa estatal decorram do poder de império da Administração Pública e, conseqüentemente, sua consecução esteja diretamente relacionada ao interesse público primário, estarão envolvidos direitos indisponíveis e, portanto, não-sujeitos à arbitragem.” (BRASIL, 2005).

### **2.6.3.3 - Posicionamento do STF sobre arbitragem na Administração Pública**

Cabe, agora, tecer alguns comentários acerca do entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a utilização da arbitragem tanto no meio público como no meio privado, pois, tradicionalmente, a jurisprudência do STF considerava que o direito constitucional de ação presente no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal de 1988 não podia ser restringido em favor dos juízos e compromissos arbitrais, de modo que esse modo de decidir do Supremo possibilitava, na prática, que decisões arbitrais pudessem ser rediscutidas e/ou revistas pelo Poder Judiciário, o que contribuiu sobremaneira para que esse instituto perdesse sua utilidade prática no Brasil.

A Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/96) é aplicável somente para *direitos patrimoniais disponíveis* (art. 1º), ou seja, é aplicável somente para o âmbito empresarial e dos negócios jurídicos em geral, possibilitando, assim, decisões irrecorríveis oriundas de arbitragem somente tratando-se desses direitos patrimoniais disponíveis. Foi a partir disso que o STF, através do julgado anteriormente referido (SE nº 5.2065/01), decidiu que não cabe uma posterior revisão judicial das decisões arbitrais, não vendo nisso uma violação ao direito constitucional de ação e à inafastabilidade do controle judicial sobre decisões arbitrais definitivas (art. 5º, XXXV, CF 1988). Ao mesmo tempo, também se pode inferir que o STF julgaria inconstitucional a hipótese em que a Lei nº 9.307/96 permitisse a definitividade das decisões arbitrais e afirmasse a proibição de uma posterior revisão judicial em litígios envolvendo interesses patrimoniais indisponíveis, como os interesses públicos.

Desta forma, restou pacificado que a arbitragem, quando trata de direitos disponíveis, pode ser utilizada tanto pelo particular como pelo Poder Público, desde que, obviamente, observados todos os consectários da garantia constitucional do devido processo legal presentes no art. 5º, incisos LIV e LV da Constituição Federal, tais como: a ampla defesa e o contraditório processual, a igualdade das partes, a motivação e fundamentação de todas as decisões, a imparcialidade e o livre convencimento dos árbitros, elementos sem os quais uma sentença arbitral pode vir a ser anulada a posteriori pelo Poder Judiciário.

### **3 - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM OUTRAS ARENAS**

Visando aprofundar discussões acerca dos atos e ambientes conciliatórios que estão ao alcance da Administração Pública em um ambiente extrajudicial, cumpre apresentar algumas “arenas” de discussão recentemente criadas, visando acompanhamento, orientação e assessoramento quanto ao emprego de mecanismos conciliatórios de solução de controvérsias, bem como para encaminhar o cumprimento de decisões conciliatórias envolvendo a Administração Pública.

São inúmeras as iniciativas e envolvem todos os Entes Públicos – União, Estados e Municípios – verificando-se com a análise das mesmas que o principal foco é o de proporcionar para a Administração Pública e também para os particulares um ambiente equilibrado no qual as demandas são postas em discussão e a solução é obtida pelo consenso, sem a intervenção do Poder Judiciário.

#### **3.1 - Coordenações de Negociação da Procuradoria-Geral da União (CNs/PGU)**

As Coordenações de Negociação da Procuradoria-Geral da União (CNs/PGU) são órgãos permanentes de negociação para prevenir ou encerrar litígios judiciais ou extrajudiciais que envolvam débitos nos quais a União figure como devedora.

O mecanismo permite a pessoas físicas ou jurídicas ou aos seus advogados iniciar negociação com a União mediante apresentação de proposta de acordo, visando à prevenção ou o encerramento do conflito que busca receber crédito em face da União.

Entre as ferramentas utilizadas pelo órgão, destacam-se os Planos Nacionais de Negociação, resultantes da seleção prévia de matérias em que a União está autorizada a celebrar acordos, no entanto o serviço não inclui matérias de natureza tributária, tais como impostos e taxas, previdenciária envolvendo o INSS, referentes às demais autarquias da Administração Pública Federal ou a empresas públicas federais e sociedades de economia mista como a Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Petrobrás, por exemplo.

O procedimento de negociação de tratados pelas CNs/PGU pressupõe a obtenção de benefícios mútuos para os envolvidos e obedece aos princípios da legalidade, da voluntariedade, da autonomia, da oralidade, da boa-fé, da desburocratização, da eficiência e da economicidade, conforme disposto no art. 1º da Portaria PGU nº 11, de 8 de junho de 2020<sup>37</sup>, a qual, dentre outras normativas, regulamenta o procedimento de celebração de acordos destinados a encerrar, mediante negociação, ações judiciais ou a prevenir a propositura destas, relativamente a débitos da União.

Em que pese certa restrição quanto à matéria a ser discutida e aos órgãos que podem celebrar acordos utilizando tal mecanismo, vislumbra-se importante arena de discussão que possibilita a solução de controvérsias e litígios que envolvam a União de modo mais equânime e célere.

### **3.2 - Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal – CCAF/AGU**

No caso da Administração Pública Federal, o procedimento de mediação visando resolução de conflitos é conduzido pela Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal – CCAF/AGU, por meio de autocomposição, na busca da prevenção e solução consensual de conflitos que envolvam órgãos públicos federais, autarquias ou fundações públicas federais.

Os procedimentos conduzidos pela câmara obedecem ao disposto na Lei nº 13.140/15 e, como em qualquer mediação, a Câmara não emite decisões em substituição aos interessados, mas os auxilia no processo de tomada de decisões por meio de soluções negociadas, sendo que os mediadores farão o emprego de técnicas de negociação e de mediação para tentar obter a pacificação do conflito.

Igualmente, são diretrizes de atuação da CCAF a busca de soluções, por meio de autocomposição, que prestigiem a oralidade e a informalidade, nas fases iniciais, e a segurança jurídica e a exequibilidade do acordo ou solução negociada, nas fases finais.

---

<sup>37</sup> Portaria disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-11-de-8-de-junho-de-2020-261278373>. Acesso em 24/02/23

Portanto, é mais uma arena com o claro objetivo de promover o encontro entre as partes em busca de soluções negociadas para os litígios já iniciados ou em fase pré-processual.

### **3.3 - Procedimentos de solução consensual de controvérsias no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU)**

Recentemente, em 22 de dezembro de 2022, foi publicada a Instrução Normativa TCU nº 91<sup>38</sup>, que institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Referida portaria leva em consideração o fato de o TCU executar diversas ações de interlocução com gestores e particulares, visando orientá-los e auxiliá-los na busca de alternativas para a solução de problemas de interesse da Administração Pública; inclusive definindo procedimentos voltados à busca de soluções consensuais envolvendo a Administração Pública, o próprio TCU, e particulares.

A Instrução Normativa define e cria a competência da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (Secex Consenso), buscando, assim, aumentar a eficiência e a economicidade do Estado por meio do diálogo entre o setor privado e a Administração Pública Federal, visando desenvolver, propor, sistematizar e avaliar iniciativas para a solução consensual de controvérsias.

Com a nova legislação, o TCU se alinha às mais modernas práticas internacionais de auditoria e empreende importante esforço no intento de tentar consolidar a cultura consensual na atuação do TCU e demais órgãos públicos, fazendo com que todos os atores envolvidos atuem de maneira estruturada e transparente no sentido de mitigar litígios e solucionar problemas relevantes para o país de forma consensual, com segurança jurídica e valorização do diálogo institucional entre os diferentes órgãos estatais e particulares que se relacionam com o poder público.

---

<sup>38</sup> Instrução normativa disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/ato-normativo/%22ATO-NORMATIVO-6802%22>. Acesso em 24/02/23

Assim, temos que a mais alta corte de controle da Administração Pública também vem se movimentando em busca de mecanismos de soluções mais adequados para a prevenção e resolução de demandas.

### **3.4 - Núcleo Especializado em Arbitragem da AGU**

O Núcleo Especializado em Arbitragem da Advocacia-Geral da União (NEA) foi instituído pela Portaria AGU nº 320 de 13 de junho de 2019 no âmbito da Consultoria-Geral da União, com a responsabilidade de responder pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos e de contencioso arbitral em que a União seja parte ou interessada.

O órgão atua no exercício de contencioso arbitral, recebendo as notificações e intimações da União, adotando as medidas necessárias para a representação da mesma nas arbitragens, decidindo sobre a estratégia processual, indicando árbitros e atestando a força executória da sentença arbitral para fins de seu cumprimento no âmbito dos órgãos da União.

Já no exercício das atividades de consultoria e assessoramentos jurídicos, compete ao NEA identificar, uniformizar e difundir entendimentos relativos à arbitragem, inclusive quanto à adoção da mesma como meio de solução de controvérsias envolvendo a União; responder consultas e elaborar manifestações consultivas relativas à arbitragem; sistematizar e dar publicidade às informações relativas ao tema e submeter ao Consultor-Gerais da União questões específicas para avaliação da necessidade da edição de atos e orientações normativas relativas à arbitragem.

O órgão da AGU atua no exercício de contencioso arbitral desde 2018, em São Paulo, através da Portaria nº 226/18, a qual instituiu o Núcleo Especializado em Arbitragem da Advocacia-Geral da União neste Estado (NEA-SP) e organizou, no âmbito, a representação extrajudicial da União.

Em 2019, mediante a Portaria nº 320, de 13 de junho de 2019<sup>39</sup>, ficou instituído o Núcleo Especializado em Arbitragem da AGU, com responsabilidade pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos e de contencioso arbitral em que a União seja parte ou interessada.

---

<sup>39</sup> Portaria AGU nº 320/19 disponível em: [https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/arquivos/190613\\_portaria\\_agu\\_320\\_de\\_13\\_de\\_junho\\_de\\_2019\\_-\\_institui\\_o\\_nucleo\\_especializado\\_em\\_arbitragem\\_-\\_edi.pdf](https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/arquivos/190613_portaria_agu_320_de_13_de_junho_de_2019_-_institui_o_nucleo_especializado_em_arbitragem_-_edi.pdf). Acesso em 24/02/23

A partir de então, diversas portarias e atos administrativos passaram a regulamentar o funcionamento do Núcleo de Arbitragem da AGU, sendo que recentemente foi publicada a Portaria Normativa AGU, nº 75 de 23 de dezembro de 2022<sup>40</sup> que definiu a competência, a estrutura e o funcionamento dos Núcleos de Arbitragem, estabelecendo, ainda, os critérios e procedimentos para intervenção da União em processos arbitrais e disciplinando o credenciamento de câmaras arbitrais na Advocacia-Geral da União.

Desde sua criação, o núcleo já atuou em diversos procedimentos arbitrais, todos de grande complexidade e envolvendo vultosa soma de valores, sendo que alguns já foram encerrados com decisão favorável para a União e os demais estão em diferentes fases de análise, como será detalhado a seguir.

O Núcleo tem por atribuição acompanhar os procedimentos arbitrais que envolvam a União como parte e/ou interessada, e que tramitam nas mais diversas câmaras de arbitragem que atuam no país, concentrando e uniformizando procedimentos relativos à utilização da arbitragem como mecanismo de solução de controvérsias envolvendo administração pública, inclusive com relação aos demais entes federados.

Portanto, não só o arcabouço legislativo vem se adaptando a outras formas de solução de controvérsias que não a tradicional decisão judicial proferida pelo Poder Judiciário, mas os próprios órgãos de representação da Administração Pública também passaram a se organizar no sentido de estabelecer competências e modo de atuação com o intuito de solução de controvérsias através da autocomposição.

Adverte-se que no caso específico da arbitragem o que temos é uma “mescla” de procedimentos, contendo fases de autocomposição tais como audiência prévias de conciliação, escolha dos árbitros e tipos de provas a serem produzidas, e fases de heterocomposição na qual as partes contam com a presença de um Terceiro para decidir a contenda, sendo que esse Terceiro imparcial não auxilia e não representa os conflitantes.

Justifica-se, portanto, a presença de tal método de resolução de demandas entre aqueles considerados como autocompositivo, pois, como será exemplificado adiante, o mesmo exige fases de consenso para se desenvolver.

---

<sup>40</sup> Portaria AGU nº 75/22 disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-agu-n-75-de-23-de-dezembro-de-2022-453547980>. Acesso em 24/02/23

O procedimento arbitral contém elementos de consenso que o difere do procedimento judicial comum, tendo em vista que para a utilização de tal método de resolução de demandas as partes devem previamente, e de livre e espontânea vontade, manifestar seu interesse em ver a questão submetida a um árbitro, ou seja, um procedimento arbitral só se realiza se as partes envolvidas assim desejarem.

A própria lei da arbitragem dispõe sobre as diversas fases na qual o consenso é essencial para que se possa obter uma sentença arbitral que resolva a demanda, podendo ilustrar o tema o parágrafo 2º do art. 7º da lei 9307/96<sup>41</sup> o qual dispõe sobre uma fase de consenso através da realização de uma audiência de tentativa de conciliação e o parágrafo 4º do art. 21<sup>42</sup> da mesma lei que também refere a tentativa de conciliação prévia.

De igual sorte, o consenso na arbitragem se faz presente na fase de escolha dos árbitros, nas provas que necessariamente deverão ser analisadas ou produzidas, tais como perícias e depoimentos, e até mesmo nas fases em que se desenrola o procedimento, podendo as partes, de comum acordo, suprimir ou acrescentar alguma delas desde que previstas em lei.

Ou seja, a arbitragem pode ser um considerado um método “híbrido” de resolução de demandas, contendo elementos de consenso e também elementos próprios de decisões impositivas próprios de uma sentença.

Agora, com a mudança legislativa ocorrida com a lei 13.129/15, a qual instituiu a previsão de utilização da arbitragem pela Administração Pública, as vantagens outrora direcionadas de modo exclusivo para a iniciativa privada passaram também a ser usufruídas pelo Poder Público.

Assim, como disposto anteriormente, diversos núcleos, câmaras e órgãos foram criados com o intuito de utilização de métodos autocompositivos de resolução de demandas pelas instâncias da Administração Pública, sendo que a arbitragem passou a desempenhar papel de relevância na solução de diversas e complexas demandas.

---

<sup>41</sup> Art. 7º (...)

§ 2º Comparecendo as partes à audiência, o juiz tentará, previamente, a conciliação acerca do litígio. Não obtendo sucesso, tentará o juiz conduzir as partes à celebração, de comum acordo, do compromisso arbitral.

<sup>42</sup> Art. 21. (...)

§ 4º Competirá ao árbitro ou ao tribunal arbitral, no início do procedimento, tentar a conciliação das partes, aplicando-se, no que couber, o art. 28 desta Lei.

### **3.5 - Casos práticos acompanhados pelo núcleo de arbitragem da AGU**

Para fins de ilustração quanto aos procedimentos arbitrais atualmente acompanhados pelo Núcleo Especializado em Arbitragem da AGU (NEA), são apresentadas as informações básicas com relação às partes envolvidas, valores e última decisão, proporcionando entendimento com relação ao quanto pode ser vantajoso para as partes a utilização de mecanismos consensuais de resolução de demandas, no sentido de aperfeiçoamento da gestão pública, na promoção da cultura do consenso e na celeridade das decisões.

#### **Caso “Proteus”**

O chamado Caso Proteus<sup>43</sup> é um dos mais antigos casos de arbitragem ora acompanhado pelo Núcleo da AGU e envolve a União e seu Ministério de Minas e Energia, no caso como sucessores da extinta Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial – CBEE e, como outra parte, a empresa Proteus Power Brasil Ltda.

O procedimento arbitral é identificado pelo número 01/2003 e tramita na Câmara da Fundação Getúlio Vargas (FGV) de Mediação e Arbitragem, com sede no Rio de Janeiro, justamente desde 2003.

Verifica-se que o caso é afeito ao setor de energia e estima-se o valor histórico envolvido na arbitragem em R\$190 milhões (cento e noventa milhões de reais), valor que atualizado equivale a aproximadamente R\$900 milhões (novecentos milhões de reais).

Foi proferida sentença arbitral em 20.7.2022, declarando a improcedência dos pedidos de PROTEUS e sua responsabilidade pela integralidade das custas e despesas da arbitragem e condenando PROTEUS ao pagamento de honorários de sucumbência no montante de R\$1.500.000,00 aos patronos da UNIÃO, sendo que em 7.10.2022 o Tribunal Arbitral indeferiu integralmente o Pedido de Esclarecimentos de PROTEUS e atualmente aguarda o encerramento do procedimento.

---

<sup>43</sup> Procedimento arbitral disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/casos-de-arbitragem-2/fgv-01-2003-2022-10-07-decisao-sobre-pedido-de-esclarecimentos-a-sentenca-arbitral.pdf>. Acesso em 19/02/23.

Portanto, em que pese a longa tramitação, o procedimento foi levado a termo utilizando-se procedimento de autocomposição em um ambiente extrajudicial, em claro aceno quanto à adequação da decisão proferida.

### **Caso “Libra”**

O caso Libra é identificado pelo nº 78/2016/SEC7 e tramitou desde o ano de 2016 no Centro de Arbitragem e Mediação da Câmara de Comércio Brasil- Canadá (CAM-CCBC), com sede no Estado de São Paulo, tendo por partes a União, a Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP), a Libra Terminais S.A e a Libra Terminal Santos S.A.

Portanto, o procedimento envolve infraestrutura portuária no estado de São Paulo (Santos) e para se ter noção da importância da utilização do meio arbitral como método adequado de solução de controvérsias ao invés do Poder Judiciário, o objeto do Compromisso Arbitral estabelecido entre as partes prevê o encerramento de dezenas de processos<sup>44</sup> com longa tramitação na Justiça Federal, no Tribunal Regional Federal e também Varas Cíveis, em claro aceno quanto à adequação do procedimento eleito.

Ao final, o Tribunal Arbitral determinou o pagamento, pelas Requerentes do valor de R\$3.423.346.623,36 (três bilhões, quatrocentos e vinte três milhões, trezentos e quarenta e seis mil, seiscentos e vinte e três reais e trinta e seis centavos), encerrado com Sentença Arbitral Final de mérito favorável à União.

---

<sup>44</sup> As Partes, acima identificadas, resolvem, conforme e para os efeitos da Lei nº 9.307/1996, com a redação dada pela Lei nº 13.129/2015, do §1º do art. 62 da Lei nº 12.815/2013 e do Decreto 8.465/2015, celebrar o presente Termo de Compromisso Arbitral (o "Compromisso Arbitral") e pôr fim aos seguintes processos (as "Ações Judiciais"), que constituirão a matéria que será objeto desta arbitragem':

0005951-69.2003.4.03.6104, que se encontra em curso perante a 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região;

0005952-54.2003.4.03.6104, que se encontra em curso perante a 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região;

0008341-12.2003.4.03.6104, que se encontra em curso perante a 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região;

0014006-67.2007.4.03.6104, em curso perante a 3ª Vara Federal de Santos;

0004199-86.2008.4.03.6104, em curso perante a 33ª Vara Federal de Santos;

0019750-15.2004.8.26.0562, em curso perante a 12ª Vara Cível de Santos;

0008979-79.2002.4.03.6104, em curso perante a 3ª Vara Federal de Santos;

0007901-11.2006.4.03.6104, em curso perante a 3ª Vara Federal de Santos;

9218125-35.2007.8.26.0000, em curso perante a 5ª Câmara de Direito Público do TJ/SP (origem nº 0030217-82.2006.8.26.0562, 4ª Vara Cível de Santos).

Portanto, estamos diante de importante procedimento de solução de controvérsia que além de encerrar vários processos complexos com longa tramitação no Poder Judiciário, ainda auferiu vultosa quantia em favor da Administração Pública.

### **Caso “Fundos Petrobras”**

Tal caso é identificado pelo nº 75/2016 e tramita na Câmara de Arbitragem do Mercado (CAM) com sede em São Paulo, SP, desde 2016 e tem como partes a União, a Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras e 92 fundos de investimentos internacionais.

O procedimento arbitral foi instituído com o principal objetivo<sup>45</sup> de avaliar o impacto financeiro negativo que os fatos apurados na Operação Lava-Jato tiveram no valor das ações adquiridas ou detidas pelos fundos requerentes.

Os próprios Requerentes estimaram o valor da controvérsia em R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais) e em 15 de janeiro de 2020 sobreveio sentença arbitral<sup>46</sup>, encerrando o procedimento com relação à União, que foi excluída do mesmo.

Assim, verifica-se que a arbitragem aplicada a tal caso certamente impediu a interposição de uma ou várias ações judiciais complexas, envolvendo centenas de partes e tendo por objeto indenizações na casa de bilhões de reais, o que, por certo, levaria anos ou décadas para uma solução, sendo que no caso em concreto a sentença arbitral levou menos de quatro anos para excluir a União, gerando conseqüente economia de recursos para os cofres públicos, que não precisou acompanhar o processo por longo período.

---

<sup>45</sup> Termo de arbitragem disponível em: [https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/arquivos/caso\\_fundos\\_petrobras\\_-\\_termo\\_de\\_arbitragem.pdf](https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/arquivos/caso_fundos_petrobras_-_termo_de_arbitragem.pdf). Acesso em 19/02/23.

<sup>46</sup> Sentença disponível em [https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/arquivos/caso\\_fundos\\_petrobras\\_-\\_sentenca\\_exclui\\_uniao.pdf](https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/arquivos/caso_fundos_petrobras_-_sentenca_exclui_uniao.pdf). Acesso em 19/02/23.

### **Caso “Alejandro Mudes”**

Caso de arbitragem que, em 2019, reuniu por conexão os procedimentos 85/2017 e 97/2017<sup>47</sup> em tramitação na Câmara de Arbitragem do Mercado (CAM), com sede em São Paulo, SP, tendo por objeto tema Societário envolvendo a União, Alejandro Constantino Stratiotis (referente ao procedimento nº 97/2017) e Fundação Movimento Universitário de Desenvolvimento Econômico e Social - MUDES (procedimento nº 85/2017).

O Requerente Alejandro Constantino Stratiotis apresentou como valor do alegado dano causado pela União a cifra de R\$166,30 bilhões, sendo que o valor estimado para fins de custas é de R\$2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais).

O Procedimento foi suspenso por decisão judicial (inclusive em decorrência de sentença de procedência em ação anulatória de sentença arbitral parcial), sendo que antes da suspensão havia prazo em curso para apresentação de réplica pelos Requerentes.

Em 05 de agosto de 2022, o Requerente Alejandro Stratiotis solicitou a substituição dos valores depositados em espécie a título de caução por crédito consubstanciada em precatório federal, e em seguida Requerida União e a Requerente Mudes manifestaram-se contrariamente à pretensão formulada pelo Requerente Alejandro Stratiotis.

Em setembro de 2022, o Tribunal Arbitral proferiu a Ordem Processual n. 10, por meio da qual decidiu por maioria não apreciar o pedido de substituição de caução formulado pelo Alejandro, por entender que a arbitragem se encontra suspensa em decorrência de ordem judicial sendo interposto pelo Requerente Alejandro Stratiotis esclarecimento e reconsideração acerca da referida Ordem Processual n. 10, no que, em outubro de 2022, o Tribunal Arbitral proferiu a Ordem Processual n. 11, conhecendo do Pedido de Esclarecimentos e rejeitando-o no mérito.

Portanto, o caso encontra-se no aguardo de decisão judicial, a demonstrar que a arbitragem, assim como os demais métodos consensuais de

---

<sup>47</sup> Termo de arbitragem disponível em: [https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/arquivos/caso\\_alejandro\\_mudes\\_-\\_termo\\_de\\_arbitragem.pdf](https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/arquivos/caso_alejandro_mudes_-_termo_de_arbitragem.pdf). Acesso em 19/02/23.

resolução de disputas, não está imune a questionamentos judiciais, o que pode gerar certa insegurança jurídica quanto à utilização dos mesmos.

No entanto, o questionamento judicial não tira de forma alguma o mérito e a pertinência de se discutir fora do ambiente judicial causa complexa, que envolva diversas partes e soma vultosa de recursos, posto que a solução a ser encontrada por certo levará menos tempo para ser proferida e, conseqüentemente, será mais econômica em termos de dedicação e esforço das partes envolvidas.

### **Caso “Galvão”**

O procedimento arbitral denominado Caso “Galvão” é identificado pelo nº 23433/GSS, foi instituído em 29 de outubro de 2018, na Corte Internacional de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional, com sede em Brasília/DF, e tem por objeto temas de Infraestrutura terrestre.

Envolve a União, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e a Concessionária de Rodovias Galvão BR- 153 SPE S.A, sendo que a Requerente “Galvão” pretende a condenação das Requeridas União e ANTT ao pagamento de indenização à Concessionária, no valor atualizado de R\$ 413.229.540,66 (quatrocentos e treze milhões, duzentos e vinte e nove mil, quinhentos e quarenta reais e sessenta e seis centavos), correspondente ao valor dos investimentos vinculados aos bens reversíveis ainda não amortizados, conforme previsto no Contrato de Concessão, na Lei nº 8.987/95, nas normas contábeis e regulamentos da ANTT sobre a matéria, devidamente corrigido<sup>48</sup>.

Atualmente o valor estimado do procedimento arbitral gira em torno de R\$ 690.449.540,66 (seiscentos e noventa milhões, quatrocentos e quarenta e nove mil quinhentos e quarenta reais e sessenta e seis centavos).

Já foi iniciada a fase de liquidação da decisão proferida (sentença arbitral parcial) e as partes apresentaram documentos adicionais e quesitos a serem direcionados à junta pericial, que foi escolhida em conjunto pelas partes e nomeada pelo Tribunal Arbitral. Em 27 de setembro de 2022 a União

---

<sup>48</sup> Pedido arbitral disponível em [https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/arquivos/caso\\_galvao\\_icc\\_23433\\_-\\_ata\\_de\\_missao.pdf](https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/arquivos/caso_galvao_icc_23433_-_ata_de_missao.pdf). Acesso em 19/02/23.

requereu esclarecimentos da junta pericial diante do surgimento de novas informações relativas aos profissionais que a integram, com a finalidade de afastar qualquer questionamento sobre a sua imparcialidade e independência. As informações foram prestadas, sendo que, posteriormente, a União requereu a complementação das informações que não haviam sido prestadas em sua integralidade.

Assim, novamente estamos diante de um caso com alta complexidade, envolvendo vultosa soma e que vem chegando a termo através de solução de consenso sem a necessidade de intervenção judicial.

### **Caso “Rota do Oeste”**

Tal procedimento arbitral denominado é identificado pelo nº 23960/GSS/PFF, foi instituído em 07 de outubro de 2019 na Corte Internacional de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional, com sede em Brasília/DF, e tem por objeto temas de Infraestrutura terrestre.

Na Ata de Missão (peça que inicia o procedimento)<sup>49</sup>, o valor total em disputa foi estimado em R\$ 765.000.000,00 (setecentos e sessenta e cinco milhões de reais) e tem por partes a União, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e Rota do Oeste - Concessionária Rota do Oeste S.A.

Atualmente, o procedimento encontra-se encerrado com relação à União, que foi excluída do mesmo, o que denota, mais uma vez, o quão econômico pode ser a utilização de meios consensuais de resolução de litígios.

### **Caso “MSVIA”**

Outro procedimento envolvendo Infraestrutura Terrestre, o caso “MSVIA”, é identificado pelo nº 24957/GSS/PFF e, a exemplo dos dois procedimentos anteriores, também tramita na Corte Internacional de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional, com sede em Brasília/DF.

---

<sup>49</sup> Ata de missão disponível em: [https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/arquivos/caso\\_rota\\_do\\_oeste\\_icc\\_23960\\_ata\\_de\\_missao.pdf](https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/arquivos/caso_rota_do_oeste_icc_23960_ata_de_missao.pdf). Acesso em 19/02/23.

Na Ata de Missão (peça inaugural)<sup>50</sup>, o valor total em disputa foi estimado em R\$ 357.000.000,00 (trezentos e setenta e cinco milhões de reais) e envolve a União, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e a Concessionária de Rodovia Sul- Matogrossense S.A.

As partes apresentaram quesitos e indicaram, em conjunto, profissionais para atuarem como peritos no processo arbitral. A empresa perita apresentou impedimento e precisou ser destituída. Em setembro de 2022, a Requerida solicitou que o Tribunal Arbitral procedesse a indicação de empresa para realização da perícia e, atualmente, aguarda-se designação da junta pericial pelo Tribunal Arbitral.

### **Caso “Viracopos”**

O Procedimento arbitral nº 26042/PFF, denominado Caso “Viracopos”, foi instituído em 24 de agosto de 2021 e tramita na corte Internacional de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional, com sede em Brasília/DF, tendo por objeto temas de Infraestrutura aeroviária referente à concessão do aeroporto de Viracopos em São Paulo.

Na Ata de Missão (procedimento inaugural)<sup>51</sup>, o valor total em disputa foi estimado em R\$ 1.465.600.000,00 (um bilhão quatrocentos e sessenta e cinco milhões e seiscentos mil reais), e envolve a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e a empresa Aeroportos Brasil- Viracopos S.A, figurando a União como Interveniente Anômala.

Em 15 de agosto de 2022, o Tribunal Arbitral proferiu a Ordem Processual nº 7, por meio da qual decidiu pela bifurcação do procedimento. Desse modo, será proferida sentença parcial sobre questões relativas aos pleitos perdimento de bens, trem de alta velocidade e desapropriações. Em setembro de 2022, as partes e a interveniente anômala apresentaram suas alegações finais e agora aguardam sentença parcial.

---

<sup>50</sup> Ata de missão disponível em: [https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/arquivos/caso\\_msvia\\_icc\\_24957\\_ata\\_de\\_missao.pdf](https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/arquivos/caso_msvia_icc_24957_ata_de_missao.pdf). Acesso em 19/02/23.

<sup>51</sup>Ata de missão disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/arquivos/CASOVIRACOPOSICC26042PFFATADEMISSO.pdf>. Acesso em 19/02/23.

### **Caso “Telefônica”**

O procedimento Caso “Telefônica” leva o nº 26383/PFF, iniciou em 20 de dezembro de 2021 e foi proposto perante a Corte Internacional de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional com sede em Brasília/DF.

Como visto, envolve o tema afeito às telecomunicações e tem por partes a empresa Telefônica Brasil S.A., a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL - e a União com Interveniente Anômala.

Na Ata de Missão<sup>52</sup>, o valor total em disputa foi estimado em R\$ 10 bilhões (dez bilhões de reais) e após apresentação de resposta às alegações iniciais pela Anatel e informações pela União, a Requerente apresentou réplica em 19.08.2022.

Atualmente, encontra-se prazo em curso para apresentação de tréplica pela Requerida.

### **Caso “Oi”**

Tal qual o caso anterior, o Caso “Oi” envolve telecomunicações e é identificado pelo nº 26470/PFF e, igualmente, foi proposto perante a Corte Internacional de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional, com sede da arbitragem em Brasília/DF.

Na Ata de Missão<sup>53</sup>, o valor total em disputa foi estimado em R\$16 bilhões e envolve a empresa Oi S.A. (em recuperação judicial), a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL - e a União como Interveniente Anômala.

A Ata de missão foi assinada em maio de 2022 e, em agosto de 2022, a Requerente Oi S/A apresentou suas alegações iniciais, restando em curso, atualmente, prazo para apresentação de resposta às alegações iniciais.

---

<sup>52</sup> Ata de missão disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/arquivos/caso-telefonica-cci-26383-pff-ata-de-missao.pdf>. Acesso em 19/02/23.

<sup>53</sup> Ata de missão disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/arquivos/caso-oi-cci-26470-ata-de-missao.pdf>. Acesso em 19/02/23

### **Caso “Claro”**

Tais quais os dois casos anteriores, o Caso “Claro” envolve telecomunicações, é identificado pelo nº 26467/PFF e, igualmente, foi proposto perante a Corte Internacional de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional com sede da arbitragem em Brasília/DF.

Na Ata de Missão<sup>54</sup> (procedimento inaugural), o valor total em disputa foi estimado em R\$6.599.300.000,00 (seis bilhões quinhentos e noventa e nove milhões e trezentos mil reais), envolvendo a empresa Claro S/A, a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL - e a União como Interveniente Anômala.

A Ata de missão foi assinada em abril de 2022 e, em julho de 2022, a Requerente Claro S/A apresentou suas alegações iniciais, restando em curso atualmente prazo para apresentação de resposta às alegações iniciais.

Portanto, como se verifica, os casos acompanhados, ou já resolvidos, pelo núcleo de arbitragem da AGU envolvem demandas de alta complexidade, afeitas a contratos de concessão de rodovias, obras públicas de infraestrutura aeroportuária, de navegação, de energia, de telecomunicações, de portos e até de direito societário.

Em alguns casos os litígios vinham se arrastando por longo período no Poder Judiciário, sendo que a utilização da arbitragem permitiu a reunião e a extinção de dezenas ações judiciais que tramitavam sobre a mesma matéria e que dificilmente seriam encerradas em um curto período de tempo.

Ademais, as demandas envolvem cifras bilionárias que, em muitos casos, ficam caucionadas para garantir contratos, sendo que a exclusão da União da demanda pode fazer com que tais verbas sejam direcionadas para melhorias do serviço público.

No entanto, o maior avanço que o Núcleo Especializado em Arbitragem da Advocacia-Geral da União proporcionou para o sistema jurídico foi o de incentivar a cultura de uma Administração Pública voltada para a busca consensual e participativa, em prol de soluções negociadas que logrem

---

<sup>54</sup> Ata de missão disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/arquivos/caso-claro-cci-26467-pff-ata-de-missao.pdf>. Acesso em 19/02/23.

resolver os conflitos e as disputas de forma equânime, em um ambiente extrajudicial.

### **3.6 – Arbitragem na Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE)**

A utilização da arbitragem como mecanismo de resolução de disputas no âmbito da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) remonta à própria criação da entidade, conforme dispõe o artigo 4º, §5º da Lei nº 10.848/04<sup>55</sup>, que autorizou a criação da câmara.

A novidade repousa em regramento bem recente aprovado pelos agentes da Câmara durante a 68ª Assembleia Geral Extraordinária (AGE), realizada no dia 19 de outubro de 2021, o qual foi homologado no último dia 14 de fevereiro, em reunião de Diretoria da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), atualmente aguardando publicação oficial.

Dentre outras mudanças, o novo normativo passa a considerar a possibilidade de atuação de múltiplas Câmaras de Arbitragem, criação do mecanismo de proteção ao mercado, consistente na prestação de garantia quando a decisão arbitral puder afetar terceiros após sua operacionalização, aumentando a segurança jurídica com relação aos conflitos que não possuem arbitragem obrigatória e criando um banco de jurisprudências.

Conforme disposto no site da CCEE<sup>56</sup>, “para consolidação do projeto, foi desenvolvido um grupo de trabalho com profissionais da CCEE e associações do setor” sendo que a “proposta preza por pilares como modernização, segurança, competitividade e liberdade de escolha por parte dos atores do setor elétrico brasileiro” em mais uma iniciativa no sentido de aperfeiçoar o serviço público e integrá-lo aos mecanismos consensuais de resolução de disputas.

---

<sup>55</sup> "Art. 4º (...) § 5º. As regras para a resolução das eventuais divergências entre os agentes integrantes da CCEE serão estabelecidas na convenção de comercialização e em seu estatuto social, que deverão tratar do mecanismo e da convenção de arbitragem, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996."

<sup>56</sup> CCEE. Notícias. Disponível em: <https://www.ccee.org.br/web/guest/-/nova-convencao-arbitral-da-ccee-e-homologada-pela-aneel>. Acesso em 26/02/23

### 3.7 – Câmaras Administrativas de Solução de Controvérsias do Estado do Rio de Janeiro

Bem recentemente o Governo do Rio de Janeiro aprovou a Lei nº 9629, de 04 de abril de 2022<sup>57</sup>, que dispõe sobre a autocomposição no âmbito estadual e sobre a Câmara Administrativa de Solução de Controvérsias – CASC – de que trata o Decreto Estadual nº 46/522/18, “com o objetivo de desafogar o sistema judiciário, atuando na resolução de conflitos que envolvam pessoas físicas e jurídicas e a Administração Pública estadual.” (CONSULTOR JURÍDICO, 2022).

O projeto tem o nítido escopo de “viabilizar respostas céleres e eficientes à sociedade, em especial à parcela vulnerável, quando em litígio com o Estado, posto que quem a Defensoria Pública mais processa em todo o Rio de Janeiro é o próprio estado, de modo que câmara vai permitir que a gente resolva todos esses conflitos sem a necessidade de uma propositura de ação” (CONSULTOR JURÍDICO, 2022), conforme destacado pelo Defensor Público-Geral do RJ, Rodrigo Pacheco, otimista com a possibilidade de a população poder contar com um ambiente no qual seus problemas com o estado serão resolvidos de forma mais adequada.

O procurador do Estado do Rio de Janeiro, Bruno Hazan “comentou que a aprovação, pela Alerj, do PL 5.658/2022 (posteriormente transformado na Lei nº 9629/22), de origem comum da Procuradoria-Geral do Estado do Rio e da Defensoria Pública, representa avanço inédito para a solução administrativa de conflitos, desafogando o Judiciário e garantindo ao cidadão uma forma inovadora e célere para resolver suas contendas”. (CONSULTOR JURÍDICO, 2022).

É mais um exemplo de como a comunhão de esforços empreendida entre os atores públicos, pode resultar na criação de ambientes de resolução de disputas através do consenso e no qual as partes estão em condições de igualdade, o que, por certo, proporciona acesso à Justiça em seu conceito universal.

---

<sup>57</sup> Lei ordinária 9629/22 disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-9629-2022-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-a-autocomposicao-no-ambito-estadual-e-sobre-a-camara-administrativa-de-solucao-de-controversias-casc-de-que-trata-o-decreto-estadual-no-46-522-2018>. Acesso em 24/02/23

### **3.8 - Decreto do Estado do Rio Grande do Sul dispondo sobre a utilização de arbitragem no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta**

Em 14 de julho de 2021, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul editou o Decreto nº 55.996/21<sup>58</sup> que regulamenta em seu art. 1º a utilização da arbitragem pelos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Rio Grande do Sul para dirimir controvérsias relativas a direitos patrimoniais disponíveis.

O decreto aplica-se na resolução de conflitos advindos de questões relacionadas à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de contratos; indenizações decorrentes de extinção ou de transferência de contratos; e inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes, conforme disposto no art. 2º do referido diploma.

Em que pese o decreto determinar que somente possam ser submetidas à arbitragem as controvérsias relativas a direitos patrimoniais disponíveis, ainda assim revela-se importante instrumento que permite à Administração Pública a utilização de meios consensuais de resolução de demandas sem a necessidade de propositura ou acompanhamento de ações judiciais.

### **3.9 – Lei do Estado de Santa Catarina de incentivo à desjudicialização**

Em 23 de dezembro de 2021, o Estado de Santa Catarina publicou a Lei nº 18.302/21<sup>59</sup> que instituiu o Programa de Incentivo à Desjudicialização e ao Êxito Processual (PRODEX), no âmbito do Poder Executivo, vinculado à Procuradoria-Geral do Estado (PGE), contendo importante regramento no sentido de adoção de meios consensuais de resolução de conflitos que tenha a Administração Pública como parte.

O diploma legal é tão amplo que inclusive determina a dispensa de ajuizamento de ação, permite que não se apresente defesa e se reconheça de

---

<sup>58</sup> Decreto 55.996/21 disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2055.996.pdf>. Acesso em 24/02/23

<sup>59</sup> Lei 18.302/21 disponível em: [http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2021/18302\\_2021\\_lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2021/18302_2021_lei.html). Acesso em 24/02/23

pronto o pedido em processos judiciais e se paguem as eventuais indenizações, além de determinar a satisfação ou o reconhecimento de direitos no âmbito administrativo, em claro aceno no sentido de buscar solução para conflitos sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário.

O art. 1º da lei<sup>60</sup> é emblemático ao instituir como política de estado o incentivo à celeridade processual, à redução da litigiosidade, à diminuição do passivo financeiro decorrente controvérsias, à busca por reduzir o dispêndio de recursos públicos na instauração, na condução e no acompanhamento de processos administrativos e judiciais, ou seja, como bem disposto no inciso IV do art. 1º a lei objetiva sobremaneira “fomentar a cultura de uma administração pública consensual, participativa e transparente, buscando soluções negociadas que logrem resolver os conflitos e as disputas”.

Visando celeridade e economia de recursos públicos, o art. 2º da lei dispõe que o Programa de desjudicialização será operacionalizado através da criação da Câmara Administrativa de Gestão e Solução de Conflitos; mediante acordos judiciais e administrativos; mutirões de conciliação; criação da Câmara de Conciliação de Precatórios, cobrança administrativa de créditos e utilização de mediação e arbitragem.

Mais recentemente, foi editado o Decreto nº 2.241 de 31 de outubro de 2022<sup>61</sup> que Regulamenta os arts. 21 e 22 da Lei nº 18.302, de 2021, a fim de dispor sobre a convenção de arbitragem e a previsão de cláusula de mediação, no âmbito da Administração Pública Estadual Direta e Indireta do Estado de

---

<sup>60</sup> Art. 1º Fica instituído o Programa de Incentivo à Desjudicialização e ao Êxito Processual (PRODEX), no âmbito do Poder Executivo, vinculado à Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

Parágrafo único. O PRODEX se pautará pelos princípios da juridicidade, boa-fé, celeridade, acessibilidade, redução da litigiosidade e vantajosidade financeira e terá os seguintes objetivos:

I – promover a desjudicialização e a adoção de medidas para a composição administrativa de litígios no âmbito da Administração Pública Estadual, com vistas à resolução de conflitos e pacificação social e institucional;

II – reduzir o dispêndio de recursos públicos na instauração, na condução e no acompanhamento de processos administrativos e judiciais, nos quais os custos superem o potencial benefício decorrente dos prognósticos dos seus resultados;

III – reduzir os passivos financeiros decorrentes de controvérsias de repercussão individual ou coletiva;

IV – fomentar a cultura de uma administração pública consensual, participativa e transparente, buscando soluções negociadas que logrem resolver os conflitos e as disputas;

V – fazer da advocacia pública um instrumento para a promoção de políticas públicas e procedimentos fomentadores de uma cultura de resolução de conflitos célere e eficiente; e

VI – instituir instrumentos de incentivo ao êxito financeiro e à eficiência nos processos judiciais e administrativos.

<sup>61</sup> Decreto 2241/22 disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2022/002241-005-0-2022-002.htm>. Acesso em 24/02/23

Santa Catarina, permitindo a utilização da arbitragem como meio de resolução de conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis e sobre a previsão de cláusula de mediação nos instrumentos obrigacionais firmados pelos órgãos e pelas entidades, conforme disposto no art. 1º do diploma legal.

Portanto, mais uma vez estamos diante de importante avanço legislativo no sentido de dotar a Administração Pública de meios consensuais de resolução de conflitos.

### **3.10 - Câmaras de Mediação e Conciliação Tributária de Porto Alegre/RS**

De forma pioneira no Brasil a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, por meio da promulgação da Lei nº 13.028 de 11 de março de 2022<sup>62</sup>, instituiu a mediação tributária e criou as Câmaras de Mediação e Conciliação Tributárias, com estruturas vinculadas à Secretaria Municipal da Fazenda e à Procuradoria-Geral do Município.

A Câmara tem por objetivo primordial a utilização da mediação tributária como meio de prevenção e resolução consensual de conflitos, promovendo, assim, *uma cultura de conciliação tributária, especialmente por meio da mediação tributária, promovendo um ambiente de formação de consensos preventivos e resolutivos de conflitos entre o fisco e o contribuinte*, conforme preconiza o art. 3º da referida lei.

Tal qual disposto na Lei da mediação (Lei nº 13.140/15), a lei municipal também se orienta pelos princípios da consensualidade e voluntariedade das partes, isonomia, informalidade, imparcialidade do mediador, sigilo, publicidade e motivação das decisões, dentre outros atributos previstos em seu art. 5º e incisos, podendo, inclusive, valer-se *de outros instrumentos de prevenção ou solução consensual de controvérsias baseados nos interesses e nas necessidades das partes* (art. 6º, inciso V), de modo que a lei molda-se aos meios consensuais de resolução de controvérsias, tudo com o objetivo de uma solução mais adequada para a demanda.

São duas Câmaras, uma vinculada à Secretaria Municipal da Fazenda (art. 7º) e outra vinculada à Procuradoria-Geral do Município (art. 16), e ambas,

---

<sup>62</sup> Lei 13.028/22 disponível em: [https://www.camarapoa.rs.gov.br/draço/processos/137049/Lei\\_13028.pdf](https://www.camarapoa.rs.gov.br/draço/processos/137049/Lei_13028.pdf). Acesso em 15/10/22.

dentro de sua área de competência, atuam para a difusão dos princípios e dos meios que aprimorem e institucionalizem o diálogo entre contribuintes e a Administração Tributária Municipal visando a prevenção e a solução consensual de controvérsias e disputas administrativo-tributárias.

Ao utilizar as Câmaras, evita-se, sempre que possível, a judicialização, e, ao mesmo tempo, busca-se celeridade e efetividade dos procedimentos de prevenção e solução de conflitos, bem como proporciona redução de passivos financeiros decorrentes de demandas de repercussão coletiva envolvendo tributos municipais ou outras controvérsias.

O artigo 25 da lei define que *fica facultado ao Município de Porto Alegre, ao contribuinte ou ao investidor apresentar requerimento de mediação tributária às Câmaras*, de modo que todas as partes possuem competência para requerer a mediação, enquanto que o parágrafo único do mesmo artigo dispõe sobre a não obrigatoriedade da parte em aceitar tal meio de resolução. No entanto, uma vez aceita, as partes concordam expressamente *com o mediador e com os princípios, critérios, procedimentos, métodos e resultados da mediação*, conforme disposto no parágrafo único do art. 26, o que é natural tratando-se de um método consensual de resolução de demandas.

As partes podem desistir a qualquer tempo da mediação, desde que antes da celebração do acordo (art. 27). No entanto, uma vez ultimada a negociação, a parte *renuncia ao direito e a qualquer meio de discutir administrativa ou judicialmente o objeto e a motivação do acordo, bem como as obrigações reconhecidas ou definidas no termo de entendimento*, conforme expresso no inciso II do artigo 31, o que também é de se esperar, posto que o acordo, caso aconteça, é fruto do diálogo e da apresentação de argumentos visando a melhor solução para o caso.

Por fim, a lei prevê em seu artigo 33 a utilização de todos os métodos inerentes à resolução do conflito através da mediação, tais como: a identificação dos *aspectos subjetivos das partes que dificultam ou condicionam a formação do consenso ou outra solução adequada para a controvérsia* ou disputa, valendo-se, para tanto de *escuta ativa, comunicação não violenta, entre outras técnicas de mediação que possam ser adequadas a cada caso*; realizar tratativas prévias, enaltecer os interesses das partes e os aspectos positivos das propostas de acordo formuladas pelas partes; e, sobremaneira,

*buscar restaurar e pacificar a relação entre as partes, ainda que a mediação não resulte em consenso e acordo conclusivo*, constituindo-se a iniciativa legislativa da Prefeitura Municipal de Porto Alegre em um exemplo que certamente vai ser seguido por outros municípios do Brasil.

### **3.11 - Comitês de Prevenção e Solução de Disputas do município de Belo Horizonte/MG**

Em 2020, o município de Belo Horizonte instituiu o Comitê de Prevenção e Solução de Disputas para prevenir e para solucionar o conflito relativo ao direito patrimonial presente em contrato administrativo de execução continuada, em mais uma iniciativa em busca de meios adequados de solução de conflitos, na qual a Administração Pública é parte.

Tais comitês foram regulamentados através da Lei nº 11.241 de 19 de junho de 2020<sup>63</sup> e possuem atribuição *para prevenir e para solucionar conflito relativo a direito patrimonial presente em contrato administrativo de execução continuada* (art. 1º) e, quando aplicável, *deverá estar previsto expressamente no instrumento convocatório de licitação e no contrato administrativo* (§ 2º, art. 1º).

Outro importante regramento diz respeito ao fato de que *o Comitê de Prevenção e Solução de Disputas não é tribunal arbitral, e suas recomendações ou decisões não constituem título executivo judicial* (§ 4º, art. 1º), e, de acordo com o contrato celebrado, o comitê pode apresentar *natureza revisora, adjudicativa ou híbrida* (art. 2º), sendo as revisões não vinculantes (§1º, art. 2º), as adjudicações vinculantes (§2º, art. 2º), e, quando previsto em seu formato híbrido, o comitê *poderá tanto emitir recomendação quanto decisão sobre os conflitos* (§3º, art. 2º).

O Art. 4º da lei dispõe que os procedimentos deverão observar os princípios da Administração Pública e *a igualdade das partes*, além do fato de que o comitê será composto por pessoas *com formação em Engenharia ou em Direito ou especialização na área do objeto do contrato*, de modo que a lei observa dois requisitos essenciais para a construção de uma solução

---

<sup>63</sup> Lei 11.241/20 disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/11241/2020>. Acesso em 24/02/23.

adequada para o caso posto em discussão, quais sejam a paridade de armas e a capacidade técnica daquele que vai proferir a decisão.

Portanto, é mais um exemplo de legislação que caminha para a busca de soluções adequadas para conflitos da qual a Administração Pública faz parte.

Assim, verifica-se que o Poder Público se movimenta em busca de maior eficiência na prestação de seus serviços, e o faz através de mecanismos céleres de resolução de demandas, eis que, como visto ao longo do capítulo, o métodos autocopositivos proporcionaram economia de recursos públicos que, em tese, podem ser direcionados para outras demandas urgentes, tais como a promoção de políticas públicas de promoção e efetivação de direitos fundamentais.

Somente o fato de uma demanda ser resolvida em menor tempo já é um fator de economia de recursos, eis que o Poder Público gastou menos com seu aparato para acompanhar a demanda, o que demonstra eficiência.

Ademais, como visto em alguns casos de arbitragem, os valores envolvidos alcançavam bilhões de reais, valor este que muitas vezes fica bloqueado ou depositado judicialmente por longo período esperando a solução da demanda, sendo que a solução mais célere faz com que o recurso “volte” mais rápido para investimentos.

No entanto, a par da celeridade, temos também que os métodos autocopositivos de resolução de demandas tendem a produzir soluções mais adequadas ao caso posto em discussão, uma vez que tal solução é construída pelas próprias partes, afastando, assim, o conceito de “vencedor” e “vencido” próprio das demandas judiciais.

Concluindo, temos que as “novas arenas” recentemente criadas e utilizadas pelo Poder Público são um importante mecanismo em busca de eficiência e eficácia da Administração Pública.

|

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em uma verdadeira democracia é importante pensar-se para além da positivação dos direitos, devendo haver uma preocupação em torná-los efetivos a todos, pois nada adianta vê-los ocupando posição de destaque nas Constituições e demais diplomas legais se, cotidianamente, os mesmos são violados e os cidadãos acabam não conseguindo atingi-los.

No Brasil, o acesso à justiça é um direito fundamental e encontra-se previsto no inciso XXXV, do artigo 5º, da Constituição Federal, onde há a previsão da proteção jurisdicional de lesão ou ameaça a direito, no entanto, o que se verifica é um “abismo” entre a letra da Lei e aqueles que rotineiramente tentam a tutela de seus direitos e acabam desistindo ou mesmo não conseguindo obter uma solução adequada para suas demandas.

Como visto, o sistema jurídico brasileiro enfrenta grave congestionamento, e por mais absurdo que possa parecer, a caótica situação de ineficiência do sistema de justiça muito em parte é causada pelo próprio Poder Público, o qual empreende uma litigância considerada predatória ao judicializar todo e qualquer pleito por direitos sociais ou mesmo quando, por exemplo, discute indefinidamente questões tributárias ou previdenciárias.

A terceira onda renovatória, trazida por Cappelletti e Garth no Projeto Florença, diz respeito à realização de melhorias no sistema de acesso à justiça através da implementação de práticas conciliatórias que prezem pelo diálogo e pela solução consensual de demandas, nas quais se tenta a solução mais adequada para o caso posto em discussão, ao mesmo tempo em que se obtém a resolução do pleito de forma mais célere e com menor custo, conseqüentemente, de forma mais eficiente.

Portanto, diante do cenário de alta litigância e congestionamento processual, verifica-se um importante movimento no sentido de estabelecer um arcabouço legislativo que venha a contemplar formas de resolução de conflitos de maneira consensual, tanto em um ambiente judicial como na esfera extrajudicial, inclusive com a participação da Administração Pública. Da análise do atual ordenamento legal empreendida no presente trabalho, foi possível observar que os Poderes e Entes Públicos estão preocupados em suprir as demandas afetas a uma solução mais adequada de litígios e controvérsias.

Assim, a edição de leis, decisões, regramentos e enunciados inovadores e atuais, que privilegiam o consenso entre as partes em um ambiente extrajudicial, é posto à disposição da Administração Pública para que ela possa encaminhar ações conciliatórias nas demandas em que resta envolvida para, com isso, avançar em termos de proporcionar adequação a um sistema contemporâneo e eficiente de acesso à Justiça.

Deve-se frisar que a atualização legislativa deve vir acompanhada da superação de alguns dogmas arraigados na Administração Pública, em especial com relação ao princípio da indisponibilidade do interesse público, devendo o mesmo ser atenuado ou adaptado para que se permita a celebração de acordos, indo ao encontro, assim, com o real sentido que a doutrina dá ao princípio.

É de se ater para o fato de que o interesse público será plenamente atendido quando são buscadas e encontradas soluções adequadas para os casos envolvendo a Administração, posto que a celeridade na obtenção da decisão certamente reverte em economia, satisfação, efetividade e cidadania.

Portanto, não temos problemas em relação à existência ou ausência de normas que dotam a Administração Pública de instrumentos capazes de conduzir a solução de demandas e litígios através de meios consensuais em um ambiente extrajudicial e, prova disso, é o extenso arcabouço legal ora referido.

Claro que estamos diante de um universo legislativo bem recente e que, talvez, ainda não tenha sido “absorvido” em todo seu conteúdo e abrangência pelo sistema administrativo brasileiro, ainda voltado para a cultura da contenda judicial, na qual as partes são colocadas em polos adversos esperando a solução para o litígio mediante uma sentença do Estado-Juiz.

Espera-se uma ampla difusão dos sistemas conciliatórios de resolução de conflitos com vistas à sedimentação de uma cultura da conciliação, na qual as próprias partes encontrem a solução mais adequada para o caso posto em discussão. E, por certo, que essa nova ordem cultural passa por uma nova dinâmica em relação à Administração Pública e a forma com que ela trata suas demandas e litígios, tanto em relação ao particular como também entre os próprios entes públicos.

Para tanto, a superação do paradigma contencioso exige também uma mudança de mentalidade e atitude por parte dos gestores públicos.

De igual maneira, o ensino jurídico a ser desenvolvido no país também necessita absorver e melhor difundir métodos de resolução de conflitos através da “cultura do consenso” em um ambiente extrajudicial, hoje tão presente no arcabouço judicial, repensando a maneira como se utiliza o sistema jurídico e se solucionam os litígios no Brasil, pois, atualmente, a “cultura da sentença” é predominante no imaginário e no agir dos profissionais do sistema de justiça.

O futuro operador do direito precisa ter em sua formação acesso a informações sobre a real dimensão do que é um sistema eficiente de acesso à justiça, seus mecanismos e legislações, compreendendo, ao final, que os litígios podem e devem ser resolvidos por diversas formas e que todas elas possuem igual importância.

Como visto no final do trabalho, os casos acompanhados pelo núcleo de arbitragem da AGU lograram resolver litígios de alta complexidade e que envolvem vultosa soma econômica, alguns tramitando por longo período no Poder Judiciário, permitindo de forma célere a solução das demandas.

Deu-se ênfase à arbitragem, e aos casos resolvidos ou em curso pelo Núcleo de Arbitragem da AGU, eis que o procedimento arbitral contém elementos de consenso que o difere do procedimento judicial comum, tendo em vista que para a utilização de tal método de resolução de demandas as partes devem previamente, e de livre e espontânea vontade, manifestar seu interesse em ver a questão submetida a um árbitro, ou seja, um procedimento arbitral só se realiza se as partes envolvidas assim desejarem.

Ou seja, a arbitragem pode ser um considerado um método “híbrido” de resolução de demandas, contendo elementos de consenso e também elementos próprios de decisões impositivas próprios de uma sentença, sendo que, com a mudança legislativa ocorrida com a lei 13.129/15, a qual instituiu a previsão de utilização da arbitragem pela Administração Pública, as vantagens outrora direcionadas de modo exclusivo para a iniciativa privada passaram também a ser usufruídas pelo Poder Público.

Justifica-se, portanto, a presença da arbitragem no centro das discussões acerca da busca por eficiência do Poder Público.

Mas, a maior contribuição que as novas “arenas” de discussão e solução de litígios proporcionou para o sistema jurídico foi o de incentivar a cultura de uma Administração Pública voltada para a busca consensual e participativa, em prol de soluções negociadas que consigam resolver os conflitos e as disputas de forma equânime em um ambiente extrajudicial.

Seguramente que o presente trabalho não teve como objetivo esgotar a temática do acesso à justiça, ou, tampouco, apresentar os métodos consensuais de solução de litígios como a “tábua de salvação” para resolver os problemas do Poder Judiciário e proporcionar um sistema mais eficiente e adequado de solução de controvérsias. No entanto, fica a nítida sensação de que é possível pensar-se em novas perspectivas para a Administração Pública e seus litígios, dentro de um conceito de acesso à justiça constitucionalmente mais moderno e adequado à realidade brasileira.

Por certo, a caminhada neste sentido está apenas iniciando e não basta somente a edição de normas e regramentos, é também preciso adotar e difundir a cultura do consenso nos cursos jurídicos, na Administração Pública e seus gestores, entre particulares e por integrantes dos órgãos decisórios para, em conjunto com um sólido arcabouço jurídico, levar a Administração Pública para outras arenas além do contencioso judicial tradicional, podendo assim edificar um sistema jurídico verdadeiramente eficiente, na perspectiva da efetividade do acesso à justiça.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR FILHO, José Geraldo. **Judicialização da política: características, desafios, limites e problemática para os tribunais constitucionais no século XXI**. In. MIRANDA, Jorge. Org. A Constituição no limiar do século XXI. 1. ed. Lisboa. AAFDL. 2016.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU (1948). **Declaração Universal dos Direitos Humanos** Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>. Acesso em 12/01/22

BANCO MUNDIAL. **Documento técnico nº 319**. Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/attachments/article/24400/00003439.pdf>. Acesso em 29/02/22.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Coleção Saraiva de Legislação, 49 ed. São Paulo. 2014.

BRASIL. **Lei nº 10.848**, de 15 de março de 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.848.htm). Acesso em 26/02/23.

BRASIL. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Lei nº 11.241** de 19 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/11241/2020>. Acesso em 31/03/22.

BRASIL. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Lei 13.028/22**. Disponível em: [file:///C:/Users/Windows%2010/Downloads/Lei\\_13028%20-%20media%C3%A7%C3%A3o%20Tribut%C3%A1ria%20POA.pdf](file:///C:/Users/Windows%2010/Downloads/Lei_13028%20-%20media%C3%A7%C3%A3o%20Tribut%C3%A1ria%20POA.pdf). Acesso em 15/03/2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 612.439 - RS** (2003/0212460-3). Julgado em 25.10.2005. Relator Ministro João Otávio de Noronha. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200302124603&dt\\_publicacao=14/09/2006](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200302124603&dt_publicacao=14/09/2006). Acesso em 1º/04/22.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº 11.308-DF** (2005/0212763-0), julgado em 09.04.2008, Relator Ministro Luiz Fuz. in DJE 19.05.2008. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200502127630&dt\\_publicacao=19/05/2008](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200502127630&dt_publicacao=19/05/2008). Acesso em 1º/04/22.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 606.345 - RS** (2003/0205290-5). Julgado em 17.05.2007. Relator Ministro João Otávio de Noronha. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200302052905&dt\\_publicacao=08/06/2007](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200302052905&dt_publicacao=08/06/2007). Acesso em 1º/04/22.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Plenário, Decisão 286/1993**, Relator Ministro Homero Santos, julgado em 15/07/1993, DOU de 04/08/1993. Disponível em: <file:///C:/Users/Windows%2010/Downloads/ATAS%2029-1993.pdf>. Acesso em 25/03/22.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão 286/93, decisão 763/94, decisão 188/95, decisão 394/95, acórdão 584/03, decisão 215/04, acórdão 587/03, acórdão 631/03, acórdão 1271/05, acórdão 537/06 e acórdão 1099/06.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, **AgRg na SE nº 5.2065**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 12.12.2001, publ. no DJU em 30.04.2004. Os dispositivos declarados constitucionais foram os artigos 6º, § único, 7º e seus §§, 41 e 42 da Lei nº 9.307/96.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 253.885-0/MG**. Relatora Ministra Ellen Gracie. Julgado em 04/06/02. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=258322>.

Acesso em 23/02/22.

BRASIL. **Atos do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original2329372021110361831b61bdfc3.pdf>. Acesso em 13/03/2022.

BRASIL. Justiça Federal. **II Jornada prevenção e solução extrajudicial de litígios**. Disponível em: [https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/eventos/ead-1/2021/copy2\\_of\\_%20II-jornada-prevencao-%20solucao-%20extrajudicial-%20litigios-Articulacao-Centros-inteligencia%20](https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/eventos/ead-1/2021/copy2_of_%20II-jornada-prevencao-%20solucao-%20extrajudicial-%20litigios-Articulacao-Centros-inteligencia%20). Acesso em 25/02/23.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Prevenção e Solução Extrajudicial de Conflitos. Enunciados**. Disponível em: [file:///C:/Users/Windows%2010/Downloads/Enunciados%20Justificativas%20aprovados-VF%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Windows%2010/Downloads/Enunciados%20Justificativas%20aprovados-VF%20(1).pdf). Acesso em 15/03/2022.

BRASIL. CNJ. **recomendação 120/2021**. <https://atos.cnj.jus.br/files/original2329372021110361831b61bdfc3.pdf>. Acesso em 20/02/23.

BRASIL. CNJ. **Justiça em números 2015**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2015/09/204bfbab488298e4042e3efb27cb7fbd.pdf>.

BRASIL. CNJ. **Justiça em números 2016**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b8f46be3dbbf344931a933579915488.pdf>. Acesso em 22/02/23.

BRASIL. CNJ. **Justiça em números 2017**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp->

[content/uploads/2019/08/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/08/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf). Acesso em 23/03/23.

BRASIL. CNJ. **Justiça em números 2018**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>. Acesso em 23/02/23.

BRASIL. CNJ. **Justiça em números 2019**. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica\\_em\\_numeros20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf). Acesso em 22/02/23.

BRASIL. CNJ. **Justiça em números 2020**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/rel-justica-em-numeros2020.pdf>. Acesso em 22/02/23.

BRASIL. CNJ. **Justiça em números 2021**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em 24/02/23.

BRASIL. CNJ **Relatório Justiça em números 2022**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em 25/02/23

BRASIL. CNJ. **Painel grandes litigantes**. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em 24/02/23

BRASIL. CNJ. **100 maiores litigantes 2011**. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/pesquisa\\_100\\_maiores\\_litigantes.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf). Acesso em 24/02/23.

BRASIL. CNJ. **100 maiores litigantes 2012**. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100\\_maiores\\_litigantes.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf). Acesso em 24/02/23.

BRASIL. CNJ, **Litigiosidade tributária. 2022**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/sistematizacao-do-diagnostico-do-contencioso-tributario-nacional-v-eletronica.pdf>. Acesso 22/02/23

BRASIL. CNJ. **Pesquisa de percepção dos magistrados, Servidores e Advogados quanto à especialização de varas por competência e a unificação de cartórios judiciais**. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/Relatorio-de-unificacao-dos-cartorios\\_2020-08-25\\_3.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/Relatorio-de-unificacao-dos-cartorios_2020-08-25_3.pdf). Acesso em 25/02/3.

BRASIL. CNJ. **Judicialização e sociedade. Ações para acesso à saúde pública de qualidade**. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/07/Relatorio\\_Judicializacao-e-Sociedade-16072021.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/07/Relatorio_Judicializacao-e-Sociedade-16072021.pdf). Acesso em 26/02/23.

BRASIL. CNJ. **Resolução nº 125 de 2010**. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao\\_n\\_125-GP.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf). Acesso em 29/03/22.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em 10/01/22.

BRASIL. **Decreto nº 678 de 06 de novembro de 1992**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em 11/01/22.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 6204/2019**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>. Acesso em 22/02/23.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 4257/2019**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137914>. Acesso em 22/02/23.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei 8058/2014**. Relator Deputado Paulo Teixeira. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/687758>. Acesso em 04/07/2022.

BRASIL. **Portaria PGFN** n. 9.917, de 14 de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-9.917-de-14-de-abril-de-2020-252722494>. Acesso em 20/02/23.

BRASIL. **Notícia da Procuradora-Geral da Fazenda Nacional, 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2023/pgfn-alcanca-r-39-1-bilhoes-em-valor-arrecadado-em-2022>. Acesso em 24/02/23.

BRASIL. Lei 13.988/2020 – **Transação em matéria tributária**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm). Acesso em 21/02/23.

BRASIL. AGU. **Casos de arbitragem**. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/neadir/casos-de-arbitragem-2/casos-de-arbitragem-1>. Acesso em 19/02/23.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARVALHO, Andre Castro. **TCU limita a arbitragem e dá um passo e meio para trás**. In Revista Consultor Jurídico, 23 de outubro de 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-out-23/andre-carvalho-tcu-limita-uso-arbitragem-passo-meio?imprimir=1>. Acesso em 25/03/22.

CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. **Notícias**. Disponível em: <https://www.ccee.org.br/web/guest/-/nova-convencao-arbitral-da-ccee-e-homologada-pela-aneel>. Acesso em 26/02/23.

DIDIER JR, Fredie, ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo** - 14, ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

EIDT, Elisa Berton. **Solução de conflitos no âmbito da administração pública e o marco regulatório da mediação: da jurisdição a novas formas de composição**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2017.

FARIA, José Eduardo. Aula aberta. **Os Tribunais na Transição da Sociedade Industrial para a Sociedade Informacional**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0ucXTxw5KYU> (1ª parte), acesso em: 31/05/21 e <https://www.youtube.com/watch?v=3GWHtAqt03w&t=4022s> (2ª parte), acesso em 14/06/21.

GALANTER, Marc. **Por que “quem tem” sai na frente: especulações sobre os limites da transformação no direito**; Organizadora e tradutora, Ana Carolina Chasin., São Paulo: FGV Direito SP, 2018. 150 p. – (Coleção acadêmica livre).

GRINOVER, Ada Pellegrini, WATANABE, Kazuo, COSTA, Suzana Henriques da. (coordenadores) **O processo para solução de conflitos de interesse público**. 1 ed. Salvador: Ed. JusPodivm. 2017.

INSPER. **Contencioso administrativo tributário federal. Uma análise comparativa entre Brasil e sete países**. Março 2021. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/03/Contencioso-administrativo-tribut%C3%A1rio-federal-Uma-an%C3%A1lise-comparativa-entre-Brasil-e-sete-pa%C3%ADses.pdf>. Acesso em 25/02/23.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993** - 18. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, Revista dos Tribunais, 2019.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça condicionantes legítimas e ilegítimas**. 3. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2019

MOREIRA, Brunno Luz. Site Migalhas, 1º de abril de 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/362874/nova-portaria-da-agu-da-mais-clareza-a-escolha-de-arbitros>. Acesso em 05.04.22.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; MOREIRA, Matheus Teixeira. **Quem tem medo da solução negociada de conflitos da nova Lei de Licitações?** In: Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-13/publico-pragmatico-governo-digital-caminhar-maos-dadas-rumo-transformacao-digital#author>. Acesso em: 22/03/2022. BRASIL.

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO, **Notícias**, 1º de abril de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-01/alerj-aprova-pl-regulamentacao-mediacao-aco-es-estado>. Acesso em 05.04.22.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. – São Paulo: Cortez, 2011

SANTOS, Karinne Emanoela Goettems dos. **Processo Civil e Litigiosidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à Ordem Jurídica Justa (conceito atualizado de acesso à justiça) Processo coletivo e outros estudos**. 1. ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2018.