

**UNI-ANHANGUERA- CENTRO UNIVERSITÁRIO DE GOIÁS.
CURSO DE DIREITO.**

**SISTEMA MULTIPORTAS: REPERCUSSÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS
FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO
ADMINISTRATIVO**

FERNANDA ALEXANDRINO SILVA MACHADO

Goiânia
Maio/2019

FERNANDA ALEXANDRINO SILVA MACHADO

**SISTEMA MULTIPORTAS: REPERCUSSÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS
FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO
ADMINISTRATIVO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro Universitário de Goiás – Uni-ANHANGUERA, sob orientação da Professora Esp. Karla Vaz Fernandes, como requisito parcial para obtenção do bacharelado em Direito.

Goiânia
Maio/2019

FOLHA DE APROVAÇÃO

FERNANDA ALEXANDRINO SILVA MACHADO

SISTEMA MULTIPORTAS: REPERCUSSÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora como requisito parcial para obtenção do Bacharelado em Direito do Centro Universitário de Goiás – Uni-ANHANGUERA, defendido e aprovado em ____ de _____ de ____ pela banca examinadora constituída por:

Prof. Esp. Karla Vaz Fernandes

Orientadora

Prof. Ms. Évelyn Cintra Araújo

Membro

Dedico este trabalho a Deus e a toda minha família, em especial a minha mãe, Denise, e ao meu companheiro de vida, Itallo, que de forma especial me incentivaram e confiaram no meu potencial.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo a análise da inserção dos métodos alternativos de solução de conflitos na Administração Pública. Sucede-se que, o Código de Processo Civil de 2015 e a Lei de Mediação nº 13.140/2015, trouxeram de maneira expressa a Administração Pública como destinatária dos métodos autocompositivos. Nesse viés, o Sistema Multiportas passa a integrar a sistemática processual administrativa brasileira, viabilizando a utilização dos institutos da conciliação e da mediação no âmbito administrativo de maneira autônoma. Nesse sentido, diante da morosidade da prestação jurisdicional, a mediação e a conciliação têm sido reconhecidas como importantes vias de se obter a pacificação das lides administrativas de maneira eficaz e célere, sem necessitar do conflito ser levado à apreciação do Poder Judiciário. Assim, por meio da utilização do método dedutivo, poderão ser identificadas às características e peculiaridades de cada instituto, os obstáculos em sua inserção e os benefícios das mencionadas técnicas.

Palavras-chave: Sistema Multiportas. Conciliação. Mediação. Litigiosidade. Administração Pública.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ACESSO À JUSTIÇA	8
1.1 Da autotutela à tutela jurisdicional	8
1.2 A crise do sistema judiciário brasileiro e o fenômeno da hiperlitigiosidade	12
1.2.1 Os novos precedentes da Administração Pública face a Crise do Poder Judiciário	15
2 SOLUÇÕES DE CONTROVÉRSIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	18
2.1 Dos princípios que regem a Administração Pública	18
2.1.1 Da Supremacia do Interesse Público	18
2.1.2 Da Indisponibilidade do Interesse Público	20
2.1.3 Do Princípio da Eficiência Administrativa	21
2.2 Da cultura do litígio à cultura do consenso	23
2.3 Das inovações do Código de Processo Civil de 2015	24
2.3.1 Da institucionalização do Sistema Multiportas	27
2.3.1.1 Do processo de inserção dos Métodos Alternativos de solução de Litígios na Administração Pública	29
3 DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DOS INSTITUTOS AUTOCOMPOSITIVOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	32
3.1 Dos institutos da mediação e da conciliação na seara administrativa	33
3.1.1 Das definições e objetivos	33
3.1.2 Da institucionalização das Leis nº 13.105/2015 e Lei nº 13.140/2015	39
3.1.3 Dos procedimentos de direcionamento a escolha dos métodos	41
CONCLUSÃO	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46
DECLARAÇÃO E AUTORIZAÇÃO	

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento do presente trabalho tem por escopo a análise, de maneira minuciosa, acerca da inserção dos métodos alternativos de resolução de conflitos na seara administrativa, por meio da institucionalização do Sistema Multiportas, demonstrando a aplicação e alcance dos institutos da mediação e da conciliação na Administração Pública, além da apreciação das inovações, obstáculos, vantagens, fundamentos e medidas necessárias para a sua viabilização.

Desta forma, para cumprir com os objetivos propostos, o tema dessa monografia será desenvolvido em três capítulos.

No primeiro capítulo, realizar-se-á uma apreciação histórica acerca do desenvolvimento do acesso à justiça, de modo a demonstrar os mais diversos meios de solução de conflitos nas mais diversas etapas da história da humanidade. Será ainda abordado, sobre os óbices do acesso à distribuição da justiça, que desencadearam a necessidade de uma postura ativa do Estado, passando a deter de forma independente o monopólio da resolução das lides em busca da pacificação e harmonia social. Ademais, observar-se-á o desencadeamento do fenômeno da hiperlitigiosidade, em face de um modelo adjudicatório inapto a suportar o elevado número de demandas, inclusive administrativas, acarretando a denominada crise do sistema judiciário brasileiro, e a necessidade da adoção de um novo comportamento estatal.

No segundo capítulo, será aludido acerca dos princípios que norteiam os atos da Administração Pública, com enfoque especial a supremacia e indisponibilidade do interesse público, que poderão ser relativizados para preservar a aplicação de outros princípios, como a moralidade e eficiência administrativa. Não obstante, será elucidado acerca das inovações advindas com o Código de Processo Civil de 2015, de modo a enfatizar a implementação do Sistema Multiportas, que viabilizou a inserção dos métodos alternativos de resolução de litígios na Administração Pública, substituindo a cultura da sentença por uma cultura pacificadora.

E por fim, no terceiro capítulo, será definido os conceitos e objetivos dos métodos da mediação e da conciliação na seara administrativa, além dos procedimentos de direcionamento à escolha do método que melhor se adequa ao caso concreto. Ademais, realizar-se-á uma reflexão a respeito da institucionalização destes mecanismos e suas regulamentações, por meio da reforma da Lei nº 13.105/2015 e da edição da Lei nº 13.140/2015.

O método de abordagem utilizado nesta pesquisa foi o Dedutivo, o qual parte de leis gerais consideradas verdadeiras de forma prioritária, para situações particulares. Tal método aplicado neste trabalho busca destacar um problema, qual seja, os obstáculos na implantação dos métodos alternativos de solução de conflitos na seara administrativa, explicando e diferenciando os meios consensuais com enfoque a conciliação e mediação bem como indicar as medidas necessárias para a viabilização do consensualismo nos processos administrativos.

Quanto aos materiais, foi utilizado a pesquisa bibliográfica e documental, de modo a conhecer as diferentes contribuições científicas disponíveis sobre o tema, principalmente os conceitos abordados e os diferentes posicionamentos dos doutrinadores e juristas sob a aplicabilidade dos métodos consensuais na Administração Pública, bem como a coleta de dados em relação a documentos e escritos de fontes primárias e secundárias, a fim de aprofundar ao máximo a pesquisa.

Deste modo, o objetivo neste trabalho é esclarecer sobre como o controle de lides administrativas pelas vias consensuais se compatibilizam com a atual conjuntura do Direito Público, de forma normativa e axiológica, exigindo do Estado a adoção e um novo comportamento a adequar-se aos reflexos dos meios autocompositivos na Administração Pública.

1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ACESSO À JUSTIÇA

1.1 Da autotutela à tutela jurisdicional

Não é de hoje que a sociedade vem travando uma luta para se atingir um justo e efetivo acesso à justiça. Segundo Cappelletti e Garth (1988) o termo acesso à justiça é reconhecidamente de difícil definição.

Cabe, portanto, historicamente delimitar, que desde os primórdios das civilizações o ser humano tem a predisposição a agrupar-se em sociedade, e em consequência dessa inclinação social surgem diversos conflitos.

Diversas são as causas de origem dessas contendas, em especial, à disputa de pretensões, e como forma de solução dessas divergências, originam-se os meios de composição de conflitos.

Os conflitos nas diversas etapas da história foram solucionados pelos mais diversos meios. Antônio Cintra, Ada Grinover e Cândido Dinamarco (2014, p. 28) expõem de maneira sucinta as formas de eliminação de conflitos existentes na vida social:

A eliminação dos conflitos ocorrentes na vida em sociedade pode-se verificar por obra de um ou de ambos os sujeitos dos interesses conflitantes, ou por ato de terceiro. Na primeira hipótese, um dos sujeitos (ou cada um deles) consente no sacrifício total ou parcial do próprio interesse (autocomposição) ou impõe o sacrifício do interesse alheio (autodefesa ou autotutela). Na segunda hipótese, enquadram-se a defesa de terceiro, a conciliação, a mediação e o processo (estatal ou arbitral).

Nas sociedades primitivas, em consequência da inexistência de leis gerais ou abstratas, ou ainda, pela ausência de um estado soberano, a defesa dos interesses era realizada pelos próprios titulares do direito que se utilizavam dos próprios meios, até pelo uso da força, para satisfazer suas pretensões. Mecanismo este denominado pela doutrina como autotutela ou autodefesa.

Por sua vez, Petrônio Calmon (2008, p. 29), define que autotutela é uma solução de conflitos em que ocorre a imposição do sacrifício do interesse de umas das partes pela outra, sendo conduzida pela ameaça, uso da força, perspicácia ou esperteza, que acarretam no descontrole social e a prevalência da violência.

Cintra, Grinover e Dinamarco (2014, p. 39) resumem com clareza o desenvolvimento das formas de solução de disputas, através dos tempos, a começar pela instituição da autodefesa:

Nas fases primitivas da civilização dos povos, inexistia um estado suficientemente forte para superar os ímpetos individualistas dos homens e impor o direito acima da vontade dos particulares: por isso, não só inexistia um órgão estatal que, com soberania e autoridade, garantisse o cumprimento do direito, como ainda não havia sequer as leis [normas gerais e abstratas impostas pelo Estado aos particulares]. Assim, quem pretendesse alguma coisa que outrem o impedisse de obter haveria de, com sua própria força e na medida dela, tratar de conseguir, por si mesmo, a satisfação de sua pretensão.

A autotutela, portanto, se justificaria por duas razões, quais sejam, a impossibilidade de presença do Estado-juiz sempre que um direito esteja sendo violado ou esteja preste a sê-lo; e, pela ausência de confiança no desprendimento alheio, inspirador de uma possível autocomposição (GRINOVER; 2007).

Uma segunda forma de resolução de controvérsias a que se pode fazer referência nos sistemas primitivos é a autocomposição – objeto de pesquisa deste trabalho. Nesta, verifica-se a busca por uma solução mais racional dependendo do ajuste de vontade das partes em conflito. Nos dizeres de Grinover (2007, p.13) “além da autotutela, nos sistemas primitivos, existia a autocomposição, sistema pelo qual uma das partes em conflito, ou ambas, abriam mão do interesse ou de parte dele”.

Aos poucos, ante a fragilidade inerente à autotutela e à autocomposição em consonância com as evoluções da sociedade, os indivíduos face a atuação passiva do Estado e a parcialidade das soluções (parcial = por ato das próprias partes), perceberam os males deste sistema e cederam espaço para a solução realizada de forma mais imparcial, ainda que pudesse ocorrer de forma amigável, através da figura dos árbitros e dos pretores.

Contudo, mesmo diante de uma solução passiva proferida por um sujeito presumidamente imparcial, constatou-se que este modelo não apresentava respostas satisfatórias, visto que as partes se viam obrigadas a utilizar-se ainda da imposição de soluções até violentas para cumprimento do acordo, aumentando a animosidade entre os envolvidos e, principalmente, acarretando novos conflitos.

Neste momento, mesmo que de forma primitiva, surge o mecanismo arbitral:

Pouco a pouco, foram sendo procuradas soluções imparciais por decisão de terceiros, pessoas de confiança mútua das partes, que resolvessem seus conflitos. Surgiram assim os *árbitros*, sacerdotes ou anciãos, que agiam de acordo com a vontade dos deuses ou por conhecerem os costumes do grupo social integrado pelos interessados (GRINOVER; 2007, p. 13).

À época, embora considerassem o acesso à justiça um “direito natural”, acreditavam não necessitar de intervenção Estatal para sua efetivação e proteção. O Estado, portanto, permanecia inerte em relação aos litígios, sendo garantido unicamente o acesso formal à justiça àquele capaz de arcar com os custos da ação.

De acordo com a doutrina:

Quando o estado chamou para si o jus punitonis, ele o exerceu inicialmente mediante seus próprios critérios e decisões, sem a interposição de órgão ou pessoas imparciais independentes e desinteressadas. (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2014, p. 39).

Assim, diversos eram os óbices ao acesso à distribuição da justiça, seja pelos custos ou pelas condições pessoais de incapacidade ou despreparo das partes; dificuldade de proteção de certos interesses, tanto por sua conotação difusa na sociedade quanto por sua conotação diminuta se considerada individualmente; descontentamento pessoal e resistência a posições alheias (TARTUCE apud CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Em consequência da insatisfação social, a apreciação dos conflitos pelo Estado se fez necessário, de forma que o procedimento arbitral antes facultativo, no qual prevalecia à vontade das partes, passou a ser obrigatório, seguindo normas e procedimentos preestabelecidos pelo Estado.

O Estado então tomou para si a função de solucionar os conflitos, atuando de forma positiva, como estado soberano, passando a deter de forma independente o monopólio da resolução das lides em busca da pacificação e harmonia social. Surge assim, a jurisdição (do latim *juris dictio* – dizer o direito).

Nesse sentido, explica Theodoro Júnior (2009) que com o fortalecimento do Estado e com o aperfeiçoamento do verdadeiro Estado de Direito, a justiça privada, passa a ser substituída pela então conhecida Justiça Pública.

Nas palavras de Ovídio Baptista (2015, p.19):

A organização política da sociedade moderna determinou a progressiva supressão das formas de realização privada do direito, reservando ao Estado o monopólio da criação e aplicação do Direito [...]. O fenômeno do monopólio da jurisdição criou ao Estado o dever de prestar jurisdição e a seus súditos o direito [...] que se lhes preste justiça.

O acesso à justiça começa a ganhar maior visibilidade e o Estado, que vai ganhando aspectos cada vez mais democráticos, se vê pressionado a tomar medidas a respeito do assunto.

O exercício da atividade jurisdicional pelo Estado-juiz passa a realizar-se através de três noções fundamentais – jurisdição, processo e ação. Nesse sentido, Humberto Theodoro Júnior (2015) ressalta:

Em linhas gerais, a jurisdição caracteriza-se como o poder que toca ao Estado, entre suas atividades soberanas, de formular e fazer atuar praticamente a regra jurídica concreta que, por força do direito vigente, disciplina determinada situação jurídica conflituosa. O processo é o método, *i.e.*, o sistema de compor a lide em juízo mediante de uma relação jurídica vinculativa de direito público. Por fim, a ação é o direito público subjetivo abstrato, exercitável pela parte para exigir do Estado a obrigação da prestação jurisdicional.

No entanto, se por um lado, o Estado avoca para si a função tutelar jurisdicional, por outro lado, em matéria de direitos subjetivos, faculta ao interessado a tarefa de provocar a atividade estatal que, via de regra, permanece inerte, até que seja invocado para que se manifeste a respeito da pretensão (WAMBIER; 2007).

Esse dever Estatal de tutelar direitos, hoje conhecido como inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CF/88), foi o que, inicialmente, deu origem a discussão acerca do acesso à justiça no Brasil. Com ele, no entanto, não se confunde, tendo em vista que a simples garantia de prestação jurisdicional, por si só, não é o bastante para garantir o respeito aos direitos, sobretudo os direitos fundamentais.

Neste sentido, Luiz Guilherme Marinoni (2007, p.209), elucida:

O problema da efetividade do direito de ação, ainda que já fosse percebido no início do século XX, tornou-se mais nítido quando da consagração constitucional dos chamados —novos direitos, ocasião em que a imprescindibilidade de um real acesso à justiça se tornou ainda mais relevante. Como adverte Boaventura de Souza Santos, os novos direitos sociais e econômicos, caso ficassem destituídos de mecanismos que fizessem impor o seu respeito, assumiriam a configuração de meras declarações políticas, de conteúdo e função mistificadores. Por isso logo se percebeu que a administração da justiça civil e os procedimentos judiciais não mais poderiam ficar reduzidos a uma distância meramente técnica e socialmente neutra, devendo investigar-se as funções sociais por eles desempenhadas e, em especial, o modo como as opções técnicas no seu seio veiculavam opções a favor ou contra interesses sociais divergentes, ou mesmo antagônicos. O direito de ação passou a enfrentar um novo questionamento não apenas porque se percebeu que o exercício da ação poderia ser comprometido por obstáculos sociais e econômicos, mas também porque se tomou consciência de que os direitos voltados a garantir uma nova forma de sociedade, identificados nas Constituições modernas, apenas poderiam ser concretizados se garantido por um real – e não um ilusório – acesso à justiça.

De fato, o acesso à justiça antes visto apenas como um direito formal de propor ou contestar a ação, deve então ser compreendido como requisito fundamental de um sistema [...] moderno e igualitário, que tenha como objetivo garantir, e não apenas declarar os direitos de todos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

O cerne do acesso à justiça não é possibilitar que todos tenham o direito de acesso à corte, mas sim que a justiça seja realizada de forma a salvaguardar a imparcialidade das decisões e a igualdade efetiva entre as partes.

Portanto, para se atingir a Justiça e, por via de consequência, ocorrer a resolução dos litígios, não seria necessário, via de regra, a utilização do aparato jurisdicional estatal (CAPPELLETTI, 1994).

Surge assim, a necessidade de se pensar em um acesso mais amplificado, condizente com o direito material das partes, pois o mero direito ao processo não é capaz de suprir todas as lacunas da sociedade. Assim, o acesso à justiça deve ser visto como acesso ao Direito, e confundi-lo com o mero acesso ao Judiciário seria ir contra a essência da própria justiça.

Marinoni (1999, p.27) ao abordar o assunto leciona que:

O acesso à justiça, nada mais é que uma questão de cidadania, significa a garantia de acesso a um processo justo, a uma justiça imparcial; que não só possibilite a participação efetiva e adequada das partes no processo [...], mas que também permita a efetividade da tutela dos direitos, consideradas as diferentes posições sociais e as específicas situações do direito substancial. Acesso à justiça significa, ainda, acesso à informação e a [...] todos os meios alternativos de composição de Conflitos.

Por essa razão, o Estado deve, a fim de garantir a democracia e assegurar o exercício dos direitos individuais e coletivos, fornecer à sociedade todos os instrumentos necessários a assegurar que as pretensões da população, inclusive as de caráter administrativo, possam não apenas ser apreciadas, mas, principalmente, sejam solucionadas de forma justa, efetiva, tempestiva e adequada.

1.2 A crise do sistema judiciário brasileiro e o fenômeno da hiperlitigiosidade

Desde a consolidação dos Estados modernos, como visto no capítulo anterior, difundiu-se a crença de que o método mais adequado para a solução dos conflitos de interesses seria aquele oferecido pelo próprio Estado por meio da jurisdição e do processo judicial (SILVA, 2012).

O Poder Estatal, ao propiciar um acesso democrático [ou facilitado] aos órgãos jurisdicionais buscando garantir o direito subjetivo de ação, defrontou-se com um modelo adjudicatório inoperante, inapto a suportar o elevado número de demandas.

O certo seria que todos os conflitos fossem resolvidos de forma espontânea e que somente fossem levados ao Poder Judiciário, apenas questões de difícil compreensão e

importância, no entanto, diante de uma sociedade complexa, sobrecarregada de litígios, isso se torna quase impossível.

Tantas são as demandas, que o Poder Judiciário ao concentrar em si a atribuição de processar e julgar os mais diversos conflitos, inclusive aqueles concernentes às lides de natureza administrativa, atraiu para si encargo além de sua capacidade, ocasionado pelo fenômeno da hiperlitigiosidade. Fenômeno este, decorrente da formação de uma cultura estritamente litigiosa.

Neste diapasão, o doutrinador Kazuo Watanabe (2011, p.04) leciona que “a atual mentalidade brasileira é a cultura da sentença”, que traz como consequência, as tão conhecidas “taxas de congestionamento”.

Explica-se, em parte, tal fenômeno da hiperlitigiosidade pela cultura brasileira de gestão de conflitos que, diversas vezes, ignora a possibilidade de utilização de meios alternativos mais eficientes e menos desgastantes do que a via heterocompositiva estatal (MANCUSO, 2009).

Deste modo, em meio a uma cultura demasiadamente dependente de intervenção estatal, os órgãos jurisdicionais responsáveis pelas resoluções dos litígios, se deparam, muitas vezes, com situações inócuas e, de fácil resolução, que poderiam ser solucionadas por diversos meios alternativos ao Judiciário.

É de ser ressaltado que, os problemas do Poder Judiciário são históricos, e têm se agravado ao longo do tempo.

A concepção de Estado capaz de solucionar todas as lides que viessem a emergir na sociedade, não mais tem sido suficiente para atender, de forma eficaz, uma demanda processual cada vez maior.

Nos dizeres de Daniela Moraes (2014) a ineficácia judicial, sublinhada pela, então, predominância do raciocínio de subsunção e pelo insuficiente conceito de jurisdição, conduziu e desencadeou a denominada “crise de legitimidade do Poder Judiciário”.

Ante a tal situação, Ada Pellegrini Grinover (2013, p.02) lista como principais causas da referida crise:

A morosidade dos processos, seu custo, a burocratização na gestão processual, certa complicação procedimental; a mentalidade do juiz, que nem sempre lança mão dos poderes que os códigos lhe atribuem; a falta de informação e de orientação para os detentores de interesses em conflito; as deficiências do patrocínio gratuito, tudo leva à obstrução das vias de acesso à justiça e ao distanciamento entre o Judiciário e seus usuários.

Nesse contexto, observa-se que o Judiciário não é capaz de atender a uma enorme demanda judicial, seja por sua imensa morosidade, demonstrada pela quantidade de processos que aguardam uma decisão; seja pela crescente conflituosidade na sociedade, constatada pelo aumento no número de ajuizamento de ações; ou ainda, pela falta de estrutura física e pessoal capaz de atender a essa demanda.

E mais, neste mesmo sentido, José Luiz Bolzan de Moraes (2003) afirma que existem quatro crises da justiça. A primeira, conhecida como crise estrutural, está relacionada com a falta de infraestrutura de instalações, equipamentos e pessoas. Já a segunda, denominada crise objetiva ou pragmática, refere-se a questões de linguagem jurídico-formal, burocratização e lentidão dos processos, culminando no acúmulo de demandas. A terceira crise relaciona-se à necessidade de mudança de mentalidade dos operadores do direito e é chamada de crise subjetiva. Por fim, a crise paradigmática, diz respeito à inadequação do modelo jurisdicional para resolver determinados conflitos.

Em linhas gerais, a crescente demanda processual aliada a uma ineficaz prestação jurisdicional destaca-se como as maiores barreiras para a efetividade do acesso à justiça ideal.

Percebe-se então, o surgimento de uma insatisfação generalizada e um total descrédito por parte dos jurisdicionados perante o sistema judiciário brasileiro.

Portanto, atualmente já não se mostra mais eficaz o simples fato de se conseguir ingressar com uma demanda no Poder Judiciário, não sendo mais suficiente ter uma sentença em mãos. É necessário que, ao garantir que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” nos termos do artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, o Estado assegure a “garantia de acesso à ordem jurídica justa, de forma efetiva, tempestiva e adequada” (WATANABE, 2011).

Desse modo, o que se tem visto é o esgotamento da função regulamentar do Estado brasileiro, qual seja, a pacificação social, não apenas pelo fato de inúmeros fatores dificultarem o contato com o Judiciário, mas também em razão do próprio serviço não corresponder aos fins a que se destina.

Nesse contexto, a concepção de um acesso à ordem jurídica justa, de forma efetiva, tempestiva e adequada – fim da jurisdição - é, ainda uma distante realidade do provimento jurisdicional brasileiro.

1.2.1 Os novos precedentes da Administração Pública face a Crise do Poder Judiciário

Tomando-se em conta que um dos maiores litigantes, no âmbito da esfera jurisdicional, é a Fazenda Pública, perfaz-se pensar na necessidade de criação de métodos que visem a contenção do elevado volume de demandas de cunho administrativo levadas à apreciação do Poder Judiciário.

Neste sentido, posiciona-se Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1994, p.83):

Arelado à crise do Poder Judiciário, o acesso à justiça visto como movimento de reforma, assevera que a dinâmica dessa garantia constitucional visa examinar e buscar novos caminhos para superar as dificuldades e empecilhos que tornam o aparato de resolução das disputas inacessível.

Sob essa ótica, é importante salutar que o Poder Público, estrategicamente, utilize-se de alternativas voltadas à redução da litigiosidade, com o intuito não só de diminuir os elevados custos com a movimentação do aparato judicial, mas de atender o interesse público/privado, pois, em muitos casos, o acolhimento do pleito do administrado significa a realização concreta dos anseios da sociedade.

Resta evidente, que o Poder Judiciário não pode mais ser visto como o único centro plausível de resolução de conflitos, quando há a possibilidade de descentralização resolutive dos mais diversos impasses sociais.

Marcelo Veiga Franco (2015, p.260), faz importante observação quanto a existência de cultura de extrema litigiosidade judicial:

O modelo demandista demonstra que a decisão político-estatal de judicializar conflitos em excesso constitui uma política pública equivocada em termos de defesa do interesse público primário. É necessário superar – ou ao menos mitigar – a nossa tradição que faz com que a Fazenda Pública seja o maior *repeat player* e, portanto, quem mais contribui sistematicamente para a ineficiência da prestação jurisdicional estatal.

Neste sentido, a inclusão de soluções alternativas é de ser reconhecida, não apenas como possível meio voltado a desafogar o Poder Judiciário, mas também, como fonte auxiliar na celeridade processual – em especial no âmbito administrativo – por meio da construção de um novo cenário consensualista, voltado a satisfação de todos os envolvidos.

Assim, para fazer valer dessa premissa, diversos conceitos tradicionais do Direito Administrativo necessitam passar por um processo de reformulação, estabelecendo uma fronteira mais flexível, com vistas a alcançar uma maior eficiência na consecução dos objetivos constitucionais.

Torna-se inadmissível, frente à realidade jurídica hodierna, admitir a proteção indiscriminada aos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público – que serão elucidados no correr do capítulo seguinte -, a qual não estejam alinhados com os direitos e garantias fundamentais, nos termos do que propõe Marçal Justen Filho (2014, p.160):

A solução do prestígio ao interesse público é tão perigosa para a democracia quanto todas as fórmulas semelhantes [...]. Bem por isso, todos os regimes democráticos vão mais além da fórmula da supremacia e indisponibilidade do interesse público. Esse é um pressuposto norteador das escolhas, mas há critérios de outra natureza que se impõem como parâmetro de controle das decisões administrativas.

Deste modo, as transformações de conteúdo e dos princípios do regime jurídico administrativo, coadunam com as mudanças econômicas, sociais e estatais que impõem o surgimento de novas concepções acerca da Administração Pública (DIAS, 2016).

Constata-se, portanto, que para se solucionar um conflito, não seria necessária, a utilização do aparato jurisdicional estatal, em todos os casos, tendo em vista que em determinados tipos de controvérsias, envolvendo algumas áreas, interesses, autores e relações, a solução considerada normal – resultado de um processo judicial -, pode não ser apropriada ou suficiente, devendo, portanto, se buscar meios alternativos ao juízo ordinário e usual (CAPPELLETTI, 1994).

Diferentemente da estrutura de poder observada nos processos judiciais, eminentemente autocrática, a posição consensualista a ser adotada pela Administração Pública permite que, através da comunicação, todos possam dialogar, em igualdade de condições, ampliando-se o acesso à justiça e fortalecendo os processos de cidadania.

Segundo os apontamentos de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988), estas alterações no aparelho estatal, trazem um enfoque que preconiza o envolvimento do Estado no acesso à justiça, utilizando-se de políticas públicas que incentivem a consensualidade, pois, nas mais diversas vezes, a defesa do interesse público está, justamente, na proteção do interesse do particular.

Essa nova concepção de Administração Pública, dialógica, tem como protagonista o cidadão, que nada mais é, do que a razão de ser do aparato estatal. Neste sentido é a lição de Eidt (2015, p.70):

A concepção de uma Administração Pública que dialoga com o cidadão, o qual é, ao fim e ao cabo, a razão de ser de todo o aparato do Estado, está bem clara [...]. A possibilidade deste diálogo, por óbvio, não se compatibiliza com a pré-definição de que há uma supremacia dos interesses do Estado sobre aqueles pretendidos pelo indivíduo, sobretudo porque não são poucas as vezes em que o agir estatal (ou não agir) viola direitos fundamentais. Um poder público que se utiliza da morosidade do judiciário para se esquivar do cumprimento de suas obrigações é postura que não se

compatibiliza com a Constituição nem com as normas fundantes do processo civil contemporâneo e expressamente previstas na novel legislação (consensualidade, celeridade, colaboração e promoção da dignidade da pessoa humana).

Desse modo, o aparato jurisdicional abre espaço para novas possibilidades e, com a adoção de um novo comportamento estatal, espera-se desafogar os tribunais, depois de décadas de opção pela litigância massiva.

Com efeito, estando devidamente demonstrado a insuficiência jurisdicional estatal em atender as demandas envolvendo o Poder Público tanto na questão de celeridade quanto a aspectos técnicos, inicia-se sucessivas reformas processuais tendo como norte a busca por lídimos instrumentos de redução do impacto da massiva litigância judicial, que correspondam a métodos mais adequados às diversas controvérsias que compõem o contencioso administrativo.

A Administração Pública passa então a ter capacidade de prevenir e resolver problemas, sem necessariamente levá-los a apreciação do Poder Judiciário.

Nesse sentido, os esforços devem se conjugar entre cidadão e Administração Pública, com vistas a caminhar na direção da estruturação da legislação e dos meios para sua real implementação.

E mais, o estímulo ao consenso é passo necessário para que estes mecanismos saiam do campo meramente normativo e passe a fazer parte da rotina administrativa.

Diante desse contexto, buscar-se-á no próximo capítulo analisar a implementação e desenvolvimento das soluções de controvérsias no âmbito administrativo, considerando as mudanças à princípios que regem a Administração Pública e a alteração cultural do litígio ao consensualismo.

2 SOLUÇÕES DE CONTROVÉRSIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 Dos princípios que regem a Administração Pública

Os princípios representam os pilares de sustentação do nosso ordenamento, as bases para a interpretação e aplicabilidade das normas. Servem como orientação, a fim de que os institutos sejam interpretados e postos em prática da maneira mais adequada.

Sempre se pensou que a Administração Pública, em face da supremacia do interesse público e de sua suposta indisponibilidade, não pudesse valer-se dos meios alternativos de solução de conflitos.

Assim, os princípios que regem a Administração Pública – e as suas regras próprias, desestimulavam o investimento nos métodos consensuais de resolução de conflitos, acarretando a judicialização de suas contendas, em virtude da inexistência de um “plano de ação de enfrentamento de ações judiciais” por parte do Estado.

Perfez-se assim necessário, como promessa de superação da hiperlitigiosidade, uma análise profunda acerca dos princípios norteadores da Administração Pública, no sentido de reformular conceitos tradicionais do Direito Administrativo, estabelecendo uma fronteira mais flexível e uma interdisciplinaridade maior com institutos privados, com vistas a alcançar uma maior eficiência dos objetivos constitucionais.

2.1.1 Da Supremacia do Interesse Público

A expressão “interesse público” é fundamental no Direito Administrativo, sendo a base para atos e medidas administrativas. Porém, conceituá-la não é tarefa fácil, pois existem expressões semelhantes, como se tivessem o mesmo significado, como interesse coletivo e interesse geral (POSSETTI, 2010).

O princípio da supremacia do interesse público, também é denominado pela doutrina como princípio da finalidade pública (DI PIETRO, 2006), por meio do qual o Estado amplia suas atividades para a satisfação de interesses coletivos (WEINMANN, 2010).

É de ser ressaltado que antes do advento da Constituição Federal de 1988, o referido instituto era considerado como absoluto, limitando o exercício dos direitos individuais em razão do interesse da sociedade, o que acabou, por diversas vezes, restringindo a liberdade dos indivíduos (BONFIM, 2011).

O princípio da supremacia do interesse público não está diretamente presente em toda e qualquer atuação da Administração Pública, limitando-se, sobretudo, aos atos em que ela manifesta poder de império, denominados atos de império. Estes são impostos coercitivamente ao administrado pela Administração Pública, criando unilateralmente para ele obrigações, ou restringindo ou condicionando o exercício de direitos ou de atividades privadas. Em outras palavras, são os atos que originam relações jurídicas entre o particular e o Estado caracterizadas pela verticalidade, pela desigualdade jurídica (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

Entretanto, este princípio, inspirado no Direito Administrativo clássico francês e construído pela doutrina jurídica brasileira em meados do século XIX, considerado um dos mais importantes do Direito Público, entrou em crise (LIMA, 2009).

Ao estabelecer a superioridade em relação ao interesse privado, esta teoria revela uma feição formalística, pois quando é necessário resolver uma situação se revela insuficiente. Esta teoria também tem um traço característico, que é o positivismo, ou seja, é inoperacional nas situações de contradições de princípios. Deve-se observar que não informa apenas a produção dos atos administrativos, mas também dos judiciais e legislativos (LIMA, 2009).

Com a nova ordem constitucional, o referido princípio ganha nova roupagem e se torna centro de importantes debates a fim de se realizar um reexame de suas características a se tornarem compatíveis com o Estado Democrático de Direito, que abrange a autonomia pública e privada dos indivíduos.

Assim, o protenso dogma da supremacia do interesse público sofreu desfiguração ontológica, tendo em conta que, diante das perspectivas do Estado Democrático de Direito – fundado em pilares dirigidos à adoção de critérios de ponderação -, passou-se a admitir sua relativização (BINENBOJM, 2014).

Portanto, perfaz-se inadmissível, frente à realidade jurídica hodierna, admitir a alegação de proteção indiscriminada ao interesse público, a qual não esteja alinhada com os direitos e garantias fundamentais, nos termos do que leciona Marçal Justen Filho (2014, p.160):

A solução do prestígio ao interesse público é tão perigosa para a democracia quanto todas as fórmulas semelhantes adotadas em regimes totalitários (o espírito do povo alemão ou o interesse do povo soviético). Bem por isso, todos os regimes democráticos vão mais além da fórmula da supremacia e indisponibilidade do interesse público. Esse é um pressuposto norteador das escolhas, mas há critérios de outra natureza que se impõem como parâmetro de controle das decisões administrativas.

Certo é que, de acordo com uma visão zetética do próprio Direito Administrativo, não mais é possível defender a pura e irrestrita supremacia do interesse público, tendo em vista que nas mais diversas vezes, a defesa do interesse público está, justamente, na proteção do interesse particular, como já abordado no capítulo anterior.

Assim, a verticalização das relações entre o particular e o Poder Público, com o objetivo de fazer prevalecer, a todo instante, o *ius imperium* estatal, cede então espaço a um contexto no qual a Administração Pública, diante de algumas circunstâncias, assemelha-se ao particular, estabelecendo uma relação de foro de horizontalidade.

Portanto, a supremacia do interesse público conferida à Administração não mais pode ser vislumbrada de acordo com ótica dogmática, mas sim com vista à visão remodeladora, que prevê a flexibilização deste instituto.

Fala-se em ponderação de interesses para substituir o pensamento de supremacia do interesse público. Há quem defenda o princípio da razoabilidade, ou então proporcionalidade, para substituí-lo.

Ressalta-se, por fim que, a revisão desta teoria com um viés mais pluralista e de mais respeito aos direitos fundamentais, podendo ter um novo enunciado: princípio do interesse público (LIMA, 2009).

2.1.2 Da Indisponibilidade do Interesse Público

É imprescindível, antes de mais nada, destacar que ao abordar sobre o princípio da indisponibilidade do interesse público, estamos diante de um princípio implícito, também conhecido pela doutrina como supraprincípio ou superprincípio, porque dele se procedem outros princípios que regem a Administração Pública.

Portanto, deste princípio derivam todas as sujeições administrativas – limitações e restrições impostas à Administração com o intuito de evitar que ela atue de forma lesiva aos interesses públicos ou de modo ofensivo aos direitos fundamentais dos administrados.

A indisponibilidade do interesse público apresenta-se como medida do princípio da supremacia do interesse público, estando diretamente presente em toda e qualquer atuação da Administração Pública.

Assim, a Administração deve seguir a “vontade da lei”. Nesse sentido, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2011) afirmam que, toda atuação administrativa deve atender ao estabelecido em lei, único instrumento hábil a determinar o que seja interesse público.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2004), na Administração Pública, não há liberdade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.

Em razão deste princípio “são vedados ao administrador quaisquer atos que impliquem renúncia a direitos do Poder Público ou que injustificadamente onerem a sociedade” (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

Os princípios da supremacia do interesse público e o da indisponibilidade do interesse público, embora basilares do direito administrativo, podem ser relativizados para preservar a aplicação de outros princípios, como a moralidade e a eficiência.

Com base nisso, o STF já firmou entendimento sobre a possibilidade de a Administração realizar acordos ou transações, relativizando, assim, a aplicação do princípio da indisponibilidade do interesse público (e também da legalidade), sobremaneira quando o acordo seja a maneira mais eficaz de beneficiar a coletividade (RE 253.885/MG).

2.1.3 Do Princípio da Eficiência Administrativa

O princípio da eficiência foi introduzido de modo explícito na Constituição Federal por intermédio da Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, integrando o rol de princípios a reger as atividades da Administração Pública.

É de ser ressaltado que o referido princípio já encontrava-se, mesmo antes do advento da mencionada Emenda, de maneira implícita, a compor os deveres do administrador público, devendo atuar com presteza, perfeição e rendimento funcional.

Nesse sentido, o doutrinador Meirelles (2004, p.94), explana:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Após a promulgação da referida emenda constitucional, o *caput* do art. 37 passou a ter a seguinte redação: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Portanto, com vistas a melhor elucidar sobre a mencionada reforma, Dora Maria de Oliveira Ramos (2001, p.138), esclarece sobre a aplicação do princípio da eficiência a Administração Pública, *in verbis*:

A eficiência pretendida pelo texto constitucional (art. 37, *caput*) não se esgota na adoção pelo Poder Público de procedimentos formalmente corretos. A sociedade aspira a que a Administração adote os métodos mais apropriados, dentro de avançados padrões técnicos. O administrador não será responsabilizado se o resultado não for o esperado, mas apenas se não diligenciou para que a Administração adotasse todos os procedimentos ao seu alcance para obter o melhor intento. O que se exige é que a Administração trabalhe com qualidade, opere de forma a colocar à disposição da sociedade os avanços tecnológicos próprios da modernidade, esteja voltada para o atendimento satisfatório das necessidades do todo coletivo. A correção dos métodos será determinante na obtenção dos melhores resultados.

E mais, Moraes (2001, p.32) conclui que:

O princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta a seus agentes a persuasão do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum.

Assim, para se atingir o fim público deve então o administrador praticar os atos concernentes às funções administrativas de modo a não afastar o interesse público, obtendo os melhores resultados, satisfazendo não só o interesse da própria Administração Pública, como também, os interesses dos usuários dos serviços públicos.

Dessa forma, a eficiência funcional deve ser considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do exercente do cargo ou da função, como a perfeição e adequação do trabalho e a sua adequação técnica aos fins visados pela Administração. Assim, a verificação da eficiência atinge os aspectos quantitativos e qualitativos do serviço para aquilatar seu rendimento efetivo, do seu custo operacional, e da sua real utilidade para os administrados e para a Administração (MEIRELLES, 2002).

Portanto, o princípio da eficiência administrativa – o mais moderno princípio da função administrativa -, não mais se contenta em ser desempenhada apenas com base na

legalidade dos atos, exigindo resultados positivos e satisfatórios a fim de atender as necessidades dos administrados.

Neste diapasão, diversos autores trazem importantes definições acerca da eficiência na Administração Pública:

[...] a eficiência administrativa se obtêm pelo melhor emprego dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais) para melhor satisfazer às necessidades coletivas num regime de igualdade dos usuários. Logo, o princípio da eficiência administrativa consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade com razoável rapidez [...] e em condições econômicas de igualdade dos consumidores (SILVA, 2008, p. 671-672).

Ademais, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005) esclarece que o princípio da eficiência administrativa apresenta dois aspectos, quais sejam, o princípio pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o objetivo de alcançar melhores resultados na prestação do serviço público.

Assim, toda ação do Estado deve dirigir-se a um fim público, de modo que os atos do administrador atinjam por completo a finalidade pública, em consonância os direitos individuais dos administrados.

2.2 Da cultura do litígio à cultura do consenso

Com a monopolização da jurisdição pelo Estado, incumbiu-se a este o poder de disponibilizar o acesso à justiça a todos os jurisdicionados, os quais em raras exceções pode valer-se do exercício da autotutela, como analisado em linhas pretéritas.

Acontece, todavia, que, com o decurso do tempo, constatou-se a ineficácia do poder estatal em relação à atuação jurisdicional, evidenciando uma excessiva duração dos processos, alto custo, e a burocracia procedimental, abalando a efetividade dos princípios norteadores das atividades administrativas.

O fenômeno da hiperlitigiosidade, explica-se, em parte, pela cultura brasileira de gestão de conflitos que, diversas vezes, ignora a possibilidade de utilização de meios alternativos mais eficientes e menos desgastantes do que a via heterocompositiva estatal (MANCURSO, 2009).

Ante a tal situação, questiona-se a eficácia do sistema jurisdicional como meio principal de solução de conflitos.

Como promessa de superação da hiperlitigiosidade e com vistas a garantir a eficiência das atividades administrativas, os juristas necessitaram realizar uma mudança de pensamento, vejamos:

Os juristas precisam, agora, reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais; 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 um 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. Eles precisam, conseqüentemente, ampliar sua pesquisa para mais além dos tribunais e utilizar métodos de análise da sociologia, da política, da psicologia e da economia, e ademais, aprender através de outras culturas. O “acesso” não é apenas um direito social fundamental crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística (CAPPELLETTI, 1988, p.12/13).

Essa mudança de pensamento por parte de juristas, doutrinadores, administradores públicos e até dos próprios administrados, permitem se que deixem de lado os mecanismos opressivos estabelecidos pelo denominado Estado Democrático de Direito, para que se possa pensar em um verdadeiro Estado Democrático de Justiça, pautado na valorização da composição entre as partes nas resoluções dos conflitos.

Antônio Cintra, Ada Grinover e Candido Rangel Dinamarco (2011) destacam que vem amadurecendo a consciência de que o que importa é pacificar, o que torna irrelevante o fato de essa pacificação ser realizada pelo Estado ou por outros meios.

Percebe-se, portanto, que é necessário substituir a chamada cultura da sentença por uma cultura pacificadora, na qual a autocomposição tem papel fundamental. Contudo, essa mudança de mentalidade ocorrerá gradativamente, de modo que cada vez mais a autocomposição ganha destaque no âmbito jurídico.

Nesse diapasão, atualmente inúmeras tentativas vêm sendo empregadas com o propósito de amenizar, ou até sanar, a crise pela qual atravessa o Poder Judiciário, e conseqüentemente, a Administração Pública, como será abordado adiante.

2.3 Das inovações do Código de Processo Civil de 2015

De plano, cumpre salientar que a Administração Pública sofreu mudanças orgânicas profundas com a chamada reforma administrativa conduzida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, conforme abordado anteriormente.

Contudo, verifica-se outra mudança orgânica administrativa mais acentuada com a chamada reforma do Poder Judiciário, editada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, e com as chamadas micro reformas subsequentes.

Tais reformas processuais desencadearam a inserção de diversos dispositivos e institutos no Código de Processo Civil que procuraram otimizar o Poder Judiciário e que, por consequência, refletiu em inúmeros procedimentos administrativos.

Ademais, com a instituição do Código de Processo Civil de 2015, reforçou-se o movimento de busca por meios alternativos de resolução de conflitos – também denominado *alternative dispute resolution*.

Pode-se averiguar que o Código de Processo Civil vai muito além de uma reforma localizada, tendo em vista a renovação de muitos institutos do sistema processual, buscando, portanto, efetividade, celeridade e segurança jurídica, além da maximização do acesso à justiça e atendimento às expectativas sociais (MEIRELLES; MARQUES, s.d).

Não obstante, o ordenamento jurídico brasileiro, antes mesmo das novas linhas diretiva do Código Processual Civil de 2015, a Administração Pública se valia de meios alternativos de resolução de disputas, tal como a arbitragem, nos moldes do que dispunha o artigo 11, III, da Lei nº 11.079/2004, mesmo que de maneira comedida.

De maneira sucinta, cumpre elucidar que a arbitragem corresponde à “técnica de solução de conflitos mediante a qual os conflitantes buscam em uma terceira pessoa, de sua confiança, a solução amigável e ‘imparcial’ [...] do litígio” (DIDIER JR, 2016, p. 171). Desta forma, representa um método heterocompositivo de se resolver litígios, na medida em que o terceiro, escolhido pelas partes, proferirá a decisão sobre o conflito posto, com força de sentença judicial, sem, no entanto, haver qualquer interferência do Estado (CARMONA, 2009).

A nova legislação processual consignou a missão ao Estado de promover a solução de forma consensual das lides, através de um modelo participativo, incitando todos os sujeitos processuais, inclusive a Administração Pública, a pensar sob a ótica, em especial, da conciliação e da mediação, com fito a apaziguar os mais diversos entraves sociais.

Assim, o Código de Processo Civil de 2015 passa a consagrar também a construção de um diálogo entre as partes por meio do princípio da cooperação processual, que impõe deveres e obrigações recíprocas, decorrentes do devido processo legal, do contraditório e da boa-fé (OTTONI, 2016).

Ainda neste diapasão, Roberto Antônio Dários Malaquias (2016, p. 439) explica:

A ótica processual civil deve se voltar para a utilização de métodos alternativos na solução extrajudicial dos conflitos emergentes no convívio social e incentivar o uso de opções mais econômicas e rápidas na solução dos litígios sob a diretriz da celeridade e efetividade [...].

Nesse passo, o Código de Processo Civil de 2015 em conjunto com a Lei de Mediação - que será elucidada no próximo capítulo, propuseram uma guinada no paradigma de resolução de litígios envolvendo o Poder Público, estabelecendo medidas com o intuito de desjudicializar questões que podem ser solucionadas previamente, reduzindo-se os custos e o tempo de efetivação de direitos constitucionais.

Desta forma, o Código de Processo Civil em vigor e a Lei 13.140/15 passam a fazer referência expressa à utilização da conciliação e da mediação pela Administração Pública.

Na prática isso significa uma mudança quanto a forma de encarar os litígios, mediante a composição como regra na fase pré-processual e processual. Rompendo, também, com a cultura do conflito entre as partes e favorecendo uma nova concepção em relação a cooperação e duração razoável do processo para os casos em que há possibilidade de utilização das formas consensuais de solução de conflitos com vistas a satisfação de interesses de forma justa e efetiva (SOBRINHO, s.d).

Portanto, o modelo tradicional de solução de conflitos heterocompositivo estatal deve exsurgir como medida excepcional, tendo em vista os meios alternativos apresentarem-se menos custosos e mais eficazes, quando comparados com o aparato procedimental judicial.

Nesses termos, surge uma nova concepção de Administração Pública, dialógica, que passa a ver o cidadão como protagonista do aparato estatal:

A concepção de uma Administração Pública que dialoga com o cidadão, o qual é, ao fim e ao cabo, a razão de ser de todo o aparato do Estado, está bem clara na redação do novo código processual. A possibilidade deste diálogo, por óbvio, não se compatibiliza com a pré-definição de que há uma supremacia dos interesses do Estado sobre aqueles pretendidos pelo indivíduo, sobretudo porque não são poucas as vezes em que o agir estatal (ou não agir) viola direitos fundamentais. Um poder público que se utiliza da morosidade do judiciário para se esquivar do cumprimento de suas obrigações é postura que não se compatibiliza com a Constituição nem com as normas fundantes do processo civil contemporâneo e expressamente previstas na novel legislação (consensualidade, celeridade, colaboração e promoção da dignidade da pessoa humana). (EIDT, 2015, p. 70).

Percebe-se, por consequência, que há um movimento, sem risco de regressão, vocacionado a diversificar as formas de solução de conflitos que diuturnamente aportam ao Poder Judiciário.

Tal fase do acesso à justiça busca demonstrar, portanto, que a justiça não se realiza somente por meio da jurisdição, sendo necessária a aplicação de medidas que vão além de uma reforma processual.

Assim, da conjugação dos dispositivos constantes no Código de Processo Civil de 2015 e na Lei de Mediação, não resta dúvidas de que a Administração Pública está incluída como destinatária dos métodos consensuais de resolução de conflitos.

2.3.1 Da institucionalização do Sistema Multiportas

Antecedentemente as alterações processuais decorrentes da reforma do Código de Processo Civil de 2015 e o advento da Lei nº 13.140/2015, o Conselho Nacional de Justiça, em sua Resolução nº 125/2010, absorveu as lições hauridas pelo renomado professor Frank Sander (CRESPO, 2010), da Universidade de Harvard, para configurar um Sistema inovador de direcionamento de processos aos mais adequados métodos de resolução de conflitos.

Desta forma, surge o Sistema Multiportas, com a possibilidade de adequar cada caso concreto ao melhor meio de solução de conflito, por via, disponibilizando várias formas de solução de litígios ao verificar qual seria a “porta” mais adequada ao caso concreto.

Neste sentido, Francisco José Cahali (2013, p.53), explica:

Consolida-se no Brasil, então, com a Res. 125/2010 a implantação do chamado Sistema Multiportas, sistema pelo qual o Estado coloca à disposição da sociedade alternativas variadas para se buscar a solução mais adequada de controvérsias, especialmente valorizados os mecanismos de pacificação (meios consensuais), e não mais restrita a oferta ao processo clássico de decisão imposta pela sentença judicial. Cada uma das opções (mediação, conciliação, orientação, a própria ação judicial contenciosa etc.), representa uma “porta”, a ser utilizada de acordo com a conveniência do interessado, na perspectiva de se ter a maneira mais apropriada de administração e resolução do conflito.

A execução dessa ideia, no entanto, não é tão simples, pois na prática, decidir qual a “porta” é a mais apropriada pode se tornar uma tarefa muito complicada.

Nesse diapasão, seguindo o sistema norte-americano, o encaminhamento para a “porta” ideal deverá ser precedido de um questionário, que procurará identificar, entre outras coisas: se o conflito tem vários focos ou somente um, se ele envolve interesse público, se a relação entre as partes é continuada e quanto as partes pretendem gastar financeiramente com a resolução da questão (LORENCINI, 2012).

Assim, os métodos disponibilizados a catalisar o término dos conflitos passam a não se restringir somente ao contencioso judicial.

A proposta é garantir a celeridade utilizando-se do sistema multiportas e do princípio da adequação. Cada conflito será direcionado para o instrumento mais apropriado para tratá-

lo, podendo possibilitar a construção ou a apresentação de uma resposta satisfatória dentro de um prazo razoável (BARBOSA, 2003).

Desta forma, o Sistema Multiportas prestigia o princípio processual da adaptabilidade do procedimento que, de acordo com Cândido Dinamarco (2000), potencializa a celeridade e eficiência do curso processual.

Tal como trabalhado em linhas pretéritas, o sistema processual brasileiro passa então a prestigiar os mecanismos alternativos de solução de controvérsias e a estabelecer o dever de todos os aplicadores do direito estimularem a utilização da mediação e da conciliação, além de outros métodos de solução de conflitos, oferecendo amplo espaço para as formas consensuais, institutos pelos quais as próprias partes, com o auxílio de um terceiro, poderão buscar uma solução mutuamente aceitável, dando assim, maior celeridade aos processos e permitindo a solução dos conflitos que originaram a demanda (DIAS; FARIA, s.d).

A institucionalização, por sua vez, do modelo multiportas, não atendeu tão somente aos reclamos da crise de eficiência do Poder Judiciário.

O sistema tem por intuito a finalidade de pacificação social e a técnica de incentivar a participação dos envolvidos, estímulo ao diálogo e a construção de uma solução apropriada.

Deste modo, para se atingir a tão almejada pacificação social pelo Estado, o conflito deve ser bem administrado, para que a causa originária da disputa seja totalmente tratada, evitando-se, posteriormente, a geração de novas demandas.

Neste viés, a Administração Pública, com influência das alterações decorrentes da reforma do Poder Judiciário, passa a utilizar-se do Sistema Multiportas, onde cada controvérsia será resolvida em sua completude, com o instrumento mais adequado.

O Poder Público toma para si a administração do conflito que consiste na escolha e implementação de estratégias mais apropriadas para se lidar com cada tipo de conflito.

Assim, a Administração Pública passa a definir os métodos que serão cedidos de acordo com as particularidades de cada conflito, com enfoque especial aos métodos autocompositivos, na resolução das lides administrativas.

Portanto, a institucionalização deste sistema na seara administrativa e as repercussões de sua positivação no sistema processual por meio do Código de Processo Civil e da Lei de Mediação, podem permitir a construção de uma nova mentalidade de redução da litigiosidade e judicialização.

2.3.1.1 Do processo de inserção dos Métodos Alternativos de Solução de Litígios na Administração Pública

Em face da análise dos pontos positivos e da extrema importância de se incluir ferramentas autocompositivas no sistema processual e de se inserir o modelo multiportas na Administração Pública, é importante se atentar às diversas etapas destes procedimentos para se evitar um possível desvirtuamento como consequência dessas mudanças.

Segundo Luciana Moessa de Souza (2016), a primeira etapa para se avaliar se um caso é de resolução consensual de conflitos na Administração Pública é a análise do risco. A autora defende que deve ser realizado um exame abrangente dos argumentos fáticos e jurídicos apresentados pelas partes ao questionarem um determinado ato ou direito. Se a algum deles assistir razão, a medida mais econômica, em razão da legalidade, é atender o pleito, com o reconhecimento total ou parcial da procedência do pedido. Contudo, não tendo a causa fundamento fático e/ou jurídico, a alternativa será contestar a ação, protegendo-se o interesse público primário e secundário. Quando se verificar que existe algum grau de probabilidade de que o autor tenha razão, mas não exista certeza fática e/ou jurídica, aí existe espaço, segundo a autora, para a utilização da resolução consensual de conflitos.

Deste modo, para viabilizar esse caminho, porém, é desejável que existam parâmetros prévios contidos em normas legais ou administrativas, que estipulem os critérios necessários para a celebração de acordos, que definam as autoridades encarregadas de realizar a análise de risco e as hipóteses em que se autorize o acordo em cada caso. Sugere-se que tais decisões sejam “tomadas de forma colegiada com a participação de pessoas ligadas à área jurídica, bem como à área técnica afetada” (SOUZA, 2016, p. 216/217).

Assim, é importante salutar que a Administração pública, estrategicamente, utilize-se de alternativas voltadas à redução da litigiosidade, com o fito não só de minorar os elevados gastos com o aparato judicial, mas principalmente de atender o interesse público, pois, em diversos tipos de demandas, o acolhimento do pleito do administrado significa a realização dos anseios coletivos.

Deste modo, tende-se, a utilizar os recursos da Administração Pública com observância do princípio constitucional norteador de toda e qualquer atividade do Estado – princípio da eficiência, já abordado em linhas pretéritas.

Portanto, o regime jurídico da Administração Pública não pode se tornar entrave para que os conflitos que envolvam o Poder Público sejam resolvidos por meio do consenso.

Em muitos casos, a autocomposição pode ser a solução mais apropriada, com enfoque as contendas que possam desencadear a paralisação de serviços públicos ou prejuízos ao aparato estatal.

Neste sentido, Daniel Neves Amorim Assumpção (2016, p.575) elucida que: “verifica-se que a opção do legislador foi beneficiar a solução consensual e privilegiar a presunção em favor dos mecanismos autocompositivos”.

Ademais, outro desafio imposto ao Poder Público, diz respeito aos mediadores que irão atuar na autocomposição, quando o conflito envolver órgãos e entidades da Administração Pública. As opiniões se divergem a respeito do assunto. Alguns doutrinadores acreditam que o Poder Público deveria contar com o quadro próprio de mediadores – entende-se também os conciliadores -, formado por servidores públicos. Para outros, seria mais viável um quadro de facilitadores capacitados a que o Poder Público pudesse recorrer. Neste caso, seria necessário definir de onde se originariam os recursos para custear os serviços de mediação/conciliação prestados quando o mediador/conciliador não seja servidor remunerado pelos cofres públicos para tal fim, bem como pagar por eventuais estudos técnicos (SOUZA, 2016).

Assim, o acesso à justiça passa por um aperfeiçoamento em seu significado – denotando muito mais uma solução qualificada da disputa do que a simples interposição de uma ação (EIDT, 2015).

Desta forma, tendo perpassado pela dogmática processualista que envolve o processo consensual, bem como tendo enfrentado os postulados constitucionais basilares que regem o Direito Administrativo, vê-se que é possível se dizer que a possibilidade de utilização de métodos consensuais pela Administração Pública atualmente é relativamente pacífica. Entretanto, há que se observar, além das próprias limitações subjetivas e objetivas, que as relações envolvendo o Poder Público não são geridas pelo direito privado, de modo que para as vias alternativas serem consideradas legais, é necessário que seja obedecido também o regime jurídico de Direito Público.

Ademais, convém romper, em definitivo, com a visão deturpada de que a questão da Justiça está sujeita apenas a um dos Poderes de Estado. A Administração Pública passa a ter capacidade de prevenir e resolver problemas, sem necessariamente levá-los ao Poder Judiciário.

Convém agora, diante destes novos dispositivos inseridos no ordenamento pátrio, compreender de forma minuciosa os institutos autocompositivos a fazerem parte da sistemática processual administrativa.

3 DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DOS INSTITUTOS AUTOCOMPOSITIVOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como exposto remotamente, a partir do momento em que os povos passam a se organizar social e politicamente e a formar regimes próximos do que hoje se denomina de Estado, este se imiscuiu na esfera privada, proibindo, em regra, a autotutela e reservando para si o poder e o dever de tutelar os direitos, com o intuito de obter a harmonia e a paz social (TARTUCE, 2016).

Por conseguinte, o Estado tornou-se detentor do mister de solucionar e prevenir os conflitos surgidos em seu território, dando origem à jurisdição estatal, instituto pelo qual o Estado se torna juiz e “substitui os titulares dos interesses conflitantes para de modo imparcial, pacificar a relação social, com justiça” (TUPINAMBÁ, 2014, p. 34).

Ante a presença do Estado na resolução dos conflitos, as partes litigantes, para verem suas contendas solucionadas – incluindo as de cunho administrativo -, passaram a socorrer-se ao Poder Judiciário.

Ocorre que, ao longo do tempo, o modelo tradicional de jurisdição estatal apresentou sérios problemas, porquanto seus mecanismos mostraram-se insuficientes para o efetivo acesso à justiça, pois, o processo ordinário não solucionava eficazmente os interesses das partes e da sociedade (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

O excesso de procedimentos fez do processo judicial um instrumento burocrático, lento, cheio de minúcias e recursos, fazendo com que sua tramitação durasse anos e o conflito ficasse sem resposta por todo esse período.

A Administração Pública, sendo uma das maiores litigantes judiciais, encontrou-se na mesma situação. Suas demandas levadas ao Poder Judiciário para resolução se protraíam ao longo do tempo, prejudicando tanto o interesse público quanto da parte litigante.

Neste contexto, verificados desacertos provenientes das respostas entregues pelo modelo tradicional de jurisdição, bem como seus problemas estruturais, o sistema administrativo passa a incorporar e a desenvolver procedimentos alternativos, com o fito de aperfeiçoar a entrega jurisdicional.

Esses métodos alternativos de solução de conflitos – MASC, mundialmente conhecidos por *Alternatives Dispute Resolution* – ADR, hoje se apresentam como

instrumentos incorporados ao leque de possibilidades disponibilizados as partes na resolução de seus litígios sem ficarem adstritas à jurisdição estatal.

3.1 Dos institutos da mediação e da conciliação na seara administrativa

Com fulcro em permitir que as soluções dos conflitos pudessem ocorrer fora do âmbito judicial, a autocomposição das partes surge como modalidade de solução de conflitos, utilizando-se de técnicas integrativas e dialógicas, atuando como instrumento capaz de restabelecer a comunicação entre as partes e a solução pacífica de suas controvérsias.

Deste modo, não se afigura mais eficaz a mera postulação judicial da lide. Neste diapasão, vem à tona a mediação e conciliação de conflitos, capaz de restabelecer o diálogo e a convivência harmônica entre as partes – assim como com a Administração Pública, sendo de suma importância a elucidação das definições, características e objetivos como serão apresentados no tópico seguinte.

3.1.1 Das definições e objetivos

A prática da mediação como forma de resolução de conflitos é utilizada desde a antiguidade, e sua existência remonta aos idos de 3000 A.C. (CACHAPUZ, 2003).

Possuindo então antecedentes tão antigos quanto a história da humanidade – enquanto possibilidade de composição justa de controvérsia -, há quem entenda tratar-se de uma qualidade intrínseca do ser humano (CARVALHAL, 2009).

Portanto, a mediação como solução alternativa de conflitos, é um procedimento que faz parte de diversas culturas, tendo sua aplicação bem antes do monopólio da jurisdição Estatal.

Neste diapasão, o sociólogo político Christopher Moore (1998, p. 32/33), destaca a inserção do instituto em algumas sociedades:

As culturas islâmicas também têm longa tradição de mediação. Em muitas sociedades pastoris tradicionais do Oriente Médio, os problemas eram frequentemente resolvidos através de uma reunião comunitária dos idosos, em que os participantes discutiam, debatiam, deliberavam e mediavam para resolver questões tribais e intertribais críticas e conflituais. Nas áreas urbanas, o costume local (*'urf*) tornou-se codificado em uma lei *shari'a*, que era aplicada e interpretada por intermediários especializados, os *quadis*. Estes oficiais exerciam não apenas funções

judiciais, mas também de mediação. [...] o hinduísmo e o budismo, e as regiões que eles influenciaram, tem uma longa história de mediação. As aldeias hindus da Índia têm empregado tradicionalmente o sistema *de panchayat*, em que um grupo de cinco membros tanto media quanto arbitra as disputas [..].

No Brasil, a mediação surgiu em meados de 1824 – decorrente das Ordenações Filipinas – positivando-se inicialmente no direito brasileiro por meio da Constituição Política do Império do Brasil de 1824, que dispunha a possibilidade de as partes nomearem seus árbitros/mediadores.

Ademais, é mister salientar que na legislação brasileira, a mediação teve sua importância reconhecida com a reforma do Código de Processo Civil de 1994. O Projeto de Lei nº 4.827/98, funcionou como marco inicial para estabelecer a definição de mediação e, expressivamente a partir de 2003, o debate se ampliou acerca da utilização de meios alternativos para solução de conflitos.

Neste sentido, a mediação passa a ser definida como:

[...] técnica não-adversarial de resolução de conflitos, por intermédio da qual duas ou mais pessoas (físicas, jurídicas, públicas, etc) recorrem a um especialista neutro, capacitado, que realiza reuniões conjuntas e/ou separadas, com o intuito de estimulá-las a obter uma solução consensual e satisfatória, salvaguardando o bom relacionamento entre elas (BRAGA NETO, 1999, p. 93).

E mais,

[...] em outras palavras, a mediação é a intervenção de um terceiro imparcial e neutro, sem qualquer poder de decisão, para ajudar os envolvidos em um conflito a alcançar voluntariamente uma solução mutuamente aceitável. A mediação se faz mediante um procedimento voluntário e confidencial, estabelecido em método próprio, informal, porém coordenado. (CALMON, 2008, p. 119)

Tal fato demonstra que o mediador não precisa, necessariamente, ser um profissional da área jurídica, porquanto tal tarefa exige-lhe uma visão mais ampla do problema objeto da lide. Nessa linha de pensamento, Pereira e Máximo (2016, p. 242), explica que “a função do mediador é alcançada não pelo acordo em si, mas por trazer à tona as reais causas do conflito, por meio do diálogo respeitoso, possibilitando a consciência e solução da questão, sem qualquer obrigação de resultado”.

Portanto, o mediador necessita de aptidões para atuar na resolução do conflito, como estar apto a, superando as resistências pessoais e os obstáculos decorrentes do antagonismo de posições, restabelecer a comunicação entre as partes. Cabe a ele o papel de facilitador do diálogo, para que, por meio deste, as partes possam voltar a protagonizar a condução de seus rumos de forma não competitiva (TARTUCE, 2008).

Nesta senda, Ademir Buitoni (2008, p. 53) pondera:

O mediador, diferentemente do juiz, não dá sentença; diferentemente do árbitro, não decide; diferentemente do conciliador, não sugere soluções para o conflito. O mediador fica no meio, não está nem de um lado nem de outro, não adere a nenhuma das partes. [...] não é apenas o lado objetivo do conflito que é analisado na mediação, mas também, e, sobretudo, o lado subjetivo. Essa é uma das bases da mediação: trabalhar a subjetividade do conflito, o lado oculto que todo conflito apresenta, o não dito, o que se esconde no conteúdo latente do conflito, que muitas vezes é diferente do conteúdo manifesto do conflito. Ir além da lógica formal, pois não é possível abordar um processo de mediação por meio de conceitos empíricos, empregando a linguagem da racionalidade lógica.

Desta forma, a não obtenção de acordo entre as partes não significa que a mediação fracassou, pois, o fato de as partes se proporem a conversar e ter a comunicação restabelecida já indica que o procedimento foi exitoso.

Em resumo, a eficácia dos métodos autocompositivos não está relacionada a quantidade de acordos celebrados, pois as demais finalidades independem da construção do consenso e são tão importantes quanto.

Nesse sentido, pelo princípio da não competitividade entende-se que não há uma parte vencedora, elas estão interessadas na resolução do conflito, ambas cedem parte de seus interesses para que haja uma solução interessante a todos.

O interesse, na verdade, é em harmonizar as partes, fazer com que cooperem para que ambas quedem satisfeitas. As partes não se definem como autor ou réu e sim como pessoas interessadas em resolver de forma cooperativa, pacífica e amigável o conflito (SILVA; ARAÚJO, 2016).

Assim, a mediação de conflitos consiste em um procedimento que permite que os reais interessados possam se entender através do diálogo, sendo um procedimento que oferece àqueles que estão vivenciando um conflito, a possibilidade de encontrarem, juntos, uma solução para o conflito. Dessa forma o mediador, portanto, não pode sugerir soluções para o conflito.

Coloiácovo (1999) aponta como principais características a voluntariedade, a confidencialidade, a flexibilidade e a participação ativa. A primeira característica se refere a livre escolha das partes em relação à forma e continuidade do processo de mediação, bem como na indicação e aceitação do mediador. Já a confidencialidade, diz respeito, a vedação do conhecimento pelas partes das informações desvendadas pelo mediador, estando tais informações acobertadas pelo manto do sigilo profissional.

Ainda de acordo com mesmo doutrinador, a terceira característica, no que tange a flexibilidade, refere-se a ampla liberdade que possui o mediador em encaminhar o

procedimento da mediação, guiando-se por sua experiência e pelas peculiaridades do caso concreto e das partes, respeitando os princípios básico do procedimento mediatório.

Ademais, a participação ativa, segundo Coloiácovo (1999), relaciona-se ao empoderamento das partes, isto é, a capacidade das partes em solucionar seus próprios conflitos, sem incumbir tal responsabilidade ao mediador. E mais, podem ser incluídos como traços característicos da mediação a oralidade, a menor conflituosidade e a participação de um terceiro imparcial.

Isto posto, o objetivo principal da mediação é a resolução do conflito. No entanto, esse não é seu único objetivo, existem outros três importantes objetivos da mediação, quais sejam, a prevenção dos conflitos, a inclusão social e a paz social (SALES, 2003).

Por esse ângulo, cumpre salientar as colocações feitas por Azevedo (2002) no que tange aos objetivos da mediação em: redução dos conflitos, facilitação da comunicação, identificação dos pontos principais da discussão, melhorar a utilização do sistema legal, e por fim, alcançar um acordo escrito das questões discutidas.

Em linhas gerais, a mediação tem por objetivo, atingir a satisfação das partes envolvidas, buscando o seu interesse e observando as suas necessidades essenciais (BRAGA NETO, 2007).

Além do mais, para Warat (1999) a mediação tenta recuperar o respeito e o reconhecimento da integridade e privacidade do outro, e busca ainda a reconstrução do conflito com vistas a superar as divergências entre as partes. Colares (2005) complementa que na mediação, o conflito é abordado e tratado de uma maneira construtiva e não como algo prejudicial.

Outra modalidade de resolução consensual de conflitos é a conciliação, presente em nosso ordenamento desde 1824, por meio de uma norma que impunha a obrigatoriedade da tentativa de conciliação, sendo posteriormente tratada pelo Decreto n. 737 de 1850 – primeiro Código Processual brasileiro -, mas que, todavia, não foram estímulos suficientes para a sua utilização (BACELLAR, 2016).

Todavia, as vias consensuais, na sociedade pós-industrial, têm tomado diretrizes mais ativas, que, por conseguinte, vem construindo uma cultura de estímulo a conciliação.

Assim, atualmente, a Lei n. 13.140/2015 – Código de Processo Civil, passa a regulamentar em seu artigo 3º, a necessidade de os atores de o processo estimularem a conciliação.

Neste diapasão, a doutrinadora Valeria Feroli Lagrasta (2016, p.229), ressalta:

A conciliação, como mecanismo de solução de conflitos, é a atividade desenvolvida por um terceiro facilitador, que domina a escuta, para incentivar, facilitar e auxiliar as partes a se autocomporem, adotando metodologia que permite a apresentação de proposições às mesmas, visando a obtenção de um acordo. É um método autocompositivo, pois apesar da presença de um terceiro, este apenas atua como facilitador e condutor do processo de composição, não detendo o poder de decisão.

No mesmo sentido, Luiz Antunes Caetano (2002, p. 17) conceitua a conciliação como “meio ou modo de acordo do conflito entre as partes adversas, desavindas em seus interesses ou direitos, pela atuação de um terceiro. A conciliação também é um dos modos alternativos de solução extrajudicial de conflitos.

Desta forma, a conciliação não é outra coisa senão uma forma de resolução de disputa na relação de interesses gerida por um conciliador acometido de autoridade ou apontado pelas partes, a quem cabe aproximá-las, dominar as negociações, aconselhar e estabelecer propostas, apontar vantagens e desvantagens, cujo objetivo é excluir o conflito, formalizando um acordo judicial ou extrajudicial (CRUZ; SILVA, 2015).

Assim, o papel do conciliador é mais ativo se comparado ao do mediador, porquanto aquele poderá sugerir para as partes as possíveis soluções para a situação posta. Ao conciliador cabe-lhe sugerir, interferir, aconselhar e direcionar as partes.

Deste modo, o conciliador tem como uma de suas principais funções, promover o acordo entre as partes, então o conciliador deve atuar de forma que venha a facilitar o diálogo entre as partes.

Outrossim, pode-se afirmar que tal processo de resolução de conflito de forma pacífica garante diversos ganhos aos envolvidos, tais como, financeiro, emocional, tempo de tramitação, efetividade no cumprimento da decisão construída pelas próprias partes.

E mais, o autor Fredie Didier Junior (2015, p. 273) acrescenta que a conciliação:

[...] não é apenas um meio eficaz e econômico de solução dos litígios: trata-se de importante instrumento de desenvolvimento da cidadania, em que os interessados passam a ser protagonistas da construção da decisão que regula a situação conflituosa.

Ademais, a conciliação pode revestir-se de aspectos pré-processuais ou processuais, a depender do momento em que se concretiza. Na primeira, a conciliação é realizada antes da instauração do processo, já a segunda se dá quando há um processo em curso.

Pedro Calmon (2013, p. 136) explica que:

Considera-se conciliação pré-processual aquela que se desenvolve sem que haja processo em curso [...]. Trata-se da hipótese em que é criado um setor de conciliação para propiciar aos envolvidos no conflito um mecanismo que proporcione a obtenção do acordo e, por consequência, que seja evitado o custoso e burocrático processo judicial. Denomina-se pré-processual porque o processo será instaurado

posteriormente exclusivamente para homologação do acordo obtido ou, para a solução heterocompositiva, caso não se logre êxito na obtenção do acordo. [...] a conciliação processual ocorre concomitantemente ao processo. Pode ser levada a efeito [...] por um conciliador. A primeira faz parte do procedimento e encontra-se prevista em diversos dispositivos da legislação processual brasileira, constantemente atualizado, que sugere a conciliação em todas as fases do processo.

Desta forma, na seara processual civil brasileira, a conciliação é tratada como fase do processo tendente a extinguí-lo com ou sem resolução do mérito. Sendo de relevante importância essa diferenciação, tendo em vista que uma vez concretizada a conciliação no curso do processo acarreta a imediata extinção deste.

Nesta vereda, a conciliação busca um acordo, opinando o conciliador sobre o caso, enquanto na mediação, o mediador leva as partes à comunicação, facilitando um diálogo para que possam resolver seu conflito. O mediador não segure soluções, mas encaminha às partes à solução consensual.

Assim, a conciliação e a mediação são atividades semelhantes, cuja implantação de órgãos com funções distintas, surgiram com o objetivo de desafogar o Judiciário, cujo resultado satisfaz as partes pela obtenção de solução muito mais rápida que na Justiça comum. O “acesso à justiça” consubstancia a finalidade do sistema jurídico Estatal, sistema esse que deve ser acessível a todos devendo produzir resultado individual e socialmente justos, havendo vantagens tanto para as partes quanto para o sistema jurisdicional, quando o litígio é resolvido sem necessidade de julgamento (CAPPELETTI; GARTH, 1988).

Portanto, segundo Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco (2014, p. 47):

A mediação assemelha-se à conciliação: os interessados utilizam a intermediação de um terceiro, particular, para chegarem à pacificação de seu conflito. Distingue-se dela somente porque a conciliação busca sobretudo o acordo entre as partes, enquanto a mediação trabalha o conflito, surgindo o acordo como mera consequência. Trata-se mais de uma diferença de método, mas o resultado acaba sendo o mesmo.

No entanto, é importante definir as distinções existentes entre a conciliação e a mediação de forma minuciosa. Há determinados prismas distintivos entre estes institutos, sendo eles, a natureza da relação, a finalidade e a forma de atuação do terceiro.

No que tange a natureza da relação, a conciliação é indicada em relações circunstanciais, isto é, composta de um único vínculo, enquanto a mediação por sua vez é mais adequada as relações multiplexas, onde busca-se a preservação das relações entre as partes.

Em relação a finalidade, a conciliação, tem o condão de estimular a prática de acordos, por outro lado, a mediação visa desvendar os verdadeiros interesses escondidos nas posições assumidas pelas partes, bem como a restauração da comunicação entre elas.

A atuação do terceiro na conciliação assume uma função mais ativa, podendo inclusive sugerir soluções para o conflito, enquanto na mediação, o terceiro atua apenas facilitando o diálogo entre as partes, de forma que elas próprias cheguem a solução do conflito.

Portanto, cada instituto é dotado de suas peculiaridades, devendo cada método ser utilizado de maneira cautelosa, no intuito de transformar o processo jurisdicional estatal de resolução de disputas em um processo construtivo. Mecanismos onde as partes possam, de forma eficiente, tratar suas questões e interesses a ponto de permitir o restabelecimento dos vínculos entre as partes.

3.1.2 Da institucionalização das Leis nº 13.105/2015 e Lei nº 13.140/2015

A despeito da importância da mediação e conciliação para atualizar, otimizar e melhorar o sistema processual de resolução dos conflitos, o modo como o Código de Processo Civil – Lei 13.140/2015 e a Lei de Mediação – Lei n. 13.105/2015 abordam o tema, suscita algumas considerações.

De início, cumpre esclarecer que a regulamentação das formas consensuais de conflitos no Brasil foi resultado, em especial, da necessidade do Estado em criar um sistema processual mais próximo dos indivíduos, com a preocupação em dar um tratamento mais adequado aos litígios, de forma a resolvê-los em sua completude.

Assim, o Código de Processo Civil, ainda em linhas expositivas dos motivos de sua reforma, destacou a importância deste processo propiciar à sociedade, efetivamente, a satisfação, reconhecimento e realização dos direitos violados ou ameaçados.

Como explana Bianchi, Garcez e Maia (2017, p. 48), com a apresentação do novo Código de Processo Civil em 2015: “pode-se identificar a preocupação do legislador com os institutos da mediação e conciliação.”

Deste modo, tal como o Código de Processo Civil, a Lei de Mediação também possui a finalidade de regulamentar a mediação como instrumento de resolução de controvérsias

entre os particulares, alargando sua aplicação para os casos em que envolva a Administração Pública.

A par disso, a Lei de Mediação foi organizada em três capítulos, onde se denota a grande preocupação em, no capítulo 1º tratar das regras gerais, princípios, mediadores e procedimento, apresentando o instituto e finalidades, oferecendo uma estrutura básica para a sedimentação e realização do processo mediativo; no 2º sobre a mediação como mecanismo de resolução de disputa envolvendo a Administração Pública e; o 3º acerca das disposições finais (BRAGA NETO, 2015).

Ademais, cumpre salientar, que no 1º capítulo, há uma similitude com o tratamento dado pelo Código de Processo Civil, na medida em que foram previstos princípios e o procedimento semelhante.

A grande inovação da Lei de Mediação foi disposta no 2º capítulo, ao incluir a mediação como mecanismo de resolução de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público. Separando, com isso, a mediação a ser realizada entre os particulares e a Administração Pública.

Desta forma, em linhas gerais, o código processual brasileiro e a Lei de Mediação, positivaram as formas autocompositivas como instrumento apto para resolver as lides que afligem a sociedade, alargando o rol de institutos disponíveis aos cidadãos para a solução dos problemas, preocupando-se em construir uma sistemática processual adequada, que responda de modo efetivo e justo. Lembrando-se sempre, no respeito ao regramento dos meios autocompositivos constantes nas leis ora mencionadas.

Sem dúvida, os meios alternativos de resolução de conflitos, especificamente, a mediação e a conciliação, previstas no Código de processo Civil e na Lei de Mediação, certamente serão causas para amadurecimento do ordenamento jurídico e da sociedade, retirando-se a idéia de litigiosidade extrema e dependência do Judiciário. Contudo, cumpre alertar que este é um processo gradativo e lento, por isso deve ser introduzido na mentalidade dos cidadãos, construindo uma ampla campanha de educação da população (VINCENZI; REZENDE, 2016).

Portanto, a institucionalização e propagação da mediação devem ser impulsionadas, não só como meio de desafogar o Poder Judiciário, mas sim, visando à construção de um novo cenário processual, voltado a satisfação de todos os envolvidos, estimulando o consenso e diálogo como principal instrumento de acesso a uma ordem jurídica efetivamente justa.

3.1.3 Dos procedimentos de direcionamento a escolha dos métodos

Em linhas gerais, a primeira preocupação com a institucionalização dos meios autocompositivos é transformá-los em uma justiça que não seja voltada a tratar dos conflitos de menor importância e repercussão, no qual o Poder Judiciário seja responsável pelas demandas consideradas “mais importantes” (GABBAY, 2011).

Assim, o direcionamento dos conflitos pelo órgão competente, deve ser realizado separando os casos não pelo grau de importância, mas sim por suas características, pelo objeto do litígio e interesses, respeitando o princípio da adequação, como já elucidado em linhas anteriores.

Por tais razões, a filtragem das demandas não deve ser realizada com base em grau de relevância ou repercussão. Devendo ser concebida sob o prisma da satisfação, onde cada caso será direcionado para o instrumento mais apropriado para solução do conflito, satisfazendo os interesses dos envolvidos.

Desta forma, um dos desafios impostos à Administração será o de regulamentar quais as causas serão encaminhadas para a autocomposição.

Fernanda Tartuce (2015) esclarece ser muito importante o filtro adequado das causas pelos gestores do conflito, que, após a sua análise, encaminharão, para o mecanismo ideal, de acordo com suas peculiaridades.

A saber, nesse sentido, os indivíduos ocupantes de cargos e funções na seara pública são os responsáveis por operacionalizar as normas autocompositivas no plano administrativo. Assim, nas palavras de Coelho e Lúcio (2011, p.20):

Faz-se importante notar que os órgãos e as instituições públicas existem e são estruturados por pessoas, por mais que estejam imbuídas dos atributos de gestão de impessoalidade e eficiência, findam por levar para esses ambientes toda a sua história e a sua composição subjetiva. Com efeito, são eles os condutores de todo o processo de instalação do conflito e, por conseguinte, de sua solução. Cabe, então, analisar o procedimento de solução das querelas, preconizando que a mediação seria uma forma útil e promissora de solução dessas questões.

Por esse ângulo, cumpre salientar mais uma vez as colocações feitas por Luciana Moessa de Souza (2016) acerca da análise de risco, avaliando-se se um caso é de resolução consensual de conflitos. De acordo com a autora, deve ser realizado um exame abrangente dos argumentos fáticos e jurídicos apresentados por cada cidadão, empresa ou entidade, ao questionarem determinado ato ou direito.

Assim, para viabilizar esse caminho, é desejável que existam parâmetros prévios contidos em normas legais ou administrativas, que estipulem os critérios necessários para a celebração da conciliação ou mediação.

CONCLUSÃO

Com a instituição do Estado Democrático de Direito, o Estado reservou para si a responsabilidade à prestação jurisdicional na resolução dos conflitos, de forma a substituir a justiça privada, também conhecida como autotutela, pela atuação positiva estatal.

Por sua vez, ao concentrar em si a atribuição de processar e julgar os conflitos das mais diversas naturezas, inclusive os de cunho administrativo, o Poder Judiciário atraiu para si encargo além de sua capacidade. Assim, os números exorbitantes de demandas levadas a sua apreciação, são reflexos da formação de uma cultura estritamente litigiosa, conhecida doutrinariamente como fenômeno da hiperlitigiosidade.

Frente à crise enfrentada, ao Poder Judiciário, não lhe restou alternativa senão a reforma de seu sistema processual. Tal reforma, refletiu diretamente na Administração Pública, tomando-se em conta que um dos maiores litigantes, no âmbito da esfera jurisdicional, é a Fazenda Pública.

Inicia-se, portanto, a busca por alternativas voltadas à redução da massiva litigância judicial, de modo a conter o elevado volume de demandas de cunho administrativo levadas à apreciação do Poder Judiciário, como também fornecer á sociedade instrumentos adequados à resolução de suas pretensões.

Ademais, sempre se pensou que a Administração Pública, em face de sua supremacia e indisponibilidade, não pudesse valer-se dos meios alternativos de solução de conflito.

No entanto, em virtude dos reflexos da crise do sistema jurisdicional, a Administração Pública sofreu uma relativização de seus conceitos e princípios tradicionais, de maneira a estabelecer uma fronteira mais flexível, com vistas a garantir a eficiência das atividades administrativas.

Com a reforma do Código de Processo Civil em 2015 e o advento da Lei de Mediação, há regulamentação de maneira expressa, no que tange à possibilidade de utilização dos meios alternativos de solução de conflitos pela Administração Pública, que de maneira comedida, já utilizava-se da arbitragem.

Assim, a inclusão de novos caminhos à Administração Pública, por meio da institucionalização do Sistema Multiportas, advindo com a Resolução nº 125/2010, configura-se como verdadeiro acesso à justiça, considerando que, as lides serão solucionadas pelo

método que melhor se adequar a sua natureza e peculiaridades. De modo que, os métodos de resoluções de conflitos não mais estarão limitados ao contencioso judicial, restando evidente uma virada cultural da litigiosidade a consensualidade.

Nesta conjuntura, é importante que a Administração Pública, estrategicamente, utilize-se de alternativas voltas à redução da litigiosidade, com o fito não só de minorar o elevado contingente de demandas levadas ao aparato judicial, mas principalmente em atender o interesse público.

Acredita-se, portanto, no surgimento de novas concepções acerca da Administração Pública, que passa a ter autonomia sem resolver conflitos, se necessariamente levá-los ao Poder Judiciário.

Neste sentido, a conciliação e a mediação passam a integrar o sistema processual administrativo brasileiro, como meios consensuais de resolução de litígios, proporcionando uma maior agilidade, celeridade e eficácia das lides administração.

Assim, a mediação pode ser conceituada como instrumento processual pelo qual, um terceiro imparcial, auxilia as partes e estimula-as a identificar e desenvolver suas próprias soluções por meio de um consenso, sem, no entanto, possuir qualquer poder decisório. Caracteriza-se, portanto, como atividade exercida com o intuito de facilitar a comunicação entre os litigantes.

Por outro lado, a conciliação, que muito se assemelha-se com a mediação, diferencia-se perante a atuação do terceiro imparcial, que utilizando-se deste mecanismo de solução de controvérsias, poderá adotar condutas com vistas a influenciar a resolução final do conflito. Percebe-se, portanto, que o papel desempenhado pelo conciliador é mais proativo no que tange a atuação do mediador, tendo em vista que poderá elaborar propostas á solucionar o litígio.

Desta forma, a Administração Pública deverá regulamentar quais as demandas serão direcionadas para a autocomposição, de maneira a analisar não o seu grau de importância, mas sim suas particularidade, em respeito ao princípio da adequação.

Ademais, o estímulo ao consenso é passo necessário para que estes mecanismos saiam do campo meramente normativo e passem a fazer parte da rotina administrativa.

Deste modo, mesmo com todos os impasses a respeito da implantação dos métodos alternativos consensuais de resolução de conflitos na Administração Pública, pode-se afirmar que estes instrumentos são de suma importância para a otimização da sistemática processual atual. De forma que, seus aspectos positivos, como a redução da litigância judicial, a entrega

rápida e efetiva da resolução, se sobrepõe a qualquer óbice em sua implementação. Assim, é necessária a valorização da conciliação e da mediação, que representam medidas alternativas eficazes para a realização da justiça, de modo que o Poder Público deve estimular a cada dia a sua real utilização.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 185/186.

AZEVEDO, A. G. de. **Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p.43.

BACELLAR, R. P. **Saberes do Direito. Mediação e Arbitragem**. São Paulo: Saraiva, 2016, v. 53. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547208554/cfi/25!/4/4@0.00:0.00>. Acesso em 20 jan 2019.

BARBOSA, I. M. Fórum de múltiplas portas: uma proposta de aprimoramento processual. In: AZEVEDO, André Gomma de (Org.). **Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação**. v. 2. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2003. p. 243-262. Disponível em:
<<https://direitoachadonasarjeta.files.wordpress.com/2008/11/estudos-em-arb-med-e-neg.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2019.

BONFIM, N. B. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. 2011.124f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em:<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-18102012-141510/pt-br.php>>. Acesso em: 06 dez. 2018.

BRAGA NETO, A. **Aspectos relevantes sobre mediação de conflitos**. Revista de Arbitragem e Mediação. São Paulo, ano 4, n.15, p.85-101, out./dez, 2007.

_____. **Marco Legal da Mediação – Lei no 13.140/2015 – Comentários Iniciais à Luz da Prática Brasileira**. In: Revista de Arbitragem e Mediação, São Paulo, ano 12, n. 47, p. 262, out./dez. 2015. Editora Revista dos Tribunais

_____. **Os advogados, os conflitos e a mediação**. In: OLIVEIRA, Ângela (coord.) Mediação: métodos de Resolução de Controvérsias. São Paulo: LTr, 1999.

BRASIL. C. N. **ANTEPROJETO DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL**. Brasília: Senado Federal, Presidência, 2010. Disponível em:
<<https://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/Anteprojeto.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, publicada no Diário Oficial da União n. 191-A, de 05 de outubro de 1988.

BUITONI, A. **A função da intuição na mediação**. *Revista de Arbitragem e mediação*. São Paulo: RT, 2008. v. 19.p.53.

CACHAPUZ, R. da R. **Mediação nos conflitos & Direito de Família**. Curitiba: Juruá, 2003, p. 24.

CAETANO, L. A. **Arbitragem e mediação: rudimentos**. São Paulo: Atlas, 2002.

CAHALI, F. J. **Curso de Arbitragem**. 3ª edição. Revista dos Tribunais. São Paulo, 2013.

CALMON, P. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 29 e p. 119.

_____. 1958, **Fundamentos da Mediação e Conciliação** – 2.ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2013.

CAPPELLETTI, M., GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Ed. Sérgio Antonio Fabris, 1988, p.9, 12, 15/25, 31/74.

_____. **Os Métodos Alternativos de Solução de Conflitos no Quadro do Movimento Universal de Acesso à Justiça**. In: Revista de Processo, São Paulo, ano 19, n. 74, p. 83, 87/88, abr./jun. 1994. Editora Revista dos Tribunais.

CARMONA, C. A. **Arbitragem e processo: um comentário a Lei nº 9.307/96**. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2009, p.31.

CARVALHAL, E. apud **Dissertação – medição interdisciplinar e sua integração com o poder judiciário de Pernambuco** – Fernanda Daniele. Ano 2009.

CINTRA, A. C. de A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. **Teoria Geral do Processo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. **Teoria geral do processo**. 30ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2014, p.28,39, 47.

COELHO, M. L. M. M.; LÚCIO, M. de L. **A advocacia pública federal nas metas do centenário: a mediação como instrumento de gestão**. Revista de Direito dos Advogados da União, Brasília, v. 9, n. 9, p. 11-24, out. 2010. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/63003>. Acesso em 21 jan 2019.

COLARES, E. F. **Mediação de conflitos - um mecanismo de acesso à justiça**. In: SALES, Lília Maria de Moraes (Org.). Estudos sobre a Efetividade do Direito na Atualidade: A cidadania em debate. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2005.

COLOIÁCOVO, J. L. **Negociação, Mediação e Arbitragem: teoria e prática**. Tradução de Adilson Rodrigues Pires – Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CRUZ, S. G. da; SILVA, F. A. N. da. **Conciliação, mediação e arbitragem**. Revista de Ciências Jurídicas e Sociais. v.5, n.1, 2015. Disponível em:<<http://revistas.ung.br/index.php/cienciasjuridicasocias/article/view/2315/1685>> Acesso em: 21 jan. 2019.

DIAS, L. S.; FARIA, K. C. **A Mediação e a Conciliação no Contexto do Novo Código de Processo Civil de 2015**. Revista Constituição e Garantia de Direitos. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/viewFile/9990/7083>>. Acesso em 27 dez. 2018.

DIAS, M. T. F. D. **A mediação na administração pública e os novos caminhos para a solução de problemas e controvérsias no setor público**. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-tereza-fonseca-dias/a-mediacao-na-administracao-publica-e-os-novos-caminhos-para-a-solucao-de-problemas-e-controversias-no-setor-publico>> Acesso em 10 nov 2018.

DIDIER JR., F. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**, 18. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 171.

DINAMARCO, C. R. **A Instrumentalidade do Processo**. 11ª edição. Malheiros Editores, 2000. p.270.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14ª edição, São Paulo: Atlas, 2002. p. 68.

_____. **Direito Administrativo**. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 84.

EIDT, E. B. **Os institutos da mediação e da conciliação e a possibilidade de sua aplicação no âmbito da administração pública**. RPGE. Porto Alegre, v. 36 nº 75, p.55-74, 2015.

FRANCO, M. V. **Câmaras de mediação e conciliação na Fazenda Pública: o artigo 174 do novo código de processo civil como contribuição para o acesso à justiça “desjudicializado”**. DIDIER JR, Fredie. Advocacia Pública. Juspodivm. Salvador, 2015, p.260.

GRINOVER, A. P. **A inafastabilidade do controle jurisdicional e uma nova modalidade de autotutela (parágrafos únicos dos artigos 249 e 251 do Código Civil)**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 10, jul./dez. 2007. p. 13/15. Disponível em:http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-013Ada_Pellegrini_Grinover.pdf. Acesso em: 22 out. 2018.

_____. Os Fundamentos da Justiça Conciliativa. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; LAGASTRA NETO, Caetano; WATANABE, Kazuo (coord.). **Mediação e gerenciamento do processo: revolução na prestação jurisdicional: guia prático para a instalação do setor de conciliação e mediação**. 3ª reimp. São Paulo: Atlas, 2013. p. 2.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LAGRASTA, V. F. **Conflito, autocomposição e heterocomposição**. BACELLAR, Roberto Portugal; LAGRASTA, Valeria Feroli (Coord). Conciliação e Mediação: ensino em construção. São Paulo: Instituto Paulista de Magistrado, 2016.

LIMA, G. de A. **Teoria da Supremacia do Interesse Público: crise, contradições e incompatibilidade de seus fundamentos com a Constituição Federal**. Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, v.9, n 36, p.123-153, abr/jun. 2009.

LORENCINI, M. A. G. L. **“Sistema Multiportas”:** opções para tratamento de conflitos de forma adequada. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coord.). Negociação, mediação e arbitragem. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012, pp. 77 e 78.

MALAGUINAS, R. A. D. **Arbitragem, conciliação e mediação no novo Código de Processo Civil de 2015 à luz da filosofia contemporânea.** Revista de Processo. Vol. 260. Ano 41. p. 439-467. São Paulo: Ed. RT, out. 2016.

MANCUSO, R. de C. **A resolução dos conflitos e a função judicial.** Revista dos Tribunais. São Paulo, 2009.

MARINONI, L. G. **Curso de processo civil, volume 1:** teoria geral do processo. 3 ed. rev. e atual. 2 tir. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

_____. **Novas Linhas do Processo Civil.** 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p.27.

_____. **Teoria Geral do Processo.** 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 209.

MEIRELLES, D. R. S.; MARQUES, G. P. Y. **Reformas Processuais e a Mediação no Projeto do Novo Código de Processo Civil: Uma Busca pela Efetividade.** Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=3dcc0806127ac687>>. Acesso em 27 dez. 2018.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 69.

_____. **Direito administrativo brasileiro.** 29 Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MOORE, C. W. **O processo de mediação: estratégias práticas para a resolução de conflitos.** Porto Alegre: Artmed, 1998.

MORAES, A. **Reforma Administrativa. Emenda Constitucional nº 19/98.** 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. Série fundamentos jurídicos. p. 32.

MORAES, D. M. de. **A Importância do Olhar do Outro para a Democratização do Acesso à Justiça: uma análise sobre o Direito Processual Civil, o Poder Judiciário e o Observatório da Justiça Brasileira.** Tese de doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília-DF, Brasil, 2014. p. 150.

MORAIS, J. L. B. de. **Crise(s) da jurisdição e acesso à justiça: uma questão recorrente.** In. Estudos sobre mediação e arbitragem. Rio-São Paulo-Fortaleza: ABC, 2003, p. 76 e 77.

NEVES, D. A. A. **Novo Código de Processo Civil Comentado.** Salvador: Editora Juspodivm, 2016, p. 575.

OTTONI, M. C. G. C. **O acesso à Justiça sob a perspectiva do novo Código de Processo Civil.** Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-acesso-a-justica-sob-a-perspectiva-do-novo-codigo-de-processo-civil,55842.html>>. Acesso em 27 dez. 2018.

PBINENBOJM, G. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Renovar. São Paulo, 2014.

PEREIRA, D. V.; MÁXIMO, M. F. C.. Mediação, advocacia e o novo código de processo civil. *In*: SCHIMIDT, Martha Halfeld Furtado de Mendonça (coord.). **Mediação de conflitos: a emergência de um novo paradigma**. Belo Horizonte:Del Rey, 2016.

POSSETTI, R. de Q. **Controle jurisdicional da atividade administrativa, interesse público e o postulado da proporcionalidade: a ação popular como garantia constitucional para a invalidação dos atos administrativos**. 2010.80f. Monografia- Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br:8080//dspace/handle/1884/31294>>. Acesso em: 29 dez. 2018.

RAMOS, D. M. de O. **Terceirização na Administração Pública**. São Paulo: Editora LTR, 2001.

SALES, L. M. de M. **Justiça e Mediação de Conflitos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SILVA, A. O. da; ARAÚJO, C. R. de F. **Mediação Como Instrumento para Justiça da Paz**– Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Vol. 1. Ano. 1. Março. 2016, pp : 21- 39 – ISSN: 2448-0959. Disponível em: <<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/mediacao-como-instrumento-para-justica-da-paz?pdf=288>>. Acesso em: 20 jan 2019.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, P. E. A. da. **Solução de controvérsias: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados**. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coord.). *Negociação, mediação e arbitragem*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012, p. 2.

SOBRINHO, A. S. de O. **Conciliação, mediação e acesso à Justiça no novo Código de Processo Civil**. Revista Âmbito Jurídico. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15302&revista_caderno=21>. Acesso em 27 dez.2018.

TARTUCE, F. **Mediação nos conflitos civis**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

_____. **Mediação nos conflitos civis**. 2ª edição. São Paulo: Método, 2015, p. 99.

THEODORO JÚNIOR, H. **Curso de Direito Processual Civil - Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum - vol. I**. 56ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

_____. **Litigiosidade em massa e repercussão geral no recurso extraordinário**. Revista Processo 177. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p.35.

TUPINAMBÁ, C. **As garantias do processo do trabalho**. São Paulo: Editora LTr, 2014.

VICENZI, B. V.; REZENDE, A. S. A Mediação como forma de Reconhecimento e Empoderamento do Indivíduo. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Org.). **Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos**. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 529-540.

WAMBIER, L. R. **Curso avançado de processo civil, volume 1: teoria geral do processo de conhecimento**. 9. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 125.

WARAT, L. A. **Em nome do acordo: a mediação no direito**. In: _____ (Org.). **Ecologia, psicanálise e mediação**. Buenos Aires: Associação Latino-Americana de Mediação, Metodologia e Ensino do Direito, 1999.

WATANABE, K. **Política Pública do Poder Judiciário Nacional para Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses**. In: RICHA, Morgana de Almeida; PELUSO, Antonio Cezar (coords.). *Conciliação e Mediação: estruturação da política judiciária nacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 4/5.

WEINMANN, G. S. S. **Interesse público e sua supremacia sobre o interesse privado**. 2010. 57f. Monografia- Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br:8080//dspace/handle/1884/31407>>. Acesso em: 06 dez. 2018.

DECLARAÇÃO E AUTORIZAÇÃO

Eu, Fernanda Alexandrino Silva Machado, portadora da Carteira de Identidade nº 6218471, emitida pelo SSP/GO, inscrita no CPF sob o nº 701.7557.761-14, residente e domiciliada na Avenida Anchieta, Qd. 06, Lt. 23, Bairro Cardoso, na cidade de Aparecida de Goiânia, estado de Goiás, telefone celular (062) 98106-5460, e-mail: alexandrino.fernanda1@gmail.com, declaro, para os devidos fins e sob pena da lei, que o Trabalho de Conclusão de Curso: Sistema Multiportas: Repercussão da institucionalização das formas consensuais de solução de conflitos no âmbito administrativo, é uma produção de minha exclusiva autoria e que assumo, portanto, total responsabilidade por seu conteúdo.

Declaro que tenho conhecimento da legislação de Direito Autoral, bem como da obrigatoriedade da autenticidade desta produção científica. Autorizo sua divulgação e publicação, sujeitando-me ao ônus advindo de inverdades ou plágio e uso inadequado de trabalhos de outros autores. Nestes termos, declaro-me ciente que responderei administrativa, civil e penalmente nos termos da Lei 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, que altera e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências.

Pelo presente instrumento autorizo o Centro Universitário de Goiás, Uni-ANHANGUERA a disponibilizar o texto integral deste trabalho tanto na biblioteca, quanto em publicações impressas, eletrônicas/digitais e pela internet. Declaro ainda, que a presente produção é de minha autoria, responsabilizo-me, portanto, pela originalidade e pela revisão do texto, concedendo ao Uni-ANHANGUERA plenos direitos para a escolha do editor, meios de publicação, meios de reprodução, meios de divulgação, tiragem, formato, enfim, tudo o que for necessário para que a publicação seja efetivada.

Goiânia, _____ de _____ de 2019.

Fernanda Alexandrino Silva Machado

SISTEMA MULTIPORTAS: REPERCUSSÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO

MACHADO, Fernanda Alexandrino Silva¹; Fernandes, Karla Vaz²;

¹ Aluna do curso de Direito do Centro Universitário de Goiás – Uni-ANHANGUERA

² Professora orientadora Esp. do Curso de Direito do Centro Universitário de Goiás – Uni-ANHANGUERA

O presente trabalho tem por objetivo a análise da inserção dos métodos alternativos de solução de conflitos na Administração Pública. Sucede-se que, o Código de Processo Civil de 2015 e a Lei de Mediação nº 13.140/2015, trouxeram de maneira expressa a Administração Pública como destinatária dos métodos autocompositivos. Nesse viés, o Sistema Multiportas passa a integrar a sistemática processual administrativa brasileira, viabilizando a utilização dos institutos da conciliação e da mediação no âmbito administrativo de maneira autônoma. Nesse sentido, diante da morosidade da prestação jurisdicional, a mediação e a conciliação têm sido reconhecidas como importantes vias de se obter a pacificação das lides administrativas de maneira eficaz e célere, sem necessitar do conflito ser levado à apreciação do Poder Judiciário. Assim, por meio da utilização do método dedutivo, poderão ser identificadas às características e peculiaridades de cada instituto, os obstáculos em sua inserção e os benefícios das mencionadas técnicas.

Palavras-chave: Sistema Multiportas. Conciliação. Mediação. Litigiosidade. Administração Pública.

