

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
Mestrado em Administração Pública

Fernando Xavier dos Santos

**A ADVOCACIA PÚBLICA EM TEMPOS DE CONSENSUALIDADE: a autocomposição
de conflitos no âmbito da AGU e da AGE-MG**

Belo Horizonte
2021

Fernando Xavier dos Santos

**A ADVOCACIA PÚBLICA EM TEMPOS DE CONSENSUALIDADE: a autocomposição
de conflitos no âmbito da AGU e da AGE-MG**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em
Administração Pública da Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação
João Pinheiro, como requisito parcial para a
obtenção do título de Mestre em Administração
Pública.

Orientadora: Prof^a Dra. Kamila Pagel de Oliveira

Belo Horizonte

2021

Fernando Xavier dos Santos

**A ADVOCACIA PÚBLICA EM TEMPOS DE CONSENSUALIDADE: a autocomposição
de conflitos no âmbito da AGU e da AGE-MG**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em
Administração Pública da Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação
João Pinheiro, como requisito parcial para a
obtenção do título de Mestre em Administração
Pública.

PROFESSORA DRA. KAMILA PAGEL DE OLIVEIRA
(Orientadora) – Fundação João Pinheiro

PROFESSORA DRA. KALINE SANTOS FERREIRA
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

PROFESSOR DR. MARCELO BARROSO LIMA BRITO DE CAMPOS
Fundação Mineira de Educação e Cultura (FUMEC)

Belo Horizonte, 31 de março de 2021

"O que fazemos em vida, ecoa pela eternidade!" (GLADIADOR. 2000)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha amada mãe, Tânia, por todo apoio e por apesar de todas as dificuldades sempre ter apoiado e incentivado meus estudos e assegurado todos os meios e condições necessárias.

Agradeço a minha namorada Paloma, por toda a ajuda, compreensão, paciência, apoio e amor em todo esse tempo.

A minha amiga Paola, por estar presente durante todo o tempo, pelos momentos de desabafos regados a muito café sem açúcar, por toda a paciência e encorajamento e energia positiva.

Aos meus demais amigos, pela paciência, pelo apoio, pelo encorajamento e pela compreensão acerca das minhas ausências e impedimentos, especialmente ao meu dileto grupo de RPG.

Aos amigos e colegas de mestrado, em especial minha querida Jamile, “meu anjo da guarda do mestrado”.

Aos professores e servidores da Fundação João Pinheiro, especialmente a professora Kamila, minha orientadora, pelas instruções, lições, conselhos e apoio durante o árduo processo de escrita desta dissertação.

Aos meus colegas de trabalho, pelo incentivo, apoio e compreensão.

À instituição da Advocacia-Geral do Estado, por ser muito mais do que minha casa, e por todo apoio e incentivo à realização deste trabalho.

À servidora Nádila da CPRAC/AGE, por toda presteza, atenção e apoio concedidos acerca de todos meus questionamentos. Bem como aos Procuradores do Estado que se dispuseram a contribuir com este trabalho.

À instituição da Advocacia-Geral da União, especialmente os membros da CCAF, pela presteza, disponibilidade, cordialidade e atenção.

Enfim, a todos que, de alguma forma, contribuíram para essa conquista, meus eternos e sinceros agradecimentos.

RESUMO

O estudo trata da análise da autocomposição de conflitos no âmbito da advocacia pública, especificamente no âmbito da Advocacia-Geral da União e da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, inseridas num contexto de busca pela consensualidade. Para tanto adota os pressupostos teóricos sobre o acesso à justiça, considerando a necessidade de busca por formas alternativas de resolução de conflitos tendo em visto o contexto de excesso de judicialização no Brasil e a baixa satisfação com os resultados obtidos por meio do Poder Judiciário. O trabalho apresenta por objetivos analisar se a adoção de métodos de autocomposição de resolução de conflitos como a mediação e a conciliação representam ganho para a administração pública sob aspectos de eficiência, efetividade, celeridade e pacificação social. Outro objetivo presente é a análise das estruturas adotadas para tanto pela AGU e pela AGE-MG e se esta primeira auxiliou ou serviu de modelo para a última. Metodologicamente foram adotados procedimentos de revisão sistemática da bibliografia do tema, pesquisa documental de atos legais e normativos, análise de dados quantitativos acerca da atuação consensual dos órgãos supracitados e realização de entrevistas semiestruturadas com membros de ambas as instituições de advocacia pública que atuam na autocomposição. Os resultados obtidos demonstram que o modelo adotado pela AGU para sua câmara de conciliação e mediação influenciou e em certa parte serviu de modelo para a estrutura implementada pela AGE-MG. Também foi possível demonstrar que a adoção de métodos consensuais contribui para maior efetividade e pacificação social na atuação dos órgãos de advocacia pública. Sob os aspectos de eficiência, revelou-se a baixa consolidação por parte da administração pública de dados que permitam um estudo adequado, que então, se resumiu à análise da percepção dos atores envolvidos sob o tema. Por fim, são apresentadas as perspectivas para o futuro e os principais desafios a serem enfrentados, com destaque para a necessidade de expansão para uma atuação em maior escala.

Palavras-chave: Autocomposição. Mediação. Conciliação. Acesso à justiça. Advocacia Pública.

ABSTRACT

The study deals with the analysis of the self-composition of conflicts in the field of public law, specifically within the scope of the Attorney General of the Union and the Attorney General of the State of Minas Gerais, inserted in a context of search for consensus. Therefore, it adopts the theoretical assumptions about access to justice, considering the need to search for alternative forms of conflict resolution, taking into account the context of excessive judicialization in Brazil and low satisfaction with the results obtained through the judiciary. The paper presents the objectives of analyzing whether the adoption of self-composition methods of conflict resolution such as mediation and conciliation represent a gain for public administration under aspects of efficiency, effectiveness, celerity and social pacification. Another objective is the analysis of the structures adopted for both the AGU and AGE-MG and whether the first helped or served as a model for the latter. Methodologically, procedures were adopted for systematic review of the bibliography of the theme, documentary research of legal and normative acts, analysis of quantitative data on the consensual performance of the aforementioned bodies and semi-structured interviews with members of both public law institutions working in self-composition. The results obtained show that the model adopted by the AGU for its conciliation and mediation chamber influenced and in some part served as a model for the structure implemented by AGE-MG. It was also possible to demonstrate that the adoption of consensual methods contributes to greater effectiveness and social pacification in the performance of public law agencies. Under the efficiency aspects, it was revealed the low consolidation by the public administration of data that allows an adequate study, which then boiled down to the analysis of the perception of the actors involved under the theme. Finally, the prospects for the future and the main challenges to be faced are presented, with emphasis on the need for expansion for a larger scale action.

Keywords: Self-composition. Mediation. Conciliation. Access to justice. Public Advocacy.

LISTAS DE SIGLAS

AGE-MG – Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais
AGU – Advocacia-Geral da União
AMB – Associação dos Magistrados do Brasil
CCAF – Câmara de Conciliação e Mediação da Administração Pública Federal
CEJUSC's - Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CPC – Código de Processo Civil
CPRAC – Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos
FJP – Fundação João Pinheiro
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)
NUPEMEC - Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos
PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PIB – Produto Interno Bruto
STF – Supremo Tribunal Federal

LISTAS DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Série histórica das despesas por habitantes.....16
Gráfico 02: Série histórica do índice de conciliação.....17
Gráfico 03: Série histórica do impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento.....18
Gráfico 04: Média de procedimentos anuais recebidos pela CCAF.....91
Gráfico 05: Série histórica de procedimentos submetidos à CCAF – 2006-2020.....94
Gráfico 06: Comparativo de Taxa de Êxito no Autocomposição de Conflitos.....95
Gráfico 07: Taxa de congestionamento da CCAF.....97

LISTAS DE QUADROS

Quadro 01: Resumo das categorias de análise de dados quantitativos da autocomposição na CCAF e na CPRAC	29
Quadro 02: Resumo das categorias de análise acerca das entrevistas semiestruturadas.....	30
Quadro 03: Comparativo entre AGU/CCAF e AGE-MG/CPRAC.....	89

SÚMARIO

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 2 – CONTEXTO DA JUDICIALIZAÇÃO NO BRASIL	15
CAPÍTULO 3 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	20
CAPÍTULO 4 – A AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS	31
4.1. Autocomposição de Conflitos como Instrumento de Efetivação do Acesso à Justiça	31
4.2. Autocomposição de Conflitos como Instrumento de Pacificação Social	38
4.3. O Incentivo à Autocomposição de Conflitos Enquanto Política Pública	50
4.3.1. Políticas públicas de incentivo à autocomposição a partir da tipologia de Lowi	52
4.3.2. Uma mudança de paradigma necessária	55
4.3.3. Aspectos de avaliação da eficiência e efetividade das políticas públicas	59
4.4. A Autocomposição de Conflitos: Definições, Conceitos e Princípios	61
4.4.1. Princípios que orientam os procedimentos de autocomposição	63
4.4.1.1. Princípio da Independência	65
4.4.1.2. Princípio da Imparcialidade	66
4.4.1.3. Princípio da Autonomia da Vontade	66
4.4.1.4. Princípio da Confidencialidade	67
4.4.1.5. Princípio da Oralidade	68
4.4.1.6. Princípio da Informalidade	68
4.4.1.7. Princípio da Decisão Informada	68
4.4.1.8. Princípio da Isonomia entre as partes	69
4.4.1.9. Princípio da Busca do Consenso	70
4.4.1.10. Princípio da Boa-fé	70
4.4.2. A Conciliação e o papel do conciliador	71
4.4.3. A Mediação e o papel do mediador	72
4.5. A Autocomposição de Conflitos na Administração Pública Brasileira	73
CAPÍTULO 5 – A AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS NA AGU E NA AGE-MG ...	80
5.1. A Autocomposição no Âmbito da Advocacia-Geral da União - AGU	80
5.2. A Autocomposição no Âmbito da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais – AGE-MG	83
5.3. Reflexões sobre a diferença de estrutura entre a CCAF e a CPRAC	87

CAPÍTULO 6 – A ATUAÇÃO CONSENSUAL DOS ÓRGÃOS DE ADVOCACIA PÚBLICA	90
6.1. A expansão dos procedimentos de autocomposição na advocacia pública	90
6.2. Taxa de Êxito nos procedimentos de autocomposição	93
6.3. Taxa de Congestionamento dos procedimentos de autocomposição	97
CAPÍTULO 7 – CONSIDERAÇÕES SOBRE AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS NA ADVOCACIA PÚBLICA – CPRAC E CCAF	99
7.1. Efetividade dos procedimentos de autocomposição na advocacia pública	100
7.2. Percepção dos advogados públicos acerca da eficiência da autocomposição	102
7.3. A pacificação social na autocomposição na advocacia pública	106
7.4. Desafios para uma advocacia pública consensual	108
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	112
REFERÊNCIAS:	115
APÊNDICE A	126
APÊNDICE B.....	127
APÊNDICE C	128
ANEXO A.....	129
ANEXO B	134
ANEXO C.....	138
ANEXO D.....	140

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

Conflitos sempre foram inerentes à vida em sociedade e diversas foram as formas adotadas ao longo do tempo para a sua adequada solução. As sociedades modernas se estruturaram, de forma geral, para que os eventuais conflitos entre seus integrantes fossem solucionados por um terceiro imparcial, seja por meio do judiciário estatal ou de cortes privadas de arbitragem.

Este modelo tradicional, que pode ser classificado como heterocomposição, uma vez que a resolução do conflito advém de uma decisão proferida por uma parte externa, juiz ou árbitro, se contrapõe aos meios de resolução de conflito por autocomposição, quando a solução é construída pelas próprias partes, com ou sem auxílio de um terceiro facilitador.

O presente trabalho pretende abordar as principais formas de autocomposição, especialmente a mediação e a conciliação, como formas alternativas aos tradicionais meios de heterocomposição, tendo como recorte, a sua utilização no âmbito dos órgãos de advocacia pública, mais especificamente na Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais (AGE-MG) e na Advocacia-Geral da União (AGU).

As entidades supracitadas, órgãos de advocacia pública do Estado de Minas Gerais e da União, respectivamente, a quem compete a representação judicial e extrajudicial dos referidos entes federados, apesar de se organizarem majoritariamente para atuação em juízo (heterocomposição), possuem em sua estrutura unidades específicas voltadas para a autocomposição como forma de resolução de conflitos. Na AGE-MG temos a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (CPRAC) e na AGU a Câmara de Conciliação e Mediação da Administração Pública Federal (CCAF).

Em um contexto de excessiva judicialização de conflitos, que alcançam proporções que geram riscos ao adequado acesso à justiça, com efeitos negativos para toda a sociedade (COSTA, PAIVA e ELIAN. 2020), a busca por alternativas ao judiciário se mostra cada vez mais relevantes.

Assim, considerando-se as abordagens que tratam o acesso à justiça não como mero acesso ao judiciário, mas sim como efetiva e tempestiva entrega da adequada resolução de conflitos é que se pretende abordar expectativas e efeitos decorrentes da utilização por parte de órgãos da administração pública de formas alternativas de resolução de conflitos, como a mediação e a conciliação.

Logo, o estudo visa analisar quais são os impactos que decorrem da adoção de formas alternativas de resolução de conflitos pela administração pública, especificamente no âmbito dos órgãos de advocacia pública, buscando transitar entre as áreas de gestão pública, políticas públicas e direito.

Para tanto, além dos objetivos gerais supracitados, a pesquisa se desdobra sobre os seguintes objetivos específicos:

- Analisar a adoção das formas de autocomposição no âmbito da AGU e da AGE, no que se refere às eventuais semelhanças e divergências na estruturação adotada pelos respectivos órgãos, às possibilidades de contribuição da experiência da AGU para a AGE, além dos pontos positivos e negativos decorrentes dessa mudança de paradigma.
- Investigar acerca dos resultados da implementação da autocomposição, em ambas as experiências, no que se refere aos aspectos de efetividade e celeridade dos referidos procedimentos.
- Verificar em que grau a utilização da mediação ou conciliação contribuem para maior pacificação social, no que se refere à resolução dos conflitos envolvendo órgãos da administração pública.
- Analisar em que medida a implementação da autocomposição no âmbito da AGU e da AGE, contribui para uma maior eficiência da administração pública sob aspectos do custo-benefício do procedimento em comparação com o procedimento contencioso judicial.

A hipótese a ser verificada é se a resolução de conflitos por meio da autocomposição se mostra vantajosa em relação à heterocomposição, considerando-se aspectos de efetividade, celeridade e pacificação social. Pressupõe-se que a adoção de meios alternativos para resolução de conflitos por órgãos de advocacia pública representara maior ganho de celeridade e efetividade, bem como contribui para uma maior pacificação social quando órgãos da administração pública estão envolvidos em litígios, seja com outros órgãos públicos, com empresas ou cidadãos. A este respeito, espera-se que os resultados obtidos pela utilização da mediação ou conciliação sejam melhores (sob aspectos supracitados de efetividade, celeridade e pacificação) do que aqueles que viriam a ser obtidos no âmbito da solução pela via judicial ou arbitral.

Como referenciais teóricos para a análise foram adotados paradigmas que apresentam a autocomposição de conflitos como política pública enquanto instrumento de

efetivação de acesso à justiça e de pacificação social, abordando suas principais definições, conceitos e princípios, bem como sua aderência à administração pública brasileira.

A metodologia utilizada consistiu em uma pesquisa quantitativa-qualitativa, realizada a partir da revisão bibliográfica em artigos e livros acerca do acesso à justiça sob a ótica dos meios de autocomposição de conflitos, análise documental abordando as regras e normas sob as quais a utilização dos meios alternativos de resolução de conflitos foram implementados no âmbito federal (AGU) e no âmbito local (AGE-MG), além dos dados relativos à atuação da CPRAC e da CCAF, bem como a realização de entrevistas individuais semiestruturadas realizadas com advogados públicos que atuam na autocomposição de conflitos ou na sua implementação.

Desta forma, o presente trabalho é composto por 8 capítulos, dentre os quais o primeiro é esta introdução. O segundo capítulo tem por objetivo apresentar o contexto de excesso de judicialização em que se insere a busca por alternativas ao judiciário como meio adequado para resolução de conflitos. O terceiro capítulo detalha os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa. O quarto capítulo apresenta os aspectos centrais acerca da autocomposição de conflitos enquanto instrumento de acesso à justiça e pacificação social, bem como suas principais definições, conceitos e princípios. O quinto capítulo trata da análise comparativa da estrutura e leque de atuação da CPRAC e da CCAF. O sexto capítulo trata dos dados relativos à atuação da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (CPRAC) e da Câmara de Conciliação e Mediação da Administração Federal (CCAF). O sétimo capítulo trata da análise qualitativa acerca de aspectos de eficiência, efetividade, pacificação social relativos à adoção da autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Por fim, o último capítulo traz as considerações finais do trabalho, abordando novamente o problema apresentado e a hipótese ventilada, assim como aspectos em abertos que possam direcionar estudos futuros.

CAPÍTULO 2 – CONTEXTO DA JUDICIALIZAÇÃO NO BRASIL

A justificativa para a escolha do referido tema decorre do fato das atividades de advocacia pública atualmente estarem inseridas em um contexto de busca de alternativas ao judiciário na resolução de conflitos. Desta forma mostram-se extremamente importantes estudos acerca de como a administração pública brasileira tem lidado com o tema.

O tema se mostra atual e de relevância, uma vez que, espera-se que a adoção da mediação e de outras formas autocompositivas de resolução de conflitos pela administração pública apresente ao menos duas consequências positivas de interesse não só dos próprios órgãos de advocacia pública, mas também para toda a sociedade, uma vez que, pressupõe-se que haverá uma maior celeridade na resolução de conflitos, bem como haverá o desafogamento do judiciário.

Cabe registrar que o judiciário, inclusive tem apresentado um incremento na sua estrutura e procedimentos de autocomposição, que agora estão disponíveis não apenas na fase inicial, mas em qualquer momento da tramitação do processo. Sendo que, principalmente por patrocínio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), os tribunais se viram obrigados a instituir centrais de conciliação e mediação, bem como manter em caráter permanente atividades de capacitação de conciliadores e mediadores.

É neste contexto que se insere a presente pesquisa, que se mostra relevante ao consideramos o ambiente de excesso de judicialização sobre os mais diversos temas, lembrando que os órgãos da administração pública estão entre os maiores demandantes (seja no polo ativo ou no polo passivo) do poder judiciário.

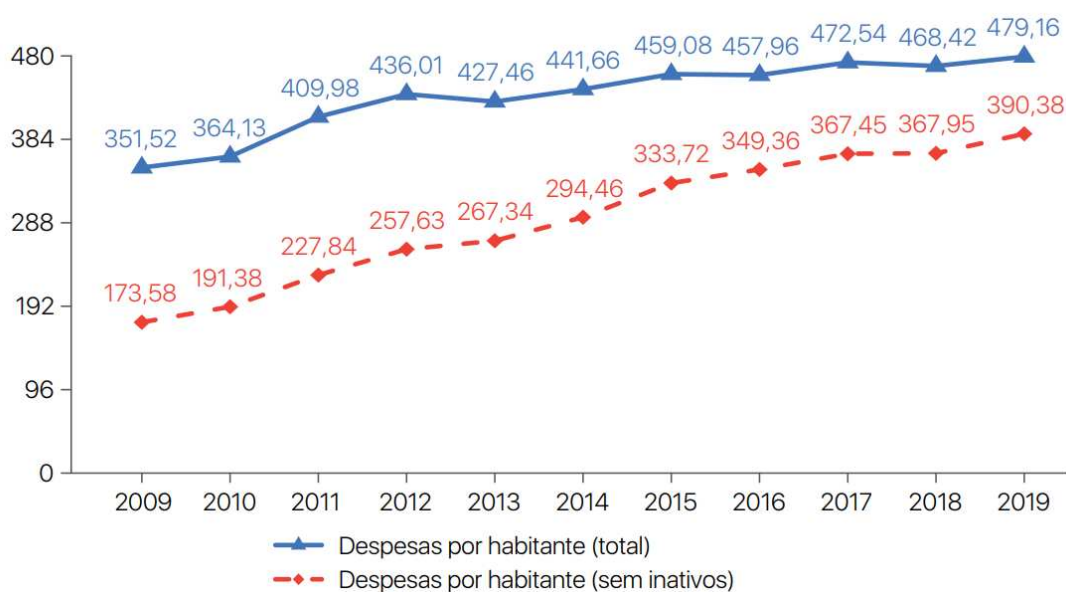
Neste âmbito, estudo realizado pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB, 2018, p. 13) aponta que a administração pública lidera a disputa judicial na primeira instância como parte ativa nas seguintes unidades da Federação: Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Rondônia. Sendo que, conforme o mesmo estudo, somente na Justiça Estadual de São Paulo, que concentra aproximadamente 40% dos processos em tramitação no país, a administração pública municipal figurou como parte ativa em mais da metade dos processos na primeira instância entre 2010 e 2013 (AMB, 2018, p. 34).

Desta forma, a utilização de meios alternativos para resolução de conflitos no âmbito da administração pública está diretamente relacionada com o enfrentamento do alto grau de judicialização, onde segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ou da Associação dos

Magistrados Brasileiros (AMB), os órgãos públicos são as principais partes litigantes no país, abarrotando o sistema judiciário e acarretando a queda na qualidade e efetividade da prestação jurisdicional.

Cabe destacar ainda que, historicamente, há certa frustração com o Poder Judiciário em relação à resolução de conflitos, especialmente em relação à morosidade e aos elevados custos que uma contenda judicial pode gerar, tanto para as partes interessadas, como também para o restante da sociedade. A este respeito podemos citar dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que aponta que no ano de 2019 as despesas totais do Poder Judiciário somaram R\$100,2 bilhões, que correspondem a 1,5% do PIB nacional ou 2,7% dos gastos totais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Em 2019, o custo pelo serviço de Justiça foi de R\$ 479,16 por habitante, R\$ 10,7 a mais, por pessoa, do que no ano de 2018 (CNJ. 2020b, p. 74). A Figura 01 apresenta a evolução das despesas por habitante, desde o ano de 2009.

Gráfico 01: Série histórica das despesas por habitantes



Fonte: Relatório Justiça em Números ano base 2019, CNJ, 2020b, p. 74.

Neste contexto, cabe ressaltar ainda que o Poder Judiciário finalizou o ano de 2019 com 77,1 milhões de processos em tramitação, que aguardavam alguma solução definitiva. Tal número representa uma redução no estoque processual, em relação a 2018, de aproximadamente

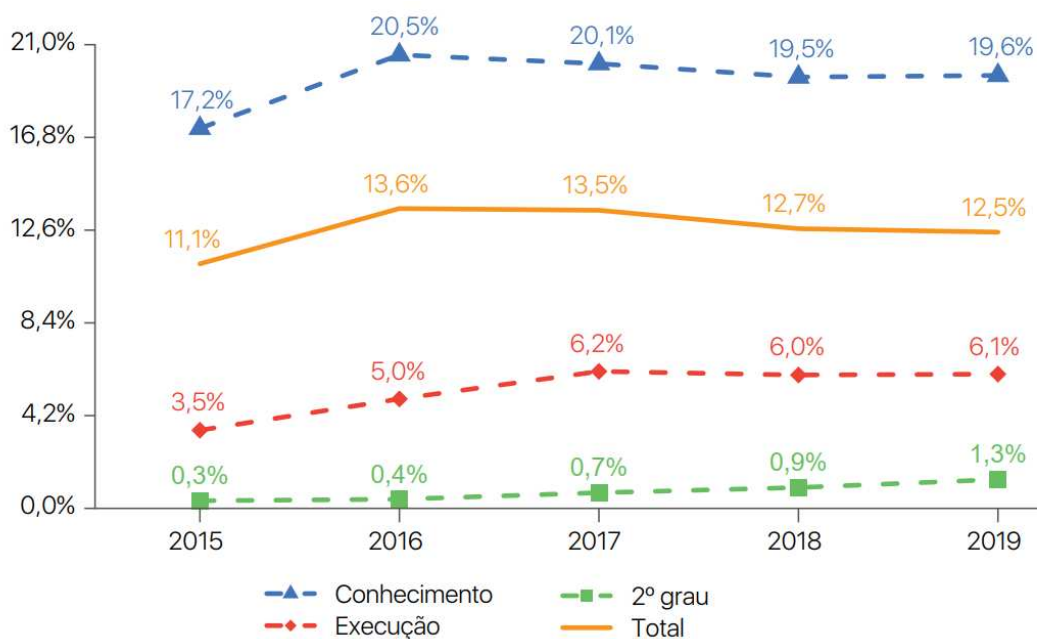
1,5 milhão de processos em trâmite, sendo a maior queda de toda a série histórica contabilizada pelo CNJ, com início a partir de 2009 (CNJ, 2020b, p. 93).

Ainda assim, o relatório do CNJ aponta que em média, a cada grupo de 100.000 habitantes, 12.211 ingressaram com uma ação judicial no ano de 2019 (CNJ, 2020b, p. 99), o que demonstra um elevado grau de litigiosidade da nossa sociedade.

Lado outro, em 2019, apenas 12,5% de processos foram solucionados via autocomposição no âmbito do Poder Judiciário. Em relação a 2018, houve aumento de apenas 6,3% no número de sentenças homologatórias de acordos, em que pese todas as campanhas e esforços do CNJ na busca por um judiciário que preze pela busca da consensualidade (CNJ, 2020b, p. 171).

A este respeito podemos apresentar o gráfico a seguir, que apresenta a série histórica do índice de resolução de conflitos por conciliação no âmbito do Poder Judiciário.

Gráfico 02: Série histórica do índice de conciliação



Fonte: Relatório Justiça em Números ano base 2019, CNJ, 2020, p. 172.

Neste sentido, de alta litigiosidade e baixa resolução de conflitos de forma consensual, corroborando os supracitados dados da Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), o relatório “Justiça em Números” do Conselho Nacional de Justiça reforça que um dos gargalos do

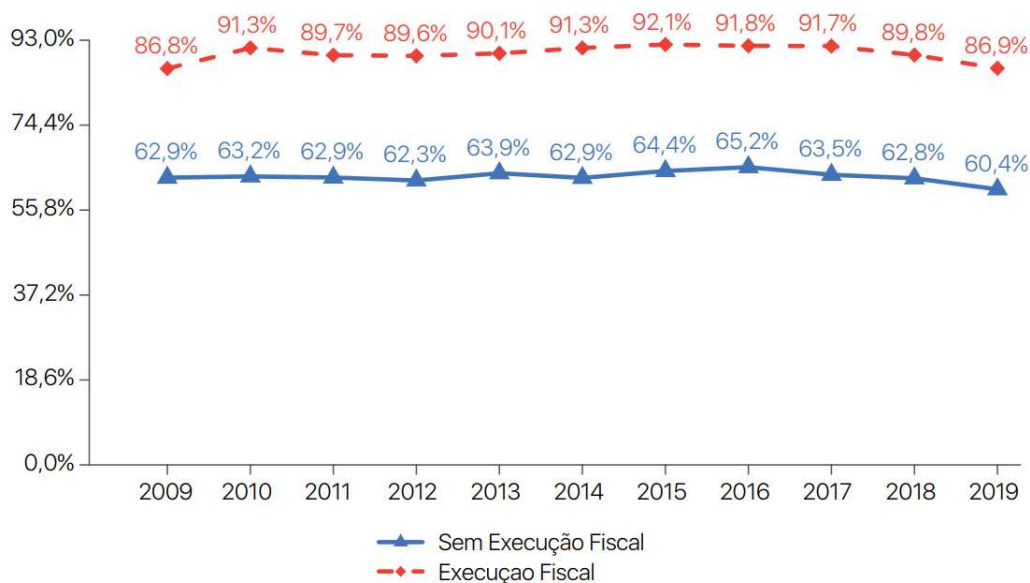
sistema judiciário está diretamente relacionado à atuação dos órgãos de advocacia pública, especificamente na cobrança de créditos inscritos em dívida ativa pelo respectivo Ente Federado, por meio das ações de Execuções Fiscais.

Historicamente, as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário. (CNJ. 2020b, p. 155)

Os processos de execução fiscal representam 39% do total de casos pendentes e 70% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 87%. Ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2019, apenas 13 foram baixados (CNJ. 2020b, p. 155)

O tempo médio de tramitação do processo de execução fiscal baixado no Poder Judiciário é de 8 anos. (CNJ. 2020b, p. 161).

Gráfico 03: Série histórica do impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento



Fonte: Relatório Justiça em Números ano base 2019, CNJ, 2020b, p. 159.

Tendo em vista a relevância das Execuções Fiscais no contexto de congestionamento do Poder Judiciário, cabe ainda citar estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), relativo ao período de 2009 a 2011, que consta do Comunicado IPEA

n.º 127 – Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) (IPEA, 2012).

Este estudo aponta que o tempo médio de tramitação de uma Execução Fiscal intentada pela PGFN era de 3.571 dias, ou seja: 9 anos, 9 meses e 16 dias (IPEA, 2012, p. 12), ou seja, ainda superior à média de 8 anos apresentada pelo CNJ.

A referida pesquisa vai além e apresenta um cálculo do valor médio gasto pelo ente estatal por cada execução fiscal, que corresponde a R\$5.606,67, sendo que a probabilidade de êxito se mostra extremamente baixa, na faixa de 25,8% (IPEA, 2012, p. 14).

Por fim, o relatório do IPEA aponta que:

Considerando-se o custo total da ação de execução fiscal e a probabilidade de obter-se êxito na recuperação do crédito, pode-se afirmar que o *breaking even point*, o ponto a partir do qual é economicamente justificável promover-se judicialmente o executivo fiscal, é de R\$ 21.731,45. Ou seja, nas ações de execução fiscal de valor inferior a este, é improvável que a União consiga recuperar um valor igual ou superior ao custo do processamento judicial. (IPEA, 2012, p. 14).

É neste cenário que se mostra extremamente relevante que a advocacia pública se volte para meios alternativos de solução de conflitos do que simplesmente submetê-los ao Poder Judiciário. O incentivo e a adoção de formas de resolução de conflitos, a partir da autocomposição, podem apresentar potencial para a advocacia pública no sentido de se buscar maior efetividade da justiça, eficiência nos processos e pacificação social, sendo esta análise um objetivo deste trabalho.

CAPÍTULO 3 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo objetiva apresentar os procedimentos metodológicos utilizados na presente pesquisa científica, que permitiram a observação de seu objeto, bem como as análises realizadas. Também são justificados teoricamente os fundamentos da adoção de cada um desses métodos.

De acordo com Antônio Carlos Gil (1996, p. 17), a pesquisa científica:

é desenvolvida mediante o concurso dos conhecimentos disponíveis e a utilização cuidadosa de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos. Na realidade, a pesquisa desenvolve-se ao longo de um processo que envolve inúmeras fases, desde a adequada formulação do problema até a satisfatória apresentação dos resultados. (GIL. 1996, p. 17).

Triviños (1987, p. 109) e Gil (1996, p. 45) afirmam que de forma geral existem três tipos de estudos, que são definidos de acordo com sua finalidade, desta forma a pesquisa pode representar estudos exploratórios, estudos descritivos ou estudos experimentais. O presente trabalho se caracteriza por uma pesquisa descritiva. As pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis. Cabendo destacar que entre as pesquisas descritivas salientam-se aquelas que têm por objetivo estudar as características de um grupo (GIL. 1996, p. 46).

Triviños (1987, p. 110) ressalta que os “estudos descritivos exigem do pesquisador uma série de informações sobre o que se deseja pesquisar”, principalmente quando consideramos que se pode voltar para analisar e estabelecer relações entre variáveis.

Neste sentido, o objetivo é estudar a autocomposição de conflitos no âmbito de órgãos específicos de advocacia pública. No presente trabalho serão abordados especificamente a Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais e a Advocacia-Geral da União.

No âmbito destes órgãos a pesquisa aborda a autocomposição de conflitos e sua relação com alcance de maior pacificação social enquanto forma de resolução de conflitos, bem como os aspectos observáveis de efetividade, celeridade e eficiência dos referidos procedimentos de autocomposição.

A pesquisa descritiva se mostra adequada para o alcance dos objetivos do estudo, ou seja, a partir da descrição dos modelos e resultados alcançados pelos referidos órgãos com a adoção da autocomposição de conflitos.

Por analisarmos a autocomposição de conflitos especificamente no âmbito de duas instituições públicas, a presente pesquisa se desenvolve por meio de um estudo de caso, que para Eisenhardt (1989) pode ser definido como uma estratégia de pesquisa focada na compreensão de uma dinâmica presente em configurações singulares.

Para Triviños (1987, p. 110), estudos de caso são pesquisas que apresentam “por objetivo aprofundarem a descrição de determinada realidade”. Gil (1996, p. 58) afirma que o “estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante os outros delineamentos considerados”.

A presente pesquisa se reverte das características de estudo de caso, tendo em vista que o foco será a análise da adoção da autocomposição de conflitos no âmbito da AGE-MG e da AGU, enquanto instrumento de resolução de conflitos. Desta forma serão analisados os casos da implementação e atuação da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (CPRAC) e da Câmara de Conciliação e Mediação da Administração Pública Federal (CCAF).

Young afirma que o estudo de caso:

pode ser definido como: um conjunto de dados que descrevem uma fase ou a totalidade do processo social de uma unidade, em suas várias relações internas e nas suas fixações culturais, quer seja essa unidade uma pessoa, uma família, um profissional, uma instituição social, uma comunidade ou uma nação” (YOUNG, 1960, p. 269, apud GIL, 1996, p. 58).

A partir da definição da presente pesquisa como um estudo de caso por meio de uma pesquisa descritiva, visando fornecer uma fundamentação para o presente trabalho, conforme enfatiza Eisenhardt (1989), foram utilizadas diversas fontes de evidências: (a) realizou-se uma pesquisa bibliográfica em artigos e livros (b) uma pesquisa em fontes documentais de órgãos e instituições governamentais federais e estaduais acerca dos temas abordados; (c) pesquisa de campo realizada por meio de entrevistas individuais semiestruturadas, a partir de uma amostra não probabilística, construída a partir da acessibilidade dos atores envolvidos com o tema em ambas as instituições estudadas.

Quanto à primeira, Gil define a pesquisa bibliográfica como sendo aquela desenvolvida principalmente com base em materiais já elaborados, como livros e artigos científicos (1996, p. 48). Triviños (1987, p. 100), afirma que “a revisão permitirá descobrir as ligações do assunto que lhe interessa com outros problemas, o que, sem dúvida alguma, ampliará a visão sobre o tópico que se pretende estudar.”.

Sendo assim, foi realizada uma revisão sistemática da bibliografia acerca dos aspectos teóricos das teorias do conflito e dos meios adequados de resolução de conflitos, com maior especificidade sobre aqueles disponíveis aos órgãos da administração pública em contraposição à judicialização. Neste contexto, para fins de alicerçar o trabalho foram estudadas as definições e os principais conceitos, características e diferenças entre as alternativas postas à disposição da administração pública para a busca por resolução das controvérsias em que se veja inserida.

A partir de uma revisão bibliográfica, foram abordados os temas do acesso à justiça, da solução de conflitos, enquanto instrumento de pacificação social, da adoção de métodos autocompositivos pelos órgãos de advocacia pública enquanto política pública, além dos seus supracitados conceitos e definições.

A revisão bibliográfica se deu a partir da pesquisa, seleção, leitura e análise de livros, artigos científicos, teses e dissertações, visando conhecer o que já foi produzido acerca da temática selecionada.

Para a pesquisa de artigos científicos que compõe a maior parte da bibliografia abordada, foram utilizados principalmente os portais SciELO Brasil, Periódicos Capes e Spell, por meio de busca por palavras-chaves como autocomposição, mediação, conciliação, pacificação social, acesso à justiça, advocacia pública, administração pública e políticas públicas, de forma individual ou conjugadas.

Cabe ressaltar que um dos objetivos foi de atribuir maior grau de relevância às publicações mais recentes, em periódicos com melhores classificação no Qualis (B1, A2 e A1), bem como àquelas mais citadas quando se trata do referido tema ou que sejam considerados verdadeiros “clássicos” quando se trata desta temática, como a obra “Acesso à Justiça”, de Mauro Cappelletti e Bryant Garth.

Em complementação à revisão bibliográfica do tema, também foi realizada pesquisa documental, abordando as regras e normas sob as quais a utilização dos meios alternativos de resolução de conflitos foram implementados no âmbito federal (AGU) e no âmbito local (AGE-MG). Neste diapasão Gil (1996) afirma que:

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. (GIL. 1996, p. 51).

O autor ressalta que nesta categoria “estão os documentos conservados em arquivos de órgãos públicos e instituições privadas, tais como associações científicas, igrejas, sindicatos, partidos políticos etc.” (GIL, 1996, p. 51). Triviños (1987, p. 111) ressalta que a análise documental é um tipo de “estudo descritivo que fornece ao investigador a possibilidade de reunir uma grande quantidade de informação”.

É neste âmbito que se insere a análise documental, tendo como fonte primária documentos oficiais, legais ou infralegais (decretos, resoluções, portarias, cartilhas, manuais) que disciplinam a atuação dos órgãos supracitados no âmbito da autocomposição.

A pesquisa foi realizada a partir do levantamento dos documentos pertinentes aos objetivos do trabalho, com posterior organização e fichamento do material obtido, com a definição e separação por categorias, com o objetivo de facilitar a consulta e interpretação deles.

Esta pesquisa documental teve por objetivo viabilizar a análise de eventuais semelhanças e divergências na estruturação adotada pelos órgãos em estudo (AGU e AGE-MG), a partir da análises da legislação afeta, seus decretos de competências, resoluções e outros atos administrativos que dispõe sobre o funcionamento de suas câmaras e relatórios de gestão com os resultados obtidos, desta forma servindo de subsídios para que, ao final do trabalho, fosse possível traçar paralelos ou não, entre os órgãos mencionados, em relação à estrutura adotada para consecução de maior busca por consensualidade na resolução de conflitos.

Sob uma ótica de análise qualitativa, foi analisada a atuação da Câmara de Conciliação e Mediação da Administração Pública Federal – CCAF/AGU, a partir de dados estatísticos acerca da quantidade de conflitos que foram submetidos ao procedimento de autocomposição em seu âmbito, a partir de sua implantação em 2007 até o ano de 2019. Esta análise teve por objetivo identificar o percentual de conflitos submetidos à mediação ou conciliação que terminaram com a celebração de um acordo entre as partes envolvidas.

A partir dessa análise quantitativa, também foi possível comparar o quão representativo é o montante de controvérsias submetidas à conciliação ou mediação, em relação àquelas levadas ao judiciário. A partir da análise de dados quantitativos a partir do Relatório de Gestão enviado pela CPRAC e do relatório de procedimentos publicados pela CCAF, que se deu o estudo sobre os aspectos de celeridade atribuídos aos procedimentos de autocomposição em relação aos de heterocomposição, a partir da comparação da duração média dos referidos procedimentos.

Foi possível definir uma variável relativa à quantidade de conflitos que deixaram de ser levados inicialmente ao judiciário, para que, como alternativa fossem submetidos ao procedimento de mediação e conciliação. A análise destes dados considera, além do quantitativo de procedimentos que terminam em acordo, a sua duração.

Os elementos metodológicos supracitados são válidos para a análise da hipótese apresentada, assim, foi realizada a observação da relação entre o quantitativo de procedimentos submetidos à mediação ou conciliação e os respectivos acordos eventualmente celebrados.

Ainda com base nos dados decorrentes da atuação da CPRAC e da CCAF, foram analisados ao menos dois aspectos qualitativos. Os primeiros dados qualitativos são aqueles decorrentes do perfil das partes (pessoas, empresas, órgãos ou entidades) que tiveram seus conflitos com a administração pública submetidos a um procedimento de autocomposição, sendo que esta análise inclusive complementa a análise quantitativa supracitada, tendo em vista que permitiu observar um perfil de partes onde houve um maior ou menor índice de obtenção de acordos.

Por fim, foi realizada uma pesquisa de campo, por meio da realização de entrevistas semiestruturadas com os integrantes da AGU que atuam na CCAF, bem como Procuradores do Estado que atuam na CPRAC ou que foram responsáveis por sua implementação, com o objetivo de analisar a respeito de uma possível diferenciação entre soluções obtidas por meio de autocomposição e a heterocomposição, bem como as eventuais vantagens e desvantagens entre elas, a partir da percepção dos atores que nelas atuam diretamente.

Triviños (1987, p. 145-146) ressalta que “para alguns tipos de pesquisa qualitativa, a entrevista semi-estruturada é um dos principais meios que tem o investigador para realizar a Coleta de Dados.”. Para Manzini (2012, p. 156), a grande relevância da utilização da entrevista semiestruturada está no fato de que ela confere confiança ao pesquisador ao mesmo tempo em que possibilita a comparação de informações entre os participantes entrevistados. Entrevistas semiestruturadas ou parcialmente estruturadas também permitem ao entrevistador ir guiando a entrevista a partir de uma relação de pontos de interesse da respectiva pesquisa, previamente definidos, e desta forma ir explorando os resultados ao longo de seu curso (GIL, 1996, p. 90).

Manzini (2012, p. 156) aponta que uma vantagem da realização de entrevistas semiestruturadas está no fato de serem flexíveis o suficiente para permitirem que na medida em que as perguntas são apresentadas ao entrevistado, o entrevistador possa realizar perguntas complementares para entender ou esclarecer melhor o fenômeno em pauta.

Acerca da definição de entrevista semiestruturada Triviños afirma que:

Podemos entender por entrevista semi-estruturada, em geral, aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa. (Triviños, 1987. p. 146)

A adoção de realização de entrevista semiestruturada, decorre do fato de que nesta opção é permitido ao entrevistado discorrer sobre suas experiências, a partir do foco principal proposto pelo entrevistador, desta forma sendo indicada para estudar um fenômeno com uma população específica (MANZINI, 2012, p. 156).

Triviños (1987, p. 146) ressalta que “o processo da entrevista semi-estruturada dá melhores resultados se se trabalha com diferentes grupos de pessoas quando se realizam, primeiro, entrevistas individuais com pessoas dos diferentes setores envolvidos.”.

Desta forma, tanto no âmbito da AGE-MG, como no âmbito da AGU, as entrevistas realizadas abordaram diferentes atores em diferentes posições no contexto da utilização da autocomposição, enquanto política pública de resolução adequada de conflitos por órgãos de advocacia pública.

Na Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais foram entrevistados 4 (quatro) Procuradores do Estado, divididos em dois grupos: o primeiro composto por um único entrevistado, relativo àqueles que compõem a alta administração do Órgão e por isto participaram das definições de premissas, objetivos e estratégias para implantação da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos; e o segundo grupo composto por três Procuradores do Estado que atuam ou atuaram diretamente na autocomposição de conflitos no âmbito da CPRAC. Na Advocacia-Geral da União, considerando-se que a autocomposição de conflitos se encontra implementada a mais de uma década, foram entrevistados 3 (três) advogados públicos (Advogados da União, Procuradores Federais ou Procuradores da Fazenda Nacional) que atuam diretamente na autocomposição de conflitos no âmbito da CCAF.

Foram ao todo realizadas 07 (sete) entrevistas, no período de janeiro a fevereiro de 2021. Para preservar o anonimato dos entrevistados eles foram numerados de forma aleatória de I a VII. As entrevistas por sua vez foram todas transcritas com a autorização dos entrevistados.

Ainda acerca das entrevistas semiestruturadas Manzini (2012, p. 150) alerta que “independente da abordagem teórica adotada, principalmente quando a entrevista é do tipo

semiestruturada, são necessários cuidados que envolvem questões da linguagem e o roteiro a ser utilizado necessita ser planejado cuidadosamente”.

Sobre a elaboração dos roteiros para entrevistas, bem como sobre sua condução o autor assevera que:

A composição do roteiro por meio de perguntas é importante para vários motivos. Primeiro porque é possível preparar a configuração das perguntas e adequá-las para o nível de linguagem dos participantes.

[...]

Portanto, adequação da linguagem, nível de dificuldade mental para respondê-las, sequência de perguntas no roteiro, verificação da existência de perguntas manipulativas, perguntas com múltiplas finalidades, uso de jargão, dentre outros, são cuidados necessários para o planejamento e que antecedem a entrevista propriamente dita (MANZINI, 2012, p. 157-158).

Assim, as entrevistas buscaram traduzir as percepções dos participantes, de forma a complementar e fazer o contraponto com os dados obtidos por meio das pesquisas bibliográficas, documentais.

Conforme mencionado anteriormente, na AGE-MG os Procuradores do Estado entrevistados foram classificados em dois grupos, alta administração e mediadores/conciliadores, desta forma, para cada um destes grupos foi elaborado um roteiro de entrevistas específicos, embora possuam alguns pontos em comum. Para a alta administração houve um foco maior nos aspectos relativos à implementação da CPRAC, como premissas, objetivos e desafios enfrentados, na identificação dos atores envolvidos nessa implementação, bem como seus papéis e articulações realizadas, e na verificação de um possível suporte por parte da AGU na implementação da autocomposição na AGE. Para os Procuradores do Estado com atuação direta na autocomposição de conflito, o roteiro abordou especificamente aspectos sobre a forma e características dessa atuação, além das questões específicas relativas ao procedimento de autocomposição. Para ambos, constaram questões acerca da visão da autocomposição de conflitos enquanto instrumento de pacificação social, sobre seu grau de efetividade e a contribuição para maior eficiência do procedimento sob a perspectiva de custo-benefício em relação ao procedimento judicial. Os referidos roteiros constam na íntegra nos Apêndices A, B e C, respectivamente.

No âmbito da AGU foi elaborado um único roteiro para orientar as entrevistas, abordando questões semelhantes às apresentadas à AGE-MG, como aspectos relativos ao histórico da implementação da CCAF, a forma de atuação dos Advogados da União na autocomposição, sobre o conteúdo do procedimento, bem como sua contribuição para maior pacificação social,

efetividade e contribuição para maior eficiência dos processos de resolução de conflitos. O roteiro de entrevistas aplicado à AGU é o constante do Apêndice C.

Em ambos os órgãos também foram abordados aspectos à definição de pontos positivos, pontos negativos, expectativa de futuro, inclusive aspectos de aprimoramento ou reformulação da autocomposição.

A partir da realização das entrevistas supracitadas, foi analisado ainda o aspecto qualitativo dos acordos obtidos por meio da utilização da mediação e da conciliação. Assim, de forma complementar, a análise dessa variável objetivou proporcionar observação sob o ponto de vista da forma, do conteúdo do procedimento e da decisão alcançada, as diferenças de um procedimento de autocomposição em relação ao processo judicial tradicional. Esta análise foi importante para verificar a capacidade de pacificação social advinda dos processos de autocomposição.

Cabe reforçar que, como a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais dispõe de poucos dados para serem analisados, tendo em vista ter sido implantada somente em 2019, ela apresenta menos dados, o que dificultou o estabelecimento de uma análise de consistência e estabilidade ao longo do tempo.

Assim, as análises acerca da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos da AGE-MG se deu a partir da análise documental acerca das normas relativas à sua implantação e funcionamento, dos dados relativos aos procedimentos realizados nos anos de 2019 e 2020, bem como através da realização de entrevistas com os responsáveis por sua implementação, com o objetivo de traçar eventuais paralelos com a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal da AGU.

A análise dos dados coletados permitiu a comparação das duas experiências analisadas, no sentido de verificarem se caminham na mesma direção ou se há um distanciamento entre as abordagens adotadas no âmbito federal pela AGU e naquela adotada pela AGE-MG.

Por fim, após a obtenção dos diferentes dados pretendidos, cabe o alerta apresentado por Eisenhardt (1989) para quem em um estudo de caso, a análise dos dados se revela como a parte mais complexa e menos codificada do processo.

Para tanto, no presente estudo a análise dos dados foi realizada por meio da análise de conteúdo, que segundo Bardin pode ser definida como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores

(quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (BARDIN. 2016, p. 48).

Conforme ressalta Triviños (1987, p. 158), a análise de conteúdo é um método que pode ser aplicado tanto na pesquisa quantitativa como na investigação qualitativa, e desta forma se adequa ao tipo de pesquisa aqui realizada, uma vez que são abrangidos tanto dados quantitativos como qualitativos.

Quanto à sua definição, Triviños (1987, p. 160) segue a linha defendida por Bardin e desta forma adota o mesmo conceito apresentado pela autora francesa, que, de forma concisa, seria composto pelas seguintes características e peculiaridades:

Uma delas é o de ser um meio para estudar as "comunicações" entre os homens, colocando ênfase no conteúdo "das mensagens". Isto limita o âmbito do método, privilegiando, mas não excluindo outros meios de comunicação, as formas de linguagem escrita e oral.

[...]

Outra ideia essencial da delimitação do conceito que analisamos é a da "inferência" que pode partir das informações que fornece o conteúdo da mensagem, que é o que normalmente ocorre, ou de premissas que se levantam como resultado do estudo dos dados que apresenta a comunicação.

[...]

Uma última peculiaridade da análise do conteúdo que convém salientar é a de ser ele "um conjunto de técnicas". [...] A classificação dos conceitos, a codificação dos mesmos, a categorização etc. são procedimentos indispensáveis na utilização deste método que comentamos. (TRIVIÑOS. 1987, p. 160)

O maior foco da análise de conteúdo foi acerca dos dados obtidos através das entrevistas semiestruturadas, pois como explica Colbari (2014, p. 257), a análise de conteúdo converte-se em “uma ferramenta de pesquisa que possibilita compreender e explicar opiniões, condutas, ações (individuais e sociais), apreendidas em um contexto de dados, textuais e/ou simbólicos”.

Nesta mesma linha, Triviños a partir das definições apresentadas por Bardin, ressalta a importância da análise de conteúdo quando se trata da análise de dados decorrentes da realização de entrevistas ou de aplicação de questionários, afirmando que:

Voltamos a salientar que qualquer técnica (entrevista, questionário etc.) adquire sua força e seu valor exclusivamente mediante o apoio de determinado referencial teórico. E, naturalmente, a análise de conteúdo não foge a este enunciado geral.

Podemos dizer, também de forma geral, que recomendamos o emprego deste método porque, como diz Bardin (1977, p. 17) ele se presta para o estudo "das motivações, atitudes, valores, crenças, tendências" e, acrescentamos nós para o desvendar das ideologias que podem existir nos dispositivos legais, princípios, diretrizes etc., que, à simples vista, não se apresentam com a devida clareza. (TRIVIÑOS.1987, p. 159-160)

Para Colbari (2014, p. 257), a análise de conteúdo “nos permite ir além de impressões ao substituir as conclusões impressionistas, mesmo aquelas satisfatórias e convincentes,

por procedimentos padronizados, sistemáticos e objetivos, tendendo à quantificação, convertendo materiais brutos em dados passíveis de tratamento científico.”, reforçando desta forma sua importância no campo da pesquisa científica.

Neste sentido, para análise dos dados quantitativos relativos à adoção da autocomposição com meio adequado de resolução de conflitos no âmbito da AGE-MG e da AGU, foram adotadas duas categorias principais de análise, quais sejam, Taxa de Êxito e Taxa de Congestionamento.

A Taxa de Êxito relaciona-se aos procedimentos submetidos à autocomposição encerrados no período em análise, a partir da razão entre o total geral e o total encerrado com êxito, ou seja, com acordo, acordo parcial ou adimplemento voluntário pelas partes.

A Taxa Congestionamento, está relacionada ao total de procedimentos recebidos em determinado ano, sem conclusão no referido ano, e que desta forma permaneceram em aberto no ano seguinte.

Em ambos os casos, não foram considerados os procedimentos que não superaram a fase de admissibilidade, ou seja, por diversas razões não superaram os requisitos mínimos para a devida abertura e instrução do procedimento de autocomposição.

Quadro 01: Resumo das categorias de análise de dados quantitativos da autocomposição na CCAF e na CPRAC

Nº	Categoria de Análise	Descrição	Forma de Cálculo
1	Taxa de Êxito	Procedimentos encerrados na autocomposição com algum dos seguintes resultados: acordo, acordo parcial ou adimplemento voluntário pelas partes.	Porcentagem do total de procedimentos encerrados com êxito divididos pelo total de procedimentos encerrado.
2	Taxa de Congestionamento	Procedimentos que não são encerrados no mesmo ano em que foram recebidos.	Porcentagem do total de procedimentos recebidos em um ano, sem conclusão no referido ano.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto aos dados qualitativos, foram adotadas uma gama maior de categorias de análise.

Para estudo comparativo das estruturas adotadas pela AGE-MG e a AGU, a análise seu deu a partir da abrangência de competência da respectiva Câmara, onde foi observado quais

hipóteses podem ser submetidos à autocomposição, bem como quais tipos de partes (entes federados, órgãos públicos, empresas públicas ou sociedade de economia mista, empresas privadas, cidadãos de forma geral) podem se submeter ao procedimento de autocomposição.

Em relação aos dados obtidos a partir das entrevistas semiestruturadas realizadas, foram definidas quatro categorias de análise, abordando os seguintes aspectos, maior efetividade, incluindo aspectos de celeridade e de solução adequada dos conflitos; maior eficiência a partir da percepção de um melhor custo-benefício para administração pública, a partir da adoção da autocomposição; maior pacificação social, considerando-se o grau de satisfação das partes envolvidas; maiores desafios, seja na implementação, na atuação ou na visão de futuro.

Quadro 02: Resumo das categorias de análise acerca das entrevistas semiestruturadas

Nº	Categoria de Análise	Aspectos a serem observados
1	Efetividade	Celeridade e de solução adequada ou definitiva dos conflitos.
2	Eficiência	Percepção de um melhor custo-benefício para administração pública.
3	Pacificação social	O grau de satisfação das partes envolvidas.
4	Desafios	Implementação, atuação, visão ou expectativa de futuro.

Fonte: Elabore pelo autor.

A análise em si consiste na observância da presença na fala dos entrevistados da confirmação ou não da percepção ou existência dos referidos aspectos no âmbito da autocomposição de conflitos nos respectivos órgãos de advocacia pública.

Desta forma, foi a partir das categorias supracitadas que se desenrolaram as análises realizadas no âmbito do presente trabalho, de forma a permitir a confirmação, ou não, da hipótese apresentada, bem como cumprir com os objetivos gerais e específicos propostos.

CAPÍTULO 4 – A AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS

4.1. Autocomposição de Conflitos como Instrumento de Efetivação do Acesso à Justiça

No âmbito do que ficou conhecido como Projeto de Florença, Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988), através de estudos empíricos e comparativos entre diversos sistemas jurídicos ao redor do mundo, tratam das principais barreiras enfrentadas no que concerne ao acesso à justiça. Estes estudos estão classificados entre os mais importantes sobre a temática do acesso à justiça (URQUIZA; CORREIA. 2018, p. 306).

Cappelletti e Garth (1988, p. 12) inicialmente ressaltam que num sistema jurídico moderno e igualitário, o mesmo deve ser tratado como o mais básico dos direitos humanos, e que deve ter por objetivo garantir o efetivo usufruto dos direitos e não apenas sua proclamação.

A este respeito Ademar Pozzatti Júnior e Veridiana Kendra (2015, p. 677) afirmam que a partir da publicação da obra de Cappelletti e Garth, o acesso à justiça passa a ser visto como “o mais básico dos direitos fundamentais. Pois o acesso à justiça deixou de ser um meio pelo qual a jurisdição diz o direito, ou seja, não visa somente a declaração de um direito, mas sim satisfazê-lo no mundo dos fatos.”.

Neste sentido, Cappelletti e Garth (1988, p. 13) apontam que a ideia de acesso à justiça deve levar em conta que “seu estudo pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica.”.

Conforme ressaltado por Mendes e Silva (2015, p. 1829), “o objetivo do estudo era delinear o surgimento e desenvolvimento de uma abordagem nova e compreensiva do acesso à Justiça na sociedade contemporânea”, abordagem essa, como dito anteriormente, deveria visar a efetivação dos direitos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 9).

Borges e Menegaz (2019, p. 11) asseveram que “percebe-se que há uma importante inovação quanto ao acesso à justiça. Este passa a ser caracterizado pela busca efetiva de solução para as controvérsias dos indivíduos”.

Silva *et al* (2020, p. 407) reconhecem que existe certa dificuldade para definir a expressão acesso à justiça, mas ressaltam que ela deve abordar dois aspectos básicos do sistema de justiça, quais sejam, deve ser igualmente acessível a todos e ao mesmo tempo produzir resultados individual e socialmente justos. Neste sentido, Pozzatti Júnior e Kendra afirmam que:

A expressão “acesso à justiça”, na compreensão de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico - sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os preâmbulos do Estado. Primeiramente que o sistema deve ser igualmente acessível a todos, e segundo deve produzir resultados que sejam individualmente ou socialmente justos. Assim sendo, uma premissa básica para a justiça social desejada pelas sociedades contemporâneas, pressupõe o acesso efetivo à justiça. (POZZATTI JÚNIOR; KENDRA. 2015, p. 683).

Também Oliveira e Cunha (2016, p. 319) apontam que para Cappelletti e Garth a ideia de acesso à justiça abarca a reivindicação de direitos e a resolução de conflitos, bem como a necessária garantia da efetividade destes direitos individuais e coletivos.

Superada a definição do conceito e do alcance da expressão acesso à justiça, Cappelletti e Garth passam a tratar daquelas que consideram as principais barreiras à efetivação da garantia de acesso à justiça (URQUIZA; CORREIA. 2018, p. 306).

Os autores apontam que os altos custos envolvidos numa disputa judicial representam uma poderosa barreira de acesso ao sistema de justiça e ressaltam que a “resolução formal de litígios, particularmente nos tribunais, é muito dispendiosa na maior parte das sociedades modernas.” (CAPPELLETTI; GARTH. 1988, p. 15-16).

Para os autores essa questão dos altos custos é uma barreira ainda mais intensa quando se trata de pequenas causas, pois nestes casos há o risco de os custos do processo judiciário excederem o montante de que deu origem à controvérsia (CAPPELLETTI; GARTH. 1988, p. 19).

A segunda barreira impeditiva do acesso à justiça apresentada por Cappelletti e Garth (1988, p. 20-21) está relacionada ao tempo de duração dos processos judiciais. A este respeito os autores citam o art. 6º da Convenção Europeia para Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, que reconhece explicitamente que “a justiça que não cumpre suas funções dentro de um prazo razoável é, para muitas pessoas, uma justiça inacessível”.

Zaganelli (2016, p. 187) aponta que a morosidade dos processos, decorrente do excesso de formalismo, falta de juízes e falhas de gestão, contribuem para uma sobrecarga do sistema judicial e conseqüentemente representam dificuldades adicionais à efetividade da resolução de conflitos.

A este respeito Dirceu Pereira Siqueira e Caroline Zanetti Paiva (2016, p. 184) reforçam que “a justiça tardia não pode ser chamada de justiça, a falta de atenção dada a esse requisito bem como ao sentimento de frustração do cidadão envolvido no imbróglio, evidencia a falha do exercício estatal.”.

Neste contexto, Borges e Menegaz (2019, p. 10-11) afirmam que o acesso à justiça, enquanto direito fundamental, não deve se limitar apenas a ser efetivo, mas deve simultaneamente atender a requisitos de tempestividade.

Melo e Silveira (2013, p. 129-130) lembram que no Brasil, a Constituição Federal contempla o princípio da razoável duração do processo em seu artigo 5º, inciso LXXVIII, no título relativo aos direitos e garantias fundamentais, nos seguintes termos: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. As autoras asseveram que o referido princípio tem por objetivo dar efetividade ao princípio da celeridade do processo, que, por consequência, visa superar a morosidade na tramitação dos processos, com o objetivo de suplantar este obstáculo ao acesso à justiça.

Além das barreiras relativas aos custos e à duração dos processos, Cappelletti e Garth (1988, p. 21-27) apontam uma série de outras que afetam a efetividade do acesso à justiça, como o que denominam “possibilidade das partes”, que abrange aspectos relativos à desigualdade de condições (inclusive financeiras) entre os demandantes, o que pode gerar uma série de vantagens para uma delas. Registram que, em algumas situações, a própria capacidade da parte em reconhecer um direito ou saber como ou onde propor uma ação também representam uma forte barreira ao acesso à justiça e por fim apontam as barreiras relativas às defesas dos interesses difusos ou coletivos.

Acerca das barreiras apresentadas por Cappelletti e Garth, Bezerra afirma que:

Tecnicamente, aponta como obstáculos à efetividade do acesso à justiça, as custas que inviabilizam as pequenas causas, o tempo gasto no processo, (a demora da justiça é injustiça), a utopia da igualdade das partes perante a lei e os processos, o escasso conhecimento do homem comum a respeito da maneira de ajuizar as demandas, e até a obrigatoriedade de alguns sistemas como o nosso, de contratação de advogados, o que gera honorários de custo elevado, tudo isso é obstáculo a um efetivo acesso à justiça. (BEZERRA. 2001, p. 128)

No que se refere às soluções práticas para cada um desses problemas, Cappelletti e Garth (1988, p. 31) apresentam três ondas de reformas que deveriam ser realizadas para se eliminar ou mitigar as mencionadas barreiras.

A primeira das ondas de reforma estaria relacionada à assistência judiciária, com objetivo de mitigar a barreira dos custos. A segunda onda deveria abranger as questões relativas à representação e defesa dos interesses difusos e coletivos. Por fim, na terceira onda, a qual os autores denominam “novo enfoque de acesso à justiça”, representaria uma tentativa de atacar as barreiras

ao acesso à justiça em uma concepção mais ampla (CAPPELETTI; GARTH. 1988, p. 31; p. 49; p. 67).

Cabe ressaltar que, essa terceira onda de reformas, embora seja a mais difundida, não representa um abandono das soluções apresentadas nas ondas anteriores, mas na verdade tem por objetivo um novo enfoque voltado a várias possibilidades para mitigar as barreiras ao acesso à justiça. (URQUIZA; CORREIA. 2018, p. 309).

Nesta terceira onda de reformas, Cappelletti e Garth (1988, p. 67-68) visam apresentar novas instituições ou novos mecanismos de resolução de conflitos. Os autores apresentam a necessidade de uma reforma voltada para maior ampliação do acesso à justiça e que essa ampliação deveria centrar “sua atenção ao conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas.”.

É apresentado pelos autores o pensamento de que não é possível que todos os tipos de conflitos sem resolvidos apenas por meio de representação judicial, mesmo que aperfeiçoada pelas reformas previstas na primeira e segunda onda, sendo necessário compreender e aceitar que a efetivação de direitos leva à exigência de novos mecanismos procedimentais para que se alcance tais fins. (CAPPELETTI; GARTH. 1998, p. 69).

A este respeito Melo e Silveira afirmam que:

A terceira onda renovatória, denominada pelos autores que a identificaram como “o enfoque do acesso à Justiça”, tem como centro a criação de mecanismos, instituições e procedimentos para processar e prevenir disputas nas sociedades modernas. Além disso, busca a adequação do modelo de processamento judicial das demandas ao tipo do litígio, característica das partes, ou seja, a individualização do acesso à justiça em cada caso concreto. (MELO; SILVEIRA. 2013. P. 129).

Pozzatti Júnior e Kendra (2015, p. 688) apontam que no âmbito desta terceira onda de reformas, “a representação judicial, por si só, não se mostra suficiente para tornar os novos direitos, vantagens tangíveis ao nível prático”, e por isso reforçam a necessidade de se voltar a atenção para um novo conjunto geral de instituições, mecanismos e procedimentos, tanto para a solução de conflitos, como para sua prevenção.

Cappelletti e Garth (1998, p. 70-71) afirmam que “poder-se-ia dizer que a enorme demanda latente por métodos que tornem os novos direitos efetivos forçou uma nova meditação sobre o sistema de suprimento – o sistema judiciário.”.

Para os autores é imperativa a necessidade de se buscar modificações no sistema de forma a se evitar ou prevenir conflitos, ou não sendo possível, facilitar a sua solução e para tanto, afirmam que devem ser utilizados mecanismos privados ou informais de solução de litígios, muito além da tradicional representação judicial. (CAPPELLETTI; GARTH. 1998, p. 71).

Neste sentido, Siqueira e Paiva (2016, p. 194) apontam que o acesso à justiça, no âmbito dessa reforma necessária, deve assegurar a adequada prestação da justiça, através de quaisquer meios, visando a efetiva resolução conflito, num prazo razoável e da forma menos custosa para os envolvidos.

É a partir desta terceira onda de reformas, sob esse novo enfoque do acesso à justiça, que surge a interseção do tema com as formas alternativas de resolução de conflitos, em especial as de autocomposição, como a mediação e a conciliação, que são o foco deste trabalho.

A este respeito, Cappelletti e Garth afirmam ser preciso reconhecer:

[...] que as cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada e que qualquer regulamentação processual, inclusive a criação ou o encorajamento de alternativas ao sistema judiciário formal tem efeito importante sobre a forma como opera a lei substantiva – com que frequência ela é executada, em benefício de quem e com que impacto social. Uma tarefa básica dos processualistas modernos é expor o impacto substantivo dos vários mecanismos de processamento de litígios.”. (CAPPELLETTI; GARTH. 1988. p. 12-13).

Ao imaginar métodos alternativos para solucionar conflitos, os autores afirmam que “os reformadores estão utilizando, cada vez mais, o juízo arbitral, a conciliação e os incentivos econômicos para a solução dos litígios fora dos tribunais.”. (CAPPELLETTI; GARTH. 1988. p. 81).

Numa concepção tradicional, por muito tempo o conceito de acesso à justiça foi visto como sinônimo de acesso ao judiciário, entretanto, embora esse pensamento não possa ser considerado totalmente equivocado, Urquiza e Correia (2018, p. 315) ressaltam que embora o acesso ao judiciário não deixe de ser uma forma de acesso à justiça, ele não deve ser considerado a única.

Mendes e Silva (2015, p. 1828) afirmam ser preciso reconhecer que os tribunais não são os únicos meios de solucionar conflitos, e que neste sentido faz-se necessário a criação ou encorajamento a busca por meios alternativos.

Quando consideramos o contexto de morosidade e alto custo da jurisdição estatal, qualquer ideia de monopólio estatal da jurisdição é posta em xeque, abrindo espaço para um modelo

de acesso à justiça através da utilização de meios alternativos de solução de conflitos (MANCUSO, 2014).

Neste contexto, cabe destacar que a utilização de meios alternativos de solução de conflitos não visa representar um antagonismo ao sistema judiciário estatal, mas sim uma complementação, ou seja, o processo judicial é um dos mecanismos de solução de conflitos, e no Brasil o mais comum e tradicional, porém, não deve ser visto como a única possibilidade (BORGES; MENEGAZ. 2019, p. 8).

Sadek (2014, p. 65) ressalta que o judiciário não possui o monopólio da efetivação dos direitos e resolução de conflitos e, portanto, não deve ser visto como a única porta de acesso à justiça, devendo ser reconhecidos outros espaços cabíveis para solução de controvérsias.

Assim, somos apresentados ao conceito de um sistema denominado “Multiportas”, que prevê atuação judicial e extrajudicial de forma complementar no âmbito do acesso à justiça (BORGES; MENEGAZ. 2019, p. 8). Para Silva *et al* (2020, p. 407) “a criação de um sistema multiportas de resolução de conflitos, é um grande passo no que tange à garantia e a realização do direito fundamental ao acesso à justiça”.

A este respeito, Oliveira e Cunha (2016, p. 325) apontam que é preciso visar o acesso à justiça sob uma ótica de pluralismo jurídico, onde na solução de conflitos seja possível o convívio harmônico das formas alternativas ou informais com a jurisdição estatal.

Silveira e Paiva (2016, p. 192) afirmam que “admitir a falha da prestação jurisdicional e aceitar o auxílio de outros meios, tais quais os meios alternativos, é um avanço e certamente um ganho tanto para o Estado como para toda sociedade.”.

O acesso à justiça não deve ficar limitado ao Poder Judiciário, tendo em vista que o objetivo é a solução do conflito de forma justa, eficiente e tempestiva, com a real satisfação das partes, e no âmbito das alternativas ao judiciário, esse objetivo pode ser alcançado através da utilização de mecanismos autocompositivos (BORGES; MENEGAZ. 2019, p. 10).

Urquiza e Correia (2018, p. 311) lembram que há meios alternativos de solução de conflitos que são bastantes conhecidos no âmbito de abrangência das reformas propostas por Cappelletti e Garth, como o juízo arbitral e a conciliação, sendo que ambas as técnicas podem contribuir para maior celeridade e redução dos custos do processo, além de poder colaborar para um descongestionamento dos tribunais. No mesmo sentido, Melo e Silveira (2013, p. 128) reforçam

que arbitragem e a mediação são exemplos de avanços que devem ser revalorizados, por contribuírem para maior agilidade na resolução jurídica de controvérsias.

Desta forma, o acesso à justiça, contemporaneamente, deve ser entendido não apenas pelo acesso ao judiciário, mas sim à utilização de métodos mais hábeis e efetivos para resolver litígios e concretizar direitos, tais como a mediação e conciliação (MELO; SILVEIRA. 2013, p. 121).

Cappelletti e Garth (1988, p. 83) afirmam que diante da sobrecarga dos tribunais e do alto custo dos processos judiciais, a busca por soluções rápidas e mediadas para solucionar litígios tende a se mostrar extremamente benéficas para as partes.

Assim, Santos e Borges apontam que:

Os meios alternativos de resolução de conflitos podem auxiliar o sistema estatal a melhorar a qualidade do serviço prestado, uma vez que retiram do Estado o monopólio da jurisdição e contribuem, dessa forma, para a diminuição da carga processual do Judiciário. A utilização de meios alternativos para resolver controvérsias é cada vez mais comum em países como o Brasil, onde o sistema estatal funciona de forma deficiente e não atende às necessidades do jurisdicionado. Contudo, a aplicação de meios extrajudiciais de resolução de conflitos tem ocorrido de forma lenta, resultado, principalmente, da falta de publicidade. (SANTOS; BORGES. 2018, p. 147).

Lado outro, Silva *et al* (2020, p. 395) alertam que os meios autocompositivos ou consensuais de resolução de conflitos não devem ser tratados simplesmente como formas de desafogar o Judiciário, mas sim como instrumentos adequados para o tratamento de conflitos e conseqüentemente à efetivação do acesso à justiça.

É neste contexto que se apresenta a necessidade de se aprofundar os estudos acerca de métodos autocompositivos como a mediação e a conciliação sob prisma de representarem mecanismos como elevada possibilidade para efetivação do acesso à justiça (BORGES; MENEGAS. 2019, p. 11).

Santos e Borges (2018, p. 170) apontam como vantagens da adoção de meios alternativos de tratamento de conflitos a garantia às partes de maior celeridade na sua resolução, sigilo do procedimento, maior informalidade e o baixo custo.

Siqueira e Paiva (2020, p. 194) reforçam tais questões, afirmando que a métodos autocompositivos contribuem para a preservação de direitos, maior celeridade, informalidade e sigilo, acrescentando ainda que a mediação é “capaz de restabelecer vínculos perdidos e principalmente, desenvolver a capacidade das partes em dialogarem auxiliando para inócorrência de reincidência de conflitos”.

Neste sentido, Silva *et al* (2020, p. 406) afirmam que os institutos da conciliação e da mediação se apresentam como práticas de estímulo ao acesso à justiça, uma vez que possuem grande potencial para atender efetivamente às pretensões e reais expectativas das partes. Os autores prosseguem afirmando que “o acesso à justiça, em sua concepção mais ampla, somente será efetivamente alcançado quando observada a adequação entre a natureza do conflito, a inter-relação das partes e o meio mais apropriado para a solução da demanda” (SILVA *et al*, 2020, p. 411).

Siqueira e Paiva (2020, p. 194) concluem que cabe à administração pública estimular a sociedade e incentivar a utilização de meios alternativos de resolução de conflito, tanto para auxiliar a atividade jurisdicional do poder judiciário, mas principalmente como forma de assegurar os direitos fundamentais dos conflitantes e desta forma garantindo um efetivo acesso à justiça. Pensamento este que vai ao encontro do que preconiza Silva *et al* (2020, p. 395) ao afirmarem que a promoção da mediação e da conciliação pode ser consideradas como instrumentos de efetivação do direito fundamental ao acesso à justiça preconizado na obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth.

Desta forma, uma concepção de administração pública mais moderna no que concerne à solução de conflitos, passa por uma abertura no sentido de se ampliar o acesso à justiça, mas não em um aspecto meramente formal, mas sim no sentido de uma concepção mais contemporânea. É neste âmbito que se inserem a adoção da autocomposição enquanto meio adequado de solução de controvérsias, num enfoque que busque a resolução em um prazo razoável, com menos custos, e de forma definitiva.

4.2. Autocomposição de Conflitos como Instrumento de Pacificação Social

Conflitos sempre foram inerentes à vida em sociedade e a busca pela melhor forma de suas resoluções sempre pautou a forma como as sociedades e o Estado se organizam. À medida que as relações sociais se tornam cada vez mais complexas, fazem-se necessários novos instrumentos para a adequada resolução de conflitos.

A este respeito os autores Rodrigues e Alvarenga (2018, p. 535) afirmam que o “conflito é algo intrínseco à vida humana, haja vista que as pessoas são diferentes, as histórias de vida se distinguem, os valores, os interesses e os posicionamentos são díspares, ocasionando assim, a tensão e disputa entre partes”.

Acerca da teoria do conflito, Dora Fried Schnitman (1999, p. 170) citada por Pereira e Santos (2016, p. 165) assevera que:

Os conflitos são inerentes à vida humana, pois as pessoas são diferentes, possuem descrições pessoais e particulares de sua realidade e, por conseguinte, expõem pontos-de-vista distintos, muitas vezes colidentes. A forma de dispor tais conflitos mostra-se como questão fundamental quando se pensa em estabelecer harmonia nas relações cotidianas. Pode-se dizer que os conflitos ocorrem quando ao menos duas partes independentes percebem seus objetivos como incompatíveis; por conseguinte, descobrem a necessidade de interferência de outra parte para alcançar suas metas (SCHNITMAN. 1999, p.170).

Para Silva (2011, p. 2) “cada nação, cada cultura, cada sociedade engendra modelos de relações sociais que são invariavelmente tecidas com os fios do conflito” e que “a socialização humana se estrutura na relação dialética da cooperação/conflito”.

Maillart *et al* (2019, p. 221) afirmam que tanto a cooperação como o conflito fazem parte do dia a dia das pessoas em qualquer organização social. Acerca dos conflitos esclarecem que os indivíduos praticam ações sociais com o objetivo de alcançar determinado objetivo, sendo que o conflito surge quando os comportamentos dos outros os impedem de cumprir os objetivos propostos.

Oliveira (2011, p. 148) define que para a ocorrência do conflito, basta que algum membro da sociedade se sinta em atrito com outro e ressalta que o conflito será instaurado mesmo que não haja necessariamente reciprocidade de sentimentos entre ambos. O autor esclarece que “existe conflito quando quer que ocorram atividades incompatíveis. Uma ação que é incompatível com outra é aquela que previne, obstrui, interfere, macula ou de algum outro modo faz com que a atividade do outro seja menos aplicável ou menos efetiva”. (OLIVEIRA. 2011, p. 149).

Lado outro, Bárbara Diniz (2019, p. 128) afirma que a busca pelo reestabelecimento da paz social afetada pelo conflito perpassa pela “busca pelo diálogo a fim de se encontrar modos de vida que permitam ao ser humano ser aquilo que, legitimamente, tem desejo de ser”.

É neste contexto que Maillart *et al* (2019, p. 222, tradução nossa) afirmam que “para a administração de conflitos, várias formas foram criadas e aceitas pelo Estado para restaurar a paz social. O mais conhecido é o Poder Judiciário”.

Rodrigues e Alvarenga (2018, p. 540) afirmam que a principal finalidade do Poder Judiciário é a pacificação social, portanto, a busca pela paz social representa o escopo fundamental da função jurisdicional do Estado (POZZATTI JÚNIOR; KENDRA. 2015, p. 684).

Diante da necessidade de lidar com os conflitos inerentes ao convívio social, em regra adota-se um modelo no qual a competência para solução de conflitos é outorgada ao Poder

Judiciário, partindo-se do pressuposto de que ele seria um terceiro imparcial e com poderes para solucionar as divergências de forma definitiva.

Na experiência brasileira, tal concepção tem por origem no princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal de 1998, que dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988).

Acerca do princípio da inafastabilidade da jurisdição, Batista e Alencar (2016, p. 12-13) afirmam que em decorrência do referido princípio, todos têm garantia de acesso ao Poder Judiciário e que “a Constituição Federal assegura a todos o acesso à justiça para postular tutela jurisdicional”, ou seja, por garantia constitucional, quaisquer conflitos sempre poderão ser levados à decisão pelo Poder Judiciário.

Neste mesmo sentido, Iwakura (2015, p. 121) ressalta que o princípio da inafastabilidade da jurisdição como essencial ao regramento legal da resolução de conflitos, ao afirmar que em decorrência do referido princípio nem mesmo “a lei não pode subtrair da apreciação do Poder Judiciário nenhuma lesão ou ameaça a direito”.

Viégas (2019, p. 2-3) afirma que essa previsão constitucional está alicerçada na noção de busca por paz social ou ordem social, contudo, sob uma perspectiva formalista e que poderia ser vista a partir da busca pelo Estado de monopólio da soberania jurídico-política e para tanto o Estado se organiza para exercer essa sua função “pacificadora” através do sistema processual, da criação de órgãos jurisdicionais e exercendo seu poder por meio deles.

Sobottka e Muniz (2009, p. 111) afirmam que a partir do momento em que o Estado atraiu para si o poder/dever de pacificar os conflitos, criou-se na sociedade a “crença na regulamentação jurídica da atividade social, almejando a paz social”.

A tradicional resolução de conflitos por meio do Poder Judiciário se insere no âmbito que chamamos de heterocomposição de conflitos, que se refere aos meios de solução de conflitos mediante a intervenção de um terceiro externo à discussão, ou seja, o conflito é submetido a um terceiro que, por sua vez, decidirá pelas partes conforme regras pré-estabelecidas, sendo os mais comuns da justiça estatal e a arbitragem.

Conforme Guilherme (2018, p. 38), “na heterocomposição o litígio é resolvido por meio da intervenção de uma pessoa que está fora do conflito original.”. Na mesma linha Macedo

(2017b, p. 2067) afirma que “a heterocomposição se realiza essencialmente pela jurisdição (pública ou privada), onde o responsável pela decisão é um terceiro”.

Spengler e Wrasse (2017, p. 78) lecionam que se tratando de heterocomposição, necessariamente haverá "a imposição de uma decisão proferida por um terceiro (juiz ou árbitro) com a finalidade de colocar fim à demanda", e complementam afirmando que "trata-se de um terceiro que desempenha um papel diferente dos demais, colocando-se em outra posição".

Assim, pode ser denominada como heterocomposição toda a forma de resolução de conflitos em que um terceiro, alheio ao mesmo, decide em nome das partes de forma vinculante (BIANNA; SANT'ANNA, 2017, p. 137). Em oposição aos meios heterocompositivo de resolução de conflitos, as formas autocompositivas referem-se aos meios de solução de conflitos pelas próprias partes interessadas.

Guilherme (2018, p. 38) resume que a autocomposição consiste em “um método de solução que se dá por intermédio dos próprios envolvidos, sem que eles se valham de uma terceira pessoa para contribuir ou definir o seu desfecho.”. Ou seja, foca na autonomia dos indivíduos, que deverão encontrar uma solução conjunta e assim, contribui para uma maior pacificação social, uma vez que, através de uma solução encontrada pelas próprias partes, não haverá necessariamente vencedores e vencidos, e desta forma eliminando qualquer elemento de coerção dos indivíduos. Os principais exemplos de autocomposição são a conciliação e a mediação (GUILHERME. 2018, p. 38).

Cambi e Corrales (2018, p. 96) ressaltam que “a autocomposição está assentada na participação ativa dos próprios litigantes na solução do conflito de interesses, substituindo a necessidade de o Poder Judiciário ditar coercitivamente a decisão para o caso concreto.”.

Neste contexto se inserem as questões acerca das diversas formas disponíveis para a resolução de conflitos, que a princípio podem ser divididas entre os dois grandes grupos aqui apresentados, a heterocomposição e autocomposição (SPENGLER; SPENGLER NETO, 2018, p. 259), representando duas visões de mundo diferentes ou dois sistemas distintos, que “preservam linguagens, ritos, procedimentos e lógicas diferentes”.

É a partir deste ponto que os meios alternativos de resolução de conflitos se mostram como instrumentos adequados pela busca da pacificação social, ao se apresentarem como contraponto à resolução de conflitos no âmbito do Poder Judiciário. Principalmente quando se consideram aspectos de celeridade, onde a morosidade, aliada aos altos custos, fazem com que a

atuação do judiciário gere uma enorme frustração às partes interessadas, bem como para toda a sociedade de forma geral. Cabe ressaltar ainda o fato de as decisões judiciais se alicerçarem na definição de um vencedor e um perdedor, acarretando que ao menos uma das partes, sempre sairá contrariada com a decisão proferida, o que ao cabo, não contribui para a restauração da paz social.

Lima Filho (2003, p. 278) citado por Maillart *et al* (2019, p. 225) afirma que:

A utilização quase exclusiva do processo judicial estadual para a resolução de conflitos - fruto de uma cultura jurídica extremamente dogmática, que vê no direito estadual praticamente a única fonte do direito - tem acarretado não só custos econômicos para quem utiliza o processo, como também sentimento de angústia e frustração social por quem não busca seus direitos e a solução de seus conflitos gerados pelo não cumprimento de seus interesses, frente às dificuldades quase intransponíveis para as camadas menos favorecidas da população, o que motiva o cidadão a desiludir-se com o que costuma chamar de "justiça". (LIMA FILHO. 2003, p. 278. *Apud* MAILLART *et al.* 2019, p. 225. Tradução nossa)

Sobottka e Muniz (2009, p. 98) asseveram que “a sociedade se encontra descontente e desacreditada com o acesso à justiça no Estado brasileiro” e prosseguem afirmando que tais sentimentos decorrem do “esgotamento da função jurisdicional e regulamentar do Estado, tendo em vista a demora na tramitação dos processos e, portanto, a ineficaz resolução de conflitos levados ao Poder Judiciário”.

Dinamarco (2004, p. 11-12) assevera que a valorização unicamente da resolução de conflitos por meio do judiciário pode levar ao menosprezo da importância de outros meios de pacificação social, o que deve ser evitado. Desta forma, Maillart *et al* (2019, p. 222, tradução nossa) afirmam que numa “perspectiva moderna de acesso à justiça não se limita ao acesso ao judiciário, mas a uma série de mecanismos socialmente aceitos e capazes de promover continuamente a pacificação social”.

Logo, reconhece-se que “a pacificação social não precisa necessariamente ser exercida através do sistema judicial. Outros meios de solução de conflitos destacam-se como opções menos formais e mais eficazes na resolução efetiva das questões em relação ao juízo estatal”. (Sobottka; Muniz. 2009, p. 101).

Spengler e Spengler Neto afirmam que:

Paralelamente às formas jurisdicionais tradicionais, existem possibilidades não jurisdicionais de tratamento de disputas, nas quais se atribui legalidade à voz de um autocompositor/mediador, que auxilia os conflitantes a compor o litígio. Não se quer aqui negar o valor do poder Judiciário, o que se pretende é discutir uma outra maneira de tratamento dos conflitos, convencionada entre as partes litigantes. Esse novo modelo de composição dos conflitos possui base na criação de regras de compartilhamento e de convivência mútua que vão além dos litígios judiciais, determinando formas de inclusão e de proteção dos direitos fundamentais. Existem outros

mecanismos de tratamento das demandas, podendo-se citar a conciliação, a arbitragem e a mediação. Trata-se de elementos que possuem como ponto comum o fato de serem diferentes, porém não estranhos ao Judiciário. (SPENGLER; SPENGLER NETO. 2009, p. 72-73).

É neste contexto que meios alternativos de resolução de conflitos vem cada vez mais ganhando espaço e reconhecimento como instrumento de pacificação social. Indivíduos e organizações têm optado pela conciliação e mediação como instrumento a ser utilizado para soluções de eventuais controvérsias, afastando-se assim da tutela morosa do judiciário.

A Resolução n.º 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2020c, p. 02) reconhece “que a conciliação e a mediação são instrumento efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios”.

Nesta mesma seara podemos citar trecho do Manual de Mediação Judicial do CNJ (2016, p. 40):

Inicialmente o movimento de acesso à justiça buscava endereçar conflitos que ficavam sem solução em razão da falta de instrumentos processuais efetivos ou custos elevados, voltando-se a reduzir a denominada litigiosidade contida. Contudo, atualmente, a administração da justiça volta-se a melhor resolver disputas afastando-se muitas vezes de fórmulas exclusivamente positivadas e incorporando métodos interdisciplinares a fim de atender não apenas aqueles interesses juridicamente tutelados, mas também outros que possam auxiliar na sua função de pacificação social.

Para Sadek (2014, p. 65) o fomento às “organizações erigidas a partir de princípios orientados pela pacificação, como a conciliação, a mediação e a arbitragem, os chamados meios alternativos de solução de litígios, propiciam uma justiça mais acessível.”.

Pereira e Santos (2016, p. 157) reforçam que este interesse do próprio Poder Judiciário em incentivar a solução de conflitos por meios consensuais em detrimento modelo jurisdição tradicional, embora contribua para promoção de maior acesso à justiça e consequente pacificação social, “parece ser proporcional ao abarrotamento do Poder Judiciário com processos de trâmite lento e longa duração”.

Na mesma linha também se assenta o pensamento de Rodrigues e Alvarenga (2018, p. 534):

Com o objetivo de desconstruir esta cultura do litígio e, conseqüentemente, desafogar o Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça instituiu a Resolução n.º 125, que estabeleceu a política pública de tratamento adequado aos conflitos de interesses, proporcionando a todos os cidadãos alternativas que atendam à natureza e peculiaridades de cada litígio, seja por meio da conciliação ou da mediação, indicadas pela resolução como instrumentos efetivos de pacificação social, de modo a solucionar e prevenir litígios.

Sobottka e Muniz (2009, p. 111) reconhecem que “o incentivo à utilização dos meios consensuais de solução de controvérsias” pode vir a auxiliar o Poder Judiciário a descongestionar o sistema judicial, mas fazem a ressalva de que este não pode ser o objetivo desses meios, uma vez que seu desígnio não deve ser um auxiliar do judiciário, mas sim servir como uma forma adequada de resolução de conflitos.

Lado outro, Diniz (2019, p. 109-110) reconhece que a adoção de métodos autocompositivos de resolução de conflitos promovem a pacificação social e desta forma, a autora cita Cintra, Grinover e Dinmarco (1996, p. 26, apud Diniz. 2019, p. 110) que defendem o fato de que “torna-se irrelevante que a pacificação venha por obra do Estado ou por outros meios, desde que eficientes”.

Melo e Silveira (2013, p. 121) afirmam que, contemporaneamente, a busca por se propiciar uma efetivação da pacificação social, não deve se limitar ao Poder Judiciário, mas deve ter em voga a utilização de todos os meios hábeis a resolver litígios e concretizar direitos. As autoras lembram ainda que, os meios autocompositivos além de instrumentos de pacificação, também são vantajosos por apresentaram maior agilidade, eficácia e simplicidade. (MELO; SILVEIRA. 2013, p. 127).

Siqueira e Paiva (2016, p. 182) afirmam que os meios alternativos de resolução de conflitos possuem características que contribuem para maior pacificação social, uma vez que visam a prevenção de futuros conflitos através do diálogo entre as partes, bem como proporcionam continuidade da relação social após o conflito.

Nesta mesma linha se assenta o ensinamento de Cappelletti e Garth (1988, p. 72) que afirmam que “a mediação ou outros mecanismos de interferência apaziguadora são os métodos mais apropriados para preservar os relacionamentos” e prosseguem citando Sarat e Grossman (1975, p. 1200-1210):

Quando as relações se tornam tão interdependentes na complexa organização das sociedades pós-industriais, quanto eram nas sociedades primitivas, renasce a necessidade de solução harmônica dos problemas, de modo a preservar as relações, com uma tendência resultante de se evitarem os litígios. (SARAT e GROSSMAN. Courts and Conflict Resolution: Some Problems in the Mobilization of Adjudication – (Tribunais e Soluções de Conflitos: Alguns Problemas do cumprimento das sentenças). In. Am. Pol. Sci. Rev. – v. 69, 1975, p. 1200, 1210).

Entretanto, embora se reconheça as vantagens no âmbito da pacificação social dos métodos consensuais em relação ao procedimento judicial, há consenso acerca da necessidade de

superação de uma “cultura da sentença” ou “cultura do litígio” através da adoção de uma “cultura do consenso” ou “princípio da consensualidade”.

A este respeito, Maillart *et al* (2019, p. 224, tradução nossa) afirmam que o termo cultura da sentença “busca designar uma crença socialmente estabelecida e aceita de que a forma mais eficaz de promover a realização dos valores legalmente protegidos e alcançar a paz social é por meio de ações judiciais e decisões (sentenças) proferidas pelos juízes”. Para Watanabe (2007, p. 07) essa cultura da sentença existente no Brasil alcança principalmente os integrantes do Poder Judiciário, sendo que para o autor “os juízes preferem pronunciar a sentença em vez de tentar conciliar as partes para obter uma solução amigável dos conflitos”.

Borges e Menegaz (2019, p. 7) utilizam a expressão cultura do litígio para se referir a este fenômeno, Fernandes e Moura (2017, p. 32) citam “a cultura da litigiosidade no Brasil” para afirmar que vivemos na era da judicialização dos conflitos (FERNANDES; MOURA. 2017, p. 33).

Maillart *et al* (2019, p. 227, tradução nossa) afirmam que a edição da Resolução n.º 125/2010 pelo CNJ se deve a uma busca por mudança do sistema de justiça “da primazia da ‘cultura da sentença’ à ‘cultura do consenso’, aumento a importância dos métodos consensuais e enfatizando a importância dessa transformação.”.

Na mesma linha, Borges e Menegaz (2019, p. 9) asseveram que a aprovação da Resolução n.º 125/2010 do CNJ teve como objetivo principal “disseminar a cultura de pacificação social, mitigando a cultura do litígio”.

Também Fernandes e Moura (2017, p. 34) defendem “a necessidade da prevalência da cultura da paz em detrimento da cultura da sentença” como forma de se contribuir para o alcance de uma maior pacificação social na resolução de conflitos.

Acerca da cultura da sentença cabe ressaltar alerta feito por Maillart *et al* (2019, p. 232, tradução nossa) de que “no processo judicial, a preponderância da atuação de terceiro (juiz) encarregado de declarar, de forma coerciva e vertical, quem é o suposto pertencer ao direito” não contribui para a pacificação do conflito.

Conforme afirmam Sobottka e Muniz (2009, p. 112) “o grande paradigma da normatização e, conseqüentemente, da pacificação social por meio da tutela estatal é o sistema ganhar-perder”, ou seja, no âmbito das decisões judiciais proferidas por um juiz, haverá, na maioria da vez, um ganhador e um perdedor. Spengler e Spengler Neto (2009, p. 72) ressaltam que, recorrer ao judiciário representa atribuir ao juiz o poder de decidir quem ganha e quem perde, ou seja,

“espera-se pelo judiciário para que decida quem tem mais direitos, mais razão ou quem é o vencedor da contenda” (SPENGLER; SPENGLER NETO. 2009, p. 70).

A resolução de conflitos no âmbito do poder judiciário, geralmente, se dá a partir do castigo do perdedor que passa a dever uma obrigação ou reparação ao ganhador (GAMA; MEDEIROS. 2017, p. 2749).

Em contrapartida, a adoção de uma cultura do consenso, voltada para a busca por uma solução para conflito construída pelas próprias partes está diretamente relacionada com a construção de uma cultura voltada para a pacificação social, conforme apontam Fernandes e Moura (2017, p. 31-32):

Neste caso, as próprias partes fazem concessões recíprocas para a solução do litígio, sendo que tal solução não é imposta pelo terceiro imparcial – o conciliador – o que promove a não-violência na aplicação do Direito, assim como a mediação, malgrado o conciliador tenha maior liberdade para propor o desfecho do conflito, ao contrário do mediador, que tem função primordial de propiciar e desenvolver a restauração da comunicação entre as partes. Há aqui, com absoluta certeza, a concretização da fraternidade ora proposta neste estudo, já que o conflito é solucionado por método ancorado na cultura da paz.

Nesta linha, na obra *Acesso à Justiça* (1988, p. 84) Cappelletti e Garth citam que:

“De acordo com Torstein Eckhoff, por exemplo, a tarefa do juiz não é a de tentar reconciliar as partes, mas alcançar uma decisão a respeito de qual dos dois tem razão, ‘o mediador’, ao contrário, ‘deveria preferivelmente olhar mais adiante, para as consequências que eventualmente possam se seguir às diversas soluções, e ele precisa convencer as partes a aceitarem um solução’”. ECKHOFF, “The Mediator, the Judge and the Administrator in Conflict Resolution. In. *Acta Sociologica*, v. 10, 1966, p. 148-161.

Lado outro, os métodos autocompositivos de resolução de conflitos se manifestam como meios que se preocupam diretamente com o bem estar do indivíduo, que deve ser restabelecido com a resolução do conflito, em um grau maior de importância do que a mera declaração do vencedor (SOBOTTKA; MUNIZ. 2009, p. 99).

Outros mecanismos paralelos ao judiciário buscam a pacificação social não por meio de uma decisão de um terceiro, mas sim por meio de procedimentos que asseveram o poder de decisão das partes interessadas por meio de acordo, ao qual pode-se denominar como cultura do consenso (MAILLART *et al.* 2019, p. 222).

Igualmente, Macedo (2017a, p. 264) afirma que “a proposta principal consiste em fugir ao modelo do processo da adversariedade, direcionando-se para o processo de consenso”.

Pompeu e Martins (2018, p. 99) defendem que através dos métodos autocompositivos de resolução de conflitos quando “as partes decidem consensualmente a solução

de determinado conflito, em detrimento de uma decisão unilateral do juiz, a tendência de satisfação das partes é acentuada.”.

Este aumento da satisfação das partes com a decisão alcançada por meio de um procedimento consensual também é referendado por Cappelletti e Garth, que ressaltam que tal satisfação contribui ainda para um maior grau de cumprimento das decisões, além de potencializar a restauração do relacionamento entre as partes:

Ademais, parece que tais decisões são mais facilmente aceitas do que decretos judiciais unilaterais, uma vez que eles se fundam em acordo já estabelecido entre as partes. É significativo que um processo dirigido para a conciliação – ao contrário do processo judicial, que geralmente declara uma parte ‘vencedora’ e a outra ‘vencida’ – ofereça a possibilidade de que as causas mais profunda de um litígio sejam examinadas e restaurado um relacionamento complexo e prolongado. (CAPPELLETTI; GARTH. 1988, p. 83-84)

Nesta linha, resta em destaque dois dos principais aspectos positivos dos métodos autocompositivos como meios adequados para solução de conflitos voltados para maior pacificação social, quais sejam, primeiro a superação da dicotomia de ganhador-perdedor, uma vez que nos procedimentos consensuais é possível se alcançar uma solução em que ambas as partes ganhem (SOBOTTKA; MUNIZ. 2009, p. 110; NUNES. 2009, p. 128; RODRIGUES; ALVARENGA. 2018. P. 535-536) e por outro lado a cultura do consenso também contribui para maior grau de cumprimento das decisões proferidas, para a reconciliação entre as partes e conseqüentemente diminuem a possibilidade de reincidência do conflito, desta forma contribuindo de maneira eficaz para a pacificação social (PEREIRA; SANTOS. 2016, p. 165 e p. 166).

Através do incentivo à adoção da cultura do consenso, busca-se enraizar ideias, crenças, práticas, valores e instituições voltados para a solução de conflitos que estejam balizadas no protagonismo dos envolvidos, pautada na retomada ou construção do diálogo, a fim de que o conflito seja pacificado por decisão dos próprios interessados e não por meio da outorga do poder de decisão para um terceiro (MAILLART *et al.* 2019, p. 223).

Neste contexto reconhece-se que os métodos autocompositivos são capazes de “renovar a cultura da sociedade, pois ao estimular as partes ao diálogo é capaz de incentivar a autonomia, vez que as próprias partes que elegerão sua decisão, auxiliando assim para com a pacificação social” (SIQUEIRA; PAIVA. 2016, p. 192).

Nunes (2009, p. 127) ressalta ainda o fato de as partes serem introduzidas à cultura da administração pacífica de seus próprios problemas, o que teria o potencial de fortalecer sua capacidade de analisar situações e tomar decisões efetivas sobre si mesmas.

Sobottkka e Muniz afirmam que:

Nesse novo cenário, busca-se restabelecer o poder da sociedade em solucionar seus conflitos, reduzindo sua dependência do sistema intervencionista do Estado. Para tanto, a mediação apresenta-se como meio mais adequado para solucionar diversos litígios que não são satisfatoriamente dirimidos pelo sistema judicial.

O novo paradigma da solução de conflitos consiste em possibilitar mais soluções consensuais em detrimento de decisões impostas, o que é concretizado pela mediação. Atualmente, a ideia de que a sentença seja suficiente para pacificar a sociedade está superada, pois apenas resolve o conflito processual e não pacifica efetivamente as partes envolvidas. A mudança subjetiva dos envolvidos no conflito não é escopo do Poder Judiciário, todavia é justamente onde a mediação atua. (SOBOTTKA; MUNIZ. 2009,p. 112-113).

Um último aspecto relevante acerca dos métodos autocompositivos como instrumentos adequados para alcance de maior pacificação social na resolução de conflitos está na sua contribuição para a retomada do diálogo entre as partes, na restauração dos relacionamentos afetados pelo conflito e na substituição de uma relação de adversalidade por uma de colaboração ou solidariedade.

Pompeu e Martins (2018, p. 108) ressaltam a relevância da autocomposição para solução de conflitos quando se trata de indivíduos que possuem relações continuadas e como o processo consensual contribui para a sustentabilidade destas relações, a partir da ideia de que desenvolvem entre as partes a cultura da solução de ganho mútuo.

Também a lição de Cappelletti e Garth (1988, p. 87) assenta-se na ideia de que o processo consensual “é extremamente útil para muitos tipos de demandas e partes, especialmente quando consideramos a importância de restaurar relacionamentos prolongados, em vez de simplesmente julgar as partes vencedoras ou vencidas”.

Siqueira e Paiva (2016, p. 192) ressaltam que na autocomposição “o sentimento de adversidade sai de cena e a imagem de ganhador-perdedor é substituída por uma nova abordagem, baseada na cooperação e não mais na adversidade, ou seja, não há litigância”. Nesta linha os autores seguem afirmando que, nos procedimentos consensuais, tende-se “a desdramatizar o problema para que seja encarado de forma simplista, habilitando as partes a solucionarem por si seus problemas, transformando o confronto em algo colaborativo”.

Sobottkka e Muniz (2009, p. 104) apresentam entendimento semelhante, ao afirmarem que na busca pelo consenso as partes envolvidas aprendem a ouvir e a dialogar para resolver seus problemas e concluem afirmando que o objeto da mediação é o humano e que, portanto, seus objetivos são “a pacificação do conflito, a prevenção de conflitos, a inclusão social e a pacificação social”.

De tal modo, ao tratar da mediação, Nascimento e Fritz (2016, p. 656) afirmam que:

Seu objetivo não é apenas o acordo, mas restabelecer a comunicação, aproximar, possibilitar interação entre os envolvidos. A proposta desse instituto pode se revelar transformadora, pois ela não busca a decisão de um terceiro, mas, a resolução pelas próprias partes, que recebem o auxílio do mediador para administrar o conflito. Não se preocupa com o litígio (com a verdade formal contida nos autos), mas em ajudar as partes a redimensionar o problema.

Na atividade colaborativa na busca pela solução consensual do conflito, mostra-se evidente o objetivo da mediação em auxiliar as partes na facilitação do diálogo e na ressignificação de interesses e valores (NUNES. 2009, p. 126).

É neste contexto que Siqueira e Paiva (2016, p. 194) ressaltam o importante fato de a mediação ser “capaz de restabelecer vínculos perdidos e, principalmente, desenvolver a capacidade das partes em dialogarem auxiliando para inócorência de reincidência de conflitos”. Ou seja, cabe reforçar que, pelo fato de a mediação não focar apenas solução do conflito, mas sim na satisfação dos litigantes, de forma que a solução apresentada se torne definitiva, ela contribui para dificultar futura discussão sobre a mesma questão (RODRIGUES; ALVARENGA. 2018, p. 538).

Logo, ao visar alcançar maior pacificação social, a autocomposição de conflitos contribui para o desenvolvimento nos envolvidos de uma visão acerca da possibilidade convivência pacífica, mesmo em um ambiente em que eventualmente conflitos irão imergir. Desta forma, a mediação contribui para o desenvolvimento de mecanismos de solidariedade e cooperação, não só para resolução de conflitos, mas também de comunicação para relações continuadas ou encontros futuros. E assim, “altera-se a lógica do conflito, ou seja, todos são vencedores, buscando o bem comum, a prevenção de litígios, a inclusão social e a efetivação da paz social” (SOBOTTKA; MUNIZ. 2009, p. 105).

Nesta linha, Bárbara Diniz conclui que:

Diante de tudo o que foi exposto, pensar a mediação de conflitos como forma de pacificação social na perspectiva da paz imperfeita significa considerá-la como um meio de sistematização de demandas, de organização de lutas por direitos e de escuta dos grupos beneficiários, ao invés da aplicação de decisões tomadas por burocracias insuladas. Trata-se de uma pacificação que perpassa a agitação política, diferente de todas as formas até o momento vistas, mas que se mostra uma possibilidade de que o fim da mediação de conflitos – e do Direito como um todo – seja verdadeiramente uma paz social. (DINIZ, 2019, p. 129).

Para Sobottka e Muniz:

Percebe-se que a mediação retrata o verdadeiro exercício de cidadania, tendo em vista a pacificação social. A mediação enfoca o lado positivo do conflito, com uma visão não-

adversarial, encarando-o como um elemento natural da convivência humana. Esse é o ponto fundamental que possibilita a pacificação social. (SOBOTTKA; MUNIZ. 2009, p. 113).

Por fim, cabe registrar que embora no contexto apresentado a primazia pelos métodos autocompositivos decorra da percepção de que a busca pela consensualidade se encontra em um patamar superior na busca por pacificação social, nos casos em que não for possível alcançar o consenso, seja pela sua natureza ou peculiaridades, não há impedimento para que o mesmo venha a ser submetido ao procedimento judicial (POMPEU; MARTINS. 2018, p. 103).

Desta forma, a partir de um olhar sobre autocomposição de conflitos enquanto instrumento de pacificação social, que privilegia autonomia e empoderamento dos envolvidos no sentido de que cabe a eles construir conjuntamente a solução para a controvérsia, sem que haja necessariamente vencidos e vencedores, é que se insere um amplo campo de atuação para os órgãos de advocacia pública. Cabendo destacar que entre os efeitos benéficos apontados para autocomposição de conflitos em relação à pacificação social estão, o restabelecimento do diálogo entre as partes, que contribui de forma preventiva a evitar novos conflitos, a construção da solução pelos próprios envolvidos, que contribuem para maior cumprimento das decisões alcançadas. Assim, é a partir destes pontos que a advocacia pública deve-se voltar ao pensar na autocomposição de conflitos enquanto instrumento de pacificação social.

4.3. O Incentivo à Autocomposição de Conflitos Enquanto Política Pública

Antes de tratarmos do incentivo à adoção de métodos de autocomposição para resolução de conflitos enquanto política pública, faz-se necessário analisar brevemente alguns aspectos acerca dos conceitos e ideias relacionados ao tema.

Inicialmente cabe ressaltar que “a ideia de política pública é algo complexo, pois não há uma teoria completa e definida sobre o tema, mas sim vários conceitos que formam o que pode ser traduzido como política pública” (GIANEZINI *et al.* 2017, p. 1070).

Na mesma linha podemos afirmar que não existe uma definição de políticas públicas que seja única, ou mesmo que seja a melhor (SOUZA. 2003, p. 12).

Uma observação importante é que, de forma geral, as políticas públicas são multidisciplinares, perpassando por diversas áreas do conhecimento como Administração, Direito,

Economia ou Sociologia, tendo em vista as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (SOUZA. 2006, p. 25).

Sobre a definição do que seria Política Pública, Saravia (2006, p. 28) afirma que:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório.

Uma definição mais objetiva é apresentada por Souza (2006, p. 26), segundo a qual Política Pública seria uma área do conhecimento relacionada simultaneamente aos objetivos de colocar o governo em ação ou analisar essa ação, bem como propor mudanças de rumo ou curso das referidas ações sempre que necessário. A autora conclui afirmando que “a formulação de políticas públicas se constitui no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.

Neste mesmo sentido, podemos partir do pressuposto de que as políticas públicas se referem à análise e ou explicação do papel do Estado e suas instituições, nos diversos aspectos relacionados à vida em sociedade.

Cabe ressaltar que, embora as políticas públicas estejam diretamente associadas ao Estado, há diversos outros atores com as quais se relacionam (GIANEZINI *et al.* 2017, p. 1070).

Segundo Souza (2003, p. 13), é possível apresentar uma definição de política pública a partir da ênfase na sua busca por soluções para determinados problemas sociais.

Considerando-se o amplo contexto de análise e definição de políticas públicas, para fins deste trabalho, a definição mais objetiva e alinhada com objeto de pesquisa é aquela apresentada por Teixeira (2002, p. 2), segundo o qual:

‘Políticas Públicas’ são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento), orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos.

Tal pensamento é referendado por Saravia (2006, p. 29) que ao analisar as políticas públicas sob uma perspectiva operacional, define-as como:

[...] um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida

social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Nesta seara Gianezi *et al* (2017, p. 1071) afirmam que “as políticas públicas ocorrem quando as autoridades modificam a realidade, constroem novas interpretações do real, definem modelos e normas daquela ação” e concluem ressaltando que as políticas públicas podem ser representadas pelas “intenções governamentais que produzirão transformações profundas ou artificiais no mundo real”.

Em qualquer política pública, as instituições desempenham um papel decisivo (SARAVIA. 2006, p. 37), cabendo destaque à atuação do Estado, como “agente fomentador da implementação, regulamentação e preservação do interesse público pelas políticas de bem comum” (GIANEZINI *et al.* 2017, p. 1071-1072).

Para Souza (2006, p. 26), debates sobre políticas públicas não podem se furtar a “a responder à questão sobre o espaço que cabe aos governos na definição e implementação de políticas públicas”.

Saravia (2006, p. 31) assevera que existem diversas formas, que dependem basicamente do objetivo ou ponto de vista da análise. Souza (2006, p. 28) afirma que para tais fins, foram desenvolvidos diversos modelos explicativos, sempre com o objetivo de melhor entender “como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos”.

4.3.1. Políticas públicas de incentivo à autocomposição a partir da tipologia de Lowi

No presente estudo, pretende-se analisar as políticas públicas a partir da divisão de seus tipos, ou seja, a partir de sua tipologia, e assim, descrever e explicar sua gênese e desenvolvimento.

O principal estudo das políticas públicas a partir da sua tipologia foi desenvolvido por Theodore Lowi (1972; 1984), para quem as políticas públicas poderiam ser divididas em quatro tipos: políticas redistributivas uma vez que, parte da população paga mais em impostos do que recebe em serviços; políticas regulatórias, relacionadas às decisões governamentais sobre o uso ou direcionamento de determinados recursos; políticas distributivas que estariam relacionadas a certos tipos de decisões governamentais que não são restringidas por limitações de recursos; e políticas constitutivas, que estão ligadas à estruturação do sistema político.

Ganezini *et al* (2017, p. 1072) afirmam que as políticas públicas regulatórias envolvem monitoria e controle de atividades; as distributivas podem ser representadas por políticas de ajuda ou subsídios; as redistributivas como políticas de saúde ou de recuperação econômica; e as políticas de segurança (constitutivas) relacionadas à estabilidade e manutenção da paz.

Na mesma linha, Souza (2006, p. 28) afirma que:

Para Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos.

Para Limonti *et al* (2014, p. 396) a tipologia proposta por Lowi é relevante na análise das políticas públicas, uma vez que, “permite observar os atos, os estilos, bem como as arenas em que transcorrem os processos de negociação tanto para a formulação quanto para a implementação de políticas públicas”.

Souza (2010, p. 166) ressalta que a partir do texto de Lowi é possível a identificação de grandes grupos de políticas e a partir deles seus impactos esperados ou gerados sobre a sociedade.

Neste contexto, as reformas do sistema de justiça, no âmbito das ondas renovatórias propostas por Cappelletti e Garth (1988) na busca por ampliação ou efetivação do acesso à justiça, podem ser inseridas como políticas públicas de natureza regulatória, pois visam regulamentar o ambiente e a forma pela qual se dá a prestação jurisdicional ou de forma mais ampla a resolução de conflitos sociais.

Tal enquadramento pode ser confirmado através das afirmações de diversos autores sobre tema. Ganezini *et al* (2017, p. 1078) registra que as políticas regulatórias “visam administrar e regulamentar os espaços e serviços públicos a fim de manter ou estabelecer uma ordem”; Teixeira (2002, p. 3) afirma que elas “visam definir regras e procedimentos que regulem comportamentos dos atores para atender interesses gerais da sociedade”; Limonti *et al* (2014, p. 397) asseveram que as políticas regulatórias, de forma geral compostas por leis e regulamentos, afetam todo o conjunto da sociedade, pois possuem caráter geral.

É neste contexto, de políticas públicas de caráter regulatório, que se inserem as políticas públicas de incentivo à adoção da autocomposição como instrumento de resolução adequada de conflitos no contexto mais amplo de efetivação do acesso à justiça.

Cabe frisar que as políticas públicas de caráter regulatório, mesmo se tratando de instrumentos voltados para fixação de diretrizes, objetivos, metas ou prioridades da atividade estatal, de forma geral se traduzem em leis (Bucci. 1997, p. 95). Entretanto, no caso brasileiro, por previsão constitucional (BRASIL, 2019), algumas funções relativas às políticas públicas relacionadas à administração da justiça foram delegas ao Poder Judiciário, mais especificamente ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2020c).

Boaventura de Sousa Santos (2014, p. 14) lembra no caso brasileiro, é a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2019) que se amplia a busca por uma efetivação de direitos. Segundo o autor essa ampliação está ligada às “expectativas dos cidadãos de verem cumpridos os direitos e as garantias consignadas na Constituição”, e na sequência o autor ressaltar que “também a partir da Constituição de 1988, se terem ampliado as estratégias e instituições das quais se pode lançar mão para invocar os tribunais”.

Na mesma linha, Santos e Borges (2018, p. 157) apontam o incremento na busca do acesso à justiça para resolução de conflitos no âmbito da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Para Silva *et al* (2020, p. 396), a Constituição Federal de 1988 ampliou a demanda da sociedade pelo Poder Judiciário, não apenas pela ampliação dos direitos sociais, mas também por ter voltado atenção ao efetivo acesso à justiça, pois em seu texto a mesma assegurou expressamente:

[...] o direito ao acesso à justiça (art. 5º, inc. XXXV), o devido processo legal (art. 5º, inc. LIV), o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, inc. LV), a assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos financeiros (art. 5º, inc. LXXIV) e a prestação jurisdicional em tempo razoável (art. 5º, inc. LXXVIII).

Entretanto, conforme já tratado anteriormente, o Poder Judiciário brasileiro ao longo dos anos apresentou uma enorme dificuldade de atender aos anseios da população no que concerne a garantia de um efetivo acesso à justiça, o que levou a necessidade de reformas visando melhor alcançar este objetivo. É neste contexto que, através da Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004, que acrescentou à Constituição Federal o art. 103-B (BRASIL, 2019), foi criado o Conselho Nacional de Justiça – CNJ (RODRIGUES; ALVARENGA. 2018, p. 539).

Entre as muitas funções atribuídas ao CNJ, o seu Regimento Interno (CNJ, 2020c) prevê que ao mesmo compete formular políticas judiciárias, produzir estudos, propor medidas (programas e projetos) voltados para maior eficiência dos serviços judiciais, sua modernização e desburocratização.

Conforme Bucci (1997, p. 96), essa escolha de diretrizes ou objetivos, não representam simples princípios de ação, mas verdadeiros “vetores para implementação concreta de certas formas de agir do poder público, que levarão a certos resultados”, ou seja, políticas públicas.

Desta forma, ao Conselho Nacional de Justiça foi concedido pelo texto constitucional verdadeira atribuição de planejamento e execução de políticas públicas no âmbito dos serviços judiciários de acesso à justiça. A respeito dessa possibilidade de delegação pelo poder político para um órgão “independente” formular políticas públicas, Souza (2006, p. 35) afirma que está relacionada à “credibilidade desses órgãos ‘independentes’ devido à experiência técnica de seus membros e para que as regras não fossem, aqui, também, submetidas às incertezas dos ciclos eleitorais”.

Embora as políticas públicas no âmbito de atuação do CNJ possuam claramente o caráter de políticas regulatórias, pois são voltadas para criação, revisão e implantação de regras para o sistema de justiça, cabe um parêntese acerca de observação apresentada por Souza (2006, p. 34) de que políticas públicas voltadas para busca de eficiência, como expressamente consta da criação do CNJ, sofrem influência de modelos de política públicas do que se convencionou por “novo gerencialismo público”.

Rodrigues e Alvarenga afirmam que ao CNJ coube implantar uma “nova política social, de modo a organizar e solidificar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também de outros mecanismos de solução de conflitos, em especial os não adversariais, como a mediação e a conciliação” (RODRIGUES; ALVARENGA. 2018, p. 540).

4.3.2. Uma mudança de paradigma necessária

A consolidação dessa mudança de paradigma se deu através da Resolução n.º 125/2010 (CNJ, 2020d) do Conselho Nacional de Justiça, que instituiu a “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses”.

Para Silva et al (2020, p. 399), a Resolução n.º 125/2010 do CNJ teve por objetivo “fomentar a chamada cultura do consenso”. Rodrigues e Alvarenga (2018, p. 540) ressaltam que a partir de então foram estabelecidas políticas de tratamento adequado da resolução de conflitos “proporcionando a todos os cidadãos alternativas que atendam à natureza e peculiaridade de cada litígio, seja por meio da conciliação ou da mediação, indicadas pela resolução como instrumentos efetivos de pacificação social”.

Nos termos da referida Resolução, os órgãos judiciários foram obrigados a passar a oferecer mecanismos alternativos para resolução de litígios, em especial aqueles baseados na autocomposição, como a conciliação e a mediação. Por se tratar de verdadeira política pública, a resolução também trata de questões como a necessidade de se prestar atendimento e orientação à população, a padronização de serviços, além de diretrizes para se evitar práticas díspares, bem como normas voltadas para a correta execução deste novo paradigma (RODRIGUES; ALVARENGA. 2018, p. 540; SILVA et al. 2020, p. 399).

Para Fredie Didier Junior (2015, p. 218), a Resolução n.º 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça trouxe grande inovação, pois:

- a) instituiu a Política Pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses (art. 1º);
- b) define o papel do Conselho Nacional de Justiça como organizador desta política pública no âmbito do Poder Judiciário (art. 4º);
- c) impõe a criação, pelos tribunais, dos centros de solução de conflitos e cidadania (art. 7º);
- d) regulamenta a atuação do mediador e do conciliador (art. 12), inclusive criando o seu Código de Ética (anexo de Resolução);
- e) imputa aos tribunais o dever de criar, manter e dar publicidade ao banco de estatísticas de seus centros de solução de conflitos e cidadania (art. 13);
- f) define o currículo mínimo para o curso de capacitação dos mediadores e conciliadores.

A partir da Resolução n.º 125/2010 da CNJ, fica clara a intenção de instituição de uma política pública focada no incentivo à autocomposição de conflitos, com a criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – (CEJUSC), com a competência para a realização de audiências e sessões de conciliação e mediação, tanto no âmbito judicial, como extrajudicial.

Além dos CEJUSC's, também foram criados os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), com várias atribuições relacionadas à pacificação social e, conseqüentemente, ao acesso à justiça (BORGES; MENEGAZ, 2019, p. 9).

Tal postura se mostra em conformidade com a lição de Saravia (2006, p. 28) que afirma que “o processo de política pública se mostra como forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças de contexto”. Desta forma, mesmo após as inovações instituídas pelo CNJ, o Estado brasileiro continuou a avançar em reformas legislativas, relativas a

dar maior alcance, fortalecimento e institucionalidade às políticas públicas voltadas para a implementação da autocomposição como forma de resolução de conflitos (SILVA et al. 2020, p. 398).

A este respeito, mudanças significativas se concretizaram no ano de 2015, com a Lei n.º 13.105/2015 - Novo Código de Processo Civil (BRASIL, 2020) e a Lei n.º 13.140/2015 – Lei de Mediação (BRASIL, 2016).

Cabe destacar que, o Novo Código de Processo Civil (BRASIL, 2020), sob um aspecto programático, dispôs em seu art. 3º, §2º, que “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”, desta forma demonstrando clara preferência pela adoção da autocomposição como alternativa na resolução de controvérsias (RODRIGUES; ALVARENGA. 2018, p. 541).

Segundo Cunha (2018, p. 2-3), a partir do dispositivo legal supracitado decorre o que denomina de princípio de estímulo à autocomposição, que por sua vez, deverá orientar a atividade estatal quando na busca por solução de conflitos. Cunha (2018, p. 3) afirma que “o §2º do art. 3º do CPC enuncia uma declaração legal de instituição de uma política pública” voltada para a solução consensual de controvérsias.

Ao tratar da possibilidade de autocomposição como meio adequado para solução de conflitos, o Código de Processo Civil (BRASIL, 2015), em seu artigo 165, apresentou diretriz no sentido de que os tribunais brasileiros deveriam criar “centros judiciários de solução consensual de conflitos[...] destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição”, alcançando a administração pública nos termos do art. 174 e embora a princípio se referisse à conciliação e mediação no âmbito do Poder Judiciário, em seu artigo 175, o CPC ressalva que a referida norma se aplica inclusive às câmaras privadas de conciliação e mediação, *in verbis*:

Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

[...]

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

I – dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;

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

[...]

Art. 175. As disposições desta Seção não excluem outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais vinculadas a órgãos institucionais ou realizadas por intermédio de profissionais independentes, que poderão ser regulamentadas por lei específica.

Parágrafo único. Os dispositivos desta Seção aplicam-se, no que couber, às câmaras privadas de conciliação e mediação.

Assim, o novo CPC representa claramente um esforço de adequação normativa com o intuito de respaldar o movimento de implementação da cultura do consenso e a promoção dos meios consensuais (SILVA *et al.* 2020, p. 400).

Para Macedo e Facchini Neto (2016, p. 534) o novo CPC representou verdadeira positividade do instituto da mediação no Brasil, uma vez que instituiu a possibilidade de um verdadeiro processo consensual, prevendo inclusive os mecanismos necessários para sua efetiva adoção.

De tal modo, pode-se afirmar que o novo Código de Processo Civil priorizou e valorizou a busca por soluções consensuais aos conflitos e que desta forma representa um marco no sentido de que os métodos consensuais deixam uma posição periférica no sistema jurídico brasileiro, para assumir protagonismo como instrumentos de promoção da paz social. Desta forma, a autocomposição enquanto forma de solução de conflitos está inserida num paradigma de busca pela consensualidade, em que se evita o desenrolar do conflito para uma situação de vencedores e vencidos e foca na composição entre as partes no objetivo de conjuntamente construir uma solução que melhor atenda a todos os envolvidos (CAMBI; CORRALES. 2018, p. 95-96).

Gama e Medeiros (2017, p. 2758) ressaltam que a grande inovação do novo código de processo civil não foram os métodos de resolução de conflitos apresentados, mas sim o incentivo ao uso destes métodos.

Na esteira do novo CPC, conforme ressaltam Rodrigues e Alvarenga (2018, p. 541), ainda no âmbito das políticas públicas de incentivo à autocomposição como meio adequado para resolução de conflitos, foi sancionada a Lei n.º 13.140/2015 (BRASIL, 2016) que “dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública”.

As principais inovações apresentadas pela Lei de Mediação estão relacionadas à previsão expressa de que a autocomposição de conflitos pode ser estendida aos órgãos e entidades da administração pública. Este aspecto além de reforçar o disposto no art. 174 do CPC, vai além ao já apresentar a regulamentação geral da câmara federal de prevenção e resolução administrativa de conflitos, delegando ainda competência aos estados e municípios para que regulamentem a matéria no âmbito de sua competência (SANTOS; CENTENO. 2016, p. 254-255).

É neste contexto que Borges e Menegaz (2019, p. 16-17) ressaltam a importância do incentivo à autocomposição de conflitos enquanto política pública, ao afirmarem que:

[...] é necessário destacar a importância das políticas públicas para a efetivação dos métodos adequados de resolução de conflitos, principalmente a Mediação e a Conciliação, para auxiliar na; garantia e no cumprimento do direito de acesso à justiça em ampla escala, justo e adequado, sendo que é imprescindível que as partes tenham consciência de que elas possuem a capacidade de dialogar e solucionar seus conflitos, sendo que o Poder Judiciário auxiliará apenas nas demandas em que a aplicação dos mecanismos consensuais não for a mais adequada.

Na mesma linha, Siqueira e Paiva (2016, p. 194) também ressaltam a importância do papel das políticas públicas para “estimular a sociedade, assim como incentivar a utilização de tal método, que só visa auxiliar o trabalho do órgão estatal, assegurando a dignidade humana dos conflitantes, garantindo, assim, o devido acesso à justiça”.

Por fim, acerca do tema, cabe ainda o alerta voltado para o reconhecimento da permanente “necessidade de ampliar as políticas públicas para o acesso à justiça, não apenas no tocante a via tradicional, qual seja a do Poder Público, mas também a via extrajudicial, em que atuam a Mediação e a Conciliação” (BORGES; MENEGAZ. 2019, p. 16).

4.3.3. Aspectos de avaliação da eficiência e efetividade das políticas públicas

Um ponto de grande relevância acerca das políticas públicas escapa ao aspecto inicial de sua implementação e avança no sentido da necessidade de avaliá-las. Neste contexto, podemos definir a avaliação de políticas públicas como sendo uma série de procedimentos e análises de dados, cujo objetivo seja lhe atribuir certo valor qualitativo. Uma das formas de se realizar esta avaliação é a partir da observação de resultados, dos seus custos ou dos seus efeitos (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

A avaliação de políticas públicas também pode apresentar a intenção de se permitir traçar a relação entre a política implementada e as alterações sociais que ela provoca ou deixa de provocar (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

As avaliações de políticas públicas são importantes pois permitem a mensuração de resultados e seus impactos em alterar a realidade a que se propõe, permitindo não só uma otimização do gasto público, mas também o aprimoramento ou reformulação da referida política. A avaliação de políticas públicas serve ainda como meio de controle social de prestação de contas à sociedade (FARIA, 2005).

Figueiredo e Figueiredo (1986) apontam que embora no Brasil sejam realizadas de forma tímida, são de grande importância as avaliações de políticas públicas que avaliam a sua eficiência, ou seja, a partir da análise da relação entre os custos e os benefícios que aquela política pública gera para a sociedade.

O presente trabalho, ao analisar a eficiência das políticas públicas de incentivo ou adoção da autocomposição enquanto método adequado para resolução de conflitos no âmbito de órgãos de advocacia pública, adere a um conceito de eficiência baseado nesta relação de custo-benefício, não meramente do ponto de vista financeiro, mas considerando-se também a melhor utilização dos recursos disponíveis, bem como evitando-se perdas ou desperdícios, definição essa que pode ser assim resumida:

A eficiência é um conceito da economia que diz respeito a uma correlação ótima entre meios e fins, ou seja, a que fins sejam atingidos com emprego dos meios mais adequados, o que, sob ponto-de-vista financeiro significa o menor investimento para obtenção dos melhores resultados. Trata-se, pois, de difícil correlação entre elementos quantitativos e qualitativos. Quando se trata de políticas públicas eficiência significa atingir o maior número de pessoas destinatárias das políticas com emprego dos recursos orçamentários alocados para essa finalidade. (ARAÚJO, 2017, p. 141)

Neste sentido, a autocomposição será mais eficiente que o procedimento contencioso judicial quando na sua avaliação puder ser definido que houve comparativamente um saldo positivo na relação de custo-benefício entre ambas as alternativas. Ou seja, um procedimento de autocomposição será considerado com maior eficiência quando apresentar um custo global melhor que o judiciário para alcançar o mesmo resultado ou um resultado semelhante, que neste estudo é representado pela solução da controvérsia.

Lado outro, no presente trabalho também cabe a análise da efetividade dessa política pública. De acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986), a avaliação da efetividade de uma política pública deve demonstrar as relações de causalidade existentes entre a realidade social a ser afetada e o resultado da implementação da referida política, ou seja, trata-se a mensuração de seus resultados em relação àquilo que era esperado.

Para Arretche (1998), uma política pública é dotada de efetividade quando da sua avaliação é possível determinar a relação existente entre sua implementação e os seus impactos ou resultados.

É perceptível esta preocupação com a efetividade da justiça ou efetividade do acesso à justiça, quando se trata de resolução de conflitos, quando Dinamarco (2008, p. 319) ressalta a

importância de que se deve assegurar ao litigante, sempre que possível, tudo aquilo que naturalmente lhe seria devido caso não houvesse o litígio.

Nesta seara, deve-se entender que a efetividade reside na resolução do conflito (ARAÚJO CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2007, p. 30), contribuindo para o alcance da pacificação social (DINAMARCO, 2008, p. 277).

Dinamarco (2008, p. 319) afirma que a efetividade, quando se trata de resolução de conflitos, é perceptível sobre dois aspectos, tempestividade e impacto no mundo dos fatos, ou seja, está relacionada simultaneamente a uma solução célere do litígio, mas que também produza resultados palpáveis para as partes.

Estes dois aspectos merecem destaque pois, “a justiça tardia não pode ser chamada de justiça...” e na verdade “evidencia a falha do exercício estatal.” (SIQUEIRA; PAIVA. 2016, p. 184), assim como, a ausência de resultado palpável para a parte não contribuirá para a pacificação social, e desta forma para o resultado almejado (DINAMARCO, 2008, p. 319).

Assim, a medida da efetividade da autocomposição enquanto meio adequado de solução de conflitos no presente trabalho será realizada a partir da análise de dois aspectos: o primeiro a celeridade do procedimento, em comparação com o procedimento judicial e o segundo sob a realização efetiva do direito material objeto do litígio, ou seja, não apenas a realização do acordo ao final do procedimento, mas sim o seu efetivo cumprimento pelas partes.

Desta forma o procedimento será considerado efetivo e adequado quando apresentar simultaneamente uma duração razoável e entregar o direito material pleiteado.

4.4. A Autocomposição de Conflitos: Definições, Conceitos e Princípios

De forma objetiva Pompeu e Martins (2018, p. 101) apresentam a autocomposição como sendo o grupo de meios que permitam a solução consensual dos conflitos. Na mesma linha Cambi e Corrales (2018, p. 96) afirmam que a autocomposição engloba os diversos meios que permitem alcançar o objetivo de solucionar conflitos de forma eficiente e consensual, como negociação, a mediação e a conciliação. Também Petrônio Calmon apresenta a negociação (2019, p. 113), a mediação (2019, p. 119) e a conciliação (2019, p. 137) como formas distintas de autocomposição.

A autocomposição de conflitos pode se dar estritamente entre as partes ou pode contar com o apoio de um terceiro, que diferentemente dos procedimentos de heterocomposição, não irá decidir ou arbitrar o conflito, mas apenas auxiliará as partes na busca pelo consenso. Desta forma, qualquer solução a ser aplicada será aquela construída e escolhida pelas próprias partes.

Nesta linha, Guilherme (2018, p. 38) afirma que:

A autocomposição é um meio de solução de controvérsia promovido pelas próprias partes que o vivenciam, sem a atuação de outro agente na tentativa de pacificação do conflito. Percebe-se o despojamento unilateral de outrem da vantagem por este almejada. O que se verifica é que normalmente não existe nenhum exercício de coerção dos indivíduos. Na verdade, para facilitar a compreensão, é um método de solução que se dá por intermédio dos próprios envolvidos, sem que eles se valham de uma terceira pessoa para contribuir ou definir o seu desfecho.
[...] Não há qualquer intenção de se obter uma sentença, mas sim existe a preocupação com a autonomia de vontade das próprias partes que moldam os seus interesses. Como exemplos clássicos há a mediação e a conciliação.

Ou seja, a autocomposição reverte-se de instrumentos voltados para solução de conflitos onde “os próprios interessados manifestam o interesse de extinguir o conflito de forma dialógica e consensual” (MELLO; FONSECA. 2016, p. 140).

Embora em diversas publicações a autocomposição apareça como grupo de “meios alternativos” de resolução de conflitos, Cunha (2017, p. 639) ressalta que num contexto atual seria mais correto chamar os meios de autocomposição como “formas adequadas” de solução de conflitos e não mais alternativos, afirmando que, em muitos casos a conciliação ou a mediação seriam a melhor forma de solução do conflito e que dessa forma, nesta hipótese, a justiça estatal é que deveria ser caracterizada como alternativa.

Para Pompeu e Martins (2018, p. 88), os meios autocompositivos de resolução de conflitos inicialmente se apresentaram como meios alternativos à jurisdição estatal, mas posteriormente alcançaram sua equivalência na condição de meios adequados.

Do mesmo modo firma-se o entendimento apresentado por Siviero e Vincenzi (2017, p. 237) ao afirmarem que “a ordem consensuada de tratamento dos conflitos possui diversas estratégias para alcançar a pacificação, devendo-se optar casuisticamente por aquela que demonstre melhores condições de atender ao caso concreto”.

Dentre as formas de autocomposição aqui citadas, para o presente trabalho, a análise limitar-se-á à conciliação e à mediação. Neste ponto, cabe observação no sentido de que “Não se registra uniformidade terminológica no universo dos instrumentos que compõem a autocomposição

bilateral de conflitos, e por isso os termos conciliação e mediação, não raro, são tomados num sentido bastante aproximado, senão já como sinônimos.” (MANCUSO. 2014, p. 246).

A este respeito, Spengler e Wrasse (2017, p. 79) afirmam que a mediação e a conciliação:

[...] são espécies de autocomposição coordenadas por uma terceira pessoa, o mediador ou o conciliador, que atua no sentido de facilitar a comunicação entre os conflitantes. A distinção entre esses dois mecanismos, por vezes, enfrenta algumas divergências de ordem doutrinária, todavia, atualmente, o CPC veicula conceitos legais das duas modalidades de tratamento de conflitos.

Lado outro, Siviero e Vincenzi (2017, p. 239) observam que:

Embora a polarização classificatória dos meios autocompositivos em conciliação e mediação funcione bem no plano teórico, trata-se, a bem da verdade, de um reducionismo conceitual incapaz de refletir a complexidade do mundo real. Frequentemente as técnicas e procedimentos de ambos os mecanismos dão origem a procedimentos mistos para atender as especificidades do caso concreto.

Essa distinção conceitual entre conciliação e mediação é empregada nos países de língua latina, sendo que nos países de *common law* não há uma preocupação efetiva com as diferenças entre mecanismos autocompositivos e a forma de atuação dos terceiros.

Entretanto, apesar de reconhecidamente as diferenças entre os institutos da mediação e conciliação serem tênues, adotamos o posicionamento de tratá-los como institutos distintos, dentro do grupo de métodos autocompositivos de resolução de conflitos, porém dotados de certas características comuns.

A adoção de tal definição decorre da previsão expressa da legislação sobre tema, no caso a Lei n.º 13.105/2015 – CPC (BRASIL, 2020) e a Lei n.º 13.140/2015 – Lei de Mediação (BRASIL, 2016), que tratam mediação e conciliação como institutos diferentes, assim como o Conselho Nacional de Justiça (2020a), bem como pelo posicionamento de diversos autores sobre o tema neste mesmo sentido (SILVA. 2017, p. 81; SPENGLER; WRASSE. 2017, p. 79; GUILHERME. 2018, p. 42-43; CALMON. 2019, p. 119, p. 137; CAMBI; CORRALES. 2018, p. 96; MANCUSO; 2014, p 248; SPENGLER; 2017, p. 72).

Desta forma, a mediação e a conciliação serão analisadas separadamente na sequência, entretanto, antes de adentrar aos aspectos específicos de cada um, trataremos dos princípios que são afetos a ambos os institutos.

4.4.1. Princípios que orientam os procedimentos de autocomposição

O Código de Processo Civil (BRASIL, 2020) em seu art. 166 apresenta a relação dos princípios que devem reger a conciliação e a mediação, vejamos:

Art. 166. A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada.

§ 1º A confidencialidade estende-se a todas as informações produzidas no curso do procedimento, cujo teor não poderá ser utilizado para fim diverso daquele previsto por expressa deliberação das partes.

§ 2º Em razão do dever de sigilo, inerente às suas funções, o conciliador e o mediador, assim como os membros de suas equipes, não poderão divulgar ou depor acerca de fatos ou elementos oriundos da conciliação ou da mediação.

§ 3º Admite-se a aplicação de técnicas negociais, com o objetivo de proporcionar ambiente favorável à autocomposição.

§ 4º A mediação e a conciliação serão regidas conforme a livre autonomia dos interessados, inclusive no que diz respeito à definição das regras procedimentais.

A Lei de Mediação (BRASIL, 2016) por sua vez, lista os princípios que regem o instituto da mediação em seu art. 2º:

Art. 2º A mediação será orientada pelos seguintes princípios:

I - imparcialidade do mediador;

II - isonomia entre as partes;

III - oralidade;

IV - informalidade;

V - autonomia da vontade das partes;

VI - busca do consenso;

VII - confidencialidade;

VIII - boa-fé.

§ 1º Na hipótese de existir previsão contratual de cláusula de mediação, as partes deverão comparecer à primeira reunião de mediação.

§ 2º Ninguém será obrigado a permanecer em procedimento de mediação.

Da simples leitura dos dispositivos legais, percebe-se a existência de princípios comuns, previstos em ambas as normas, como os princípios da imparcialidade; da autonomia da vontade; da confidencialidade; da oralidade e; da informalidade. Labo outro, o CPC traz previsão de dois princípios que não constam da Lei de Mediação, quais sejam, princípio da independência e o princípio da decisão informada. Sendo que, a Lei de Mediação por sua vez, apresenta três outros princípios, da isonomia entre as partes, da busca do consenso e; da boa-fé.

Considerando que o próprio *caput* do art. 166 do CPC (BRASIL, 2020) já prevê que aqueles princípios se referem tanto à mediação, quanto à conciliação, bem como o disposto no art. 42 da Lei de Mediação (BRASIL, 2016), afirma que “Art. 42. Aplica-se esta Lei, no que couber, às outras formas consensuais de resolução de conflitos”, adotaremos a conjunta de todos os princípios supracitados enquanto afetos a ambos os institutos.

Nesta linha Cunha (2018, p. 7), reforça que embora a Lei n.º 13.140/2015 (BRASIL, 2016), refira-se somente à mediação, não mencionando a conciliação, as suas regras e princípios devem também ser aplicados igualmente à esta, tendo em vista que as diferenças entre os dois institutos não são muito acentuadas.

De forma geral, sobre os referidos princípios, que doravante trataremos como princípios que regem os procedimentos de autocomposição, pode-se observar que alguns deles se voltam especificamente para a figura do mediador/conciliador, enquanto outros se destinam às partes ou ao procedimento propriamente dito.

Acerca da posição dos princípios na concepção e interpretação das normas Sundfeld (1995, p. 18 *apud* TILKIAN, 2016, p. 66) afirma que os princípios representam as “ideias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo de se organizar-se”.

Para Bandeira de Mello (2015) um princípio pode ser definido, de maneira ampla, nos seguintes termos:

É, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p.817-818).

Para Tilkian (2016, p. 67) os princípios enunciados são os pilares sobre os quais devem ser pautados os procedimentos de autocomposição. No mesmo sentido se assenta a lição de Cunha (2018, p. 8), para quem os referidos princípios têm por objetivo orientar as atividades de autocomposição.

4.4.1.1. Princípio da Independência

O Princípio da Independência diz respeito à posição do mediador/conciliador, que deve estar equidistante das partes e atuar de maneira neutra frente aos conflitantes. A Resolução n.º 125 do CNJ (2020c), em seu Anexo III, define-o nos seguintes termos:

Dever de atuar com liberdade, sem sofrer qualquer pressão interna ou externa, sendo permitido recusar, suspender ou interromper a sessão se ausentes as condições necessárias para seu bom desenvolvimento, tampouco havendo dever de redigir acordo ilegal ou inexecutável;

Neste contexto, trata-se de um princípio voltado especificamente para a atuação do mediador/conciliador (SILVA. 2017, p. 79; GUILHERME. 2018, p. 86-87; SPENGLER. 2017, p. 147; CUNHA. 2018, p. 8; NASCIMBENI; RAMIRES. 2018, p. 51-52).

Spengler (2017, p. 147) e Guilherme (2018, p. 86-87) afirmam ainda que em virtude do referido princípio da independência, é defeso ao mediador/conciliador possuir relações estreitas (amizade ou inimizade) com os conflitantes.

Por fim, cabe ressaltar que o princípio da independência também assegura ao mediador/conciliador uma atuação pautada exclusivamente nas normas contidas no ordenamento jurídico, e desta forma não estando dependentes de qualquer autoridade ou órgão (CUNHA. 2018, p. 8).

4.4.1.2. Princípio da Imparcialidade

O Princípio da Imparcialidade pressupõe a isenção do mediador/conciliador, impossibilitando-o de atuar em favor de qualquer das partes (CUNHA. 2018, p. 10; SPENGLER. 2017, p. 147; GUILHERME. 2018, p. 87; SILVA. 2017, p. 80). A Resolução n.º 125 do CNJ (2020c), em seu Anexo III, define-o nos seguintes termos:

Dever de agir com ausência de favoritismo, preferência ou preconceito, assegurando que valores e conceitos pessoais não interfiram no resultado do trabalho, compreendendo a realidade dos envolvidos no conflito e jamais aceitando qualquer espécie de favor ou presente.

Cunha (2018, p. 10) ressalta que em decorrência do princípio da imparcialidade o mediador/conciliador “deve atuar com adoção das técnicas adequadas à obtenção da autocomposição, passando, assim, segurança às partes envolvidas”, e conclui afirmando que neste sentido, o princípio impõe ao mediador/conciliador o dever de comunicar às partes, antes mesmo da aceitação do encargo, “qualquer fato ou circunstância que possa suscitar dúvida justificada em relação à sua isenção para mediar o conflito”.

4.4.1.3. Princípio da Autonomia da Vontade

O Princípio da Autonomia da Vontade assegura aos conflitantes a capacidade de decidir acerca da melhor solução para conflito, inclusive sobre o interesse em permanecer no

procedimento de autocomposição (CUNHA. 2018, p. 13; SILVA. 2017, p. 80; SPENGLER. 2017, p. 148; GUILHERME. 2018, p. 84; TILKIAN. 2016, p. 71; NASCIMBENI; RAMIRES. 2018, p. 50). A Resolução n.º 125 do CNJ (2020c), em seu Anexo III, define-o nos seguintes termos:

Dever de respeitar os diferentes pontos de vista dos envolvidos, assegurando-lhes que cheguem a uma decisão voluntária e não coercitiva, com liberdade para tomar as próprias decisões durante ou ao final do processo e de interrompê-lo a qualquer momento.

Destaque-se que, para as partes envolvidas no conflito, o princípio da autonomia da vontade assegura que o mediador/conciliador não poderá forçar um acordo, tomar decisões pelas partes ou utilizar-se de quaisquer meios de constrangimento ou coerção. (SILVA. 2017, p. 80; GUILHERME. 2018, p. 84; NASCIMBENI; RAMIRES. 2018, p. 50).

4.4.1.4. Princípio da Confidencialidade

O Princípio da Confidencialidade assegura aos conflitantes o sigilo do procedimento, das discussões e negociações realizadas, bem como dos documentos apresentados. Tal princípio vincula não apenas a figura do mediador/conciliador, mas a todos envolvidos no procedimento, inclusive as próprias partes (SILVA. 2017, p. 80; CUNHA. 2018, p. 15; NASCIMBENI; RAMIRES. 2018, p. 50; TILKIAN. 2016, p. 73). A Resolução n.º 125 do CNJ (2020c), em seu Anexo III, define-o nos seguintes termos:

Dever de manter sigilo sobre todas as informações obtidas na sessão, salvo autorização expressa das partes, violação à ordem pública ou às leis vigentes, não podendo ser testemunha do caso, nem atuar como advogado dos envolvidos, em qualquer hipótese;

Desta forma, o princípio da confidencialidade é essencial para sucesso do procedimento de autocomposição (NASCIMBENI; RAMIRES. 2018, p. 50), sendo que sua importância está relacionada ao fato de que “as partes precisam ter garantia de que podem negociar e dialogar abertamente sobre o conflito, sem o receio de prejudicar a sua estratégia jurídica para uma posterior fase litigiosa” (CUNHA, 2018, p. 16).

Por fim, cabe ressaltar que, conforme aponta Guilherme (2018, p. 85) o princípio da confidencialidade represente regra oposta aos ditames aplicáveis à administração pública, onde o princípio regente é o da publicidade. Esta questão, será abordada com mais profundidade quando da análise da aplicação da autocomposição de conflitos quando for parte órgão ou entidade da administração pública.

4.4.1.5. Princípio da Oralidade

O Princípio da Oralidade desta o fato de o procedimento de autocomposição ser essencialmente oral, uma vez que se baseia no diálogo entre as pessoas (NASCIMBENI; RAMIRES. 2018, p. 50).

A seu respeito depreende-se que os atos procedimentais, manifestações e comunicações serão realizados preferencialmente verbalmente, dessa forma, com prevalência sobre atos escritos ou com forma específica (CUNHA. 2018, p. 12; GUILHERME. 2018, p. 85; SPENGLER. 2017, p. 148; TILKIAN. 2016, p. 69-70).

Tilkian (2016, p. 69-70) ressalta ainda que a oralidade contribui para a promoção de maior celeridade processual, tendo em vista a realização dos atos processuais orais.

4.4.1.6. Princípio da Informalidade

O Princípio da Informalidade não significa que a autocomposição deva seguir um procedimento com ausência de regras ou ordem (TILKIAN. 2016, p. 70; GUILHERME. 2018, p. 86).

Na verdade, o princípio da informalidade assegura uma liberdade procedimental entre as partes e o mediador/conciliador (NASCIMBENI; RAMIRES. 2018, p. 50), uma vez que o procedimento deve realizar-se em ambiente informal, com linguagem simples, com ausência de protocolos, atos formais, roupas solenes, ou quaisquer rituais que inibam os interessados, em claro contraponto às atividades jurídicas, que tradicionalmente, são solenes, cheias de simbolismo e com a observância de rituais (CUNHA. 2018, p. 12; TILKIAN. 2016, p. 70).

4.4.1.7. Princípio da Decisão Informada

Acerca do Princípio da Decisão Informada a Resolução n.º 125 do CNJ (2020c), em seu Anexo III, define-o nos seguintes termos: “dever de manter o jurisdicionado plenamente informado quanto aos seus direitos e ao contexto fático no qual está inserido”.

De forma mais detalhada, Cunha (2018, p. 17) assevera que em virtude do referido princípio:

Os interessados devem receber informações quantitativas e qualitativas sobre a composição que podem realizar, sendo advertidas das possíveis implicações e dos riscos a serem assumidos. É necessário, enfim, que os interessados sejam bem informados para que não sejam surpreendidos por qualquer consequência inesperada da solução pela qual venham a optar.

[...] É preciso que haja transparência, sendo as partes informadas de como deve ser a condução do procedimento, bem como das vantagens, desvantagens, riscos e implicações da mediação e da autocomposição que se busca obter.

Em complementação, Spengler (2017, p. 150) aponta que o princípio da decisão informada:

Prevê a necessidade de esclarecer aos participantes como funciona a sessão, sobre a escolha de participar ou não, propor acordos ou se calar, aceitá-los ou refutá-los. Isso significa que cada um dos frequentadores da sessão deve conhecer o significado de suas escolhas e as consequências das mesmas.

Ou seja, o princípio da decisão informada é fundamental no sentido de assegurar que as partes sejam bem informadas, para que não haja vícios no acordo celebrado, a partir da garantia de correta compreensão do problema e das consequências dele advindas (SILVA. 2017, p. 80).

4.4.1.8. Princípio da Isonomia entre as partes

O Princípio da Isonomia entre as partes baseia-se na busca por uma igualdade material entre as partes que compõem o procedimento de autocomposição. Para Tilkian (2016, p. 69) o princípio significa o reconhecimento de se assegurar que as partes ingressem no procedimento em igualdade de condições.

Para Tilkian (2016, p. 69) é dever do mediador/conciliador agir para neutralizar quaisquer desigualdades entre as partes. Nesta mesma linha, Cunha (2018, p. 11) afirma que ao neutralizar ou diminuir desigualdades, o mediador/conciliador promove a igualdade substancial, reequilibrando a posição das partes no procedimento de forma a permitir a obtenção da autocomposição.

Para Cunha (2018, p. 11) a obrigação de agir do mediador/conciliador alcança sempre que necessário o dever de neutralizar desigualdades entre as partes, atuando para compensar qualquer fraqueza apresentada por uma delas, como hipossuficiência, desinformação, deficiência cultural ou carências psicológicas ou afetivas.

4.4.1.9. Princípio da Busca do Consenso

Tilkian (2016, p. 72) afirma que o princípio da busca do consenso representa o principal objetivo da autocomposição, consistindo “na procura de propostas de construção de modelos consensuais, fazendo com que os litigantes reflitam sobre o que podem ceder e sobre aquilo que, efetivamente, precisam insistir”.

Ou seja, o princípio está relacionado à contribuição do mediador/conciliador em auxiliar as partes para que busquem o consenso, para que resolvam, por si, a disputa em que estão envolvidas (CUNHA, 2018, p. 13).

4.4.1.10. Princípio da Boa-fé

Para Guilherme (2018, p. 86) o “procedimento da mediação é todo alicerçado na boa-fé. Na medida em que o instituto, diferentemente do que ocorre no âmbito judicial, não contempla a produção de provas, o princípio da mediação é basilar na condução do instituto”.

Acerca do princípio da boa-fé nos procedimentos de autocomposição, Tilkian (2016, p. 74) assevera que:

Deve ser interpretado sob duas vertentes: uma de ordem subjetiva e outra de ordem objetiva. Subjetivamente, a boa-fé é um valor pessoal e intrínseco do indivíduo e está atrelado à sinceridade, à lealdade e à verdade. Entretanto, é no sentido objetivo que a boa-fé ganha contornos jurídicos. No seu aspecto objetivo, a boa-fé deve ser exteriorizada por ações concretas de lisura na mediação como um todo, com relação à parte contrária, a terceiros e demais agentes envolvidos na tentativa de solução do litígio. A boa-fé é ínsita ao procedimento, já que as partes ingressam na mediação de forma espontânea, o que indica que não possuem a intenção de fraudá-lo.

Cunha (2018, p. 16) aponta que o Princípio da boa-fé consiste exclusivamente na boa-fé objetivo, e que todo o procedimento de autocomposição deve ser orientado por tal princípio. O autor também esclarece que a boa-fé objetiva representa que “a conduta há de ser coerente, e não contraditória, exigindo-se um conteúdo mais ético que evite a frustração de expectativas legítimas”.

Cabe também destaque o fato de que o princípio da boa-fé impõe esse padrão lealdade a todos os sujeitos envolvidos no procedimento de autocomposição “o mediador, as partes e seus eventuais representantes. Assim, todos devem agir com transparência, lealdade e sem condutas contraditórias.” (CUNHA, 2018, p. 17).

4.4.2. A Conciliação e o papel do conciliador

Acerca do instituto da conciliação, o Portal do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2020a) apresenta a seguinte definição:

A Conciliação é um método utilizado em conflitos mais simples, ou restritos, no qual o terceiro facilitador pode adotar uma posição mais ativa, porém neutra com relação ao conflito e imparcial. É um processo consensual breve, que busca uma efetiva harmonização social e a restauração, dentro dos limites possíveis, da relação social das partes.

De forma semelhante, Rodrigues Nunes Viégas (2019, p. 6) apresenta a seguinte definição de conciliação:

Procedimento pelo qual um ente externo ao conflito une as partes em conflito para negociarem entre si e chegarem, por elas próprias, a um acordo. Este ente externo, o conciliador, se pretende neutro e imparcial e pode atuar ativamente visando à obtenção desse acordo, seja opinando e propondo soluções, seja modificando raciocínios e atitudes em prol de um efetivo tratamento do conflito. A conciliação é particularmente preconizada na esfera extrajudicial como forma de se evitar um processo judicial, mas pode igualmente compor uma etapa do procedimento judicial. (VIEGAS, 2019, p. 6)

Neste mesmo sentido se alicerça a lição de Guilherme (2018, p. 42), para quem a conciliação é caracterizada pela participação de um terceiro, chamado conciliador, que “deverá promover a orientação das partes e do próprio conflito para que haja o ajuste”. Desta forma, cabe ao conciliador atuar ativamente sugerindo eventuais soluções e arranjo possíveis.

Na mesma linha, Macedo (2017, p. 2073) afirma que “a conciliação seria um caminho razoável para superar um conflito pontual e isolado na vida dos conflitantes” e que neste tipo de procedimentos cabe ao terceiro designado como conciliador, intervir, propor, ofertar soluções e alternativas.

Para César Fiúza (1995, p. 56 *apud* GUILHERME, p. 42, 2018) conciliação pode ser definida como o “processo pelo qual o conciliador tenta fazer com que as partes evitem ou desistam da jurisdição, encontrando denominador comum”, dessa forma reforçando o caráter da conciliação como alternativa ao processo tradicional no âmbito da justiça estatal ou mesmo de câmaras arbitrais, uma vez que o foco é na busca de acordo entre as partes.

Neste contexto, para Cunha (2018, p. 6) o “conciliador deve atuar preferencialmente nos casos em que não tenha havido vínculo anterior entre as partes, como, por exemplo, em acidentes de veículos ou em casos de danos extrapatrimoniais em geral”.

4.4.3. A Mediação e o papel do mediador

O supracitado Portal do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2020a), apresenta uma definição da mediação nos seguintes termos:

A Mediação é uma forma de solução de conflitos na qual uma terceira pessoa, neutra e imparcial, facilita o diálogo entre as partes, para que elas construam, com autonomia e solidariedade, a melhor solução para o conflito. Em regra, é utilizada em conflitos multidimensionais ou complexos. A Mediação é um procedimento estruturado, não tem um prazo definido e pode terminar ou não em acordo, pois as partes têm autonomia para buscar soluções que compatibilizem seus interesses e necessidades.

De forma geral, a mediação apresenta muitas características em comum com a conciliação sendo que para Guilherme (2018, p.43) “a principal diferença é o poder de atuação do terceiro que atua para tentar auxiliar na melhor resolução do conflito.” e continua afirmando que consiste em:

Um mecanismo de solução extrajudicial pelo qual o terceiro age procurando ajudar as partes no desfecho mais satisfatório do conflito, mas com principal atribuição de criar um canal de comunicação e de aproximação entre as partes mais latente e vivo. Ficam abastecidas as possibilidades de melhores planos de comunicação e de interação de forma construtiva, a partir de acordos justos que possam respeitar as necessidades de cada um dos polos. (GUILHERME, 2018, p. 43)

Também asseverando as questões acerca da função do mediador como um facilitador do diálogo entre as partes na busca pelo consenso, Viégas (2019, p. 6) apresenta a seguinte definição para a Mediação:

Procedimento durante o qual as partes em disputa dialogam (conjuntamente e também reservadamente) com uma terceira parte em que confiam, ao conflito exterior, sendo o mediador supostamente neutro e independente, para explorar e decidir como o conflito entre eles será resolvido. O mediador auxilia as partes a chegarem a um acordo, porém não possui nenhum poder de impor um resultado sobre elas. A mediação seria comumente definida como um processo de ajuste de conflitos no qual uma parte de fora do conflito supervisiona a negociação entre duas partes ou mais em disputa. O mediador é uma parte neutra que, embora não tendo capacidade de dar um julgamento, atua de certa forma como um facilitador no processo de busca por um acordo. A qualidade central do mediador tem sido descrita como sua capacidade de reorientar as partes uma em direção à outra, não pela imposição de regras sobre elas, mas auxiliando-as para que alcancem uma percepção nova e compartilhada de seu relacionamento, uma percepção que redirecionará suas atitudes e disposições uma em direção à outra. (VIEGAS, 2019, p. 6)

Assim, cabe ao mediador atuar de modo a facilitar para que as próprias partes construam a solução juntas. No mesmo sentido se assenta a lição de Cunha (2018, p. 2) ao afirmar que “a mediação consiste num meio destinado à obtenção de autocomposição. O mediador intermedeia as partes, auxiliando-as para que cheguem a uma solução consensual do conflito”,

ressaltando ainda o caráter consensual do procedimento ao afirmar que “o mediador nada decide; apenas conduz as partes, mediante técnicas adequadas, para que elas tenham melhores condições de darem uma solução à disputa”.

Ainda segundo Cunha (2018, p. 5) “o principal foco da mediação é restaurar o diálogo e a comunicação entre as partes... A mediação tem como grande finalidade permitir que as partes restabeleçam a comunicação entre si, a fim de que possam solucionar sua disputa.”. Desta forma, o autor define a figura do mediador como um facilitador do diálogo.

Neste mesmo sentido, cabe o ensinamento de Juan Carlos Vezzulla, em Teoria e prática de mediação, citado por Guilherme, que define a mediação nos seguintes termos:

[...] a técnica privada de solução de conflitos que vem demonstrando, no mundo, sua grande eficiência nos conflitos interpessoais, pois com ela, são as próprias partes que acham as soluções. O mediador somente as ajuda a procurá-las, introduzindo, com suas técnicas, os critérios e os raciocínios que lhes permitirão um entendimento melhor. (VEZZULLA, 1998, p. 15-16 *apud* GUILHERME, 2018, p. 69)

Logo, pelas definições supracitadas, fica claro o foco da mediação enquanto busca por solução consensual de conflitos, sendo destacados o aspecto de facilitador que cabe ao mediador, principalmente sob o aspecto de promover o diálogo entre as partes, uma vez que deve aflorar a partir das próprias partes (MACEDO, 2017, p. 2073)

Desta forma, pode-se perceber também que a mediação exigirá certas capacidades, aptidões e competências técnicas do mediador, além é claro dos requisitos e restrições legais que se impõe à atividade.

4.5. A Autocomposição de Conflitos na Administração Pública Brasileira

Os métodos autocompositivos de resolução de conflitos não estão afetos somente aos particulares, sendo claramente aplicáveis à administração pública (FERNANDES; MOURA. 2017, p. 37), inclusive antes mesmo da previsão legal expressa constante da Lei de Mediação.

Entretanto, principalmente no âmbito do direito administrativo, muito se discutiu acerca do cabimento de utilização de meios autocompositivos pela administração pública, sob o argumento de que a atividade da administração pública está subordinada ao princípio da indisponibilidade do interesse público, e que, portanto, seria uma barreira à celebração de acordos envolvendo direitos não claramente disponíveis (FRANCO, 2019, p. 289; MIRANDA; KEMPFER. 2016, p. 108).

Acerca do princípio da indisponibilidade, Carvalho Filho (2014, p. 36) registra que o mesmo decorre do fato de que os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes, ou seja, a Administração não tem a livre disposição dos bens e interesses públicos, uma vez que atua em nome da sociedade ou coletividade. Diversos outros autores corroboram tal entendimento como Di Pietro (2016, p. 67), Mello (2015, p. 69), Nascimbeni e Raminres (2018, p. 59), entre outros.

Outras questões relacionadas estão ligadas à necessária análise do marco legal acerca da utilização de formas alternativas de resolução de conflitos pela administração pública no âmbito de seus órgãos de advocacia pública, uma vez que, de forma geral, a atuação da administração pública deve necessariamente estar abrangida pela égide do princípio da legalidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Acerca do princípio da legalidade devemos ressaltar que, ao contrário da legalidade aplicada aos cidadãos em geral, no sentido de que lhe é permitido agir em todo o escopo do que não lhe é proibido, quando se trata da administração pública este princípio tem uma conotação diferente, bem mais restrita, no sentido que à administração pública só compete agir na estrita forma e limite que lhe seja determinada por lei.

Segundo Di Pietro (2016, p. 97-98), o princípio da legalidade tem sua origem diretamente relacionado com o surgimento do Estado de Direito, representando verdadeira salvaguarda aos direitos individuais.

A autora reforça que “segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite” (DI PIETRO, 2016, p. 98). Neste mesmo sentido leciona Carvalho Filho (2014, p. 19) ao afirmar que o princípio da legalidade “significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita”.

Por se tratar de uma questão analisada sob uma ótima principiológica, cabe apresentar uma concepção geral do que Bandeira de Mello (2015) define como princípio:

É, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p.817-818).

Assim, embora as questões acerca do princípio da legalidade possam facilmente ser superadas a partir da entrada em vigor da Lei de Mediação em 2015, também Davi (2017, p. 119) reforça que “A Administração Pública sempre esteve muito mais do que autorizada a resolver, em âmbito interno, seus próprios conflitos, ela sempre teve o dever de gerir suas crises, uma vez que isso faz parte da sua típica e ordinária atividade de gestão”. Nesta linha a autora argumenta que a grande importância da lei de mediação foi auxiliar na luta por ultrapassar dogmas e tabus sobre a atuação da administração pública na resolução administrativa de conflitos.

Batista Júnior (2014, p. 35-36) ressalta que a evolução legislativa das últimas décadas acompanhou uma tendência de valorização de novos dogmas voltados para uma Administração Pública mais democrática e consensual.

Quanto às questões apresentadas em relação ao princípio da indisponibilidade, Davi (2017, p. 119) ressalta que de fato o regime jurídico aplicável à administração pública brasileira é pautado na ideia de supremacia do interesse público, o que reveste os entes públicos das chamadas prerrogativas. Entretanto, a autora ressalta que:

Seria insuficiente e descabido que a Administração que tem por finalidade a promoção dos valores fundamentais, no momento em que causasse um dano a alguém na persecução dessa finalidade, não tivesse o dever/poder de em âmbito interno, restaurar a situação anterior reparando os danos causados.

[...]

A Administração se serve de um regime jurídico privilegiado justamente por objetivar finalidades nobre e indisponíveis, o que tornaria absolutamente injustificável o desvio dessas finalidades e a manutenção dos seus privilégios em detrimento dos particulares. (DAVI. 2008, p. 163-164).

Também Santos e Centeno (2016, p. 250) apontam que a utilização da autocomposição por órgãos da administração pública encontra limites no interesse público, que tradicionalmente é entendido como indisponível. Entretanto, a partir de um ponto de vista diferente do apresentado por Davi (2008) os autores defendem que:

[...] o referido princípio não tem base normativa, não impede manifestações de consensualidade administrativa, com exceção daquelas previstas em lei e de vinculação administrativa. E agora, com previsão legal expressa dos mecanismos de autocomposição e resolução consensual de conflitos, com maior razão, entende-se como promotores do interesse público. (SANTOS; CENTENO. 2016, p. 250)

A este respeito Batista Júnior (2014, p. 36-38) se filia à ideia de que ao se tratar da administração pública, as possibilidades de solução consensuais de conflitos são mais reduzidas, mas que deve-se ter em voga o fato de que a atividade administrativa, tanto pelo princípio da indisponibilidade, quanto na busca por maior eficiência, deve sempre estar “atrelada à necessidade

de persecução maximizada do bem comum”, que em determinadas situações será mais facilmente alcançada por meio da autocomposição.

Davi (2008, p. 159) também ressalta a este respeito que “não se pode deixar de frisar que a atividade administrativa deve perseguir como objetivo primordial a satisfação de interesses essenciais, definidos esses como os direitos fundamentais consagrados na Constituição”.

Assim, a autora conclui que:

Daí é que deduz-se que a Administração não está proibida de restabelecer, ela própria, uma ordem jurídica que tem o dever de nunca violar. [...] Assim, não há que se falar em indisponibilidade do interesse público como barreira para a solução administrativa de seus próprios conflitos. Ao contrário, pela qualidade atribuída ao patrimônio público e a seus interesses, resta justificado o dever de pacificação e até de reparação, quando essa última for a única solução possível para se restabelecer a integridade da função administrativa. (DAVI, 2008, p. 161).

Na mesma linha, Mello e Fonseca (2016, p. 145) asseveram que cabe à administração pública, adequar a proteção do interesse público e a garantia dos direitos dos administrados, inclusive pela via consensual, quando se mostrar o meio mais adequado para solução da controvérsia, sem contudo, que tal situação represente *a priori* ofensa ao princípio da indisponibilidade do interesse público.

Ou seja, o princípio da indisponibilidade do interesse público não é absoluto e deve ser relativizado, nos limites previstos em lei, para permitir a adoção dos métodos mais adequados de solução de conflitos pela administração pública, sempre que pautados na promoção das garantias constitucionais de acesso à justiça (NASCIMBENI; RAMIRES. 2018, p. 59).

Quanto aos princípios específicos aplicáveis à mediação e conciliação, Miranda e Kempfer (2016, p. 120) ressaltam que “os deveres de agir com boa-fé, retidão, honestidade, lealdade e transparência estão entre aqueles que são estruturais para a administração pública, em todo e qualquer momento de suas atribuições”.

Em relação aos princípios da oralidade e informalidade, em virtude do necessário controle da atividade administrativa, tais princípios devem ser mitigados de forma a permitir o registro e documentação necessária dos atos praticados, diante de se assegurar a possibilidade de controle interno e externo da administração no âmbito de sua atuação em processos de autocomposição de conflitos (MIRANDA; KEMPFER. 2016, p. 120).

Por fim, merece melhor atenção a aplicação do princípio da confidencialidade quando se tratar de autocomposição de conflitos envolvendo a administração pública, tendo em

vista que atividade administrativa deve se pautar pelos princípios da transparência e da publicidade (MELLO; FONSECA. 2016, p. 146).

Lobo e Lemos (2019, p. 45) em obra específica sobre a confidencialidade na autocomposição envolvendo a administração pública apontam que este é um grande impasse, uma vez que o procedimento de autocomposição, em princípio devem ser confidenciais, em virtude da necessidade de segurança das partes, mas que no setor público, não se pode olvidar a “necessidade de se abrir à fiscalidade ampla os atos praticados pelos representantes do povo”.

A este respeito, Davi (2017, p. 120) defende que o princípio da confidencialidade “não pode ser aplicado integralmente à autocomposição quando for parte pessoa jurídica de direito público”, uma vez que, como dito anteriormente a atuação da administração pública está restrita à observância do princípio da publicidade e que, eventual prevalência do princípio da confidencialidade sobre o da publicidade, acarretaria nulidade do acordo eventualmente celebrado, por contrariedade aos ditames constituições que regem a Administração.

Lobo e Lemos (2019, p. 42) apontam que no regime constitucional brasileiro acerca da atuação da administração pública a publicidade é a regra e que o texto constitucional somente admite como exceções hipóteses relativas ao interesse social ou a defesa da intimidade. Fora destes limites, as autoras apontam que “a Constituição veda que a lei estabeleça restrição à publicidade (LX, art. 5º), não há cabimento no sigilo dos dados relativos à autocomposição em que atuem, como parte, os entes da Administração” (LOBO; LEMOS. 2019, p. 43).

As autoras reforçam ainda que, diante do caráter essencialmente voluntário da autocomposição, “exige-se ainda mais que seja realizado à luz do sol, para se evitar o embuste ao invés da construção de alternativas que permita acesso à jurisdição” (LOBO; LEMOS. 2019, p. 46).

Miranda e Kempfer (2016, p. 120) lembram que, além das questões relativas ao princípio da publicidade, a confidencialidade de procedimentos envolvendo a administração pública também encontra óbice na Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011). Entretanto, é com base neste dispositivo legal que as autoras apresentam uma alternativa para se tentar conciliar estas diretrizes antagônicas, ao afirmarem que:

Na hipótese desta confidencialidade ser essencial para a resolução do conflito, será possível recorrer às normas de restrição de acesso às informações e classificar o acordo nas categorias de informações sigilosas conforme previsto nos artigos 24 a 29 nos termos permitidos pela lei de acesso à informação. (MIRANDA; KEMPFER. 2016, p. 120).

Nesta seara, podemos concluir que a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública deve observar conjuntamente os princípios relativos à autocomposição conjuntamente com aqueles com aplicação específica à administração pública (MELLO; FONSECA. 2016, p. 146).

Também Splengler e Wrasse (2017, p. 89) reforçam a possibilidade de autocomposição de conflitos envolvendo a administração pública, desde que respeitados os princípios administrativos a que está adstrita.

Desta forma, não resta dúvida de que é plenamente cabível e, mais do que isto, por tudo anteriormente demonstrado, recomendável, que se faça a justiça consensual, no âmbito da própria administração pública, sem necessidade de intervenção do judiciário.

Nesta linha, Di Salvo (2018, p. 35) ressalta que a “Administração Pública pode revelar uma feição mais conciliatória, mais ciosa do equilíbrio necessário entre interesses dos particulares e o interesse da coisa pública, como forma de boa governança administrativa”.

Cabendo destacar, como apontam Corralo e Desordi (2018, p. 8), que a atuação consensual da administração pública representa forte adequação a um modelo de gestão pública moderno a partir da inclusão da eficiência entre seus princípios norteadores.

Miranda e Kempfer (2016, p. 120) afirmam que a autocomposição realizada pela administração está inserida no âmbito da busca pela pacificação social através do consenso e que contribui para o alcance de “melhores e mais rápidas soluções de conflitos que realizam o valor constitucional da eficiência”. Na direção encontra-se a conclusão apresentada por Santos e Centeno (2016, p. 254) de que os mecanismos de autocomposição no âmbito da administração pública contribuem para a redução da litigiosidade dos entes públicos e tendem a produzir resultados sociais relevantes.

Na legislação vigente, tanto as normas previstas no Código de Processo Civil, como na Lei de Medição, autorizam os entes federados, União, Estados e Municípios, a instituírem câmaras administrativas de resolução consensual de seus conflitos (SANTOS; CENTENO. 2016, p. 253).

A legislação traz ainda comando relativo em que seara se dará a instituição das referidas câmaras voltadas para a autocomposição de conflitos pelos órgãos da administração pública, sendo definido que as mesmas deverão ser criadas no âmbito dos seus respectivos órgãos de Advocacia Pública.

Embora o texto legal não deixe dúvidas, diversos autores reforçam que a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública compete aos órgãos de Advocacia Pública (CORRALO; DESORDI. 2018, p. 8; MIRANDA; KEMPFER. 2016, p. 119; FERNANDES; MOURA. 2017, p. 37-38).

Contudo, assevere-se que a criação das referidas câmaras não representa condição estritamente necessária para a autocomposição de conflitos envolvendo a administração pública (CORRALO; DESORDI. 2018, p. 9). Entretanto, reconhece-se que a criação de estruturas próprias para mediar conflitos no âmbito da administração pública contribui de maneira fundamental para a efetivação dessa mudança de cultura para uma advocacia pública consensual (DAVI. 2017, p. 121).

É neste sentido que destacamos que alguns entes federados já possuem tais órgãos, que passamos a analisar a seguir, mais especificamente a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal – CCAF no âmbito da Advocacia-Geral da União – AGU e a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos – CPRAC no âmbito da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais – AGE-MG.

CAPÍTULO 5 – A AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS NA AGU E NA AGE-MG

5.1. A Autocomposição no Âmbito da Advocacia-Geral da União - AGU

A Advocacia-Geral da União – AGU, possui em sua estrutura a Câmara de Conciliação e Mediação da Administração Pública Federal – CCAF, criada pelo Ato Regimento AGU n.º 05, de 27 de setembro de 2007 (AGU. 2007a).

Entretanto, conforme apontam Santos e Centeno (2016, p. 255) e Bernardo (2010, p. 167) antes mesmo da instituição da CCAF em setembro de 2007, já havia, no âmbito da Advocacia-Geral da União, experiências relativas à autocomposição de conflitos, mediante instalação de câmaras de conciliação *ad hoc*. Estas tinham como objetivo dirimir conflitos envolvendo órgãos da administração federal, com fulcro na Portaria AGU n.º 118, de 1º de fevereiro de 2007 (AGU. 2008).

Inclusive, os autores ressaltam que foi a partir dos bons frutos colhidos no âmbito das câmaras de conciliação *ad hoc* que foi instituída de maneira formal e permanente a mencionada Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF (SANTOS; CENTENO. 2016, p. 255).

A própria AGU reconhece que criação da CCAF se deve ao objetivo “de dar continuidade às atividades conciliatórias que já desenvolvidas com sucesso no âmbito da Advocacia-Geral da União pelas Câmaras de Conciliação *ad hoc*” (BRASIL. 2012, p. 9).

Inicialmente, nos termos da Portaria AGU n.º 1.281/2007 (AGU, 2007b), a CCAF possuía competência apenas para conciliação de conflitos entre órgãos e entidades da administração pública federal (BERNARDO. 2010, p. 167).

Entre os anos de 2008 e 2010, a CCAF teve suas competências de atuação ampliadas, passando também a poder atuar na resolução de conflitos entre administração pública federal e as administrações públicas dos estados e do distrito federal e posteriormente também em relação às administrações públicas municipais (BRASIL. 2012, p. 9-10).

A 3ª Edição da Cartilha da CCAF (BRASIL. 2012, p. 7) destaca os seguintes pontos:

A CCAF foi criada com a intenção de prevenir e reduzir o número de litígios judiciais que envolviam a União, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas federais.[...]

Muitas são as vantagens desse novo instrumento de resolução de conflitos, já que na CCAF promove-se a conciliação de interesses divergentes dos diversos órgãos da Administração, estimulando-se a consolidação da prática conciliatória como mecanismo

de redução dos conflitos, prática essa mais eficiente, porque construída por todos os envolvidos e que representa a racionalização de custos pela redução de demandas administrativas e judiciais envolvendo organismos da Administração Federal. A CCAF além de tentar evitar a judicialização de novas demandas também encerra processos já judicializados, reduzindo sobremaneira o tempo na solução desses conflitos. (BRASIL. 2012, p. 7)

Desta forma, fica claro que o objetivo desta Câmara é promover a conciliação em sentido amplo e evitar a judicialização de demandas em caráter preventivo, além de atuar em processos judiciais em curso, a fim de resolver o conflito de interesses.

Embora já em atividade desde 2007, a CCAF passou a integrar a estrutura orgânica da AGU somente em 2010, a partir da publicação do Decreto n.º 7.392/2010 (BRASIL. 2010) que aprovou a estrutura regimental da Advocacia-Geral da União (Anexo I), com previsão expressa da CCAF nos termos do art. 18, *in verbis*:

Art. 18. A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal compete:

- I - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Advocacia-Geral da União;
- II - requisitar aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal informações para subsidiar sua atuação;
- III - dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios;
- IV - buscar a solução de conflitos judicializados, nos casos remetidos pelos Ministros dos Tribunais Superiores e demais membros do Judiciário, ou por proposta dos órgãos de direção superior que atuam no contencioso judicial;
- V - promover, quando couber, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta nos casos submetidos a procedimento conciliatório;
- VI - propor, quando couber, ao Consultor-Geral da União o arbitramento das controvérsias não solucionadas por conciliação; e
- VII - orientar e supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito das Consultorias Jurídicas nos Estados.

Acerca no disposto na referida norma regulamentar, cabe destacar a previsão contida no inciso VII, que embasou a criação das chamadas Câmaras Locais de Conciliação – CLC, possibilitando ampliação da capacidade operacional da AGU de instauração de procedimentos descentralizados de autocomposição de conflitos em suas unidades regionais em todos os Estados da Federação.

Quanto ao seu âmbito de atuação, as Câmaras Locais de Conciliação possuem competência para atuarem nos pedidos de resolução de conflitos por meio de conciliação quando a questão controvertida for de interesse local e não tiver repercussão nacional, caso contrário os pedidos apresentados devem ser remetidos à CCAF (AGU. 2019a).

Em relação à estrutura de funcionamento da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF, cabe destacar que os pareceres emitidos nos acordos realizados em seu âmbito, para sua eficácia, precisam ser aprovados pelo Diretor da CCAF, conforme previsão contida §1º, do art. 5º da Ordem de Serviço n.º 04/2019. Esta dispõe sobre o fluxo das atividades a serem desenvolvidas nos procedimentos de conciliação no âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal– CCAF (AGU. 2019b).

Cabe destacar, que nas normas mais recentes emitidas pela AGU relativas à atuação da CCAF, tem-se adotado a utilização exclusivamente das expressões “conciliação e conciliador”, não apresentando referências à expressão arbitragem, que inclusive praticamente não aparece nas atribuições dela, porém, chama atenção o fato de não ser mencionada a expressão mediação ou a figura do mediador.

A este respeito, Santos e Centeno (2016, p. 257) observam que, embora seja denominada câmara de conciliação e arbitragem, é “nitidamente perceptível que a CCAF desempenha não apenas técnicas de conciliação e arbitragem, mas também de mediação, buscando, dentro do possível, a construção do consenso entre as partes sob a lógica da cooperação e do diálogo”.

Fernandes e Moura (2017, p. 39) destacam que a CCAF, embora criada em 2007, ganhou nova força com a entrada em vigor da legislação com previsões expressas e incentivo à autocomposição de conflitos, como o novo CPC e a Lei de Mediação, e que tal cenário possibilitou “o aumento de sua força institucional, bem como a institucionalização diuturna da cultura do diálogo”.

Para Rodrigues (2007, p. 5), a resolução administrativa de conflitos no âmbito da administração pública só oferece vantagens, como a redução dos gastos públicos decorrentes da utilização da máquina judiciária e a diminuição do tempo gasto na resolução do conflito.

Bernardo (2010, p. 170) aponta como consequências positivas da instituição da CCAF uma “a) rápida resolução do conflito; b) a redução dos gastos suportados pelos envolvidos gerados pela duração do processo; c) redução do número de processos a serem julgados pelo judiciário”.

Do mesmo modo, Santos e Centeno (2016, p. 258) asseveram que:

A obtenção de consensos no âmbito das câmaras promoverá a célere dissolução dos impasses ou resolução dos conflitos, residindo, nesse aspecto o primeiro benefício a ser considerado. Além da maior celeridade na solução da controvérsia, a resolução

administrativa e consensual das divergências implica em conseqüente redução de gastos que seriam suportados pelos envolvidos e indiretamente pela sociedade com honorários profissionais, custas processuais, verbas de sucumbências e demais ônus previstos na legislação.

Ante o exposto, não se pode olvidar que as câmaras de conciliação instauradas pela Advocacia-Geral da União representam importante instrumento para a racionalização das atividades do poder público (RODRIGUES. 2007, p. 5), principalmente, quando consideramos a inserção no contexto de uma advocacia pública focada na busca pelo consenso.

Desta forma, esta análise acerca de como a AGU se estruturou para implementar sua Câmara de Conciliação e Mediação apresenta significativa relevância para a presente pesquisa, principalmente se considerarmos a tendência do padrão adotado pela AGU vir a servir de modelo para câmaras de conciliação e mediação dos estados e municípios. Ademais, a compreensão da estrutura atual da CCAF, bem como sua evolução auxiliam na investigação do tema proposto, pois permite vislumbrar em que cenário vem se desenvolvendo a autocomposição no órgão de advocacia pública da União.

5.2. A Autocomposição no Âmbito da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais – AGE-MG

No âmbito da Advocacia-Geral do Estado, somente recentemente houve a implementação de câmara voltada para a prevenção e autocomposição de conflitos. Inicialmente a Lei n.º 23.172/2018 (MINAS GERAIS. 2018) previu a criação da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos – CPRAC, no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Posteriormente, a CPRAC foi integrada à estrutura orgânica da Advocacia-Geral do Estado, nos termos da Lei Complementar n.º 83/2005 (MINAS GERAIS. 2019), com as alterações realizadas pela Lei Complementar n.º 151/2019.

A referida Lei n.º 23.172/2018 (MINAS GERAIS. 2018), em seus arts. 5º e 6º, previu que:

Art. 5º Fica criada, no âmbito do Poder Executivo, a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, vinculada ao Governador do Estado, com a finalidade de instituir a conciliação e a mediação como meios para a solução de controvérsias administrativas ou judiciais que envolvam a administração pública direta e indireta.
Art. 6º – A Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos terá como objetivos:

- I – instituir valores e meios jurídicos que permitam um melhor relacionamento dos cidadãos com a administração pública;
- II – prevenir e solucionar controvérsias administrativas e judiciais entre o particular e o Estado, ou entre órgãos ou entidades da administração pública direta e indireta;
- III – garantir juridicidade, eficácia, estabilidade, segurança e boa-fé nas relações jurídicas e administrativas;
- IV – agilizar e aumentar a efetividade dos procedimentos de prevenção e solução de controvérsias;
- V – racionalizar a judicialização de litígios envolvendo a administração pública direta e indireta;
- VI – reduzir passivos financeiros decorrentes de controvérsias de repercussão coletiva.

Por sua vez, o Decreto n.º 47.963/2020 (MINAS GERAIS. 2020), que dispõe sobre a estrutura orgânica da AGE-MG, apresentou as seguintes competências gerais para a CPRAC:

Art. 18 – A Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, criada pela Lei n.º 23.172/2018, tem como competência racionalizar a gestão de conflitos que envolvam questões de direito público, promovendo a desjudicialização por meio de procedimentos autocompositivos entre o particular e o Estado ou entre órgãos ou entidades da Administração Pública direta e indireta.

Art. 19 – A organização e o funcionamento da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, bem como o fluxo dos procedimentos de autocomposição observarão as disposições especiais e resoluções do Advogado-Geral do Estado que a regulamentam.

Nesta seara, a Resolução AGE n.º 61, de 6 de julho de 2020 (AGE-MG. 2020b), que, nos termos do que foi delegado pelo Decreto n.º 47.963/2020 (MINAS GERAIS. 2020), regulamenta a composição, o funcionamento e o fluxo de procedimentos da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos – CPRAC, definiu o seguinte:

Art. 4º – Compete à CPRAC, além dos objetivos previstos no art. 6º da Lei nº 23.172, de 2018:

- I – identificar as controvérsias jurídicas e promover a autocomposição entre órgãos e entidades do Estado, bem como entre estes e a União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares;
- II – manifestar-se quanto à competência e à possibilidade de autocomposição;
- III – supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito de outras unidades da Advocacia-Geral do Estado, quando houver aprovação prévia de atuação pelo Advogado-Geral do Estado;
- IV – requisitar aos órgãos e entidades do Estado informações para subsidiar sua atuação;
- V – prevenir e resolver conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pelos órgãos e entidades do Estado com particulares.

Art. 5º – Poderão ser objeto de autocomposição no âmbito da CPRAC as controvérsias que versem sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação. Parágrafo único – A autocomposição poderá versar sobre todo o conflito ou parte dele.

Consulta ao sítio eletrônico da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais apresenta a CPRAC nos seguintes termos:

A Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos – CPRAC promove novas possibilidades para a solução de controvérsias administrativas ou judiciais que

envolvam a Administração Pública Estadual, sejam elas entre seus próprios órgãos ou entidades, sejam em relação a particulares ou outros entes federados.

Tem por escopo incentivar a solução consensual dos conflitos por meio da autocomposição, em tempo razoável, de maneira cooperativa e visando o bem comum; fomentar a prevenção da judicialização; ampliar os canais de diálogo com os cidadãos e reduzir os custos ao erário.

A CPRAC atuará em consonância com os princípios da administração pública e com as garantias constitucionais do processo, destacadamente a legalidade, impessoalidade, juridicidade, estabilidade das relações jurídicas, boa-fé, economicidade, contraditório, motivação, transparência, oralidade e informalidade. (AGE-MG. 2020a).

Conforme se depreende resta patente que a implementação da CPRAC no âmbito da Advocacia-Geral do Estado de forma geral segue os ditames apresentados neste trabalho acerca de busca por um novo paradigma de uma advocacia pública consensual.

Nesta seara, a Resolução AGE n.º 61, de 6 de julho de 2020 (AGE-MG. 2020b) apresenta em seu art. 3º a relação dos métodos de resolução de conflitos disponíveis no âmbito da CPRAC, quais sejam:

Art. 3º – São métodos de prevenção e resolução administrativas de conflitos adotados na CPRAC:

I – negociação, na qual os interessados convencionam sem qualquer intervenção de terceiro;

II – conciliação, na qual o conciliador, sem poder decisório, poderá sugerir soluções para a controvérsia, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem;

III – mediação, na qual o mediador, sem poder decisório, auxilia e estimula os interessados a identificar ou desenvolver, por si próprios, soluções consensuais para a controvérsia;

Acerca da normatização e regulamentação da CPRAC cabe ainda destacar dois aspectos importantes, sendo o primeiro deles relativo à previsão contida no art. 11 da Lei n.º 23.172/2018 (MINAS GERAIS, 2018), que condiciona a eficácia dos acordos celebrados pela CPRAC à homologação pelo Advogado-Geral do Estado. O referido artigo possui a seguinte redação:

Art. 11 – A eficácia dos termos de transação administrativa, de mediação administrativa e de ajustamento de conduta lavrados em processos submetidos à Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos dependerá de homologação do Advogado-Geral do Estado.

O segundo aspecto relevante está relacionado às matérias que, desde já, encontram-se fora do escopo de atuação da CPRAC, previstas no art. 13 da Lei n.º 23.172/2018 (MINAS GERAIS, 2018) e posteriormente ampliadas pelo art. 6º da Resolução AGE n.º 61/2020 (AGE-MG, 2020b):

Lei n.º 23.172/2018
[...]

Art. 13 – As disposições relativas à atuação da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos previstas nesta lei não se aplicam às controvérsias em matéria tributária

[...]

Resolução AGE n.º 61/2020

[...]

Art. 6º – Não poderá ser objeto de autocomposição, além das hipóteses previstas no art. 13 da Lei nº 23.172, de 2018:

I – a controvérsia que somente possa ser resolvida por atos ou concessões de direitos que dependam de autorização do Poder Legislativo;

II – a controvérsia contrária:

a) à orientação da Advocacia-Geral do Estado;

b) à jurisprudência pacífica dos Tribunais Superiores, observado o disposto no art. 1º, II, da Lei nº 23.172, de 2018;

c) às súmulas, vinculantes ou não, dos Tribunais Superiores;

d) a acordão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;

e) a matérias decididas, em definitivo, pelo Tribunal Superior do Trabalho, em sede de julgamento realizado nos termos do art. 896-C do Decreto-Lei Federal nº 5.452, de 1º de maio de 1943;

f) a entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência.

A análise aqui apresentada acerca da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos – CPRAC no âmbito da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais se limita à sua normatização e regulamentação, tendo em vista a excepcionalidade de sua recente implementação. A este respeito temos que considerar que a CPRAC tem sua autorização de implantação inicial prevista em uma Lei de dezembro de 2018, tendo sido integrada à estrutura orgânica da AGE por uma Lei Complementar de dezembro de 2019. Por fim, teve prevista as delimitações de suas competências gerais por um Decreto de maio de 2020, sendo que o seu funcionamento, regulamentação, composição, fluxos de atividades e suas competências específicas foram definidos por resolução do Advogado-Geral do Estado de julho de 2020.

E pela importância do que se propõe a fazer e pela implementação recente, que o estudo acerca deste tema possui tamanha relevância, uma vez que esta análise da estrutura adotada para a autocomposição vem a servir de base para a compreensão de como os órgãos de advocacia pública tem se preparado para uma atuação consensual.

Esta análise se conecta diretamente com o objetivo pretendido de se comparar o processo de estruturação da AGU e da AGE, de forma a permitir se vislumbrar as semelhanças e divergências dos modelos adotados.

5.3. Reflexões sobre a diferença de estrutura entre a CCAF e a CPRAC

A Advocacia-Geral da União foi pioneira na instituição de uma câmara para resolução consensual de controvérsia no âmbito de órgãos de advocacia pública. A instituição da CCAF se deu em 2007, por meio do Ato Regimental AGU n.º 05/2007 (AGU. 2007a).

Lado outro, a CPRAC foi instituída no âmbito da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais somente em 2018, com a publicação da Lei n.º 23.172/2008 (MINAS GERAIS. 2018).

Neste contexto, além do lapso temporal que separa a criação de ambas as câmaras, o primeiro aspecto diferencial a ser observado é a natureza do ato de sua criação, sendo que a CCAF foi instituída por ato normativo do Advogado-Geral da União, enquanto a CPRAC teve sua criação prevista em lei. Desta forma percebe-se que a criação da CCAF teve um caráter mais precário e por isto teve que passar por todo um processo de afirmação ao longo dos anos, enquanto a CPRAC criada por Lei nasceu com um grau muito maior de legitimidade institucional.

Ainda neste diapasão, cabe destacar que a CCAF passou por várias reformulações ao longo dos anos, principalmente em relação às suas competências, sendo que estas reformulações se deram por normativos diversos, como a Portaria AGU n.º 1281/2007 (AGU. 2007b), a Portaria AGU n.º 1099/2008 (AGU. 2008), o Decreto n.º 7.392/2010 e finalmente o Decreto n.º 10.608/2021 (BRASIL 2021). Entre as principais mudanças, estão aquelas relacionadas ao alcance de sua atuação, que inicialmente abarcava somente conflitos envolvendo órgãos da administração pública federal. Posteriormente, passaram a ser possíveis a autocomposição de conflitos que envolvessem os órgãos federais e os estados e municípios com seus respectivos órgãos públicos e agora há previsão para que sejam admitidos como interessados na conciliação também particulares, embora esta previsão ainda esteja pendente de regulamentação.

Outra mudança significativa na evolução da CCAF está na sua nomenclatura, que passou de Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal para Câmara de Conciliação e Mediação da Administração Pública Federal, ficando evidente seu foco na autocomposição ao deixar de tratar de arbitragem, que embora externa ao judiciário, trata-se de uma forma de heterocomposição, onde a demanda é decidida por um terceiro.

Desta forma, pode-se observar que a implementação da CCAF ao longo dos anos, até alcançar seu formato atual, se deu de forma incremental, tanto nos aspectos relativos à sua estrutura, às suas competências e à abrangência de sua atuação.

Sendo que a este respeito o entrevistado VI reforça que “a Câmara inclusive mudou o nome que é Câmara de mediação e de conciliação da administração pública federal para dizer que nós não fazemos arbitragem”.

A CPRAC, por sua vez, teve sua estruturação, competências e abrangência de atuação definidas de forma mais concentrada, uma vez que houve o seguimento de uma ordem estabelecida de atos, a previsão da criação em lei em 2018 e 2019 (Lei n.º 23.178/2018 e Lei Complementar n.º 151/2019), a inclusão na estrutura da AGE em 2020 com o Decreto n.º 47.963/2020 e a regulamentação de seu funcionamento através da Resolução AGE n.º 61/2020.

Entretanto, deve-se ressaltar que esta concepção mais direta e objetiva pela qual passou a CPRAC, só foi possível uma vez que seus idealizadores puderam observar todo o processo de desenvolvimento da CCAF na AGU, podendo visar diretamente a estruturação mais moderna, evitando-se o caminho mais longo e tortuoso de uma implementação incremental.

Nesta linha, de acordo com entrevistas realizadas com membros da CPRAC na AGE-MG, aponta-se que o modelo apresentado pela AGU para a CCAF serviu de exemplo e inspiração para a implantação da CPRAC. De acordo com a entrevistada II, a CCAF representou o fio condutor que guiou a criação de todas as câmaras de conciliação e mediação em outros órgãos de advocacia pública. De acordo com o entrevistado V a CCAF influenciou e ajudou não só a instalação da CPRAC em Minas Gerais, mas também as câmaras já instaladas em outros estados.

De acordo com a entrevistada II antes da implementação da CPRAC foi realizada pesquisa acerca do tema, o que levou à aproximação ao modelo adotado pela AGU, a influência do modelo adotado pela AGU decorreu do fato de que naquele órgão, a CCAF já se encontrava instalada e em funcionamento há mais de 7 anos, sendo a câmara de prevenção e autocomposição de conflitos mais antiga na advocacia pública brasileira, sendo uma verdadeira precursora.

Na mesma linha o entrevistado V aponta que “a União é precursora desse processo, foi o primeiro órgão público, realmente foi a AGU a instalar esse processo” e conclui afirmando que “certamente a AGU foi modelo para a criação das demais câmaras”.

A entrevistada II também aponta que a influência do modelo da AGU frente aos órgãos estaduais de advocacia pública decorre do fato de que essa está sempre realizando seminários e palestras sobre o tema, a fim de ativamente difundir essas experiências.

Lado outro, a CPRAC iniciou sua atuação de forma mais ampla, abrangendo inclusive aspectos que a CCAF ainda não alcança, como, por exemplo, a possibilidade de

particulares e servidores públicos estaduais serem aceitos como demandantes de procedimentos de autocomposição, não ficando limitada somente a conflitos entre órgãos públicos.

A fim de facilitar a visualização desta comparação, foi elaborado o quadro 03, relacionando as principais aspectos de diferenciação entre a estruturação da CCAF e da CPRAC.

Quadro 03: Comparativo entre AGU/CCAF e AGE-MG/CPRAC

INFORMAÇÃO	CCAF	CPRAC
Ano da criação	2007	2018
Ato de criação	Ato Regimental AGU n.º 05/2007	Lei Estadual n.º 23.172/2008
Decreto de competências	Decreto n.º 10.608/2021	Decreto n.º 47.963/2020
Regulamentação do trâmite dos procedimentos	Ordem de Serviço AGU n.º 04/2019	Resolução AGE n.º 61/2020
Categoria de partes que podem atuar	Órgãos Públicos do Poder Executivo Federal	Órgãos Públicos do Poder Executivo Estadual
	Estados, Municípios e seus respectivos órgãos	União, Municípios e seus respectivos órgãos
	A atuação de particulares, pessoas físicas ou jurídicas, ainda se encontra pendente de regulamentação.	Empresas e cidadãos particulares
		Servidores públicos estaduais

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos atos normativos supracitados.

Desta forma, pode-se concluir que a implantação da CPRAC se beneficiou da experiência acumulada pela CCAF ao longo dos anos, o que permitiu em certos aspectos que a CPRAC já iniciasse sua atuação com pontos que na CCAF ainda se encontram em estudo, como a possibilidade de aceitação de demandas oriundas de particulares, sejam pessoas jurídicas ou físicas, inclusive servidores públicos.

A próxima seção dedica-se a tratar dos dados relativos aos resultados alcançados no âmbito da atuação consensual da AGE-MG e da AGU.

CAPÍTULO 6 – A ATUAÇÃO CONSENSUAL DOS ÓRGÃOS DE ADVOCACIA PÚBLICA

Para análise dos dados quantitativos, foram considerados os dados documentais disponibilizados pela Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais acerca da atuação da CPRAC através do Relatório Anual de Gestão da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos - Ano 2020 constante do Anexo A desta dissertação e pela Advocacia-Geral da União sobre a atuação da CCAF por meio de Relatório Estatístico constante do Anexo D desta dissertação.

Neste âmbito, foram analisadas a atuação das referidas Câmaras de forma geral, mas também sobre aspectos específicos, como a Taxa de Êxito e a Taxa de Congestionamento dos procedimentos submetidos à autocomposição.

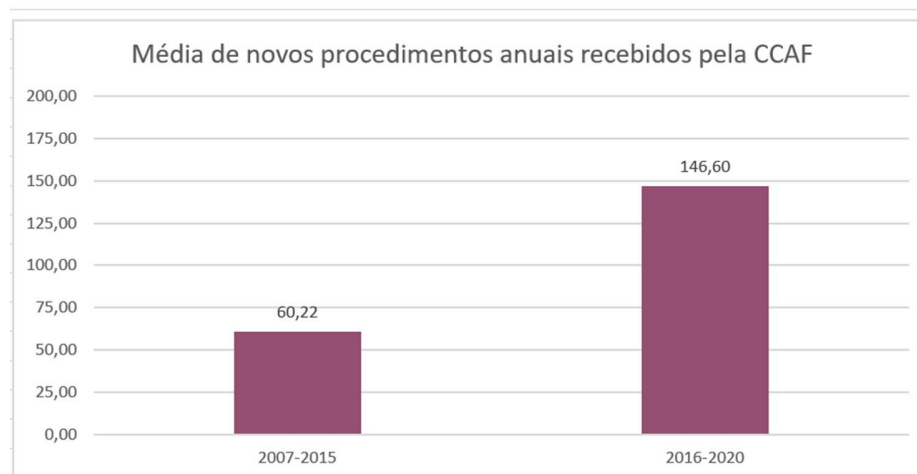
6.1. A expansão dos procedimentos de autocomposição na advocacia pública

A CPRAC iniciou sua atuação somente em 2019, desta forma possui dados relativos somente aos dois últimos anos, sendo que no ano inicial foram recebidos pela Câmara um total de 9 (nove) procedimentos para autocomposição, e no ano seguinte foram recebidos 66 (sessenta e seis) novos procedimentos. Embora uma comparação direta entre o quantitativo recebido nos anos de 2019 e 2020 possa apontar no sentido de ampliação, para o presente estudo entende-se que se trata de um período muito curto para analisar se verdadeiramente se trata de uma tendência, desta forma, estes números são apontados aqui somente para fins de registro.

A CCAF, por sua vez, possui um histórico de atuação de aproximadamente quinze anos, apresentando significativo incremento ao longo dos anos, sendo que parte significativa da expansão do número de procedimentos submetidos a autocomposição tenha sido registrada a partir de 2015, quando recebeu 57 novos procedimentos, e alcançou seu pico em 2018, quando saltou para 198 novos procedimentos naquele ano. Embora tenha registrado uma queda de recebimentos de novos procedimentos nos anos de 2019 e 2020, ainda assim, o quantitativo anual manteve-se neste novo patamar estabelecido a partir de 2016 com um maior volume de procedimentos.

Sobre este aspecto podemos observar que entre 2007 e 2015 a média de novos procedimentos recebidos para autocomposição pela CCAF era de 60,22 por ano. Nos últimos 5 anos, no período entre 2016 a 2020, esse valor mais que dobrou, alcançando uma média de 146,60 novos procedimentos por ano, conforme demonstrado pelo Gráfico 04.

Gráfico 04: Média de procedimentos anuais recebidos pela CCAF



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados fornecidos pela AGU.

Este aumento significativo detectado a partir de 2016 pode ser explicado a partir das inovações legislativas sobre o tema, como a Lei n.º 13.140/2015 – Lei de Mediação e a Lei n.º 13.105/2015 – Novo CPC, que entraram vigor em 26/12/2015 e 15/03/2016, respectivamente.

A Lei de Mediação (BRASIL, 2016) inovou ao apresentar previsão expressa de que a autocomposição de conflitos pode ser estendida aos órgãos e entidades da administração pública, inclusive apresentou a regulamentação geral da câmara federal de prevenção administrativa de conflitos, assim como autorizou a criação de câmaras no âmbito dos estados e municípios.

O Novo Código de Processo Civil (BRASIL, 2020), por sua vez, apresentou um aspecto programático no sentido de estimular a solução consensual dos conflitos, assim, demonstrando clara preferência pela adoção da autocomposição enquanto meio adequado para resolução de controvérsias. É a partir desse incentivo que decorre o princípio de estímulo à autocomposição, relacionado à orientação da atividade estatal quando na busca por solução de conflitos, nos termos da previsão expressa contida em seu art. 174:

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

- I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;
- II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;
- III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Conforme apresentado anteriormente, tais medidas legislativas representam aspectos de políticas públicas implementadas acerca do tema, e neste sentido, este achado reforça a importância das políticas públicas enquanto forma de estimular comportamentos na sociedade, alterando dessa forma a realidade social, a partir do incentivo à utilização da autocomposição como meio adequado de solução de conflitos.

Pode-se afirmar que o fortalecimento e a institucionalização de políticas públicas voltadas para a implementação e o incentivo da autocomposição de conflitos, são de suma importância para a expansão da utilização de formas consensuais de resolução de conflitos no âmbito da administração pública, contribuindo assim para um devido acesso à justiça.

Outra explicação para a expansão da média anual de procedimentos submetidos à autocomposição na CCAF, a partir de 2016, pode ser observada pelos apontamentos apresentados por mediadores entrevistados.

Nos relatos de quatro dos entrevistados, foi apontada, como fator relevante para a expansão da autocomposição nos órgãos de advocacia pública, a segurança jurídica ou normativa decorrente de uma legislação clara que assegure a atuação e a autonomia dos mediadores e conciliadores, no contexto do regime jurídico-administrativo brasileiro pautado com base no princípio da legalidade.

A este aspecto a Entrevistada II aponta que, no âmbito da AGE, o que possibilitou a mudança de paradigma em direção à busca por consensualidade foi a publicação da Lei Estadual de Desjudicialização (Lei n.º 23.172/2018), a Lei Complementar que atualizou a estrutura orgânica da AGE (Lei Complementar n.º 151/2019) e o novo Decreto de competências (Decreto n.º 47.963/2020).

Na mesma linha o Entrevistado V destaca que o crescimento da atuação consensual na Advocacia-Geral do Estado se deu a partir da publicação da Lei n.º 23.172/2018. Ele ressalta ainda que a partir da entrada em vigor do novo Código de Processo Civil, a atuação consensual dos órgãos de advocacia pública alcançou uma tônica muito forte. O Entrevistado isso ressaltou que este fato decorre diretamente da inovação e da quebra de paradigmas inserida pelo supracitado art. 174 do CPC que “impôs o dever aos estados, à administração pública de uma forma geral, estados e municípios, de se organizarem no sentido de promoverem esse tipo de solução de conflito”, a busca por uma solução consensual, negociada, ou seja, a partir da autocomposição.

A Entrevistada VII também aponta que no âmbito da AGU, foi nos últimos anos, a partir de 2018, que a atuação da CCAF foi ampliada e passou a ocorrer de maneira mais sistemática.

Por outro lado, o Entrevistado III aponta como ponto relevante para difusão e expansão da autocomposição o fato de a legislação ter outorgado a possibilidade de cartórios e tabelionatos, presentes na maioria dos municípios, estabelecerem centros de mediação. O Entrevista ainda complementa informando acreditar que a mediação e conciliação, devem seguir um caminho semelhante ao da arbitragem, que sofreu resistência no início de sua implementação e se expandiu depois de se consolidar legalmente e jurisprudencialmente.

Desta forma, a evolução legislativa se mostra de suma importância para dar segurança para a atuação dos servidores dos órgãos de advocacia pública, especialmente no que concerne a fixação clara de limites e do campo de atuação, de forma a garantir segurança legal-funcional para esta nova atuação e assim, contribuir para a expansão e consolidação dessa nova forma de atuação.

6.2. Taxa de Êxito nos procedimentos de autocomposição

Para análise da taxa de êxito nos procedimentos de autocomposição, não serão considerados os procedimentos que se encontram em andamento, mas somente aqueles já encerrados, tanto no âmbito da CPRAC, quanto da CCAF.

A partir dos dados fornecidos pela AGE-MG, foram considerados para a Taxa de Êxito os procedimentos devidamente encerrados com acordo total, com quitação ou adimplemento voluntário pelas partes no curso do procedimento e aqueles em que houve desistência no curso do procedimento, porém, com celebração de acordo parcial, em relação ao total de procedimentos encerrados no período, com exceção daqueles encerrados ainda na fase de admissibilidade, que desta forma não chegaram sequer a serem formalmente iniciados.

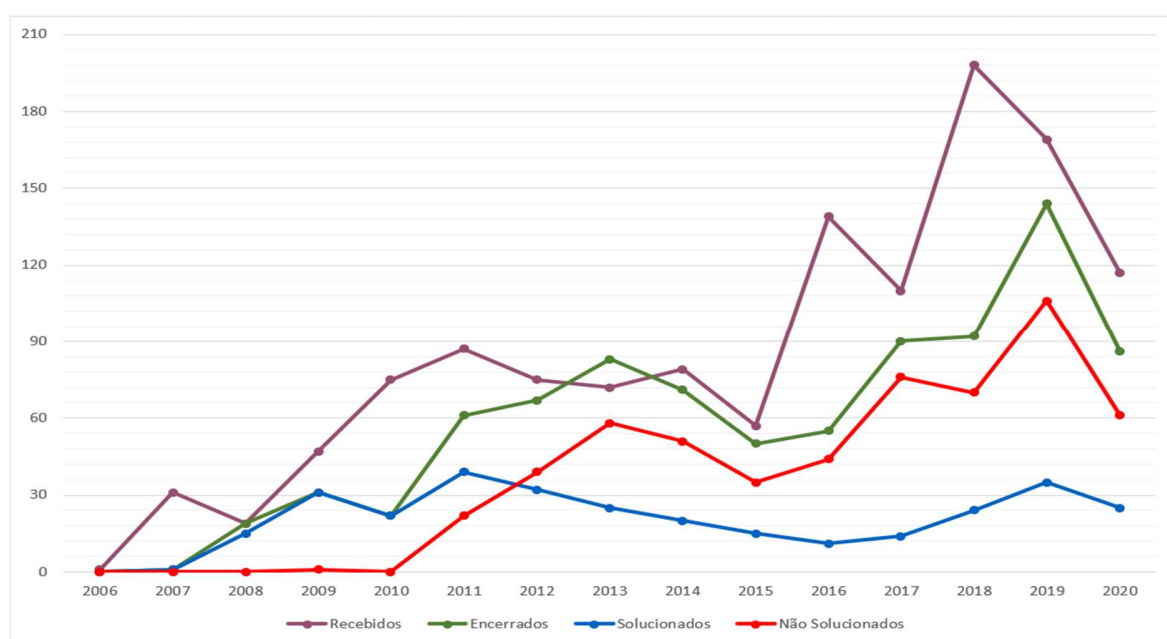
No âmbito da AGU, os dados enviados pela CCAF apresentam de forma direta o total de procedimentos encerrados e o quantitativo deles em que foram solucionados ou não solucionados. Desta forma, foram considerados para a Taxa de Êxito os procedimentos definidos como solucionados.

A fim de realizar uma comparação com a taxa de sucesso da realização de acordos no âmbito de processos judiciais, serão considerados os dados apresentados pelo CNJ denominados taxa média de conciliação, que trata de acordos celebrados no âmbito de audiências de conciliação

no âmbito do Poder Judiciário, que para o presente estudo será diretamente equiparada à supracitada Taxa de Êxito.

O Gráfico 05 apresenta a série histórica de procedimentos submetidos a autocomposição no âmbito da CCAF, apresento a variação ao longo dos anos do quantitativo de procedimentos recebidos e encerrados, bem como os respectivos resultados, solucionados (com acordo) ou não solucionados (sem acordo).

Gráfico 05: Série histórica de procedimentos submetidos à CCAF – 2006-2020



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados fornecidos pela CCAF.

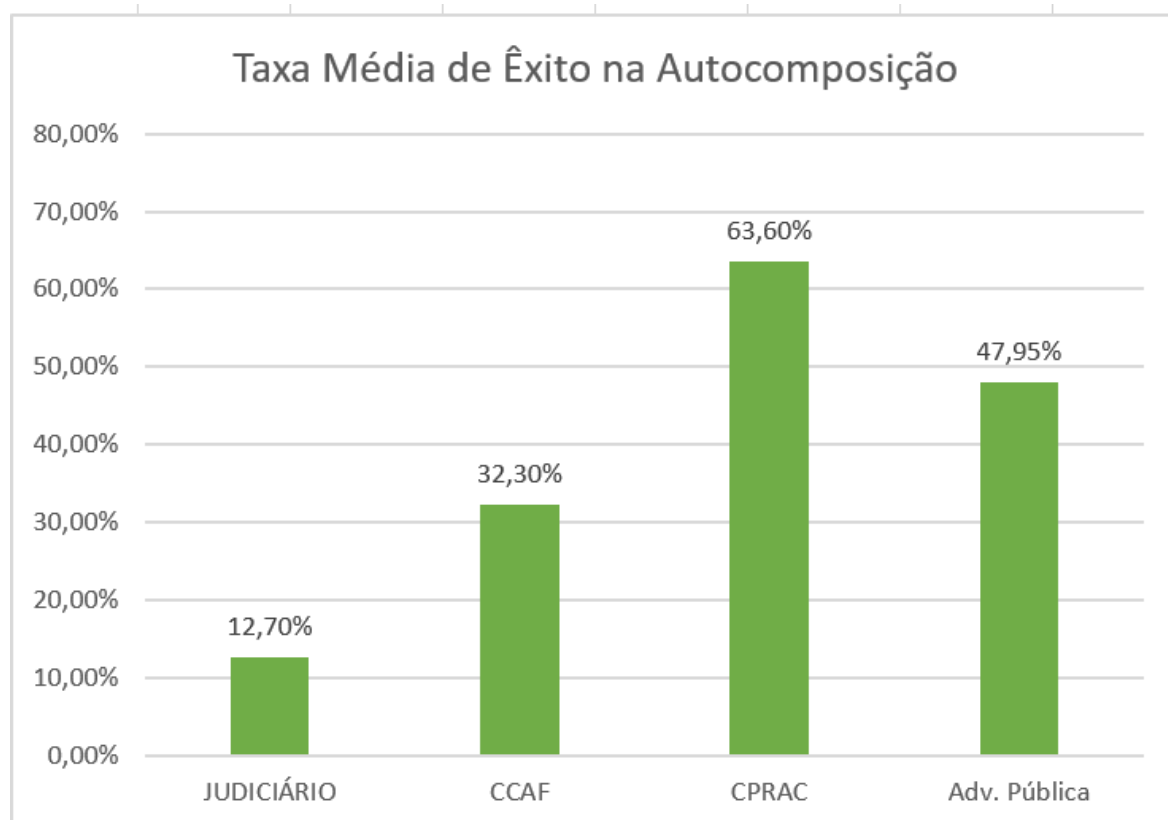
A CPRAC encerrou um total de 22 (vinte e dois) procedimentos nos anos de 2019 e 2020, dos quais 14 (quatorze) foram considerados exitosos conforme os critérios estabelecidos, desta forma, neste início de atuação apresentou uma Taxa de Êxito de 63,6%.

A CCAF, por sua vez, até o ano de 2020 havia encerrado um total de 964 (novecentos e sessenta e quatro) procedimentos, dos quais 311 (trezentos e onze) foram considerados solucionados, representando uma Taxa de Êxito 32,3%.

Por outro lado, o relatório de Justiça em Números do CNJ (2020b), informa que no período de 2015 a 2019, a taxa média de conciliação equiparada à Taxa de Êxito em epígrafe foi de 12,7%.

No Gráfico 06 é apresentada uma comparação entre a média das Taxa de Êxito obtidas pela CPRAC e CCAF, bem como aquela apresentada pelo CNJ no âmbito do Poder Judiciário.

Gráfico 06: Comparativo de Taxa de Êxito no Autocomposição de Conflitos



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados fornecidos pela CPRAC, CCAF e Relatório Justiça em Números ano base 2019, CNJ, 2020.

No gráfico apresentado, o índice relativo a “Adv. Pública” representa uma média relativa à Taxa de Êxito da CCAF e da CPRAC quando analisadas conjuntamente, enquanto órgãos de advocacia pública, em contraposição ao judiciário.

Conforme se depreende dos dados supracitados, a Taxa de Êxito em procedimentos de autocomposição realizados no âmbito dos órgãos de advocacia pública objetos do presente estudo se mostra superior àquela alcançada nos procedimentos em trâmite no âmbito do Poder Judiciário.

Uma perspectiva que possa explicar o maior sucesso na celebração de acordos no âmbito das câmaras de mediação e conciliação dos órgãos de advocacia pública, decorre do fato

de que os referidos procedimentos já são instaurados em um ambiente cuja busca pelo consenso é o objetivo deste o primeiro momento. Lado outro, no judiciário as partes se apresentam para o litígio e somente então são demovidas da ideia do confronto e apresentadas a uma possibilidade de busca pelo consenso, que acaba prejudicada pelo fato de neste momento o conflito já está instalado e desta forma ampliando o caminho a ser percorrido na busca pela conciliação.

Esta constatação pode ser confirmada a partir dos relatos contidos nas falas de alguns dos entrevistados. A Entrevistada II aponta que o alto índice de sucesso nos acordos da advocacia pública decorre do fato de que, ao se apresentarem à câmara de conciliação e mediação, as partes já demonstram interesse em trilhar um caminho em busca do consenso e a permanência delas no procedimento de autocomposição também reforça essa ideia, pois deste o início são informadas de que o procedimento é absolutamente voluntário e que a qualquer hora as partes podem abandoná-lo. Desta forma, ao aderirem e permanecerem no procedimento as partes já demonstram a busca por um consenso, o que não pode ser dito sobre o judiciário, no qual as partes chegam em litígio e tão somente depois da contenda instalada é que são apresentadas à possibilidade de conciliação.

Nesta mesma linha, também se assenta o raciocínio do Entrevistado V, para quem o fato de as partes se apresentarem à autocomposição, seria um demonstrativo da vontade de se alcançar uma solução consensual, entendendo que a busca por consenso está presente desde o início do procedimento e que “este fato certamente dá um equilíbrio muito maior nas relações”.

O Entrevistado VI aponta como relevante o fato de que o norte da mediação e da conciliação é um desejo livre das partes de estarem ali buscando uma solução consensual.

Desta forma, pode-se concluir que, a maior taxa de êxito na autocomposição no âmbito das câmaras de conciliação de mediação dos órgãos de advocacia pública aqui estudados, quando comparados com os índices alcançados no Judiciário, decorre do fato que ao se apresentarem a câmara de conciliação as partes já estão predispostas a buscar uma solução consensual, ao contrário do judiciário, onde se apresentam já em conflito e tão somente são apresentadas a uma possibilidade de conciliação por um terceiro. Outros aspectos a serem considerados relativos à esta maior taxa de êxito pode ser a influência da maior perspectiva de solução rápida e eficiente para as partes, principalmente quando se considera que o procedimento no âmbito das câmaras de mediação e conciliação da AGE-MG ou da AGU, a princípio não gera quaisquer custos para as partes interessadas.

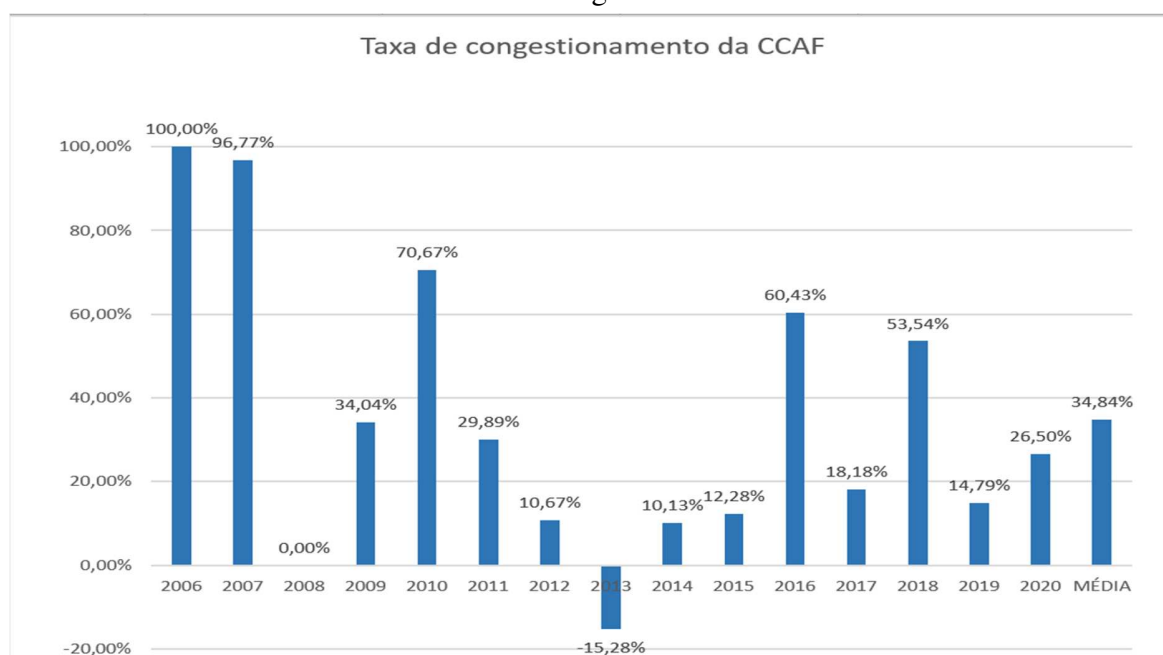
6.3. Taxa de Congestionamento dos procedimentos de autocomposição

A taxa de congestionamento refere-se ao total de procedimentos recebidos em determinado ano que ficam sem conclusão no referido ano e, desta forma, permaneceram em aberto no ano seguinte.

Tendo em vista a CPRAC ter iniciado suas atividades somente no ano de 2019, para análise de sua Taxa de Congestionamento foram considerados somente os procedimentos recebidos em 2019 e não encerrados no referido ano. Desta forma, dos 9 (nove) procedimentos recebidos, 5 (cinco) passaram para o ano posterior, o que representa uma Taxa de Congestionamento de 55,6%. Entretanto, por se tratar de dados iniciais, são apresentados aqui apenas a título de ilustração, uma vez que não é possível traçar alguma tendência ou consistência.

Se considerado o histórico de atuação da CCAF pelo período de 2006 a 2020, bem como a relação em cada ano do quantitativo de procedimentos recebidos e encerrados, a média da Taxa de Congestionamento alcançada é de 34,9%, ou seja, de cada 100 procedimentos abertos em um determinado ano, 65 são encerrados no mesmo ano, conforme demonstrado no gráfico 07.

Gráfico 07: Taxa de congestionamento da CCAF



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados fornecidos pela CCAF

Lado outro, dados do CNJ (BRASIL, 2020) apontam que, no período de 2009 a 2019, a Taxa de Congestionamento no sistema judiciário brasileiro teve uma média de 90,10%, sendo que o mesmo relatório ressalva que, caso excluídas as execuções fiscais da análise, a média da Taxa de Congestionamento do referido período seria de 63,10%.

Sob este aspecto, duas informações relevantes se destacam: a primeira e mais direta refere-se à grande diferença entre as Taxas de Congestionamento no âmbito da CCAF e àquela observada no judiciário pelo CNJ, contribuindo para uma conclusão no sentido de que os procedimentos de autocomposição de conflitos apresentam significativo ganho de celeridade em relação ao processo judicial, quando considerado a expectativa de uma solução no mesmo ano de seu início.

O segundo aspecto refere-se ao impacto que as execuções fiscais têm na Taxa de Congestionamento registrada pelo CNJ. Cabendo lembrar que as ações de execução fiscal mencionadas necessariamente referem-se a ações judiciais intentadas por órgãos públicos na cobrança de seus créditos e dessa forma, podemos reconhecer que a atuação dos órgãos de advocacia pública no judiciário contribui para o seu congestionamento. E que neste sentido, faz-se necessário pensar alternativas a este modelo de atuação da cobrança de créditos inscritos em dívida ativa, mas que não foram objeto de análise no presente trabalho por fugir ao escopo delimitado.

A partir destes dados podemos observar que os procedimentos de autocomposição tendem a ser concluir numa velocidade bem superior aos procedimentos judiciais, corroborando assim a expectativa de maior celeridade atribuída à conciliação e à mediação.

CAPÍTULO 7 – CONSIDERAÇÕES SOBRE AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS NA ADVOCACIA PÚBLICA – CPRAC E CCAF

Neste capítulo será apresentado o resultado da análise dos dados qualitativos colhidos em campo a partir das entrevistas semiestruturadas realizadas com advogados públicos com atuação na CPRAC e na CCAF.

Conforme detalhado no Capítulo 3 desta dissertação, foram realizadas um total de 7 (sete) entrevistas, sendo uma com membro da alta administração da Advocacia-Geral do Estado, três com membros da AGE com atuação na CPRAC e três membros da AGU com atuação na CCAF.

Para o estudo foram determinadas quatro categorias de análise acerca dos procedimentos de autocomposição nos referidos órgãos de advocacia pública, quais sejam:

- Efetividade: abordando aspectos de celeridade e da solução adequada ou definitiva dos conflitos;
- Eficiência: a partir da percepção acerca um melhor resultado na relação de custo-benefício para a administração pública;
- Pacificação social: relacionada ao grau de satisfação das partes envolvidas com os resultados alcançados;
- Desafios: considerações acerca da implementação da autocomposição em órgãos de advocacia pública, da mudança de paradigma relativa à essa nova forma de atuação, bem como a visão ou expectativa de futuro.

Assim, os aspectos supracitados foram considerados enquanto integrantes da política pública de implementação e incentivo à autocomposição como meio adequado de solução de conflitos na administração pública e desta forma, relevantes para sua devida avaliação a partir da atribuição de valores qualitativos, bem como pela demonstração da relação entre a implementação e as alterações sociais que ela provocou ou que eventualmente deixou de provocar.

A análise consistiu na observância de presença na fala dos entrevistados da confirmação ou não, da percepção dos referidos aspectos no âmbito da autocomposição de conflitos nos respectivos órgãos de advocacia pública, tendo sido considerado também uma contraposição à percepção acerca do modelo tradicional de resolução de conflitos através de procedimentos de heterocomposição, especialmente no âmbito do Judiciário.

7.1. Efetividade dos procedimentos de autocomposição na advocacia pública

No presente estudo, a análise da efetividade dos procedimentos de resolução de conflitos por autocomposição na CPRAC e na CCAF, se deu a partir da definição de duas características principais, quais sejam, celeridade e solução definitiva com a entrega do direito material pleiteado.

A concepção aqui adotada considera para medição da efetividade a duração da tramitação do procedimento, bem como o efetivo cumprimento do acordo eventualmente celebrado e não sua mera celebração.

A este, quando questionados se consideravam a mediação e conciliação como meios de resolução de conflitos dotados de efetividade, todos os sete entrevistados afirmaram que sim.

Cabe ressaltar que a Entrevistada IV apesar de ter registrado a concordância com o fato de a autocomposição apresentar alto grau de efetividade, apresentou uma ressalva no sentido de que essa efetividade é situacional, e que na sua visão, existem conflitos, que em razão de sua natureza, somente podem alcançar uma solução efetiva no âmbito do judiciário ou da arbitragem.

Ao afirmarem sobre a efetividade da mediação e da conciliação no âmbito da advocacia pública, os entrevistados justificaram suas posições principalmente a partir de três percepções. A primeira mais genérica, resumindo-se a afirmar que a autocomposição contribui para uma maior efetividade da justiça. A segunda, a partir da percepção de um alto grau de celeridade atribuído ao procedimento, principalmente quando colocado em contraposição ao judiciário. E a terceira posição se deu a partir da constatação da efetiva resolução do conflito e do cumprimento voluntário dos acordos celebrados pelas partes e desta forma com a satisfação do direito material pretendido.

As falas mais genéricas dos entrevistados acerca da presença do componente de efetividade da autocomposição geralmente apareceram no início das respostas ao questionando. A Entrevistada I afirma que essa mudança de paradigma em direção a uma advocacia pública consensual ocorre exatamente na busca de se tentar alcançar uma maior efetividade na resolução de conflitos. Afirmações semelhantes também aparecem nas falas de outros quatro entrevistados (III, V, VI e VII).

Acerca da contribuição do aspecto de celeridade dos procedimentos de autocomposição como fator que lhe concede maior grau de efetividade, a Entrevistada I ressalta

que no judiciário uma ação pode durar de 10 a 20 anos e que nesta hipótese, mesmo vencendo a ação, a efetividade para a parte é muito pequena, e que a mediação possui essa vantagem de se resolver a questão em muito menos tempo.

Na mesma linha o Entrevistado V ressalta que de acordo com “estatísticas do CNJ um tempo médio de tramitação de processos no país passa de sete anos, na CPRAC a gente resolve em dois meses, um mês, dez dias, vinte dias...” e também afirma que na mediação e na conciliação os interessados terão “o seu direito observado e respeitado e entregue pelo estado com muito mais rapidez”.

Sobre a importância da celeridade na resolução do conflito para que a solução seja considerada efetiva, o Entrevistado VI afirma que:

[...] que essa resolução ela não pode se perder no tempo, o tempo aqui é o fiel da balança, porque se demorar muito tempo não vai equacionar, então a rapidez da mediação ela dá essa resposta rápida, então isso para mim é o que há de mais importante no processo de mediação e conciliação, é a rapidez e a satisfação aqui das partes [...]

Por outro lado, o Entrevistado VI registra que no âmbito do judiciário “a resposta às vezes vem tardia e esse tempo que se demora para dar resposta no processo judicial, muitas vezes, ele é extremamente maléfico”. É neste contexto que a Entrevistada IV afirma que “verificar que o problema foi resolvido e num tempo razoável, isso realmente não tem preço”.

Os Entrevistados II, VI e VII além de apontarem de forma genérica que a autocomposição é mais ágil e célere, também ressaltam que na mediação e na conciliação os conflitos são resolvidos em um prazo menor do que no judiciário.

Quando ao aspecto da efetividade percebida a partir da constatação da efetiva resolução do conflito e do cumprimento voluntário dos acordos celebrados pelas partes, os entrevistados apresentam concordância unânime a este respeito.

A Entrevistada I ressalta que um dos pontos mais importantes da autocomposição é a efetividade do cumprimento dos acordos celebrados, enquanto no judiciário, muitas vezes a parte obtém uma decisão favorável, mas não consegue implementá-la. Na mesma linha, a Entrevistada II registra que não tem notícia de um acordo celebrado no âmbito da CPRAC que tenha sido descumprido. A Entrevistada IV afirma que no âmbito da mediação e da conciliação, quando o conflito é resolvido “a ideia é resolver o problema efetivamente tá, quando a gente faz acordo não é para inglês ver não, é para realmente resolver o problema, para o problema desaparecer no mundo jurídico e as partes ficarem satisfeitas”.

Outro aspecto relevante apresentado por todos os entrevistados acerca da maior efetividade das soluções de conflitos alcançadas por meio da autocomposição está no fato de a resolução ser construída pelos próprios interessados e não imposta por um terceiro, e desta forma, desde o início as partes sabem com quais questões estão se comprometendo e, conseqüentemente, a sua respectiva capacidade de cumprimento.

A este respeito é apresentada uma contraposição ao judiciário pelo Entrevistado V ao apontar que “na sentença judicial não, as partes não escolhem, elas não interferem na decisão do juiz, então é uma solução imposta, que pode desagradar em ambas as partes ou pode agradar apenas uma delas”. Também a Entrevistada IV aponta que para as partes no judiciário há o risco de chegar a “uma decisão de cima para baixo e que impõe coisas que você nem sabe, vai ter que correr atrás para ver se dar conta de cumprir”.

A partir das falas dos entrevistados, foi possível observar que a mediação e conciliação apresentam as características definidas anteriormente para que lhe fosse concedida a qualidade da efetividade, quais sejam, apresentar simultaneamente uma duração razoável e entregar o direito material pleiteado.

Desta forma, a partir dos dados obtidos com as entrevistas realizadas, pode-se observar que a autocomposição tem cumprido seu papel de representar alta efetividade na resolução de conflitos, especialmente quando se comparado com o judiciário.

7.2. Percepção dos advogados públicos acerca da eficiência da autocomposição

A realização da análise da eficiência da autocomposição de conflitos no âmbito da CPRAC e da CCAF, tem por objetivo avaliar a relação entre os custos e os benefícios gerados para a sociedade, a partir da adoção desta prática enquanto política pública.

Ou seja, busca-se avaliar a eficiência da política pública de incentivo ou adoção da autocomposição enquanto método adequado para resolução de conflitos no âmbito de órgãos de advocacia pública, incluindo-se a análise da melhor utilização dos recursos disponíveis e eventuais desperdícios ou perdas.

Neste sentido, cabe esclarecer que a partir da metodologia adotada, os métodos autocompositivos, como a conciliação e a mediação, serão considerados mais eficientes que os tradicionais procedimentos contencioso judiciais quando na sua avaliação puder ser demonstrado

que houve, comparativamente, um saldo positivo na relação de custo-benefício entre ambas as alternativas. Um procedimento de autocomposição será considerado com maior eficiência quando apresentar um custo global inferior ao atribuído ao procedimento judicial, para se alcançar o mesmo resultado ou um resultado semelhante, qual seja, a solução definitiva da controvérsia.

A este respeito, a fim de subsidiar a referida análise, foram formulados pedidos de acesso à informação à AGU e à AGE-MG, solicitando-se que se informasse “o valor estimado gasto e poupado pelo Poder Público nos procedimentos, em comparação ao cenário de judicialização, esclarecida a metodologia utilizada para a estimativa”.

A escolha do teor do questionamento buscou padronizar as respostas solicitadas, tendo em vista que no âmbito da Advocacia-Geral do Estado, a Resolução AGE n.º 61/2020 (AGE, 2020b) já previa o fornecimento desta informação neste formato:

Art. 15 – Até o último dia útil do mês de novembro de cada ano, deverão as Coordenações elaborar para envio ao Conselheiro-Presidente, conjuntamente, o relatório anual de gestão, no qual deverá constar:

[...]

III – o valor estimado gasto e poupado pelo Poder Público nos procedimentos, em comparação ao cenário de judicialização, esclarecida a metodologia utilizada para a estimativa. (AGE, 2020b).

Acerca do pedido de informações formulado, a resposta da Advocacia-Geral do Estado consta integralmente do Anexo A desta dissertação, tendo por conteúdo o Relatório Anual de Gestão da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos - Ano 2020. Entretanto, especificamente acerca das informações sobre os valores gastos e poupados, não houve resposta positiva, não tendo sido apresentado os dados, sob a justificativa de que seria “Necessário dados unificados e fornecimentos de valores dos setores especializados da Advocacia Geral do Estado sobre o cenário de judicialização para elaboração de comparativo adequado” (ANEXO A).

A Advocacia-Geral da União, por sua vez, apresentou resposta que integra o Anexo B desta dissertação, constante do Pedido de Acesso à Informação n.º 01015.000234/2021-93 – AGU. Porém, assim como a AGE, não foram fornecidos os dados solicitados, sob a justificativa genérica de que “não temos a informação da forma como requerida” (ANEXO B).

Destá forma, diante da indisponibilidade ou inexistência dos dados quantitativos solicitados no âmbito os órgãos objeto do presente estudo, a análise da eficiência da adoção de métodos autocompositivos na AGU e na AGE-MG foi realizada exclusivamente a partir dos dados qualitativos obtidos por meio das entrevistas realizadas.

Por se tratar de dados qualitativos acerca de questões que envolvem uma relação de cálculo de custo-benefício, sem que eventuais valores tenham sido apresentados, a análise realizada compreenderá a observação da percepção que os advogados públicos que atuam com mediação e conciliação têm da eficiência destes métodos, ou seja, a percepção que possuem acerca do custo-benefício para a administração pública a partir da adoção de métodos autocompositivos de resolução de conflitos, em contraposição à resolução no âmbito do poder judiciário.

A este, quando questionados se consideravam a mediação e conciliação como meios de resolução de conflitos dotados de maior eficiência, todos os entrevistados afirmaram que sim.

Inicialmente, cabe destacar a fala do Entrevistado III que defende a necessidade de se introduzir na advocacia pública a importância de se considerar o impacto positivo do custo-benefício na busca por uma solução consensual em comparação com um processo judicial. O Entrevistado III ressalta que a busca pelo consenso representará um custo menor para a administração pública e apresenta uma crítica sobre o fato dos órgãos de advocacia pública ainda não serem capazes de demonstrar esse ganho quantitativamente, sugerindo que um próximo passo será desenvolver “uma assessoria mais técnica que possa demonstrar isso”.

Esta fala do Entrevistado III é importante pois reforça o fato percebido a partir da ausência de fornecimento de informações pelos órgãos de advocacia pública, no sentido que eles não dispõem de corpo técnico e/ou especializado para tal, apesar de terem ciência da importância e relevância do tema.

Neste sentido, os Entrevistados II, IV, VII apresentam a percepção de que a autocomposição se mostra mais eficiente que o procedimento judicial, mas resumem essa opinião basicamente a partir de afirmações que indicam que a mediação e conciliação possuem um custo menor.

O Entrevistado VI além de considerar que a autocomposição é menos custosa para administração, ressalta que através dela é possível se obter uma resposta que as vezes o judiciário não dá, em decorrência do volume de processos judiciais em tramitação. O entrevistado também ressalta que quando se reduz no âmbito da câmara de conciliação e mediação uma demanda entre órgãos públicos, há “um ganho imensurável, não só do custo, como o tempo para você equacionar, então isso é de tudo positivo”.

O Entrevistado VI ressalta ainda que, além do custo para a administração pública, o processo judicial possui um alto custo para as partes litigantes, e sob este aspecto, aponta que há

um ganho de eficiência quando órgãos públicos optam por solucionar seus conflitos no âmbito da câmara de conciliação e mediação, uma vez que a submissão no conflito ao procedimento de autocomposição não gera custo para as partes.

Para o Entrevistado III a administração pública deve avaliar as opções que eventualmente tenham para a solução do conflito e adotar aquele procedimento que se mostrar menos custoso para o Erário. Para tanto, defende uma análise de custo de oportunidade, ressaltando os seguintes aspectos:

Quer dizer se você colocar na ponta do lápis o que o Estado vai pagar, o Estado está nas duas pontas, o que ele vai pagar em razão de um processo, e o que ele paga pelo excesso de processos sociais, se você fizer a conta você vai ver que ele está pagando mais para brigar que se resolvesse.

[...] melhor você ceder numa transação que insistir num processo, o custo para a administração, para o tesouro, vai ser menor.

Por fim, o Entrevistado III ressalta que o judiciário se encontra abarrotado de processos e que não faz sentido se “ampliar o judiciário indefinidamente a um custo altíssimo” e que neste sentido, a expectativa é que quando se começar a se perceber a eficiência da autocomposição em termos financeiros, de uma resolução de conflitos mais barata, com uma relação de custo-benefício mais favorável à administração pública, haverá uma ampliação da busca por estes métodos.

Para corroborar o seu ponto acerca da percepção de maior grau de eficiência da mediação e conciliação, quando se compara com os custos de um processo judicial, o Entrevistado V apresenta o seguinte exemplo:

Vamos começar do aspecto material, ponto positivo é a redução do custo, o Judiciário é um Poder que consome muito, muito dos recursos públicos né, e entrega muito pouco, o tempo médio de tramitação de um processo segundo os dados que nós obtivemos no CNJ em 2019, se eu estou enganado, é de 7 anos, então se você imaginar que qualquer processo fica em média 7 anos em andamento e imaginar que segundo lá 2013 ou 2012, o custo anual de cada processo para o Estado chega em R\$9.000,00.

[...] então se você pensar que um processo custa em média R\$8.000,00 ou R\$9.000,00 por ano e dura 7 anos, então cada processo dá mais ou menos R\$56.000,00 a R\$60.000,00 do início ao fim dele, se você pensar aí que nós temos um milhão de processos em andamento, você imagina a quantidade de dinheiro que o Estado gastaria para solucionar os processos. Ao passo que trazendo esses processos pro âmbito da conciliação, dentro destes órgãos que se espalham pelo país todo, felizmente se espalham pelo país todo, você pode imaginar a quantidade de recursos públicos que são poupados nesse aspecto.

Embora a falta ou inexistência de dados quantitativos acerca da eficiência da autocomposição de conflitos frente à resolução judicial tenha impedido uma análise neste sentido, as entrevistas realizadas, em virtude da riqueza de detalhes expressados, permitem traçar paralelos sobre o tema a partir da percepção dos advogados públicos.

Neste sentido, pode-se concluir que no âmbito da advocacia pública, a percepção daqueles que atuam na busca da resolução consensual de conflitos é no sentido que estes métodos representam um ganho de eficiência para a administração pública, quando se considerado a percepção acerca do custo-benefício se comparado à busca por soluções semelhantes no âmbito do judiciário.

Cabe também a ressalva de que os próprios advogados públicos reconhecem a necessidade de se buscar a formação de um corpo técnico-especializado que possa vir a auxiliar no sentido de se construir meios de se demonstrar de forma clara e objetiva que, financeiramente ou economicamente a adoção de métodos autocompositivo para resolução de conflitos na advocacia pública representará um ganho de eficiência.

7.3. A pacificação social na autocomposição na advocacia pública

A autocomposição de conflitos enquanto instrumento de pacificação social, refere-se à busca por soluções que privilegiem a autonomia e o empoderamento dos envolvidos no sentido de que cabe a eles construir conjuntamente e criativamente a solução para a controvérsia, sem que haja vencidos e vencedores.

Os principais pontos positivos deste aspecto são o restabelecimento do diálogo entre as partes, que contribui de forma preventiva a evitar novos conflitos.

A análise qualitativa da pacificação social nos procedimentos de autocomposição nos órgãos de advocacia pública objetos do presente estudo, foi pautada na verificação do grau de satisfação das partes envolvidas com o procedimento e com as soluções alcançadas.

Todos os entrevistados que atuam na autocomposição de conflitos concordaram que uma solução consensual contribui para maior pacificação social do que uma decisão imposta por um terceiro.

Os entrevistados III, VI e VII apresentaram somente afirmações genéricas no sentido de reconhecer que a autocomposição de conflitos contribui para uma maior pacificação social, sob aspectos de maior satisfação das partes com os resultados obtidos.

Por outro lado, cabe dar destaque às seguintes afirmações do Entrevistado V:

[...] se você for o próprio protagonista da solução do seu problema o efeito é outro, ele te traz um conforto muito maior, o que tende a deixar as pessoas mais, é, vamos dizer, além maior satisfação pessoal dos interessados envolvidos com aquela percepção de que ele conseguiu o direito dele, ninguém impôs isso a ele, foi a própria vontade dele solucionando,

isso certamente dá um equilíbrio muito maior nas relações jurídicas do que qualquer decisão que qualquer juiz possa dar.

[...]

Um outro aspecto seria também o que nós já falamos, a pacificação dos ânimos né, quando a pessoa mesma própria participa da solução desse tipo de conflito ela tende evidentemente a ter um maior nível de satisfação, o que por sua vez provoca é vamos dizer a solução definitiva do caso, a inércia do interessado no sentido de se movimentar para obter uma nova solução porque foi ele mesmo construiu a solução daquele problema.

O Entrevistado V apresenta ainda uma contraposição ao citar o que geralmente ocorre quando a decisão é imposta às partes e desta forma ressalta o caráter pacificador da solução consensual:

[...] o que na realidade resolveria aquele conflito, mas o conflito em si, o litígio que levou à judicialização da questão esse vai permanecer para sempre, a parte derrotada ela vai ter sempre a sensação, a visão, a percepção de que os seus direitos não foram observados, o que é bastante diferente na conciliação.

A Entrevistada IV ressalta que o fato de a solução alcançada por meio da autocomposição geralmente resolver o problema em definitivo, faz com que as partes se sintam mais satisfeitas e afirma que “nesse sentido, acho que realmente a mediação tem tudo para contribuir para a pacificação, uma maior pacificação”.

A Entrevistada II pauta sua percepção da maior pacificação social da mediação e da conciliação a partir do fato de que a solução é alcançada a partir do diálogo e desejo das partes. A entrevista reforça que, mesmo quando não se chega ao acordo ao final do procedimento, ainda assim houve uma contribuição para uma maior pacificação entre os interessados, pois ao menos se criou uma abertura para a retomada do diálogo entre as partes.

Neste contexto, a partir dos dados obtidos com as entrevistas realizadas, foi possível observar que os advogados públicos que atuam com autocomposição de conflitos reconhecem um alto grau de satisfação das partes envolvidas no procedimento.

Esta satisfação decorre principalmente do fato de a construção da solução do litígio se dar a partir do diálogo e colaboração das partes, que dotadas de uma maior autonomia se empoderam na busca pelo consenso, alcançando melhores resultados, e soluções geralmente definitivas para suas demandas.

Logo, é a partir da conjunção destes fatores de reabertura de diálogo, colaboração, autonomia, empoderamento e alcance de soluções definitivas que repousa a pacificação social propiciada através da solução de conflitos por métodos que presam pela consensualidade, inclusive quando no âmbito da advocacia pública.

7.4. Desafios para uma advocacia pública consensual

Na análise dos dados qualitativos acerca dos principais desafios enfrentados na busca por uma atuação consensual na advocacia pública, alguns aspectos se mostraram recorrentes nas entrevistas realizadas, como necessidade de uma mudança de cultura ou de paradigma; necessidade de aperfeiçoamento da legislação que rege o tema; ampliação da divulgação, tanto para atores internos quanto externos; e expansão e ganho de escala para o futuro.

Antes de tratarmos dos aspectos supracitados, um ponto que merece destaque é a questão acerca da seleção e capacitação dos advogados públicos que têm atuado nas câmaras de conciliação e mediação.

Sobre os processos de designação dos advogados públicos entrevistadas para atuação como mediadores e conciliadores, observou-se que a seleção privilegiou aqueles que já tinham experiência pretérita na área, sendo este o caso de cinco dos seis entrevistados.

Entre os entrevistados com atuação na CPRAC e na CCAF, todos confirmaram ter realizado capacitação específica acerca dessa nova atuação sob uma perspectiva consensual. Sendo que a este aspecto, cabe registrar que, essa capacitação tem se dado de forma contínua e permanente, contribuindo desta forma para a formação de um corpo altamente qualificado e atualizado.

Acerca do processo de implementação, o maior desafio observado pelos entrevistados está relacionado à necessidade de uma mudança cultural, de uma advocacia pautada na contenda, no litígio, para uma advocacia que adote um paradigma de busca pelo consenso.

Este ponto fica claro, por exemplo, nas seguintes falas da Entrevistada II:

[...]pessoalmente posso te confessar que isso descortinou uma nova realidade para mim sabe porque a gente é treinado desde a faculdade a litigar mesmo, e que o bom advogado é aquele que faz briga, é que mais tira vantagem do outro assim é... foi uma novidade para mim muito salutar.

[...] um dos desafios é a gente desapegar desse velho jeito de tratar os conflitos né e abraçar é... essa outra linha.

Na mesma linha segue a percepção do Entrevistado III que afirma que “eu acho que nós devemos trabalhar para mudar um pouco a cultura da casa do Procurador do Estado. Sempre tivemos aquela disposição e o incentivo para litigar muito, pra defender os interesses.”.

Também o Entrevistado VI aponta o mesmo fato de necessidade de mudar a cultura do advogado moldado para o embate, para um mais aberto ao consenso:

Os maiores desafios que a gente tem aqui na câmara e é uma situação que a gente debate aqui toda segunda-feira, é que o advogado pela natureza dele ele é moldado para a contenda. Ele é moldado para um ataque, para responder né e para partir aqui para defender o seu cliente e aí é questão da escola.

[...]

A princípio a gente tem uma dificuldade muito grande para poder conscientizá-los que a contenda ela tem que ser diminuída no sentido de chegar ao consenso e essa é a maior dificuldade, em retirar daqui do advogado até porque ele foi moldado para a contenda para ele verificar que a um acordo aqui ou seja um o consenso ele é vantajoso para as partes.

A Entrevistada IV ressalta que essa mudança para uma cultura consensual deve alcançar não apenas os advogados públicos, mas também os gestores dos órgãos da administração pública. A Entrevistada VII segue a mesma linha, ao defender que “o principal desafio da instituição da câmara mesmo é a mudança de premissa não só das partes envolvidas, mas também da própria AGU mesmo de entender que muitas vezes um conflito não precisa ir para o judiciário”.

Outro aspecto mencionado pela Entrevistada VII é que essa mudança de paradigma contribuirá para a formação “de uma administração pública menos passiva e mais ativa na tomada de decisões e solução de conflitos”.

A preocupação com a necessidade de aperfeiçoamento da legislação que rege o tema da autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, se mostra um tema majoritário ao aparecer no discurso de quatro dos setes entrevistados.

O Entrevistado III defende a necessidade de uma legislação menos detalhista, com maior flexibilidade e mais principiológica, de forma a não engessar a atuação dos mediadores e conciliadores acerca das hipóteses possíveis e conteúdo de acordos propostos.

A preocupação acerca das possibilidades legais de celebração de acordos também é apontada pelo Entrevistado V como fato que merece aprimoramento, pois considera que atualmente o gestor público tem muitos limites que o impedem em vários casos de celebrar um acordo, mesmo quando tecnicamente haja demonstração de vantajosidade para a administração. O Entrevistado também ressalta a “necessidade de aprimoramento, necessidade de dar segurança jurídica aos próprios acordos, para evitar questionamento em relação ao acordo firmado em relação aos colegas que atuaram no acordo”.

A Entrevistada IV, por sua vez, também defende a necessidade de aperfeiçoamento da legislação sobre o tema, mas a partir de um ponto de vista diferente. Para ela, a falha na

legislação reside na “falta de parâmetros e critérios mais detalhados”, e que este fato acaba por inibir a atuação dos mediadores e conciliadores.

Outro desafio que apareceu enquanto preocupação dos entrevistados foi a necessidade de maior divulgação interna e externa das câmaras de mediação e conciliação. Esta questão foi apontada como relevante por quatro dos sete entrevistados.

Os Entrevistados I, V e VI apontam a ampliação da divulgação como essencial para a expansão e ampliação da atuação consensual no âmbito dos órgãos de advocacia pública. O Entrevistado III também segue a mesma linha sobre a necessidade de ampliação da divulgação, mas ressalta que para se ter maior alcance, deveria se focar na publicidade dos significativos resultados que tem sido alcançados no âmbito desta atuação consensual.

Por fim, em relação às expectativas para o futuro, todos os entrevistados convergem no sentido de afirmarem que a atuação consensual é um paradigma que deve, em um momento futuro, suplantar a atuação contenciosa, se tornando assim a principal forma de atuação da advocacia pública.

Neste sentido, os Entrevistados I, II e V apontam que em relação à CPRAC, a expectativa é que ela se torne a principal unidade de resolução de conflitos da Advocacia-Geral do Estado, embora não deixem de reconhecer o tamanho do desafio e o caminho que ainda precisa ser trilhado neste sentido. O Entrevistado V afirma esperar que:

[...]no futuro, nós prescindiremos em grande parte eu diria, da atuação do Poder Judiciário, a nossa expectativa e o nosso desejo é que a gente consiga desjudicializar assim, se não todas, pelo menos uma grande parte dos conflitos que chegam ao Judiciário.

O Entrevistado VI ressalta que essa tendência de busca de um novo paradigma pautado na consensualidade, não é apenas da administração pública brasileira, mas sim uma situação posta em nível mundial. A Entrevistada VII também vê este processo como irreversível e afirma que ele tende a representar ganho para a administração pública dos três níveis, federal, estadual e municipal.

Desta forma, os dados obtidos permitem observar e delimitar os principais desafios enfrentados no processo de busca por uma advocacia pública consensual, que residem inicialmente na necessidade de mudança de paradigma, de uma cultura do litígio para uma cultura do consenso, que perpassa a formação dos advogados e a perspectiva dos gestores públicos.

Outro aspecto relevante desvelado, é a valorização da experiência profissional dos advogados públicos selecionados para atuar nas câmaras de conciliação e mediação, bem como o aspecto permanente de capacitação ao qual eles têm se submetido.

Para o futuro, os maiores desafios esperados são a ampliação da divulgação, o aprimoramento da legislação correlata e a expansão e ganho de escala na atuação consensual na advocacia pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou, a partir do paradigma do Acesso à Justiça de Mauro Cappelletti e Bryan Garth, investigar a implantação da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (CPRAC) e da Câmara de Conciliação e Mediação da Administração Pública Federal (CCAF), bem como a adoção pela Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais (AGE-MG) e pela Advocacia-Geral da União (AGU) de formas consensuais de resolução de conflitos. Analisou-se especialmente a perspectiva relacionada à terceira onda de reforma denominada novo enfoque de acesso à justiça, pautada na busca por novas instituições ou novos mecanismos de solução de conflitos.

A busca por novos mecanismos para resolução de conflitos mostra-se relevante principalmente quando inserida no atual contexto de excesso de judicialização, onde um Poder Judiciário abarroadado, se mostra incapaz de entregar respostas à sociedade a um custo e tempo razoáveis.

A investigação realizada pautou-se na literatura especializada acerca da autocomposição de conflitos, em contraposição aos tradicionais meios de heterocomposição, orientada a partir da concepção de que as soluções consensuais apresentam uma contribuição para maior pacificação social e uma justiça mais acessível. É neste ponto que se inserem políticas públicas de incentivo à adoção da autocomposição como instrumento de resolução adequada de conflitos no âmbito dos órgãos de advocacia pública.

Nesse sentido, a hipótese analisada foi a de que a adoção da autocomposição como meio adequado de resolução de conflitos pela AGE-MG e pela AGU, numa perspectiva de uma advocacia pública consensual, representa ganho para a administração pública sob aspectos de efetividade, eficiência e pacificação social.

A partir da análise comparativa da implantação da CPRAC no âmbito da AGE-MG e da CCAF no âmbito da AGU, pode-se observar que a CPRAC se beneficiou da experiência acumulada pela CCAF ao longo dos anos, em aspectos de modelo adotado, estruturação e competências de atuação. Enquanto, a implantação da CCAF, por ter se dado a partir de um posicionamento de vanguarda da AGU, se deu de forma incremental, com uma série de mudanças e aprimoramento ao longo do tempo, até que alcance o moderno modelo de atuação atual.

Acerca da atuação autocompositiva dos órgãos de advocacia pública estudados, constatou-se que apresentam uma taxa de êxito na solução consensual de conflitos superior àquela alcançada nas centrais de conciliação e mediação do Poder Judiciário. Esta constatação pode ser explicada a partir do ânimo das partes que se apresentam inicialmente em busca de uma solução consensual na CPRAC ou na CCAF, em contraparte àquelas que no âmbito do judiciário são apresentadas primeiro à contenda e somente depois são informadas ou orientadas acerca da possibilidade de se buscar um acordo, ou seja, quando o litígio já se encontra instaurado.

Nesta seara, foi possível observar que adoção da mediação e da conciliação pelos órgãos de advocacia pública representou simultaneamente ganho em relação à maior celeridade e duração razoável do procedimento, enquanto assegurou a efetiva entrega do direito material pleiteado, atendendo desta forma requisitos que representam maior efetividade. O estudo também permitiu concluir que a reabertura do diálogo e colaboração entre os interessados, bem como a autonomia e empoderamento das partes na construção de solução definitiva da controvérsia, contribuem de forma direta para o aspecto de pacificação social esperado dos métodos autocompositivos.

Lado outro, a análise acerca da eficiência da adoção dos métodos autocompositivos de resolução de conflitos apresenta uma grande limitação deste trabalho, tendo em vista indisponibilidade ou inexistência de dados que permitissem a análise quantitativa da relação de custo-benefício envolvida. Apesar disso, a partir da percepção dos advogados públicos entrevistados acerca do tema, foi possível observar no âmbito dos órgãos de advocacia pública estudados, a percepção daqueles que atuam na busca da resolução consensual de conflitos. A percepção destes é que estes métodos representam um ganho de eficiência para a administração pública, numa percepção de melhor custo-benefício, quando se comparado à busca por soluções semelhantes no âmbito do judiciário.

Por fim, o estudo permitiu também observar e delimitar os principais desafios enfrentados no processo de busca por uma advocacia pública consensual, que residem inicialmente na necessidade de mudança de paradigma, de uma cultura do litígio para uma cultura do consenso, perpassando pela formação dos advogados e a garantia de segurança e abertura por parte dos gestores públicos.

Para o futuro, os maiores desafios que se apresentam para a advocacia pública pautada da consensualidade são o aumento da sua atuação através de um ganho de escala, bem

como o aprimoramento da legislação correlata. Cabendo ainda ressaltar a importância da formação de um corpo técnico-especializado que possa permitir a consolidação de dados que possam demonstrar quantitativamente o grau de eficiência da adoção de métodos autocompositivos para a resolução de conflitos.

Para pesquisas futuras, uma perspectiva interessante seria análise dos aspectos de efetividade e pacificação social a partir da visão das partes envolvidas no procedimento de autocomposição. Outro ponto que merece atenção e aprofundamento, são os mencionados aspectos econômico-financeiros acerca da eficiência da mediação e da conciliação.

REFERÊNCIAS:

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Ato Regimental n.º 05, de 27 de setembro de 2007**. Dispõe sobre a competência, a estrutura e o funcionamento da Consultoria-Geral da União e as atribuições de seu titular e demais dirigentes. Brasília – DF. AGU. 2007a. Disponível em: <https://antigo.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/24505#ementa>. Acesso em 12 set. 2020.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF: cartilha**. 3. ed. Brasília - DF: AGU, Consultoria-Geral da União, 2012. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/38408045>. Acesso em 25 abr. 2020.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Ordem de Serviço n.º 01, de 15 de março de 2019**. Dispõe sobre o juízo de admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito das Câmaras Locais de Conciliação [...]. Brasília – DF. AGU. 2019a. Disponível em <https://antigo.agu.gov.br/page/download/index/id/38900943>. Acesso em 13 set. 2020.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Ordem de Serviço n.º 04, de 29 de novembro de 2019**. Dispõe sobre o fluxo das atividades a serem desenvolvidas nos procedimentos de conciliação no âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF. Brasília – DF. AGU. 2019b. Disponível em <https://antigo.agu.gov.br/page/download/index/id/38900945>. Acesso em 13 set. 2020.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Portaria n.º 1.281, de 27 de setembro de 2007**. Dispõe sobre o deslinde, em sede administrativa, de controvérsias de natureza jurídica entre órgãos e entidades da Administração Federal, no âmbito da Advocacia-Geral da União. Brasília – DF. AGU. 2007b. Disponível em: <https://antigo.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/24515#ementa>. Acesso em 12 set. 2020.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Portaria n.º 1.099, de 28 de julho de 2008**. Dispõe sobre a conciliação, em sede administrativa e no âmbito da Advocacia-Geral da União, das controvérsias de natureza jurídica entre a Administração Pública Federal e a Administração Pública dos Estados ou do Distrito Federal. Brasília – DF. AGU. 2008. Disponível em: <https://antigo.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/29134#ementa>. Acesso em 01 fev. 2021.

ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos**. 2020a. Disponível em <http://advocaciageral.mg.gov.br/cprac>. Acesso em 12 set. 2020.

ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Resolução AGE n.º 61, de 6 de julho de 2020**. Regulamenta a composição, o funcionamento e o fluxo de procedimentos da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos – CPRAC. 2020b. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte. Caderno 1, Diário do Executivo, 07 jul. 2020, p. 3-4.

ARAÚJO, Carlos Alberto. **Bibliometria: evolução histórica e questões atuais**. Revista Em Questão. Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 11-32, 2006. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/EmQuestao/article/view/16/5>. Acesso em 25 abr. 2020.

ARAÚJO, Danielle Ferreira Medeiro da Silva de. **Política Pública, Efetividade e Direitos Sociais**. Revista Jurídica do Curso de Direito da UESC. Ilhéus. v. 17, n.º 02, p.115-146. 2017. Disponível em: <https://periodicos.uesc.br/index.php/dike/issue/view/137>. Acesso em 08 mar. 2021.

ARAÚJO CINTRA, Antônio Carlos de; GRINOVER, Ada Pelegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Tendências no estudo sobre avaliação**. In: RICO, E.M. (Org). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez: IEE, 1998.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **O Uso da Justiça e o Litígio no Brasil**. Brasília – DF. AMB. 2018. Disponível em: <http://www.amb.com.br/?p=49210>. Acesso em: 26 set. 2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: 70 Ed., 2016.

BATISTA, Alexandre Jamal; ALENCAR, Eduardo Fornazari. **Fundamentos Constitucionais da Jurisdição**. Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP. Rio de Janeiro, ano 10, v. 17, n.º 1, p. 7-26. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/22531/16463>. Acesso em 25 abr. 2020.

BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. **Transações administrativas**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; CAMPOS, Sarah. **A Administração Pública consensual na modernidade líquida**. Fórum Administrativo – FA. Belo Horizonte, ano 14, n. 155, p. 31-43, jan. 2014. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/09/Administracao-Publica-consensual-na-modernidade-liquida-Editora-Forum.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2020.

BERNARDO, Leandro Ferreira. **A Câmara de Conciliação e o novo papel da Advocacia- Geral da União**. Revista da AGU. Brasília, n. 25, p. 163-184, 2010. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/206/102>. Acesso em 25 abr. 2020.

BEZERRA, Paulo Cesar Santos. **Acesso à Justiça: um problema ético-social no plano da realização do direito**. Rio de Janeiro: Editora Renovar. 2001.

BIANA, Higor da Silva; SANT'ANNA, Leonardo da Silva. **Apontamentos sobre a arbitragem no contrato de franquia**. Revista Scientia Iuris, Londrina, v. 21, n. 1, p.125-154. 2017. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/25866/20698>. Acesso em 25 abr. 2020.

BORGES, Alexandre Walmott; MENEGAZ, Mariana Lima. **Mecanismos adequados de solução de conflitos como políticas públicas para a efetivação do acesso à justiça**. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM. Santa Maria. v. 14, n.º 01, p. 1-20. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/30187/pdf>. Acesso em 23 ago. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 7.392, de 13 de dezembro de 2010**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Advocacia-Geral da União [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2010/Decreto/D7392.htm. Acesso em 25 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 10.608, de 25 de janeiro de 2021**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Advocacia-Geral da União [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2021/Decreto/D10608.htm. Acesso em 01 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal [...]. Brasília – DF. Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em 12 set. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública[...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm. Acesso em: 25 abr. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas e Direito Administrativo**. Revista de Informação Legislativa. Brasília – DF. Ano 34, n.º 133, p.89-98. 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496865/RIL133.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 09 set. 2020.

CALMON, Petronio. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

CAMBI, Eduardo; CORRALES, Eluane de Lima. **Neoinstrumentalismo do Processo?** Expansão dos Métodos Atípicos de Resolução de Conflitos. Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP. Rio de Janeiro. Ano 12. v. 19. n.º 1, p 83-106. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/32114/23718>. Acesso em: 25 abr. 2020.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Norhfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARLOMAGNO, Márcio Cunha; ROCHA, Leonardo Caetano da. **Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo:** uma questão metodológica. Revista Eletrônica de Ciência Política. Curitiba. vol. 7, n. 1, 2016, p. 173-188. Disponível em <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/45771/28756>. Acesso em 27 jan. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27 Ed. São Paulo: Editora Atlas. 2014.

COLBARI, Antônia. A análise de conteúdo e a pesquisa empírica qualitativa. *In*: SOUZA, E. M. **Metodologias e análises qualitativas em pesquisa organizacional:** uma abordagem teórico-conceitual. Vitória: EDUFES, 2014. Disponível em <http://edufes.ufes.br/items/show/26>. Acesso em 10 nov. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Conciliação e Mediação**, Brasília - DF. CNJ. 2020a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao/>. Acesso em: 03 set. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2020**: ano base 2019, Brasília - DF. CNJ. 2020b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros>. Acesso em: 26 set 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de Mediação Judicial**, Brasília - DF. CNJ. 6ª Edição. 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2ddd6fec54.pdf>. Acesso em: 03 mar 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n.º 67, de 3 de março de 2009**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências. Brasília - DF. CNJ. 2020c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado182017202003205e7509613159c.pdf>. Acesso em 08 set. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n.º 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília - DF. CNJ. 2020d. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado160204202007225f1862fcc81a3.pdf>. Acesso em 08 set. 2020.

CORRALO, Giovanni da Silva e DESORDI, Danubia. **Mediação na Administração Pública Municipal**: Aplicação da Lei 13.140/2015 às Municipalidades. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Salvador. v. 4, n. 1, p. 1-17. 2018. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/4047/pdf>. Acesso em: 25 abr. 2020.

COSTA, Bruna de Paula Ferreira; PAIVA, Lincoln Ribas de Oliveira; ELIAN, Cristiane de Oliveira. **A Administração Pública Consensual e a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos**: A Experiência do Estado de Minas Gerais. Anais Congresso Internacional de Administração – ADM. Ponta Grossa. 2020. Disponível em: https://admpg.com.br/2020/anais/arquivos/08142020_130818_5f36bd0a7dd3d.pdf. Acesso em 27 jan. 2021.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 14a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Art. 1º**. In: CABRAL, Trícia Navarro Xavier; CURY, Cesar Felipe (coord.). Lei de Mediação comentada artigo por artigo. Indaiatuba: Editora Foco. p. 1-7. 2018.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Art. 2º**. In: CABRAL, Trícia Navarro Xavier; CURY, Cesar Felipe (coord.). Lei de Mediação comentada artigo por artigo. Indaiatuba: Editora Foco. p. 8-19. 2018.

DAVI, Kaline Ferreira. **A Autocomposição e as Pessoas Jurídicas de Direito Público**: o que mudou depois da Lei de Mediação? Revista da Escola da AGU. Brasília - DF. v. 9, n. 4, p. 117-127. 2017. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2013/1738>. Acesso em: 25 abr. 2020.

DAVI, Kaline Ferreira. **Solução de Litígios pela Administração Pública sem intervenção do Judiciário**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. v. 247, p. 36-49, 2008. Disponível

em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/41553/40866>. Acesso em 25 abr. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30 Ed. São Paulo: Editora Forense. 2016.

DI SALVO, Silvia Helena Picarelli Gonçalves Johonsom. **Mediação na Administração Pública Brasileira: O Desenho Institucional e Procedimental**. São Paulo: Editora Almedina. 2018.

DIDIER JR. Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento**. 17 ed. Salvador: Editora JusPodium. 2015.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Instrumentalidade do Processo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 5. Ed, revista e atualizada de acordo com a emenda constitucional n. 45 de 8.12.2004. São Paulo: Malheiros, 2004.

DINIZ, Bárbara. **Paz, Pacificação Social e o Direito: Contribuições conceituais para uma problematização**. Revista da AGU. Brasília – DF. v. 18, n.º 01, p. 107-136. 2019. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/1067>. Acesso em 08 set. 2020.

EISENHARDT, Kathleen Marie. **Building Theories From Case Study Research**. The Academy of Management Review, v. 14, n. 4, 532-550, 1989. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/258557>. Acesso em 10 nov. 2020.

FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciência do Solo - RBCS. v. 20, n.º 59, p. 97-109, 2005. Disponível em: [a07v2059.pdf \(scielo.br\)](https://www.scielo.br/a07v2059.pdf). Acesso em 08 mar. 2021.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves Alfredo; MOURA, Grégore Moreira de Moura. **A “Conciliação” como elemento do direito fraterno: Por uma jurisconstrução fraterna**. Revista da Escola da AGU. v. 09, n.º 04, p. 27-40, 2017 Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2017;1001127120>. Acesso em 23 abr. 2020.

FIGUEIREDO, Marcos Faria; FIGUEIREDO, Angelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. Cadernos IDESP. São Paulo: IDESP, n. 15, 1986.

FRANCO, Paulo Fernando de Mello. **Judicialização Desnecessária ou Desjudicialização Necessária?** Revisitando a jurisdição administrativa na perspectiva dos equivalentes jurisdicionais. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 18, n. 01. p. 279-302. 2019. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/1971>. Acesso em 11 set. 2020.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da; MEDEIROS, Maria Lúcia Sucupira. **Métodos Adequados de Solução de Conflitos da Justiça Restaurativa Frente ao Novo Código de Processo Civil**. Revista Quaestio Iuris. Rio de Janeiro. v. 10, n.º 04, p. 2745-2762. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/30812>. Acesso em 31 ago. 2020.

GIANEZINI, Kelly *et al.* **Políticas Públicas: definições, processos e constructos no século XXI**. Revista de Políticas Públicas. São Luís. v. 21, n.º 02, p. 1065-1084. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/8262>. Acesso em 09 set. 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 3ª Ed. 1996.

GLADIADOR. Direção: Ridley Scott. Produção: Universal Pictures. Estados Unidos da América: Columbia Pictures, 2000. 1 DVD (155 min.).

GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de Almeida. **Manual de Arbitragem e Mediação**. 4 Ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2018.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (Coordenadores). **Mediação e gerenciamento do processo**. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Comunicado do IPEA nº 127**: Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Brasília – DF. IPEA. 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12794. Acesso em: 26 set. 2020.

IWAKURA, Cristiane Rodrigues. **Em Busca de um Novo Conceito de Jurisdição**. Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP. Rio de Janeiro, ano 9, v. 16, n.º 12, p. 112-132. 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/19963/14304>. Acesso em: 25 abr. 2020.

LIMONTI, Rogério Machado; PERES, Ursula Dias; CALDAS, Eduardo de Lima. **Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo**: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. v. 48, n.º 02, p. 389-409. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/19641/18362>. Acesso em 09 set. 2020.

LOBO, Edilene; LEMOS, Maria Andréia. **Confidencialidade na Autocomposição de Conflitos no Âmbito da Administração Pública**. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Belém. v. 05, n.º 02, p. 38-54. 2019. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/5908>. Acesso em 9 set. 2020.

LOWI, Theodore. **Distribuição, Regulação e Redistribuição**: As Funções do Governo. In: American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. World Politics. 1964. Tradução André Villa Lobos. São Paulo: FUNDAP. 1984.

LOWI, Theodore. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice**. Public Administration Review. Dallas, Texas, USA. v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MACEDO, Elaine Harzheim. **Cidadania e Dignidade Humana na Dimensão do Processo**: Humanização do Processo. Revista de Direito Brasileira. São Paulo. v. 16, n.º 07, p. 256-275. 2017a. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3102>. Acesso em 09 set. 2020.

MACEDO, Elaine Harzheim. **Solução Consensual e a Audiência do art. 334 do Novo CPC Versus Mediação como Faculdade das Partes**. Revista Quaestio Iuris. Rio de Janeiro. v. 10. n.º 03. p. 2060-2083. 2017b. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/25819/21138>. Acesso em 25 abr. 2020.

MACEDO, Elaine Harzheim; FACCHINI NETO, Eugênio. **Fuga da Jurisdição?** Reflexões Sobre a Busca de Alternativas à Jurisdição. Revista Quaestio Iuris. Rio de Janeiro. v. 09, n.º. 01, p. 510-

544. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/20050/15798>. Acesso em 25 abr. 2020.

MAILLART, Adriana Silva; SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos; GONÇALVES, Jéssica. **Access to Justice and Administration of Legal Conflicts: From The Sentence Culture To A Consensual Culture**. Revista de Direito Brasileira. Florianópolis. v. 22, n.º 09, p. 219-234. 2019. Disponível em <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/4501/4280>. Acesso em 23 ago. 2020.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A Resolução dos Conflitos e a Função Judicial no Contemporâneo Estado de Direito**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MANZINI, Eduardo José. **Uso da entrevista em dissertações e teses produzidas em um programa de pós-graduação em educação**. Revista Percursos. Maringá: v. 4, n.2, p. 149-171, 2012. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/Percursos/article/view/49548>. Acesso em 10 nov. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2015.

MELLO, João Augusto dos Anjos Bandeira de; FONSECA, Rafael Sousa. **O Mecanismo da Autocomposição como alternativa para solução de controvérsias na seara administrativa**. Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos. Brasília – DF. v. 02, n.º 01, p. 136-151. 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/1132>. Acesso em: 12 set. 2020.

MELO, Débora Daniele Rodrigues e; SILVEIRA, Denise Rocha Dias da. **Acesso à Justiça: Delineamentos Gerais e Análise no Projeto de Novo Código Processual Civil**. Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade. Natal. v. 04, n.º 02, p. 119-134. 2013. Disponível em: <http://www.revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/147/153>. Acesso em 23 ago. 2020.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann. **Acesso à Justiça: Uma Releitura da Obra de Mauro Cappelletti e Bryan Garth, a partir do Brasil, após 40 anos**. Revista Quaestio Iuris. Rio de Janeiro. v. 08, n.º 03, p.1827-1858. 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/19385/14138>. Acesso em 23 ago. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto n.º 47.963, de 28 de maio de 2020**. Dispõe sobre a organização da Advocacia-Geral do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2020. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47963&comp=&ano=2020&aba=js_textoOriginal#texto. Acesso em 12 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar n.º 83, de 28 de janeiro de 2005**. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Advocacia-Geral do Estado – AGE e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2019. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=83&comp=&ano=2005&aba=js_textoAtualizado#texto. Acesso em 25 abr. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei n.º 23.172, de 21 de dezembro de 2018**. [...] e cria a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2018. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23172&comp=&ano=2018>. Acesso em 25 abr. 2020.

MIRANDA; Lara Caxico Martins; KEMPFER, Marlene. **Gestão dos Negócios Públicos e a Resolução Extrajudicial dos Conflitos em Face da Administração Pública Gerencial**. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Curitiba. v. 02, n.º 02, p. 103-123. 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/1300>. Acesso em: 9 set. 2020.

NASCIMBENI, Asdrubal Franco; RAMIRES, Rosana Laura de Castro Farias. **Administração Pública na Era da Consensualidade: A visão e prática dos Tribunais de Contas**. [S. l.: s. n.]. 2018.

NASCIMENTO, Aline Trindade do. FRITZ, Karen Beltrame Becker. **Reflexões Sobre a Teoria dos Jogos na Mediação**. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM. Santa Maria. v. 11, n.º 02, p. 654-671. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/22004>. Acesso em 04 set. 2020.

NUNES, Andrine Oliveira. **Estado, Segurança Pública e Mediação**. Revista Videre. Dourados. Ano 01, n.º 01, p. 117-130. 2009. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/667>. Acesso em 09 set. 2020.

OLIVEIRA, Lauro Ericksen Cavalcanti de. **A Teoria Geral dos Conflitos e a sua compreensão como um fenômeno sócio-jurídico: Os planos objetivos, comportamental e anímico dos conflitos**. Revista da ESMAT13. João Pessoa. Ano 04, n.º 04, p. 143-164. 2011. Disponível em: <http://www.amatra13.org.br/revista/revista-4/>. Acesso em 31 ago. 2020.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; CUNHA; Luciana Gross. **Medindo o acesso à justiça cível no Brasil**. Revista Opinião Pública. Campinas. v. 22, n.º 02, p. 318-349. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/op/v22n2/1807-0191-op-22-2-0318.pdf>. Acesso em 23 ago. 2020.

PEREIRA, Camilla Martins Mendes; SANTOS, Gabriel Faustino. **Conciliação, Mediação e Acesso à Justiça: O papel do Conselho Nacional de Justiça na promoção de uma cultura de pacificação social**. Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos. Florianópolis. v. 02, n.º 01, p. 156-172. 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/1137/1130>. Acesso em 31 ago. 2020.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; MARTINS, Dayse Braga. **A Autocomposição de Conflitos no contexto do neoprocessualismo civil e o princípio da consensualidade**. Revista Scientia Iuris. Londrina. v. 22, n.º 02, p. 85-114, 2018. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/29893>. Acesso em 09 set. 2020.

POZZATTI JÚNIOR, Ademar; KENDRA, Veridiana. **Do Conflito ao Consenso: A mediação e o seu papel de Democratizar o Direito**. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM. Santa Maria. v. 10, n.º 10, p. 676-701. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/19760/pdf>. Acesso em 23 ago. 2020.

RODRIGUES, Edwirges Elaine; ALVARENGA, Maria Amália de Figueiredo Pereira. **A Política Pública de Mediação como instrumento de busca do consenso parental e seus reflexos na efetivação da guarda compartilhada**. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM. Santa Maria. v. 13, n.º 02, p. 532-553. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/28787>. Acesso em 07 set. 2020.

RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. **A contribuição das Câmaras de Conciliação Estatais para a racionalização da prestação jurisdicional.** Revista da AGU. Brasília – DF, ano 06, n.º 13, p. 1-5. Disponível em <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/380>. Acesso em 25 abr. 2020.

SADEK, Maria Tereza Aina. **Acesso à Justiça: um direito e seus obstáculos.** Revista USP. São Paulo. n.º 101, p. 55-66. 2014. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814/90736>. Acesso em 27 ago. 2020.

SANTOS, Aline Sueli de Salles; CENTENO, Murilo Francisco. **O Novo Código de Processo Civil e a Lei de Mediação: O Incentivo à Consensualidade na Resolução de Conflitos Envolvendo a Administração Pública.** Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Brasília – DF. v. 02, n.º 01, p. 246-261. 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/663>. Acesso em 10 set. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça.** 3 Ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, Elaine Cler Alexandre dos; BORGES, Pedro Pereira. **Mediação como instrumento para solução de conflitos: direito fundamental de acesso à justiça.** Revista de Direito Brasileira. São Paulo. v. 20, n.º 08, p. 146-173. 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3168/3993>. Acesso em 26 ago. 2020.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à Teoria da Política Pública.** In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). Políticas Públicas. Brasília – DF: ENAP, v. 1, p. 21-42. 2006. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3132>. Acesso em 09 set. 2020.

SELLTIZ, Claire; [et al.]. **Métodos de pesquisa nas relações sociais.** São Paulo: Ed. Herder, 1967.

SILVA, Marcos José Diniz. **O Conflito Social e suas mutações na teoria sociológica.** Qualitas Revista Eletrônica. Campo Grande. v. 01, n.º 02, p. 1-12. 2011. Disponível em: <http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/375/588>. Acesso em 08 set. 2020.

SILVA, Patrícia Francisco da. **O Instituto da Mediação e da Conciliação sob a perspectiva do novo código de processo civil.** Revista ESMAT. Ano 09, n.º 12, p. 75-86. 2017. Disponível em: http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/139. Acesso em 13 set. 2020.

SILVA, Sabrina Jiukoski da; SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos; SILVA, Rafael Peteffi da. **A Mediação e a Conciliação como instrumentos de acesso à justiça e a sua perspectiva a partir do Código de Processo Civil: O contraponto entre a cultura da sentença e a cultura do consenso.** Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Rio de Janeiro. Ano 14. vol. 21, n.º 01, p. 392-415. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/44635/31780>. Acesso em 26 ago. 2020.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; PAIVA, Caroline Zanetti. **A utilização da mediação como forma de efetivação ao acesso à justiça e o princípio da dignidade da pessoa humana.** Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM. Santa Maria. v. 11, n.º 01, p. 180-197. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/20505/pdf>. Acesso em 23 ago. 2020.

- SIVIERO, Karime Silva; VINCENZI, Brunela Vieira de. **A importância da autocomposição a partir das teorias de Jürgen Habermas e Axel Honneth**. Revista Brasileira de Direito. Passo Fundo. v. 13, n.º 01, p. 235-250. 2017. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1164>. Acesso em 13 set. 2020.
- SOBOTTKA, Fernanda Pinheiro; MUNIZ, Tânia Lobo. **Da ilusão do normativismo à mediação como instrumento de pacificação social**. Revista de Direito Público. Londrina. v. 04, n.º 03, p. 98-117. 2009. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/10872>. Acesso em 08 set. 2020.
- SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa**. Caderno CRH. Salvador. n.º 39, p. 11-24. 2003. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18743/12116>. Acesso em 09 set. 2020.
- SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Revista Sociologias. Porto Alegre. Ano 08, n.º 16, p. 20-45. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em 09 set. 2020.
- SOUZA, Lincoln Moraes de. **Comentando as classificações de políticas públicas**. Revista Cronos. Natal. v. 11, n.º 01, p. 161-197. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/1695/1167>. Acesso em 09 set. 2020.
- SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação de Conflitos: da teoria à prática**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado. 2017.
- SPENGLER, Fabiana Marion. SPENGLER NETO, Theobaldo. **A Des-Institucionalização da Mediação pelo Poder Judiciário Brasileiro**. Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP. Rio de Janeiro, ano 12, v. 19, n.º 03, p. 251-275. 2018. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/39173/27465>. Acesso em: 25 abr. 2020.
- SPENGLER, Fabiana Marion. SPENGLER NETO, Theobaldo. **A Possibilidade do Tratamento de Conflitos no Âmbito do Judiciário por Meio da Teoria dos Jogos**. Revista Desenvolvimento em Questão. Ijuí. Ano 7, n.º 13, p. 63-86. 2009. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/167>. Acesso em 29 ago. 2020.
- SPENGLER, Fabiana Marion. WRASSE, Helena Pacheco **A (Im)possibilidade da (auto)composição em conflitos envolvendo a administração pública: Do conflito à posição do terceiro**. Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP. Rio de Janeiro, ano 11, v. 18, n.º 03, p. 69-93. 2017. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/30729/22421>. Acesso em 25 abr. 2020.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **III Relatório Supremo em Números: O Supremo e o Tempo**. Rio de Janeiro. FGV. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12055>. Acesso em 26 set 2020.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Revista AATR. Salvador, 2002. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf. Acesso em: 09 set. 2020.
- TILKIAN, Rubens Decoussau. **Comentários à Lei de Mediação**. São Paulo: Editora Migalhas. 2016.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

URQUIZA, Antônio Hilário Aquilera; CORREIA, Adelson Luiz. **Acesso à Justiça em Cappelletti/Garth e Boaventura de Souza Santos**. Revista de Direito Brasileira. São Paulo. v. 20, n.º 08, p. 305-319. 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3844/4002>. Acesso em 23 ago. 2020.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. **A Construção Legal-Institucional da Resolução Negociada de Conflito no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Volta Redonda. v. 34, n.º 99, p. 1-19. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v34n99/0102-6909-rbcsoc-34-99-e349916.pdf>. Acesso em 31 ago. 2020.

ZAGANELLI, Juliana. **A (in)justiça do poder judiciário: o obstáculo econômico do acesso à justiça e o direito social à saúde**. Revista de Direito Brasileira. São Paulo. v. 15, n.º 06, p. 185-199. 2016. Disponível em: <http://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2959>. Acesso em 23 ago. 2020.

APÊNDICE A

Roteiro para entrevista semiestruturadas com membros da AGE-MG (Entrevistas realizadas com membros ocupantes de cargo na alta administração do órgão)

Temas e Questões abordados:

1. Implementação da CPRAC:
 - a. Qual o histórico da implementação?
 - b. Quais foram as premissas?
 - c. Quais eram os objetivos?
 - d. Quais foram os principais desafios?
2. Atores envolvidos e papéis desempenhados na implementação da CPRAC:
 - a. Quais os atores envolvidos na implementação?
 - b. Quais e que tipos de articulações foram realizadas?
 - c. Como se deu o processo de governança?
 - d. Quais os principais papéis realizados no processo de implementação?
3. Comparativo com a modelo adotado pela AGU:
 - a. O modelo adotado pela AGU na CCAF serviu de referência para a CPRAC?
 - b. A AGE recebeu algum suporte ou auxílio da AGU neste processo de implementação?
 - c. Tem conhecimento se a AGU dá suporte aos entes subnacionais nestes aspectos?
4. Perspectiva pós implementação:
 - a. Como a autocomposição de conflitos contribui para uma maior eficiência?
 - b. Como a autocomposição de conflitos contribui para uma maior pacificação social?
 - c. Quais pontos positivos poderiam ser destacados?
 - d. E pontos negativos?
 - e. Quais aspectos merecem reformulação ou aprimoramento?
5. Acerca do futuro da CPRAC
 - a. O que mudou entre a expectativa inicial e o resultado da implementação?
 - b. Quais serão os próximos passos?
 - c. Qual a expectativa para o futuro?

APÊNDICE B

Roteiro para entrevista semiestruturadas com membros da AGE-MG (Entrevistas a realizadas com os Procuradores do Estado que atuam ou atuaram na CPRAC)

Temas e Questões abordados:

1. Implementação da CPRAC:
 - a. Qual o histórico da implementação?
 - b. Quais foram as premissas?
 - c. Quais eram os objetivos?
 - d. Quais foram os principais desafios?
2. Sobre a atuação dos Procuradores do Estado na CPRAC:
 - a) Como se deu a seleção/designação para atuação na CPRAC?
 - b) Como foi a preparação para atuação? Houve capacitação específica?
 - c) Quais eram as expectativas em relação a essa nova forma de atuação?
 - d) Quais foram/são os maiores desafios dessa nova forma de atuação?
3. Forma e conteúdo dos procedimentos de autocomposição:
 - a) Quais as maiores diferenças em relação ao procedimento contencioso/judicial?
 - b) A autocomposição de conflitos contribuí para maior efetividade da justiça?
 - c) A autocomposição de conflitos contribuí para uma maior pacificação social?
 - d) A autocomposição de conflitos auxilia na busca por maior eficiência?
4. Perspectiva pós implementação:
 - a) Quais pontos positivos poderiam ser destacados?
 - b) E pontos negativos?
 - c) Quais aspectos merecem reformulação ou aprimoramento?
5. Acerca do futuro da CPRAC
 - a. O que mudou entre a expectativa inicial e o resultado da implementação?
 - b. Quais serão os próximos passos?
 - c. Qual a expectativa para o futuro?

APÊNDICE C

Roteiro para entrevistas semiestruturadas com membros da AGU

(Entrevistas realizadas com os Advogados da União, Procuradores Federais ou Procuradores da Fazenda Nacional que atuam na CCAF)

Temas e Questões abordados:

1. Implementação da CCAF:
 - e. Qual o histórico da implementação?
 - f. Quais foram as premissas?
 - g. Quais eram os objetivos?
 - h. Quais foram os principais desafios?

3. Sobre a atuação dos Advogados da União na CCAF:
 - e) Como se deu a seleção/designação para atuação na CCAF?
 - f) Como foi a preparação para atuação? Houve capacitação específica?
 - g) Quais eram as expectativas em relação a essa nova forma de atuação?
 - h) Quais foram/são os maiores desafios dessa nova forma de atuação?

4. Forma e conteúdo dos procedimentos de autocomposição:
 - e) Quais as maiores diferenças em relação ao procedimento contencioso/judicial?
 - f) A autocomposição de conflitos contribuí para maior efetividade da justiça?
 - g) A autocomposição de conflitos contribuí para uma maior pacificação social?
 - h) A autocomposição de conflitos auxilia na busca por maior eficiência?

5. Perspectiva pós implementação:
 - d) Quais pontos positivos poderiam ser destacados?
 - e) E pontos negativos?
 - f) Quais aspectos merecem reformulação ou aprimoramento?

6. Acerca do futuro da CCAF
 - a) O que mudou entre a expectativa inicial e o resultado da implementação?
 - b) Quais serão os próximos passos?
 - c) Qual a expectativa para o futuro?

ANEXO A



ESTADO DE MINAS GERAIS
 ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO
 Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos

Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos - CPRAC/AGE-MG
RELATÓRIO ANUAL DE GESTÃO DA CÂMARA DE PREVENÇÃO E
RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONFLITOS
ANO 2020

Exmo. Sr. Sérgio de Paula Castro
 Conselheiro-Presidente da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos do
 Estado de Minas Gerais - CPRAC/AGE-MG

Prezado Senhor,

Em atenção ao art. 15¹ da Resolução AGE nº 61 de 06 de julho de 2020, a Coordenação da
 Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos apresenta-lhe relatório
 quantitativo e qualitativo referente aos procedimentos constantes do acervo desta câmara.

Atenciosamente,

CLEBER REIS GREGO
Procurador do Estado
Coordenador da CPRAC

NÁDILA EUGÊNIA SILVA DOMINGUES
Secretária-Geral de Procedimentos da CPRAC

¹ Art. 15 – Até o último dia útil do mês de novembro de cada ano, deverão as Coordenações elaborar para envio ao Conselheiro-Presidente, conjuntamente, o relatório anual de gestão, no qual deverá constar:

I – o número anual de procedimentos, separados por classificação temática, por motivação de abertura, pelo volume a encargo de cada Coordenação e pelo seu deslinde; II – o número total de alertas recebidos pela CPRAC, na forma dos arts. 10 e 11; III – o valor estimado gasto e poupado pelo Poder Público nos procedimentos, em comparação ao cenário de judicialização, esclarecida a metodologia utilizada para a estimativa; IV – o tempo médio de tramitação dos procedimentos, separados por fases, matéria e tempo total de duração; V – base de conhecimento sobre boas práticas de negociação, mediação e conciliação no âmbito da CPRAC. Parágrafo único – Ao final de cada exercício, o Conselheiro-Presidente convocará os Conselheiros e Coordenadores para reunião de alinhamento sobre as diretrizes e metas anuais para a CPRAC, oportunidade em que será apresentado relatório de gestão do ano anterior.

2

a) Número anual de procedimentos ingressos na CPRAC:

2019	2020	TOTAL
19	56	75

** Números atualizados até 31/12/2020*

b) Número de procedimentos conforme classificação temática:

2019 e 2020	Nº	%
Revisão de Aposentadoria de Servidor Público	5	6,6%
Processo Administrativo Punitivo/Penalidade Administrativa	4	5,3%
Contratos Administrativos	21	28%
Responsabilidade Civil/Cobrança de dano	7	9,3%
Cobrança de repasse de receita	4	5,3%
Arrendamento/Cobrança	6	8%
Restituição de valores pagos indevidamente aos cofres públicos	5	6,6%
Regulação e fiscalização Administrativa	2	2,6%
Medicamentos	2	2,6%
Outros	19	25,3%

c) **Número de procedimentos conforme motivação de abertura: extrajudicial ou judicial**

	2019	2020	TOTAL	%
Extrajudicial	1	49	50	66,7%
Judicial	8	17	25	33,3%

d) **Número de procedimentos ativos e encerrados**

Total de procedimentos: 72

	Número de procedimentos	%
Ativos	46	61%
Encerrados	29	39%

e) **Procedimentos ativos: divisão por fases**

Total de procedimentos ativos: 46

Fase	Número de Procedimentos	%
Admissibilidade	19	41%
Sessões	23	50%
Acordo	4	9%

4

f) Deslind (motivos de encerramento):

Motivo do Encerramento	Número de Procedimentos	%
Acordo Total	8	27%
Quitação espontânea após envio à CPRAC	4	13%
Desistência no curso do procedimento (com acordo parcial)	2	7%
Desistência no curso do procedimento (sem acordo)	4	13%
Não aderiu ao procedimento (não comparecimento)	4	13%
Admissibilidade Negativa	5	17%
Outros	3	10%

g) O Tempo médio de tramitação dos procedimentos

Tempo médio de tramitação dos procedimentos**	187,5 dias***
---	---------------

**Foram contabilizados o tempo médio despendido nos procedimentos que já foram encerrados

*** Dias corridos

h) Valores transacionados

Especificação	RS
Valores transacionados pagos ao EMG	RS 821.262,87
Valores transacionados pagos pelo EMG	RS 3.375.783,01
Valores transacionados fora do caixa único pagos a terceiros	RS 4.600.000,00
TOTAL de valores transacionados	RS 8.797.045,88

i) Êxito CPRAC

Considerando o total de procedimentos ativos e encerrados até dezembro/2020 para cálculos percentuais

		%
Acordos Totais	10	7%
Acordos Parciais	5	13%
TOTAL	15	20%

Considerando o nº total de encerramentos, excluídos os procedimentos que foram encerrados pelos motivos "admissibilidade negativa" e "outros". É considerado como êxito a soma dos procedimentos encerrados com "Acordo total", "Quitação espontânea após envio à CPRAC" e "Desistência no curso do procedimento (com acordo parcial)".

	%
Taxa de Êxito CPRAC	63,6 %

III – o valor estimado gasto e poupado pelo Poder Público nos procedimentos, em comparação ao cenário de judicialização, esclarecida a metodologia utilizada para a estimativa;

Vide item "h". Necessário dados unificados e fornecimentos de valores dos setores especializados da Advocacia Geral do Estado sobre o cenário de judicialização para elaboração de comparativo adequado.




V – base de conhecimento sobre boas práticas de negociação, mediação e conciliação no âmbito da CPRAC.


Cartilha da CPRAC (anexo)


ANEXO B

14/03/2021 Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação
 CORONAVÍRUS (COVID-19) (HTTP://WWW.SAUDE.GOV.BR/CORONAVIRUS) ACESSO À INFORMAÇÃO (HTT

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à
 Informação (**../..//Principal.aspx**)

 **Fernando Xavier dos Santos**  (**../Login/Logout.aspx**)
Usuário
 Sua sessão expira em: 29:50 minutos 

Consultar Manifestação 

Teor 


Fale aqui
 A fim de instruir pesquisa de mestrado em administração pública sobre o tema de autocomposição de conflitos em órgãos de advocacia pública, sirvo-me do presente para solicitar o fornecimento de informações acerca da atuação da CCAF/AGU, nos últimos 10 dez anos (2011 a 2020), contendo os seguintes dados:

I – o número anual de procedimentos de conciliação ou mediação submetidos à CCAF, separados por classificação temática, por motivação de abertura, e pelo seu deslinde (com ou sem acordo);

II – o tempo médio de tramitação dos procedimentos, separados por fases, matéria e tempo total de duração;

III – o valor estimado gasto e poupado pelo Poder Público nos procedimentos, em comparação ao cenário de judicialização, esclarecida a metodologia utilizada para a estimativa;

Anexos Originais
 Não foram encontrados registros.

Manifestação 

<https://falabr.ogu.gov.br/publico/Manifestacao/DetailManifestacao.aspx> 1/4

14/03/2021

Faia BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Tipo de manifestação

Acesso à Informação

Número

01015.000234/2021-93

Esfera

Federal

Órgão destinatário

AGU – Advocacia-Geral da União

Serviço

-

Órgão de interesse

-

Assunto

Transparência

Subassunto**Tag**

-

Data de cadastro

20/01/2021

Prazo de atendimento

09/02/2021

Situação

Concluída

Registrado por

Fernando Xavier dos Santos

Modo de resposta

Pelo sistema (com avisos por email)

Canal de entrada

Internet



Respostas e históricos de ações

**Respostas**

Publicação	Tipo	Responsável	Decisão	Especificação da Decisão	Destin Recur
------------	------	-------------	---------	--------------------------	--------------

14/03/2021

Fala BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Publicação	Tipo	Responsável	Decisão	Especificação da Decisão	Destin Recur
03/02/2021 14:06	Resposta Conclusiva	SIC	Acesso Parcialmente Concedido	Parte da informação inexistente	CGU

Texto Prezado(a) Senhor(a),

A Ouvidoria da Advocacia-Geral da União (AGU) agradece o envio de informa que ela foi encaminhada à CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

A resposta do órgão/setor anteriormente mencionado encontra-se abaixo

"I - É possível conferir os quantitativos ano a ano de procedimentos inik solucionados e não solucionados pela atuação da Câmara, deste a si página da CCAF na internet, no seguinte endereço <https://br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/camara-de-conciliacao-e-arb-administracao-publica-federal/sobre>. Entretanto, não há nos noss separação por classificação temática e motivação de abertura.

Quanto aos itens II e III, não temos a informação da forma como re Ouvidoria."

Sendo o que havia para o momento, colocamo-nos ao seu permane encaminhamento de futuras demandas.

Atenciosamente,

Ouvidoria da AGU
Advocacia-Geral da União

Anexos

Histórico de ações

Data/Hora	Ação	Responsável	Informações Adicionais
-----------	------	-------------	------------------------

14/03/2021

Fala BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Data/Hora	Ação	Responsável	Informações Adicionais
20/01/2021 14:27	Cadastro	Fernando Xavier dos Santos	Registro dos dados da manifestação

Pág. << < 1 de 2 > >>

Qtd. Registros por Página:

Total de registros: 2

Encaminhamentos

Não foram encontrados registros.

Prorrogações

Não foram encontrados registros.

Respostas as pesquisas de satisfação

Não foram encontrados registros.

[🏠 Voltar à Página Inicial](#)[Responder Pesquisa](#)[Imprimir 🖨](#)[Voltar ao Topo ^](#)

13/03/2021 Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Publicação	Tipo	Responsável	Decisão	Especificação da Decisão	Destinatário Recurso 1º	Prazo para recorrer
31/01/2021 23:09	Resposta Concluída	SIC	Acesso Concedido	Resposta solicitude inserida no Fala.Br	CGU	11/03/2021

Texto Precado(a) Senhor(a),

A Ouvidoria da Advocacia-Geral da União (AGU) agradece o envio de sua mensagem e informa que ela foi encaminhada à CCAAF/CGU/AGU.

A resposta do órgão/autor anteriormente mencionado encontra-se abaixo reproduzida:

"(*) É possível conferir os quantitativos ano a ano de procedimentos iniciados, encerrados, solucionados e não solucionados pela atuação da Câmara, desde a sua implantação, na página da CCAAF no internet, no seguinte endereço: <https://www.gov.br/agu/pt-br/compartilhamento/advocacia-geral-da-uniao/camara-de-conciliacao-e-arbitragem-da-administracao-publica-federal/obras>. Não foram notificados questionamentos judiciais de acordo efetuados perante a CCAAF."

Sendo o que resta para o momento, colocando-o ao seu permanente dispor para o encaminhamento de futuras demandas.

Atenciosamente,

Ouvidoria da AGU
Advocacia-Geral da União

Anexos

Histórico de ações

Data/Hora	Ação	Responsável	Informações Adicionais
22/01/2021 16:37	Cadastro	Fernando Xavier dos Santos	Registro dos dados de manifestação

Pág. 1 de 2

Obt. Registros por Página: Ok

Total de registros: 2

Encaminhamentos
Não foram encontrados registros.

Promerções
Não foram encontrados registros.

Respostas às pesquisas de satisfação
Não foram encontrados registros.

[Voltar à Página Inicial](#) [Responder Pesquisa](#) [Imprimir](#)

[Voltar ao Topo](#)

<https://falabr.cgu.gov.br/publicos/Manifestacao/DetalheManifestacao.aspx> 2/2

ANEXO D

<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/camara-de-mediacao-e-de-conciliacao-publica-federal/sobre>

Advocacia-Geral da União

Buscar no Site

1276 Procedimentos Recebidos

964 Procedimentos Encerrados

311 Conflitos solucionados pela CCAF

653 Conflitos não solucionados pela CCAF

No painel abaixo, é possível conferir os quantitativos ano a ano de procedimentos iniciados, encerrados, solucionados e não solucionados pela atuação da Câmara.

Fonte de casos

- Selegionar tudo
- Monitor Antigo
- Monitor CCAF
- Monitor CLC

Monitor Antigo: Procedimentos encerrados até 2018

Histórico anual de Procedimentos Recebidos, Encerrados, Conflitos solucionados e não solucionados pela CCAF

Ano	Recebidos	Encerrados	Solucionados	Não Solucionados
2004	0	0	0	0
2005	0	0	0	0
2006	0	0	0	0
2007	31	19	15	1
2008	47	31	22	1
2009	75	87	39	22
2010	75	75	47	22
2011	83	72	58	25
2012	79	71	51	20
2013	79	71	57	15
2014	110	90	55	11
2015	110	74	50	11
2016	117	70	44	11
2017	144	116	38	24
2018	149	117	61	25
2019	117	86	2	23
2020	117	86	2	23

Encerrados com pendência de informação da data: 2

Conciliados: 90

Não Conciliados: 90

Compartilhe: f t