



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PRÁTICA JUDICANTE**

FRANCINALDO ARAÚJO DA SILVA

**A IM/POSSIBILIDADE DE AUTOCOMPOSIÇÃO PELA FAZENDA PÚBLICA NOS
LITÍGIOS EM FIGURE COMO PARTE ANTE O PRINCÍPIO DA
INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO**

**JOÃO PESSOA/PB
2019**

FRANCINALDO ARAÚJO DA SILVA

**A IM/POSSIBILIDADE DE AUTOCOMPOSIÇÃO PELA FAZENDA PÚBLICA NOS
LITÍGIOS EM FIGURE COMO PARTE ANTE O PRINCÍPIO DA
INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Prática Judicante, da Escola Superior da Magistratura - ESMA/PB, em parceria com a Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Prática Judicante.

Área de concentração: Direito Processual Civil.

Orientadora Profa. Ma. Herleide Herculano Delgado.

**JOÃO PESSOA/PB
2019**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S586i Silva, Francinaldo Araújo da.
A im/possibilidade de autocomposição pela Fazenda Pública nos litígios em que figure como parte ante o princípio da indisponibilidade do interesse público [manuscrito] / Francinaldo Araújo da Silva. - 2019.
56 p.
Digitado.
Monografia (Especialização em Prática Judicante) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, 2019.
"Orientação : Prof. Me. Herleide Herculano Delgado , Coordenação do Curso de Direito - CCJ."
1. Autocomposição. 2. Fazenda Pública. 3. Indisponibilidade do Interesse Público. I. Título
21. ed. CDD 342.02

FRANCINALDO ARAÚJO DA SILVA

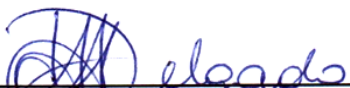
**A IM/POSSIBILIDADE DE AUTOCOMPOSIÇÃO PELA
FAZENDA PÚBLICA NOS LITÍGIOS EM FIGURE COMO PARTE ANTE O
PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO.**

Monografia apresentada ao Curso de especialização em Prática Judicante da Escola Superior da Magistratura – ESMA/PB, em parceria com a Universidade Estadual da Paraíba como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Prática Judicante.

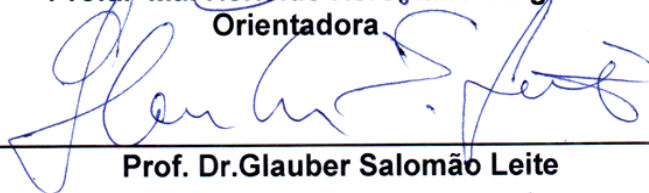
Nota 10,0

Aprovado em: 14/05/19

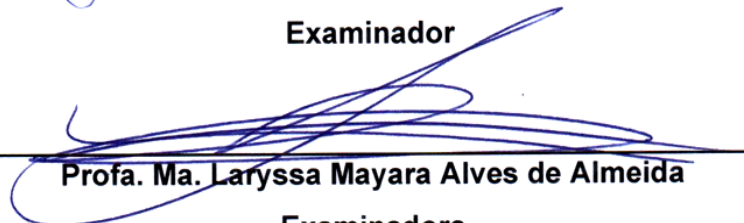
BANCA EXAMINADORA



Profa. Ma. Herleide Herculano Delgado
Orientadora



Prof. Dr. Glauber Salomão Leite
Examinador



Profa. Ma. Laryssa Mayara Alves de Almeida
Examinadora

JOÃO PESSOA

2019

Aos que labutam incessantemente por uma sociedade pautada na harmonia social e comprometida com a solução pacífica das controvérsias. DEDICO.

AGRADECIMENTOS

A Deus, autor e princípio de todas as coisas visíveis e invisíveis, onisciente de todos os meus passos, permitindo e derramando bênçãos em minha vida.

Aos meus pais, familiares e amigos, pela persistência e apoio incondicional.

Aos colegas de classe, pelos incontáveis momentos de amizade e ajuda, imprescindíveis para que eu chegasse até aqui.

Ao pessoal da Secretaria da Esma/PB, especialmente à Margareth, pela atenção que sempre me foi dispensada.

À equipe da 2ª Vara Mista da Comarca de Guarabira, onde vivenciei momentos ímpares de aprendizado no âmbito da Residência Judicial e, de modo particular, à magistrada preceptora Dra. Candice Queiroga, pelos ensinamentos que levarei por toda a vida.

À minha orientadora, professora Herleide Herculano Delgado, pelo aceite e orientação.

“Bem-aventurados os pacificadores, porque eles serão chamados filhos de Deus.” (Mateus 5:9)

RESUMO

Com o advento da Constituição Federal de 1988, uma nova sistemática processual foi instaurada no país e, dentre outras preocupações que trouxe consigo, emergiu a de se estabelecer um Estado fundado na harmonia social e comprometido com a solução pacífica das controvérsias. A partir de 2010, uma série de medidas foram empreendidas no sentido de solucionar o conflito de interesse de forma pacífica, de sorte a possibilitar a todos os que se achem aí envolvidos, por meio de seus próprios esforços, a superação do litígio através de um acordo que beneficie a todos. Nesse sentido, verifica-se a inclusão, na dogmática processual pátria, da conciliação e da mediação como mecanismos que visam à solução pacífica das controvérsias. Ocorre que, essa tendência, apesar dos avanços, trouxe consigo também questionamentos, notadamente relacionados à possibilidade ou não de a Fazenda Pública invocar esses mesmos mecanismos para solucionar os entraves que, não obstante, esteja atrelada, posto que esta guarda estrita observância ao supraprincípio da Indisponibilidade do Interesse Público, responsável por reger as relações jurídico-administrativas, que reflete a ideia de que o interesse público é indisponível, ou seja, não poderá ser livremente posto à disposição e, pelos mecanismos autocompositivos, impreterivelmente alguma das partes ou todas elas abrirá mão de alguma pretensão para se chegar a um acordo. Entretanto, vislumbra-se que esse argumento não merece prosperar, notadamente quando verificados os levantamentos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que concluiu que o Ente Público é o maior litigante do Poder Judiciário do país e, como tal, deve adotar medidas que visem a mudar essa realidade, vez que estar em litígio não é algo sadio. Assim, é de se protestar pela possibilidade de a Administração se valer desses novos mecanismos para a resolução de suas contendas, posto que se propõem a superar o conflito de forma efetiva e em um lapso de tempo célere, se comparada à jurisdição comum. Desta feita, a feitura do presente trabalho se desenvolveu a partir de uma revisão bibliográfica, bem como da análise legal e jurisprudencial sobre o tema, com vistas à uma construção crítica e reflexiva do estudo trazido à comento, bem como a contribuir com o seu desenvolvimento no meio acadêmico.

Palavras-Chave: Autocomposição. Fazenda Pública. Indisponibilidade do Interesse Público.

ABSTRACT

With the advent of the Federal Constitution of 1988, a new procedural system was established in the country and, among other concerns that it brought with it, emerged to establish a state founded on social harmony and committed to the peaceful settlement of disputes. As from 2010, a series of measures have been undertaken to resolve the conflict of interest in a peaceful manner, so as to enable all those who find themselves involved, through their own efforts, to overcome the dispute through a agreement that benefits all. In this sense, the inclusion in the procedural dogma of the country of conciliation and mediation as mechanisms aimed at the peaceful settlement of controversies is verified. This trend, despite the advances, has brought with it also questions, notably related to the possibility or not of the Public Treasury to invoke these same mechanisms to solve the obstacles that, nevertheless, is tied, since this one keeps strict observance to the supraprincipio of the Unavailability of the Public Interest, responsible for governing legal-administrative relations, which reflects the idea that the public interest is unavailable, that is, can not be freely made available and, by autocompositive mechanisms, any party or all of them will open some attempt to reach an agreement. However, it is seen that this argument does not deserve to prosper, especially when verified by the National Council of Justice (CNJ), which concluded that the Public Entity is the largest litigant of the Judiciary of the country and, as such, must adopt measures that to change that reality, since being in litigation is not healthy. It is therefore a matter of protesting at the possibility of the Administration using these new mechanisms to resolve its disputes, since they propose to overcome the conflict effectively and in a quick timeframe, compared to the common jurisdiction. This work was developed based on a bibliographical review, as well as legal and jurisprudential analysis on the subject, with a view to a critical and reflexive construction of the study brought to the fore, as well as contributing to its development in the academic world.

Keywords: Autocomposition. Public Estate. Unavailability of Public Interest.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DE INTERESSE: UMA VIA ELEITA COM VISTAS À PACIFICAÇÃO SOCIAL	12
2.1 A conciliação como mecanismo para se chegar a uma solução consensual com vistas à superação do conflito.....	13
2.2 O papel da mediação como mecanismo autocompositivo de superação de conflitos	17
2.3 Os mecanismos autocompositivos de resolução de conflitos e a sua relação com o ordenamento jurídico pátrio.....	19
2.3.1 A Resolução n. 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça	22
2.3.2 A conciliação e mediação no Novo Código de Processo Civil	24
3 A INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	28
3.1 Interesse público. O que é?	31
3.2 Uma Indisponibilidade “Mitigada” do Interesse Público.	34
4 A AUTOCOMPOSIÇÃO PELA FAZENDA PÚBLICA NAS DEMANDAS EM QUE FIGURE COMO PARTE E O PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO.....	38
4.1 Fazenda Pública: O Estado em juízo.	38
4.2 Os paradigmas do dever funcional de conciliar.....	42
4.3 A autocomposição pela Fazenda Pública sob os reflexos da Lei n. 13.140/2015	46
5 CONCLUSÃO.....	51
REFERÊNCIAS.....	54

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a recorrência aos métodos autocompositivos de resolução de conflitos tem se tornado uma prática cada vez mais frequente no sentido de se alcançar a pacificação social. Isso se verifica porque esses métodos, além de se apresentarem como uma alternativa à jurisdição tradicional, refletido na figura do Estado-juiz que, mediante o que lhe é apresentado pelas partes, decide qual delas está com a razão, impondo-lhes essa decisão, também se afigura como instrumento consensual, em que os envolvidos no litígio decidem, de forma livre e consciente, solucionar as suas contendas através de tais mecanismos de resolução de conflito sem, contudo, se sentirem pressionadas ou coagidas pela presença do juiz.

Além do mais, vê-se que a recorrência ao mecanismos alternativos de resolução de conflitos está cada vez mais evidente porque coloca os envolvidas no litígio na situação de protagonistas, de modo que eles, de per si, consigam chegar a um entendimento comum e, assim, superar as contendas em que estão envolvidas sem o poder imperativo do Estado.

Percebe-se, outrossim, que, nesse caso, não há que se falar em partes nem tampouco em vencedores ou vencidos, pois o que existe aqui, na verdade, são pessoas, físicas ou jurídicas, interessadas em superar o conflito em que estão envolvidas de uma forma alternativa à jurisdição estatal e igualmente válida, e através de uma via por elas eleita de comum acordo.

Ainda, cumpre observar que, aqui, os interessados perdem e ganham mutuamente, pois o que se almeja é chegar a um ponto comum a todos e, para tanto, não é demais olvidar que alguém terá que abrir mão de algum interesse seu em detrimento de outrem para se chegar a um consenso e, de tal modo, se chegar a um consenso que vise superar o litígio.

Não é demais ressaltar que, para se solucionar um conflito de interesses, o indivíduo poderá se valer da heterocomposição ou da autocomposição. A primeira consiste no fato de que, quem apresentará uma solução para o caso será um terceiro com poderes impositivos para tanto, sejam estes poderes garantidos pela lei, como ocorre com a jurisdição, onde o juiz aprecia o caso concreto e, a partir dele, forma o seu convencimento e aplica a sua decisão, ainda que gere inconformismo a uma das partes, ou mesmo pela arbitragem, que surge como alternativa ao poderio estatal, contudo, aí também quem irá decidir a contenda será um terceiro previamente escolhido pelas partes, que também irá impor a sua decisão. Já a segunda é marcada pela vontade soberana dos envolvidos, sem a intervenção imperativa de uma terceira pessoa no conflito, cujo atributo marcante reside no fato de que aqui uma das partes

em conflito ou ambas abrem mão do interesse ou parte dele para se chegar a um consenso e, de consequência, afastar o conflito em que estão envolvidos. Nesse caso, contaremos com a conciliação e mediação, que serão os métodos autocompositivos que serão declinados no presente trabalho, pelas características que apresentam, bem como por guardar relação com o tema.

Desta feita, é de rigor reconhecer que, ao elegeo algum dos métodos alternativos autocompositivos e consensuais para a resolução do conflito de interesses, haverá, indubitavelmente, renúncia de direitos por um dos envolvidos ou, até mesmo, por todos eles, com vistas a alcançar a satisfação dos interessados em solucionar suas contendas.

Em linhas gerais, tem-se que, qualquer pessoa, seja ela física ou jurídica, poderá se valer de tais meios para solucionar suas contendas, bastando, apenas sinalizarem, de comum acordo, interesse para tanto. Contudo, a dúvida se acentua em relação à possibilidade de a Fazenda Pública, assim entendida como as pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como suas respectivas autarquias e fundações públicas) de sinalizar interesse pelas métodos alternativos de resolução de conflitos de interesses nos litígios em que figure em um dos polos da relação, posto que, conforme já declinado alhures, os envolvidos que optarem por tais vias de deslinde, deverão abrir mão de algum ou alguns de seus direitos para se chegar a um entendimento geral e, assim, superar suas divergências.

O motivo que suscita tal inquietude reside no fato de que a Fazenda Pública está pautada e deve obediência ao supraprincípio da Indisponibilidade do interesse público, que vem firmar a ideia de que o interesse público não se encontra à disposição do administrador que o representa ou de quem as suas vezes fizer.

Nesse contexto, o presente trabalho se propõe a verificar se há possibilidade ou não de o Ente Público valer-se dos métodos autocompositivos para solucionar os litígios em que figure como parte ante a indisponibilidade do interesse público e, de consequência, verificar se tais parâmetros guardam compatibilidade com os interesses da Fazenda Pública, já que aí está contemplado o interesse de toda a coletividade, pelos fundamentos já observados acima.

Assim, na construção argumentativa e discursiva, essenciais para a feitura do trabalho, lançou-se mão da pesquisa do tipo qualitativa, com a aplicação de pesquisa bibliográfica baseada na colheita de informações já elaboradas sobre o tema e de pesquisa documental, valendo-se de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, com o uso da legislação pertinente à matéria e de entendimentos firmados pelos tribunais superiores, tudo

com vistas à uma construção crítica e reflexiva do estudo trazido à comento, bem como a contribuir com o seu desenvolvimento no meio acadêmico.

Nessa toada, considerando a relevância da temática no meio extra e endo jurídico, a monografia estará estruturada em três capítulos, com vistas a construir um entendimento crítico sobre o assunto e, por conseguinte, superar as divergências que por ora ainda se apresentam avultantes.

No primeiro capítulo, far-se-á uma abordagem acerca dos métodos alternativos e consensuais de solução de conflitos existentes, que tanto podem ser invocados para superar contendas no âmbito judicial como no extrajudicial, buscando, ainda que de forma simplória, compreender como esses mecanismos ganharam força ao longo do tempo, ao ponto de se apresentarem, hodiernamente, como uma alternativa à jurisdição tradicional, que transcende o poder impositivo do Estado, igualmente válida, a ponto de se incorporarem ao ordenamento jurídico pátrio, por se apresentarem como promissores para a pacificação social.

No segundo capítulo, a análise estará centrada no supraprincípio da indisponibilidade do interesse público, responsável por reger as relações no âmbito jurídico-administrativo, cuja observância deve ser prestada por todos os órgãos que compõem a Administração Pública, além de verificar se o referido princípio possui limites de atuação, isto é, se o referido instrumento normativo abaliza todas os atos do Ente Público.

No terceiro capítulo, será apreciada se há possibilidade ou não de a Fazenda Pública se valer das técnicas autocompositivas de resolução de conflitos para superar as contendas que, não obstante, venha a se envolver, em atenção ao postulado da indisponibilidade do interesse público, bem como os entendimentos favoráveis e contrários à temática, vez que para aqueles, a recorrência aos métodos alternativos é um facilitador na superação do conflito de interesse com vistas a pacificação social e, para os últimos, o interesse público deve ser sempre a finalidade derradeira da Administração e, portanto, o administrador deve está adstrito aos seus mandamentos.

Ressalte-se, pois, que o presente trabalho não possui nenhuma pretensão de esgotar o estudo sobre o tema, mas tão somente de contribuir com a formação de um entendimento sólido e consistente acerca da discussão, considerando que a recorrência aos métodos consensuais de resolução de conflitos se mostra de copiosa relevância no âmbito processual ou extraprocessual, com vistas a aferir segurança aos envolvidos que optem por resolverem suas contendas por intermeio dessa via.

2 MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DE INTERESSE: UMA VIA ELEITA COM VISTAS À PACIFICAÇÃO SOCIAL

O ser humano é, por sua natureza, um ser competitivo, característica que o acompanha desde a sua gênese, quando, ainda nos primórdios da história da humanidade, somos remetidos ao estado de natureza a que estavam acometidos os primeiros grupos de homínídeos, em cujo império dominava a lei do mais forte, traduzido pela ideia da luta de todos contra todos, até mesmo por uma necessidade de sobrevivência, seja em busca de água, comida ou de algum lugar seguro para se proteger das feras ou mesmo do frio.

Mais adiante, o homem passou a competir pela aceitação das tribos formadas nas sociedades primitivas, com vistas a impor o seu domínio sobre outras tribos por meio de guerras e outras formas de disputa, contudo, sempre agindo no sentido de sobrepor os seus anseios aos seus pares.

Já em sociedade, o conflito não se apartou da natureza humana, estando a sociedade contemporânea atrelada a um sempre crescente número de desavenças envolvendo cada vez mais os seus integrantes e que são provocadas, sobretudo, pelo adensamento populacional aliado ao caráter finito dos bens materiais e imateriais à disposição do homem para a satisfação de suas necessidades diárias, bem como pela concentração de riquezas nas mãos de poucos e, mais recentemente, com o desmantelamento da estrutura político-administrativa do Estado, com a sua ineficiência e seu comportamento desrespeitoso perante as pessoas.

Não obstante, observa-se que essas demandas, via de regra, vão desaguar no Poder Judiciário, a fim de que este, valendo-se de sua legitimidade e do aparelhamento estatal que lhe é inerente, imponha uma solução para o conflito trazido à sua apreciação.

Ocorre que, nem sempre a judicialização do conflito trará um desfecho efetivo, de modo a solucionar satisfatoriamente os conflitos e pacificar de forma adequada o meio social, tendo em vista que, com a decisão judicial, a insatisfação de uma das partes ou até mesmo de ambas, ressoa de certeza.

Nesse contexto, os mecanismos alternativos autocompositivos surgem como vias de se alcançar a paz social de forma mais efetiva, com um mínimo despendimento de recursos e um grau elevado de satisfação, já que serão os próprios envolvidos no litígio que irão apresentar uma solução adequada para o problema, de modo a não contrariar de forma desarrazoada os interesses dos participantes.

Convém observar, por oportuno que, muito embora a arbitragem se apresente como um método alternativo de resolução de conflitos, esta não será discutida no presente trabalho

por não se trata de uma técnica onde necessariamente haverá renúncias de interesses de um dos envolvidos ou de todos eles para se chegar a um consenso e, assim, superar os entraves a que estão envolvidos, pois aqui, conforme já indicado alhures, as partes previamente elegem um terceiro, o juiz arbitral, para, se porventura, vier a existir algum conflito, este quem irá decidir a contenda e impor a sua decisão. A arbitragem, desta feita, se afeiçoa como uma técnica heterocompositiva, marcada pelo poder impositivo do árbitro.

Feitos esses esclarecimentos, passaremos à análise dos métodos alternativos autocompositivos de resolução de conflitos, quais sejam, a conciliação e a mediação.

2.1 A conciliação como mecanismo para se chegar a uma solução consensual com vistas à superação do conflito

As soluções consensuais ocorrem na medida em que uma das partes consente espontaneamente em sacrificar interesse próprio em favor do interesse adverso, de modo a dar um fim à contenda e, tendo em vista a possibilidade de serem invocados antes ou após a instauração do conflito, são também mecanismos alternativos, dispostos à livre escolha dos contendores.

O primeiro mecanismo a ser declinado no presente trabalho é a conciliação, instituto que, nos últimos anos, vem recebendo grande aceitação no que se refere à solução consensual de conflitos de interesses, não sendo demais destacar que, tal fato, é uma tendência atualmente crescente no âmbito judicial e também fora dele.

Derivada do latim *conciliatio*, o vocábulo conciliação repercute o ato ou efeito de conciliar; ajuste, acordo ou harmonização de pessoas desavindas; composição ou combinação.

Juridicamente falando, a conciliação apresenta-se como um mecanismo no qual as partes põem fim à demanda mediante concessões recíprocas em torno da pretensão de cada uma.

Na famosa síntese de Carnelutti, dos aspectos processuais e materiais da conciliação, apresenta esta a estrutura da mediação e a substância da sentença judicial, pois a “decisão é um conciliação imposta às partes, e a conciliação é uma decisão aceita por elas”¹.

Nesse ínterim, o Manual de Mediação Judicial, do Conselho Nacional de Justiça, assim dispõe acerca da conciliação:

¹ Apud GIGLIO, Wagner D. A conciliação nos dissídios individuais do trabalho. São Paulo: LTr, 1982. p. 36.

A conciliação pode ser definida como um processo autocompositivo breve no qual as partes ou os interessados são auxiliados por um terceiro, neutro ao conflito, ou por um painel de pessoas sem interesse na causa, para assisti-las, por meio de técnicas adequadas, a chegar a uma solução ou a um acordo (CNJ, 2016, p. 21).

Ao mencionar o verbete acima, é imperioso reconhecer o esforço incessante do Conselho Nacional de Justiça na busca por soluções inovadoras e altamente eficazes que visem a reduzir o número sempre crescente de demandas que hodiernamente são ajuizadas no Poder Judiciário do país.

Esse fato se deve, sobretudo, à existência de uma cultura jurídica do litígio que permeia a sociedade brasileira atualmente, que enxerga o Estado como o responsável pela solução de todos os conflitos que, porventura, venham a surgir, sendo este o detentor do poder de determinar o direito ao caso concreto de forma impositiva, suscitando, dessa forma, um sentimento de perda e ganho, de vencedor e vencido, tão entrelaçados à natureza humana.

Ocorre que tal fato só abarrotava ainda mais o Judiciário nacional com demandas que seguramente poderiam ser resolvidas por outras vias de igual prestígio ou até mais eficientes que a jurisdição.

Segundo dados do referido Órgão, no final de 2017 o Poder Judiciário Nacional contava com um acervo de 80,1 milhões de processos aguardando solução definitiva. Este índice, muito embora ainda se apresente elevado, não é motivo para alvoroço, posto que se forem observados os dados referentes ao contingente de feitos pendentes em 2015, por exemplo, vê-se que este beirava os 100 milhões².

Ainda de acordo com os dados do Conselho para o ano de 2017, ingressaram no judiciário nacional 29,1 milhões de demandas, e em contrapartida, nesse período, foram finalizados 31 milhões de demandas³, o que implica reconhecer que a baixa de processos foi maior que a distribuição.

Essa redução é reflexo, sem dúvida, desses mecanismos capazes de solucionar conflitos que estão sendo implementados pelo Poder Judiciário com vistas a dar vazão ao contingente de feitos no país, bem como com vistas a baratear a atividade jurisdicional, posto que esta se apresenta como uma das atividades mais dispendiosas do país, economicamente falando.

² Relatório Anual 2015 - Conselho Nacional de Justiça. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/02/423d01efe90cb5981200f1d03df91ec5.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

³ Relatório Anual 2017 - Conselho Nacional de Justiça. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2019/02/66f93461194c2d4dbef4647b3de29b4b.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

É nesse sentido que a conciliação se apresenta, como instrumento que vise a oferecer opções para se chegar a um consenso, a um entendimento provisório, a um acordo, ou até mesmo, à pacificação social, cuja proposta é de resgatar uma compreensão positiva dos conflitos, os quais passam a ser vistos como oportunidades para melhor comunicação entre as partes, com diálogos construtivos e entendimentos mútuos; o que, por sua vez, vem a acelerar a efetividade da prestação jurisdicional, satisfazer as partes litigantes em face da solução dos conflitos, e tornar o Judiciário mais acessível, eficiente e célere.

Nos dizeres de SPENGLER (2014),

a conciliação é um instituto que tem por objetivo chegar voluntariamente a um acordo neutro e conta com a participação de um terceiro – conciliador – que intervém, podendo inclusive sugerir propostas para fins de dirigir a discussão. “Na conciliação o objetivo é o acordo, ou seja, as partes, mesmo adversárias, devem chegar a um acordo para evitar o processo judicial ou para nele pôr um ponto final, se por ventura ele já existe”. Justamente por isso, o conciliador sugere, orienta, interfere e aconselha as partes, sem analisar o conflito em profundidade (SPENGLER, 2014, P. 77).

De acordo com o predito Manual de Mediação Judicial elaborado pelo CNJ, várias são as naturezas dos conflitos e tendo em vista essa realidade, deve-se buscar o mecanismo mais apropriado para o caso e que, por isso, várias são as possibilidades existentes, contudo do que mais se apropria ao caso concreto, posto que, tanto a conciliação quanto a mediação possui suas peculiaridades, o que bem convencionou de se chamar de RAD’s (Resolução apropriada de disputas).

Ainda de acordo com o referido Manual, pode-se aferir que a conciliação no Poder Judiciário busca:

i) além do acordo, uma efetiva harmonização social das partes; ii) restaurar, dentro dos limites possíveis, a relação social das partes; iii) utilizar técnicas persuasivas, mas não impositivas ou coercitivas para se alcançarem soluções; iv) demorar suficientemente para que os interessados compreendam que o conciliador se importa com o caso e a solução encontrada; v) humanizar o processo de resolução de disputas; vi) preservar a intimidade dos interessados sempre que possível; vii) visar a uma solução construtiva para o conflito, com enfoque prospectivo para a relação dos envolvidos; viii) permitir que as partes sintam-se ouvidas; e ix) utilizar-se de técnicas multidisciplinares para permitir que se encontrem soluções satisfatórias no menor prazo possível (CNJ, 2016, p. 22).

Desta feita, a conciliação está pautada na pacificação do litígio processual mediante a elaboração de um acordo, onde os protagonistas da solução do conflito são os próprios envolvidos, postos que estes é que irão apresentar uma solução para o problema, muito embora estimulados pelo conciliador que, por sua vez, é uma pessoa da sociedade que atua de

forma voluntária e, após treinamento específico, como facilitador de acordo entre os envolvidos, propiciando um contexto favorável ao entendimento mútuo, mediante o uso de técnicas apropriadas para tanto, pode sugerir e propor soluções para o litígio, bem como orientar e direcionar o debate e seus resultados com vistas à aproximação de interesses e à harmonização das relações, contudo é vedada a este qualquer comportamento no sentido de constranger ou intimidar as partes para que estas se conciliem, já que tal mecanismo é uma forma consensual, o que significa dizer que esta só acontecerá pelo livre vontade dos contendores, ficando a presença do conciliador, no caso em tela, adstrita apenas a facilitar o entendimento destes.

Além do mais, vê-se que a conciliação é aplicada para os litígios onde não há um vínculo preexistente entre os envolvidos, isto é, que não envolvam uma relação continuada de afeto previamente constituída, e que cujo contato passaram a manter somente em razão da lide instaurada, pois, conforme já tecido alhures, com a conciliação o que se objetiva é tão somente se chegar a um consenso para superar o problema.

Nesse contexto, a conciliação busca, diante das adversidades do conflito, fazer nascer entre os envolvidos sentimentos de renúncia, perdão, solidariedade, diálogo e capacidade de superação do litígio, sendo este o momento mais importante e caracterizador das vias alternativas de resolução consensual de conflitos, pois busca a harmonização dos litigantes mediante a atuação do conciliador um verdadeiro sacerdócio, vez que este, com a sua capacitação técnica e imparcialidade, deverá está preparado para lidar com comportamentos humanos os mais diversos e através da escuta atenta das nuances trazidas à baila pelos contendores, conduzindo-os à lapidação da paz e da justiça social.

O Manual de Apoio aos Conciliadores dos Juizados Especiais Cíveis do Estado de São Paulo, elaborado pelo Tribunal de Justiça, sugere que conciliador, no seu campo de atuação, deverá pautar-se pelos seguintes comportamentos:

- a) estabelecer confiança (aceitação do Conciliador pelas partes); b) escutar ativamente, deixando as pessoas falarem, sem interrompê-las; c) reconhecer sentimentos ou interesses ocultos; d) fazer perguntas abertas; ser isento de julgamento e avaliações (neutralidade); e) saber separar as pessoas dos problemas; f) criar padrões objetivos; g) buscar nas partes a autonomia da vontade; h) confidencializar a audiência (sigilo); i) pacificar a lide sociológica – um conflito possui escopo muito mais amplo do que simplesmente as questões juridicamente tuteladas sobre a qual as partes estão discutindo em juízo – somente a resolução integral do conflito conduz à pacificação social; j) educar as partes para que elas próprias resolvam os conflitos (empoderamento); e, finalmente, k) quebrar a polarização e humanizar o relacionamento (TJSP, 2006, texto digital).

Desta feita, a conciliação se apresenta como uma arte que busca a solução do conflito de forma autêntica e completa, vez que, aqui, os índices de satisfação alcançados pelos envolvidos no litígio são altíssimos, tendo em vista que eles próprios, auxiliados pelo conciliador, é que irão chegar à uma solução que se mostre adequada aos interesses de ambos e, de consequência, superar o conflito a que estão atrelados e alcançar a paz social, sem sentimento de revanche ou derrota.

2.2 O papel da mediação como mecanismo autocompositivo de superação de conflitos

Conforme já indicado alhures, a recorrência aos métodos autocompositivos de resolução de conflitos é uma tendência no âmbito judicial e extrajudicial e que vem ganhando espaço a cada dia, pelo número de casos sempre crescente que são solucionados por meio dessa via, que visa a superar o litígio de forma satisfatória, de sorte a restabelecer a paz social.

Nessa esteira, surge a mediação que, aliada à conciliação, se apresenta como mecanismo facilitador para se chegar à solução do conflito de interesses, em oposição ao poder impositivo do Estado, centrado na figura do juiz que, por sua vez, ao analisar o caso concreto, decidi-lo-á e imporá aos litigantes a sua decisão, o que nem sempre acaba por gerar um sentimento de conformidade entre os envolvidos.

Assim, a mediação também se presta a solucionar o conflito de interesse de modo consensual, cuja vontade das partes são soberanas para a composição da lide.

O termo mediação encontra sua origem no latim *mediare*, que significa mediar, intervir, dividir ao meio. Trata-se, pois, de um procedimento em virtude do qual um terceiro alheio à relação tida como litigiosa ajuda os envolvidos a superá-la, de modo a se chegar a uma solução aceitável e estruturada no restabelecimento da paz social.

A autora Lília de Moraes Sales (2007) conceitua a mediação como:

[...] procedimento consensual de solução de conflitos por meio do qual uma terceira pessoa imparcial – escolhida ou aceita pelas partes – age no sentido de encorajar e facilitar a resolução de uma divergência. As pessoas envolvidas nesse conflito são as responsáveis pela decisão que melhor a satisfaça. A mediação representa um mecanismo de solução de conflitos utilizado pelas próprias partes que, motivadas pelo diálogo, encontram uma alternativa ponderada, eficaz e satisfatória. O mediador é a pessoa que auxilia na construção desse diálogo (SALES, 2007, p. 23).

Mas, afinal, existe alguma diferença entre a conciliação e a mediação, vez que ambas se prestam a favorecer aos envolvidos no litígio um cenário propício à solução consensual da

lide com vistas à pacificação? A resposta só pode ser positiva, muito embora ambos se apresentem como mecanismos autocompositivos de solução de controvérsias.

A diferença reside no fato de que a conciliação é um mecanismo mais adequado para a solução dos litígios onde não existam uma relação prévia de sentimentos entre os envolvidos como ocorre, por exemplo, em um litígio que discuta sobre danos materiais decorrentes de um acidente no trânsito, pois o que se objetiva é apenas se chegar a um acordo e resolver o problema: consertar o automóvel danificado. Já quando se trata da mediação, vê-se que esta é indicada para as lides onde já existem um vínculo anterior ao conflito entre os contendores, como é o caso das relações envolvendo direito de família, pois o que se objetiva aqui é, além de superar a pretensão resistida, também busca a restauração dos vínculos afetivos que foram extraviados.

Além do mais, observa-se que a mediação possui ainda outro fator que o diferencia da conciliação, qual seja, a técnica.

Na conciliação, o conciliador pode sugerir aos interessados soluções para a superação do litígio, apresentando a eles qual o melhor comportamento a ser tomado para a composição da lide. Na mediação, o mediador auxiliará os envolvidos a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais sem, contudo, nada propor aos litigantes. Aqui, o mediador apenas intermedia o diálogo entre as partes, pautando-se na escuta atenta a fim de esclarecer pontos importantes do conflito.

Sobre o tema, convém transcrever as observações de Daniel Amorim Assumpção Neves (2016):

A técnica é interessante porque não só valoriza a capacidade de as partes chegarem à solução do conflito, como também passa a elas essa percepção de capacidade, o que contribui significativamente com a obtenção da pacificação social. Por outro lado, e essa é a grande vantagem da mediação, e por isso ela é indicada para casos em que já exista vínculo anterior entre as partes: a solução do conflito permite a continuidade da relação entre as partes visando sua convivência futura (NEVES, 2016, texto digital).

Dessa forma, depreende-se que a mediação visa devolver às partes a responsabilidade pelos seus conflitos, cabendo a elas a tomada de consciência para a superação de suas lides com base na comunicação, mediante a qual visa-se recuperar o diálogo entre os litigante, levando-os a se reencontrarem, reconhecendo os sentimentos envolvidos na questão (rancor, ódio, mágoa, revanche, tristeza, etc.), e restaurando a comunicação entre eles e, após

reestruturados os laços afetivos, serão buscados possíveis caminhos para a solução do conflito.

Para se chegar a um resultado satisfatório, mister se faz que o mediador seja uma pessoa bem preparada e com conhecimentos técnicos para lidar com os casos trazidos à sua apreciação, pois não são raras as complexidades que estes casos podem apresentar, centradas, muitas vezes, na quebra da comunicação, como ocorre em questões familiares desencadeadas em virtude do desfazimento de vínculos afetivos e que acabaram por gerar, como consequência do sentimento de revanche, a pretensão resistida, como é o caso, por exemplo, da disputa pela guarda dos filhos logo após a separação dos cônjuges em decorrência de uma traição.

De acordo com o Manual de Mediação, do CNJ (2016):

Um mediador, a fim de ter uma atuação efetiva, deve possuir ou desenvolver certas habilidades. Isso não significa que apenas pessoas com um perfil específico possam atuar como mediadores. Pelo contrário, o processo de mediação é flexível o suficiente para se compatibilizar com diversos tipos de personalidades e maneiras de proceder. Assim, entende-se que, apesar de ser mais eficiente selecionar pessoas para serem treinadas como mediadores com base em suas características pessoais, as habilidades autocompositivas são adquiridas predominantemente por intermédio de um adequado curso de técnicas autocompositivas. Vale ressaltar que mesmo essas pessoas que naturalmente já possuem perfis conciliatórios necessariamente devem participar de programas de treinamento em habilidades e técnicas autocompositivas (CNJ, 2016, pág. 151).

Desta feita, a mediação é um mecanismo autocompositivo centrado no diálogo com vistas a regenerar a comunicação que foi perdida pelos litigantes e que, de consequência, acabou por gerar o litígio. Ressalte-se que essa reestruturação só se torna mais eficiente em virtude do auxílio do mediador, que tem a função de catalisar a negociação entre os envolvidos no conflito, com vistas à reestruturação das relações de afeto, de modo que estes reconheçam as diferenças existentes entre si para, juntos, através da escuta atenta, superem o conflito de forma pacífica e amigável, alcançando, finalmente, a paz social.

2.3 Os mecanismos autocompositivos de resolução de conflitos e a sua relação com o ordenamento jurídico pátrio

Conforme preconizado alhures, nas fases primitivas das civilizações dos povos inexistia um Estado suficientemente forte para regulamentar a vida em sociedade e superar os ímpetos individualistas dos homens e impor o direito acima das vontades dos particulares.

Nessa estágio, por inexistir um órgão soberano e com autoridade para garantir o cumprimento do direito, a eliminação dos conflitos se dava por meio da imposição do sacrifício do interesse alheio. Logo, 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 dessa pretensão. Era o meio mais eficaz e massivamente utilizado para a solução dos conflitos sociais.

Mais adiante, quando o Estado chamou para si o poder-dever de regulamentar os atos da vida em sociedade e, conseqüentemente, as transgressões humanas, agindo na qualidade de detentor exclusivo do *jus punitiois*, a existência de uma espécie de vingança privada até então aplicada para solucionar os conflitos de interesses passou a ser, via de regra, coibida pelo próprio ente estatal, vez que não se mostrava compatível com o novo sistema instaurado, haja vista que a autotutela não possuía como fim último a justiça, mas tão-somente a vitória do mais forte, do mais astuto ou mais ousado em detrimento do mais fraco, o que, nem sempre se apresenta como justo.

Superada essa fase, a sociedade passou a acudir ao Estado para que este, como ente legitimado para resolver as contendas sociais e dizer o direito, apresentasse uma solução justa para as pretensões resistidas que lhes fossem apresentadas.

Ocorre que a jurisdição, que é a própria atividade do Estado de aplicar o direito ao caso concreto, muito embora seja a forma mais consagrada de resolução de conflitos sociais com revestimento de legitimidade, vê-se que esta, nem sempre se mostrará razoável para todos os tipos de conflitos, posto que, não raro, sucedem daí sentimentos de injustiça e inconformismo, o que leva a crê que a justiça, que é o objetivo último do direito, não foi plenamente satisfeita, haja vista que alguém se sentiu prejudicado ou desassistido pelo Poder Estatal.

Não é demais indicar, ainda, que, em muitos casos, não se faz necessária a presença do aparato do Estado para se proporcionar aos envolvidos no litígio condições que visem a facilitar o entendimento destes para chegarem a um consenso e superar o litígio travado entre elas de forma pacífica e amigável, em oposição ao caráter impositivo da decisão judicial.

Noutra banda, convém mencionar que o preâmbulo da Constituição da República de 1988, muito embora não possua força vinculante, estabelece as premissas constitucionais mais valiosas do Estado Brasileiro, assim como as ideias fundamentais o processo de criação da referida Carta Magna, que passo a transcrevê-lo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, **fundada na harmonia social** e comprometida, na ordem interna e internacional, **com a solução pacífica das controvérsias**, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (grifos nossos).

Dessa forma, vê-se que o constituinte originário teve a preocupação de firmar os alicerces da sociedade brasileira, dentre outros fundamentos, na harmonia social, buscando o comprometimento na solução pacífica das controvérsias.

Além do mais, o número sempre crescente de demandas ajuizadas que acabaram por abarrotar o judiciário nacional fez gerar um sentimento de insatisfação no jurisdicionado, quer pela excessiva demora na prestação do serviço ou até mesmo em virtude do descontentamento com a solução dada, o que faz gerar, nesse último caso, a possibilidade de revisão da decisão pelo segundo grau de jurisdição e pelas instâncias superiores, perpetuando no tempo a pretensão requerida, muitas vezes, sem a estimativa de um prazo plausível para o desfecho final da lide, fato que, não raro, se apresenta dissonante do princípio da duração razoável do processo, insculpido no artigo 5º, LXXVIII, da Constituição Federal.

Diante desses problemas, algumas medidas foram implementadas no sentido de se apresentar uma solução adequada aos conflitos de interesses, de modo a proporcionar aos envolvidos condições para que eles mesmos consigam superar as contendas em que estão envolvidos de forma efetiva, alcançando, finalmente, a harmonia social.

Além do mais, tem-se que a preocupação também residia no fato de se criar mecanismos para desafogar o número excessivo de processos que ingressavam no Poder Judiciário nos décadas que se sucederam à promulgação da CF/88.

Nesse sentido, convém mencionar a edição da Resolução n. 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça, que implementou na ordem jurídica pátria a possibilidade de resolução de controvérsias por meio de mecanismos autocompositivos que garantam aos envolvidos a condição de protagonistas que consigam, de per si, superar o conflito em que estão envolvidos, bem como a entrada em vigor da Lei n. 13.105 de 2015 (Novo Código de Processo Civil), ao introduzir as audiências de conciliação e mediação como procedimentos obrigatórios no processo civil pátrio.

2.3.1 A Resolução n. 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça

A Constituição Federal de 1988 inaugurou no país uma nova forma de enxergar o direito, desta vez pautada no constitucionalismo, movimento surgido a partir da segunda metade do século XX e que traduz uma luta ideológica e política ao conferir que a organização basilar do Estado e de toda a sociedade deve estar fundada no texto constitucional, responsável por consagrar as normas e os princípios gerais que darão sustentáculo à ordem nacional.

Entre os princípios consagrados pela constituição, estão aqueles que tratam dos direitos e garantias fundamentais previstos no art. 5º, que se apresentam como indispensáveis à dignidade da pessoa humana. Dentre eles, cabe mencionar o caso do princípio do acesso à justiça (art. 5º, XXXV) e o da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII), conferidos no sentido de garantir aos jurisdicionados uma maior efetividade na prestação jurisdicional, tanto no que diz respeito à possibilidade de qualquer pessoa acudir ao Poder Judiciário quando sofrer lesão ou ameaça à direito seu ou alheio para que este apresente uma solução para o caso, como para que essa solução aconteça de uma forma célere.

Infere-se que, de contrapartida, a nova ordem constitucional fez nascer no país uma cultura demandista, o que acabou por abarrotar as vias judiciais com um número sempre crescente de feitos que eram ajuizados no Poder Judiciário, que o tornou incapaz de atender conceder aos que buscavam uma satisfação para as suas contendas uma prestação jurisdicional efetiva e em um tempo razoável.

Pois bem, diante desse impasse, algumas medidas se fizeram necessárias para fazer cumprir o que o texto constitucional expressamente garantia a todos.

Nesse sentido, no ano de 2004 foi editada a Emenda Constitucional n. 45, pelo que fez incluir o artigo 103-B na Constituição Federal e que, dentre outras mudanças, criou o Conselho Nacional de Justiça, órgão administrativo do Poder Judiciário, cuja missão é de desenvolver políticas judiciárias que promovam a efetividade e a unidade do Poder Judiciário, orientadas para os valores de justiça e paz social⁴.

A partir de então, o CNJ passou a implementar mecanismos com vistas a possibilitar um tratamento adequado às demandas, muitas vezes desencadeadas em virtude da quebra de comunicação entre os contendores e que acabou por gerar uma pretensão resistida, questão que poderia ser perfeitamente resolvida por meio de uma facilitador para restabelecer os

⁴ Disponível em < <http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos-visitas-e-contatos>>. Acesso em: 28 fev. 2019.

vínculos perdidos, e não, necessariamente, por um juiz de direito com todo o seu aparato estatal.

Nesse contexto, foi editada pelo referido Conselho a Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

Cumpra esclarecer que, nas palavras do eminente Ministro Cezar Peluso, presidente do CNJ à época da publicação da Resolução, externou a sua preocupação com o cenário que até então se verificava, admitindo a necessidade de uma política pública menos ortodoxa para o tratamento dos conflitos, acrescentando, ainda, o seu modo de ver os mecanismos disponíveis para a resolução de conflitos até então dispostos:

O mecanismo judicial, hoje disponível para dar-lhes resposta, é a velha solução adjudicada, que se dá mediante produção de sentenças e, em cujo seio, sob influxo de uma arraigada cultura de dilação, proliferam os recursos inúteis e as execuções extremamente morosas e, não raro, ineficazes. É tempo, pois, de, sem prejuízo doutras medidas, incorporar ao sistema os chamados meios alternativos de resolução de conflitos, que, como instrumental próprio, sob rigorosa disciplina, direção e controle do Poder Judiciário, sejam oferecidos aos cidadãos como mecanismos facultativos de exercício da função constitucional de resolver conflitos. Noutras palavras, é preciso institucionalizar, no plano nacional, esses meios como remédios jurisdicionais facultativos, postos alternativamente à disposição dos jurisdicionados, e de cuja adoção o desafogo dos órgãos judicantes e a maior celeridade dos processos, que já serão avanços muito por festejar, representarão mero subproduto de uma transformação social ainda mais importante, a qual está na mudança de mentalidade em decorrência da participação decisiva das próprias partes na construção de resultado que, pacificando, satisfaça seus interesses⁵. (PELUSO, 2010, p. 10)

A edição do referido ato caracteriza um verdadeiro divisor de águas em relação à tratativa adequada dos conflitos, que até então via na decisão judicial a forma mais apropriada de prestação jurisdicional porém, contudo, chegou-se a conclusão que esta não cumpria com o objetivo último do direito, que é a pacificação social, vez que, em muitos casos, a determinação judicial era apenas o início de uma batalha sem fim.

De início, o texto normativo da Resolução elenca dez justificativas que levaram à sua edição, das quais, convém indicar aqui a eficiência operacional, o acesso ao sistema de Justiça e a responsabilidade social como objetivos estratégicos do Poder Judiciário,

Nesse desiderato, instituiu-se a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade, por meio de mecanismos autocompositivos, como a

⁵ Disponível em < <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/discursoPeluso.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2019.

mediação e a conciliação, com a implementação, pelos tribunais de todo o país, dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs), unidades do Poder Judiciário responsáveis pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão.

Ressalte-se, outrossim, que, nos termos da referida Resolução n. 125, do CNJ somente serão admitidos conciliadores e mediadores judiciais com capacitação técnica para tanto, que deverão participar de um curso de formação de terceiros facilitadores, cujo objetivo é transmitir informações teóricas gerais sobre a conciliação e a mediação, bem como vivência prática para aquisição do mínimo de conhecimento que torne o corpo discente apto ao exercício da conciliação e da mediação judicial.

Vê-se que, a edição do ato normativo em comento, buscou conferir uma nova roupagem aos princípios do acesso à justiça e da duração razoável do processo, conforme já declinados no decorrer do trabalho, além de proporcionar uma mudança de mentalidade, onde todos consigam superar o litígio a que estão atrelados de forma pacífica, com vistas à satisfação e ao bem comum, contribuindo para o desafogo de lides que sobrecarregam o Judiciário e promovendo, de forma efetiva, a pacificação social do conflito em todos os seus aspectos.

2.3.2 A conciliação e mediação no Novo Código de Processo Civil

Conforme já indicado alhures, o advento da Constituição Federal de 1988 e, mais tarde, a edição da Emenda Constitucional n. 45/2004 fizeram com que o Poder Judiciário adotasse uma nova postura no que concerne ao tratamento dado à administração e resolução dos conflitos, ao reconhecer que a prestação jurisdicional estava se apresentando, e muito, deficitária, haja vista que não vinha cumprindo de forma hábil a sua função precípua, que é de garantir aos jurisdicionados um serviço efetivo e, para tanto, uma nova dinâmica foi estabelecida nesse sentido.

De início, cumpre observar o esforço travado pelo Conselho Nacional de Justiça ao editar a Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, de sorte a estabelecer uma política nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário, implementando, de forma pioneira, a conciliação e a mediação como mecanismos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, em alternativa à jurisdição tradicional e com vistas a possibilitar que as partes, de per si, consigam, encontrar uma forma de superar a lide em que estão envolvidas.

À título de informação, é de rigor trazer à comento a edição da Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015, conhecida como “Lei da Mediação”, que dispõe sobre esse mecanismo como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Para a referida legislação, considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.

Pois bem, em meio a essa mudança de paradigmas que se instaurou no Brasil a partir de 1988 e nos anos que lhe sucederam, tem-se que o Novo Código de Processo Civil, editado pela Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015, de igual modo, pautado na nova concepção de se atribuir um tratamento adequado aos conflitos de interesses com a implementação de novos mecanismos que visem a superá-los de forma efetiva e através do esforço mútuo dos contendores, fez inserir a conciliação e a mediação como estágios obrigatórios, a depender do caso, no procedimento processual civil nacional.

Em termos de edição normativa, vê-se que o referido Código é o primeiro instrumento normativo do país com viés totalmente democrático, isto é, que teve toda a sua idealização pautada nos valores supremos estabelecidos pelo texto constitucional, cuja ordem social está fundada na harmonia social e comprometida com a solução pacífica das controvérsias, conforme introduzido no preâmbulo da *Lex Mater*.

Segundo WELSCH (2016),

O Novo Código de Processo Civil (lei 13.105/2015) consagra o movimento da constitucionalização do processo, pois em seus dispositivos inaugurais (art. 1º ao 12º) estão dispostas as normas fundamentais, nas quais se percebe claramente a preocupação com a sintonia do processo com as regras e princípios constitucionais (WELSCH, 2016, p. 95).

Dentre os princípios fundamentais a que o Novo CPC alude, convém indicar o princípio da cooperação, que configura uma importante diretriz normativa instaurada com a nova ordem, ao estabelecer que todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.

Assim, é dever das partes empreenderem medidas que visem a se chegar a um consenso que favoreça o interesse dos envolvidos através de renúncias mútuas para, juntos, chegarem a uma decisão que se apresente justa e que satisfaça a pretensão de todos os que aí litigam.

Nesse sentido, observam Daniel Mitidiero, Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart (2015):

A adequada construção do modelo cooperativo de processo e do princípio da colaboração, que é a ele inerente, serve como linha central para a organização de um processo civil que reflita de forma efetiva os pressupostos culturais do Estado Constitucional. A colocação da colaboração nesses dois patamares visa a destacar, portanto, a necessidade de entendê-la como eixo sistemático a partir do qual se pode estruturar um processo justo do ponto de vista da divisão do trabalho entre o juiz e as partes no processo civil (MITIDIERO, MARINONI E ARENHART, 2015, P. 174).

Logo, o mecanismo da audiência de conciliação ou de mediação consiste em previsão que visa a estimular a solução consensual dos litígios, concedendo à autonomia privada um espaço de maior destaque no procedimento, além de representar uma tendência mundial de abrir o procedimento comum para os meios alternativos de solução de disputas, tornando a solução judicial hipótese secundária de composição de litígios.

Quanto ao procedimento, a legislação processual civil dispõe acerca da audiência de conciliação e mediação no art. 334 do seu texto normativo, ao determinar que se a petição inicial estiver devidamente instruída e atender a todos os requisitos e se não for o caso de improcedência liminar, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação, a depender do caso apresentado, no prazo mínimo de trintas dias, devendo, pois, o réu ser citado com pelo menos vinte dias de antecedência da data da seção, devendo a intimação do autor ser feita na pessoa do seu advogado.

Note-se que essas seções de conciliação e de mediação deverão acontecer necessariamente nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs), criados pela Resolução CNJ n. 125/2010 e que deverão serem implementados pelos seus respectivos tribunais e com observância das disposições previstas na referida resolução.

Outrossim, é importante indicar que as funções de conciliador e mediador não se confundem, motivo pelo qual, convém destacar que o próprio Código de Processo Civil fez questão de diferenciar o campo de atuação de cada um. É o que se depreende do artigo 165, §§ 2º e 3º, do referido diploma processual, conforme segue:

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

[...]

§ 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada

a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

§ 3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.

Não é demais ressaltar que a conciliação e a mediação são norteadas por alguns princípios que possuem previsão no próprio Código e que regerão as atividades dos conciliadores e mediadores em seus âmbitos de atuação. Nos dizeres de WELSCH (2016),

Os princípios informadores são o da independência, imparcialidade, autonomia da vontade, confidencialidade, oralidade, informalidade, decisão informada. A confidencialidade abrange todas as informações produzidas no curso do procedimento, cujo teor não poderá ser utilizado para fim diverso daquele previsto expressamente pelas partes. Tal fato origina-se do dever de sigilo do conciliador e mediador, que se estende aos membros de suas equipes (WELSCH, 2016, texto digital).

Ainda, é de bom alvitre ressaltar que, em obediência à autonomia da vontade das partes que rege as relações privadas, estas não estão obrigadas a participarem da audiência de conciliação ou de mediação, bastando para tanto, sinalizarem interesse pela sua não realização. A parte autora deverá manifestar o seu desinteresse em solucionar o conflito a que está atrelado na petição inicial e a parte adversa, deverá fazer o mesmo em petição própria dirigida ao juízo da causa com antecedência de, no mínimo, dez dias de antecedência contados da data da audiência.

Ressalte-se que, se um dos polos sinalizarem interesse pela autocomposição e a outro se manifestar em sentido contrário ou se ambos quedarem-se silentes, a designação da audiência deverá ser determinada.

Seguindo a nova lógica adotada pelo CPC, tem-se que é admissível a realização da audiência por meios eletrônicos, com vistas a garantir celeridade aos atos processuais e priorização da realização desses atos por meios eletrônicos.

Finalmente, é de se destacar que, se não houver comparecimento nem justificativa plausível do autor e do réu na audiência, essa ausência se configura ato atentatório à dignidade da justiça e haverá sanção com multa de até dois por cento da vantagem econômica pretendida ou do valor da causa, revertida em favor da União ou do Estado, considerando que a natureza dessa multa é punitiva, apesar de ter caráter pedagógico preventivo, no sentido de evitar o descomprometimento das partes com a tentativa de solução consensual do conflito.

3 A INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao longo do processo de evolução do Estado, a teoria da burocracia que norteava toda a atividade administrativa com base na racionalidade passou a apresentar disfunções em sua essência, tornando-se um campo minado na medida em que se sucederam diversas anomalias e imperfeições no seu funcionamento, onde se observava uma atividade que não conseguia cumprir de forma eficiente as suas funções e tampouco conseguia prestar um serviço de qualidade à sociedade.

Além do mais, desperdícios dos recursos de materiais, rotina e apego dos funcionários a seus cargos e funções, bem como lentidão na resolução dos problemas eram dilemas que estavam entrelaçados ao agir do ente estatal.

Diante desses impasses que sobremaneira estavam afetando a eficiência do seu desempenho, a gestão pública sentiu a necessidade de empreender medidas e de fixar parâmetros com vistas a solucionar essas disfunções burocráticas e, de consequência, garantir um serviço público de qualidade aos cidadãos.

Para tanto, alguns mandamentos de otimização foram fixados para estabelecer um Estado que fosse capaz de gerir a vida de seus cidadãos de forma eficiente e responsável, bem como de proporcionar a estes mecanismos que visem a assegurar o bem da coletividade, e que funcionam como verdadeiros pilares a que deve está pautada toda a atividade administrativa.

Nessa esteira, vê-se que o poder central do Estado foi segmentado em três poderes com funções distintas e bem definidas, que se apresentam independentes e harmônicos entre si, quais sejam, o Poder Legislativo, que exerce a função normativa; o Poder Judiciário, incumbido por desempenhar a função jurisdicional e o Poder Executivo, responsável pela atividade administrativa estatal, que encerra na Administração Pública o seu fim último de gerir os recursos públicos que visem a apresentar condições satisfatórias e eficientes para a vida dos cidadãos.

A Administração Pública funciona, pois, como a responsável pelas atribuições do poder executivo, cujos atos abrangem a atividade de prestar serviço e executá-lo, bem como dirigir, governar e exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil. Em outras palavras, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo.

Contudo, há um consenso entre os doutrinadores administrativistas de que a expressão “administração pública” pode admitir mais de um sentido. Para DI PIETRO (2014), são

basicamente dois os sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão Administração Pública:

- a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo (DI PIETRO, 2014, p. 50).

O motivo pelo qual a expressão “administração pública” se configura, de certo modo duvidosa, ao exprimir mais de um sentido nos é dado por José dos Santos Carvalho Filho (2017):

Uma das razões para o fato é a extensa gama de tarefas e atividades que compõem o objetivo do Estado. Outra é o próprio número de órgãos e agentes públicos incumbidos de sua execução. Exatamente por isso é que, para melhor precisar o sentido da expressão, devemos dividi-lo sob a ótica dos executores da atividade pública, de um lado, e da própria atividade, de outro (CARVALHO FILHO, 2017, texto digital).

Contudo, apesar do caráter polissêmico da palavra, uma coisa é certa: que a administração pública deve sempre atuar no sentido de alcançar o interesse público dos cidadãos que administra e vê nesse interesse a sua finalidade precípua de agir, seja atuando na condição de governo (sentido subjetivo), quer seja atuando na condição de gestora (sentido objetivo).

Além do mais, a Administração Pública, como expressão do Poder Executivo, não atua de forma ilimitada, inclusive porque sofre controle dos demais poderes que, com ele, coexistem harmonicamente e no mesmo nível de hierarquia, bem como sofre limitação de setores integrantes da própria Administração, devendo, obrigatoriamente, está atrelada a alguns vetores que norteiam a atividade administrativa do Estado, o chamado regime jurídico-administrativo.

Esse regime consiste no arcabouço de traços e de conotações que tipificam o Direito Administrativo, ramo da ciência jurídica que rege as relações jurídicas que nascem da administração e fixa suas garantias e obrigações, colocando a Administração Pública numa posição privilegiada, vertical, na relação jurídico-administrativa.

Contudo, não é demais afirmar que esse regime jurídico, que contempla as relações da Administração Pública resume-se a duas palavras, quais sejam, as prerrogativas e as sujeições.

As prerrogativas são os privilégios outorgados ao Ente Público com vistas a assegurar sua autoridade, necessária à consecução de seus fins, colocando-o em posição de supremacia perante o particular, e as sujeições, por sua vez, são as restrições a que a Administração está atrelada, ou seja, como garantia da liberdade do indivíduo esta sujeita-se à observância da lei e do direito, estando incluídos aí os princípios implícitos e explícitos na Constituição, refletida na aplicação do princípio da legalidade ao direito público.

Em se tratando das restrições a que está submetida o ente estatal, convém trazer à comento as lições de DI PIETRO (2014):

Mas, ao lado das prerrogativas, existem determinadas restrições a que está sujeita a Administração, sob pena de nulidade do ato administrativo e, em alguns casos, até mesmo de responsabilização da autoridade que o editou. Dentre tais restrições, citem-se a observância da finalidade pública, bem como os princípios da moralidade administrativa e da legalidade, a obrigatoriedade de dar publicidade aos atos administrativos e, como decorrência dos mesmos, a sujeição à realização de concursos para seleção de pessoal e de concorrência pública para a elaboração de acordos com particulares (DI PIETRO, 2014, p. 63).

Logo, denota-se que o conjunto das prerrogativas e restrições a que está sujeita a que está sujeita a Administração e que não se encontram nas relações entre particulares constitui o regime jurídico-administrativos, que podem ser expressas sob a forma de princípios que informam o direito e que visam chegar a um fim: o interesse público.

Especificamente, no que concerne às restrições, registre-se a existência do supraprincípio da indisponibilidade do interesse público que, aliado ao princípio da supremacia do interesse público, são os pilares-mores que regulam a atividade administrativa.

Por esse princípio, são vedados ao administrador quaisquer atos que impliquem renúncia a direitos do Poder Público ou que injustificadamente onerem a sociedade, sob o pressuposto de os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, esta sim a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos.

Conforme Ferreira (2012), essas restrições impostas se justificam pelo fato de a Administração Pública não ser “dona” da coisa pública, e sim mera gestora de bens e interesses públicos, o que significa dizer que esses bens e interesses públicos são indisponíveis à Administração Pública, bem como a seus agentes públicos, pertencendo, em verdade, à coletividade, ao povo.

3.1 Interesse público. O que é?

Conforme declinado no decorrer do trabalho, a Administração Pública não atua de forma ilimitada, estando subordinada a um conjunto de prerrogativas e restrições que constituem o seu regime jurídico-administrativo, responsável por normatizar todos os seus atos e comportamentos.

Ocorre que, nem sempre, o Ente Público atua no sentido de proporcionar um serviço eficiente à coletividade, haja vista que não são raros os casos de políticas econômicas e sociais ruins, guerras, desastres fiscais, decisões equivocadas no momento de eleger prioridades, má gestão dos recursos públicos e, mais recentemente, de forma jamais verificada, escândalos e mais escândalos de corrupção que maculam a imagem da Administração Pública, que contrapõem governantes e governados, Estado e indivíduos.

Além disso, vê-se que o Ente Administrativo deve subservir a um conjunto de princípios e regras que conduzem o agir correto da Administração, formado por privilégios e restrições que constituem o seu regime jurídico-administrativo.

No tocante às restrições, vislumbra-se que aí está inserido o princípio da indisponibilidade do interesse público, refletido na vedação ao gestor da coisa pública, de livremente dispor de direitos ou contrair obrigações que injustificadamente onerem a Administração, haja vista que este age apenas na qualidade de mero gestor da coisa pública, que encerra no interesse público o seu fim último.

Assim, pela existência de um interesse público indisponível e de titularidade de toda a coletividade, o agente público está adstrito apenas a gerir esse interesse com vistas a alcançar o bem comum de todos, e não atuar na condição de “dono” do que é público, mas tão-somente na condição de gestora dos bens e interesses da Administração.

Demais disso, registre-se que toda a atuação da Administração deve atender ao estabelecido em lei, único instrumento capaz de determinar o que é de interesse público, tendo em vista que a lei é a manifestação legítima do povo, proprietário da coisa pública. Dessa maneira, se o administrador atua desviando-se da lei, pretendendo impor o seu conceito pessoal de interesse público, é passível da acusação de desvio de finalidade. Assim, como sabiamente afirmam Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2011), a Administração Pública deve, simplesmente, dar fiel cumprimento à lei, gerindo a coisa pública conforme o que na lei estiver determinado, ciente de que desempenha o papel de mero gestor de coisa que não é sua, mas do povo.

No âmbito do Direito Público moderno, os reflexos do interesse público estão umbilicalmente ligados ao núcleo de qualquer Constituição que se queira democrática. O caso brasileiro representa bem essa tese, ao consagrar em seu artigo 1º, parágrafo único, que todo o poder emana do povo, que o exerce diretamente por meio de representantes eleitos ou diretamente. Aqui, já se denota que o interesse geral é colocado acima dos individuais.

Contudo, não há que se confundir interesse público com bem comum, vez que este reveste-se de subjetivismo, ao tempo em que se apresenta como a base para a edificação da sociedade humana e o fim para o qual ela deve se orientar do ponto de vista natural e temporal, na busca constante pela felicidade, enquanto que aquele transcende uma carga objetiva, concebido como o próprio fim da atividade administrativa, ou seja, as aspirações ou vantagens lícitamente almejadas por toda a comunidade ou parte expressiva de seus membros no plano externo.

Nesse sentido, cumpre-nos, pois, indicar os ensinamentos de DI PIETRO (2014):

Precisamente por não poder dispor dos interesses públicos cuja guarda lhes é atribuída por lei, os poderes atribuídos à Administração têm o caráter de poder-dever; são poderes que ela não pode deixar de exercer, sob pena de responder pela omissão. Assim, a autoridade não pode renunciar ao exercício das competências que lhe são outorgadas por lei; não pode deixar de punir quando constate a prática de ilícito administrativo; não pode deixar de exercer o poder de polícia para coibir o exercício dos direitos individuais em conflito com o bem-estar coletivo; não pode deixar de exercer os poderes decorrentes da hierarquia; não pode fazer liberalidade com o dinheiro público. Cada vez que ela se omite no exercício de seus poderes, é o interesse público que está sendo prejudicado (DI PIETRO, 2014, p.67-68).

Desse modo, o interesse público transcende a exigência de atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes e competências, salvo autorização em lei.

Corroborando com o entendimento indicado acima, tem-se as lições do professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2004) que, com maestria, assim traduz:

Significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade - internos ao setor público - não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los - o que é também um dever - na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*. [...] as pessoas administrativas não têm portanto disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda e realização. Esta disponibilidade está permanentemente retida nas mãos do Estado (e de outras pessoas políticas, cada qual na própria esfera) em sua manifestação legislativa. Por isso, a Administração e a pessoa administrativa, autarquia, têm caráter instrumental (MELLO, 2004, P. 69).

Vê-se, com isso, que a Administração não titulariza interesses públicos, já que esta tutela fica a cargo do Estado que, em certa esfera, os protege e exercita através da função administrativa que, como predito no discorrer do trabalho, funciona como uma fração do poder estatal segmentado com vistas à eficiência, mediante um conjunto de órgãos e vontades consagradas pela lei.

A bem da verdade, esse interesse público que baliza todo o agir da Administração Pública pode ser de natureza primária e secundária.

Os interesses públicos primários são os interesses diretos do povo, os interesses gerais imediatos. Já os secundários são os interesses imediatos do Estado na qualidade de pessoa jurídica, titular de direitos e obrigações. Estes interesses são colocados pela doutrina, em regra, como meramente patrimoniais, em que o Estado busca aumentar sua riqueza, ampliando receitas ou evitando gastos. Neste sentido, manifestam-se nas atividades-meio da Administração, existentes para fortalecê-la como organismo, mas somente justificadas se forem instrumentos para a atuação em prol dos interesses primários.

Porém, em qualquer hipótese, o interesse público secundário só é legítimo quando não é contrário ao primário. Caso o seja, nem sequer poderá ser chamado de interesse público, sendo apenas um interesse administrativo ou governamental ilegítimo.

Para dar mais sentido à distinção feita entre interesse público primário e secundário, utilizar-me-ei, mais uma vez, das palavras de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2011), ao afirmarem que caracteriza-se como interesse público secundário legítimo aquele que represente um interesse de uma pessoa jurídica administrativa na qualidade de titular de direitos, mesmo sem implicar a busca direta da satisfação de um interesse primário, desde que: a) não contrarie nenhum interesse público primário; e b) possibilite atuação administrativa ao menos indiretamente tendente à realização de interesses primários.

Um exemplo claro do que foi exposto há pouco é a atuação de sociedades de economia mista exploradoras de atividades econômicas, em que essas entidades podem realizar operações cujo objetivo direto e imediato seja a obtenção de lucro para seus acionistas (o que inclui o Estado). Contanto que a operação não contrarie algum interesse público primário, será legítima e estará atendendo a um interesse público secundário (do próprio Estado). É relevante perceber que os recursos que o Estado receberá, na qualidade de acionista, possibilitam sua atuação visando à satisfação de interesses públicos primários. Tem-se, portanto, o atendimento a um interesse público secundário possibilitando a persecução de interesses primários.

Sobre essa diferenciação, é de rigor indicar as predileções de PELICIOLI (2011):

Esta distinção faz-se necessária para que se saiba qual interesse não pode ser objeto de conciliação – interesse público primário (indisponível) –, qual pode ser objeto de acordo – interesse público propriamente secundário (disponível) – e qual pode ser reconhecido judicialmente – interesse público impropriamente secundário (PELICIOLI, 2011, texto digital).

Assim, seja qual for a natureza do interesse público (primário ou secundário), o fato é este representa um verdadeiro corolário do Direito Administrativo, que encerra todos os esforços travados pelo Ente Público no sentido de conferir a todos os seus destinatários e titulares uma prestação de serviços eficiente e com qualidade, com vistas à consecução do bem comum de todos e a assegurá-los uma existência digna e responsável, pautada nos princípios morais e éticos que devem respaldar toda a atividade administrativa, reservando-se à pessoa do administrador o exercício do seu mister, que se afeiçoa como um verdadeiro sacerdócio, visando à excelência da atividade administrativa e de seus usufrutuários.

3.2 Uma Indisponibilidade “Mitigada” do Interesse Público.

A doutrina administrativista aponta a indisponibilidade, aliada à supremacia do interesse público como pilares de toda a atividade administrativa, reputando-as o status de supraprincípios do Direito Administrativo, do qual decorrem as demais diretrizes que conduzem todo o agir do Ente Público, inclusive as que estão positivadas no texto constitucional (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência)⁶, ao argumentar que os fins a que almeja atingir, só serão alcançados de forma eficiente e responsável à medida que forem observados esses regramentos.

Demais disso, a instauração do novo processo civil no âmbito do direito brasileiro, delineado em consequência da promulgação da Constituição Federal de 1988, que tem como um dos seus anseios a construção de uma sociedade fundada na harmonia social e comprometida com a solução pacífica das controvérsias e, mais recentemente, com a edição da Resolução CNJ 125/2010 e do Novo Código de Processo Civil em 2015, que trouxeram em seu bojo normativo a inserção de mecanismos autocompositivos de resolução de controvérsias, a serem implementados pelo Poder Judiciário nacional para a superação amigável de conflitos de interesse, possibilitando aos próprios envolvidos a composição do lide a que estão atrelados por meio de acordos decorrentes de renúncia de interesses mútuos, muito se tem discutido acerca da possibilidade ou não de o Ente Público

⁶ Artigo 37, *caput*, da CF/1988.

figurar em um dos polos da relação processual que objetiva resolver o conflito de interesse a que está atrelado por meio dessas vias.

O argumento para a discussão reside no fato de que o Ente Público não atua em função dos seus próprios interesses e, muito menos, se deixa guiar pelos seus próprios desígnios, concentrando-se o seu agir em meros atos de gestão, contudo, devem estar sempre pautada na responsabilidade e no dever de probidade moralidade administrativas.

É de se denotar que a Administração Pública atua no sentido de atingir o bem comum social por meio de práticas eficientes que garantam a todos uma vida de qualidade e atenda às prerrogativas da dignidade da pessoa humana., bem como possui a finalidade de resguardar os interesses inerentes a essa coletividade.

Além do mais, vê-se que, ao optar pelos mecanismos de autocomposição, impreterivelmente, haverá renúncias de pretensões de um ou de ambos os envolvidos, de sorte a se chegar a um consenso em que todos saiam dali plenamente satisfeitos e com o sentimento de que a justiça, de fato, fora alcançada, fato que, num primeiro momento, não condiz com a atuação do administrador, vez que não pleiteia interesse seu para dele livremente dispor, mas sim, representa um bem maior, que é o interesse geral, um dos corolários do Direito.

Isto porque esse interesse geral ressoa como o fim último da Administração pública, resultante da manifestação coletiva dos anseios que visem a alcançar o bem geral de todos e que este interesse, por ser de titularidade comunitária, não pode ser livremente disposto pelo administrador, pois o seu mister se resume a geri-los de forma eficiente, bem como resguardá-los, de sorte a empreender as medidas indispensáveis para atingir a sua finalidade precípua, que é proporcionar a todos uma prestação de serviços digna e de qualidade.

A bem da verdade, denota-se que o interesse público, refletido como sendo o fim que encerra todo o agir da Administração está segmentado em interesse público primário e interesse público secundário, sendo o primeiro aquele caracterizado por representar o interesse da coletividade que visa o bem geral, identificando-se como o verdadeiro interesse social, e este último, pode ser apontados como os mecanismos pelos quais a Administração Pública se vale para alcançar o bem geral, ou seja, a atuação administrativa desempenhada com vistas à concretização do interesse primário.

Considerando esta distinção, vê-se que não é todo interesse público que se acha abarcado pelo manto da indisponibilidade, haja vista que o interesse público secundário

não vislumbra resguardar o interesse geral da coletividade, restringindo-se apenas aos anseios da administração, agindo como se particular fosse.

Nesse sentido, preleciona SANTANA (2014):

Necessário se faz a importante diferenciação entre interesse público primário e secundário. Apesar de ser corrente e pacificado na doutrina italiana, em nosso país ainda não está disseminada a noção de que, nem sempre, o Poder Público atua verdadeiramente no interesse da coletividade, mas no da própria Administração. Assim, apenas no primeiro caso, quando agisse para o bem comum, seria justificável a sua prevalência sobre o particular (SANTANA, 2014, p. 417)

Ainda sobre o tema, convém trazer ao debate o entendimento dominante que permeia na jurisprudência pátria, no sentido de afirmar que, quando atua visando o interesse próprio Órgão, a Administração age como se particular fosse, não sendo, pois, o caso de se invocar os princípios que colocam o Ente Público em posição superior à parte adversa, já que não está tutelando o direito da coletividade. Veja-se:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO SUPOSTAMENTE INDEVIDA ORIUNDA DO FUNDO DE INDENIZAÇÃO DO TRABALHADOR PORTUÁRIO AVULSO - FITP. PRETENSÃO VISANDO A RESTITUIÇÃO DA QUANTIA PAGA. REPETIÇÃO DO INDÉBITO. CONFLITO LEGAL DE CARÁTER TRIBUTÁRIO. INTERESSE SECUNDÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA MOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. INTERVENÇÃO DO PARQUET COMO CUSTOS LEGIS. DESNECESSIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA.

[...]

3. Consectariamente, a rubrica receita da União caracteriza-se como interesse secundário da Administração, o qual não gravita na órbita dos interesses públicos (interesse primário da Administração), e, por isso, não guarnecido pela via da ação civil pública, consoante assente em sede doutrinária: Um segundo limite é o que se estabelece a partir da distinção entre interesse social (ou interesse público) e interesse da Administração Pública. Embora a atividade administrativa tenha como objetivo próprio o de concretizar o interesse público, é certo que não se pode confundir tal interesse com o de eventuais interesses próprios das entidades públicas. Daí a classificação doutrinária que distingue os interesses primários da Administração (que são os interesses públicos, sociais, da coletividade) e os seus interesses secundários (que se limitam à esfera interna do ente estatal). "Assim", escreveu Celso Antônio Bandeira de Mello, "independentemente do fato de ser, por definição, encarregado dos interesses públicos, o Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas, interesses que lhes são particulares, individuais, e que, tal como os interesses delas, concebidas em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto pessoas. Estes últimos não são interesses públicos, mas interesses individuais do Estado, similares, pois (sob o prisma extrajurídico), aos interesses de qualquer sujeito". Nessa linha distintiva, fica claro que a Administração, nas suas funções institucionais, atua em representação de interesses sociais e, eventualmente, de interesses exclusivamente seus. Portanto, embora com vasto campo de identificação, não se pode estabelecer sinonímia entre interesse social e interesse da Administração. [...]

Genericamente, como Calmon de Passos, pode-se definir interesse público ou interesse social o "interesse cuja tutela, no âmbito de um determinado ordenamento jurídico, é julgada como oportuna para o progresso material e moral da sociedade a cujo ordenamento jurídico corresponde". A Constituição identifica claramente vários exemplares dessa categoria de interesses, como, por exemplo, a preservação do patrimônio público e da moralidade administrativa, cuja defesa pode ser exercida inclusive pelos próprios cidadãos, mediante ação popular (CF, art. 5.º, LXXIII), o exercício probo da administração pública, que sujeita seus infratores a sanções de variada natureza, penal, civil, e política (CF, art. 37, § 4.º), e a manutenção da ordem econômica, que "tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social" (CF, art. 170). São interesses, não apenas das pessoas de direito público, mas de todo o corpo social, de toda a comunidade, da própria sociedade como ente coletivo. (ZAVASKI, Teori Albino, Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 2006. p. 52-54.)

[...]

(REsp 786.328/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/10/2007, DJ 08/11/2007 - grifos nossos).⁷

Assim, apenas o interesse público primário é que se afeiçoa como indisponível, do qual o administrador não poderá abrir mão, devendo, pois, ser por este tomado como um dogma, vez que atua no sentido de concretizar e resguardar o que há de mais valioso em uma sociedade: sua manifestação de vontade.

Mão é demais indicar a contribuição de Raphael Augusto Sofiati de Queiroz⁸, em artigo publicado na revista digital *Quaestio Iuris*, intitulado de “O Interesse Público Em Juízo: Um Tema Revisitado”, para quem o interesse público primário é o verdadeiro interesse da coletividade, que representa o bem geral de todos e o interesse público secundário representa tão-somente o interesse da Pessoa Jurídica de Direito Público, cuja atuação, nesse caso aconteceria como sendo típica de Pessoa Jurídica de Direito Privado, que não regulados pelo Direito Administrativo nem tampouco devem ser abalizados pelas suas diretrizes.

Contribuindo para uma melhor compreensão acerca do assunto, Bandeira de Mello (1993) diferencia o interesse primário do secundário através de uma aplicação prática, senão vejamos:

Para exemplificar o importante discrimen entre um e outro, comparem-se as seguintes hipóteses. Se o Estado causar danos a terceiros e indenizá-los das lesões infringidas estará revelando -se obsequioso ao interesse público, pois é isto o que determina o art. 37, § 6º, da Constituição. Se tentar evadir-se a este dever de indenizar (mesmo consciente de haver produzido os danos) estará contrariando o interesse público, no afã de buscar um interesse secundário, concernente apenas ao aparelho estatal: interesse em subtrair-se a despesas (conquanto devidas) para permanecer ‘mais rico’, menos onerado patrimonialmente, lançando, destarte, sobre

⁷ Disponível em < <http://www.stj.jus.br/SCON/deciso/es/toc.jsp?livre=RESP+786.328%2FRS&b=DTXT&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em 03 mar. 2019.

⁸ Mestre pela Universidade Federal Fluminense. Doutorando pela Universidad Nacional Lomas de Zamora

os ombros alheios os ônus que o Direito pretende sejam suportados por todos. Tal conduta não é de interesse público, pois interesses secundários só podem ser satisfeitos quando coincidirem com interesses primários (MELLO, 1993, p. 46).

Diante dessa conclusão, uma dúvida desponta imperiosa: Como identificar quando o interesse público é primário ou quando o interesse público é secundário, ou seja, como vislumbrar se determinado interesse reflete, de fato, o bem geral da coletividade ou se este representa os meios utilizados pela Administração para se chegar àquele fim? A resposta nos é apresentada pelo mesmo autor citado alhures:

Caberá ao Judiciário, através de um exame que vai além da análise simples e objetiva da legalidade - verificação da legitimidade - “qualificar” o interesse público, utilizando, inclusive e principalmente critérios da razoabilidade dos atos jurídicos como ferramenta útil na investigação do interesse público contido no ato. Com o uso dessa técnica, através dos requisitos de adequação, necessidade e proporcionalidade, pode-se, com sucesso, identificar os ônus e bônus obtidos com o ato editado e que caso o ato editado não preencha um ou mais requisitos, os ônus impostos superarão os benefícios obtidos, o que implica em se reconhecer que o interesse defendido com a edição do ato não é o interesse público propriamente dito. Trata-se de ato que em verdade espelha a divergência entre interesse público e interesse da fazenda pública (MELLO, 1993, p. 49).

Assim, é de se concluir que não é todo e qualquer Interesse Público que está amparado pelo manto da indisponibilidade, mas sim, apenas os interesses primários, ou seja, aqueles que coincidem com a realização de políticas públicas voltadas ao bem-estar social, com vistas a satisfazer os anseios da coletividade como um todo. Estes interesses, no caso, indisponíveis, estão ligados aos próprios objetivos do Estado, que não se confundem com os interesses inerentes à mera conveniência da gestão administrativa, ou seja, com os interesses públicos secundários que, por sua vez, não hesita óbice à disponibilidade, cabendo ao Judiciário, como visto, a incumbência de discerni-los no caso concreto.

4 A AUTOCOMPOSIÇÃO PELA FAZENDA PÚBLICA NAS DEMANDAS EM QUE FIGURE COMO PARTE E O PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO.

4.1 Fazenda Pública: O Estado em juízo.

No dia a dia, não são raras as vezes que nos deparamos com a expressão Fazenda Pública, da qual, de imediato, associamos o seu conceito à atividade administrativa do

Estado, isto é, ao conjunto de esforços travados pela administração no sentido de garantir uma prestação de serviços compatível com a dignidade da pessoa humana e que atenda aos anseios de seus destinatários que, no caso, reflète na coletividade.

Além do mais, vê-se que o uso frequente do termo fez com que este passasse a ser concebido num sentido mais amplo do que aquele que lhe fora atribuído inicialmente, ao passo que hoje a expressão Fazenda Pública implica como sinônimo de Poder Público em juízo ou de Estado em juízo ou, mais ainda, pessoa jurídica de direito público em juízo.

Isso porque a expressão Fazenda Pública, nem sempre, foi utilizada como representativa do Estado em juízo. A bem da verdade, o termo, num primeiro momento, tinha como referência as finanças públicas, os órgãos responsáveis pela arrecadação tributária que corporifica o Estado em seu aspecto patrimonial.

No entanto, se recorrermos ao caráter etimológico do termo, encontraremos no latim *facenda*, que quer dizer “coisa que deve ser feita”. No caso, a expressão Fazenda Pública alude a coisa que deve ser feita pelo ente público, designativo do conjunto de bens e haveres relativos ou pertencentes ao Estado, motivo pelo qual, a expressão passou a conceber contornos mais abrangentes, como forma de atingir as funções burocráticas estatais, não só aquelas pertinentes às finanças públicas.

Segundo DINAMARCO (2000),

O termo a Fazenda Pública deve ser sempre entendido “[...] em amplo sentido, significando toda soma de interesse de ordem patrimonial da União, dos Estados federados ou do Município, pois que, sem distinção, todas se compreendem na expressão” (DINAMARCO, 2000, p. 138).

A Fazenda Pública é então, a materialização do Estado vinculando-se juridicamente às obrigações patrimoniais decorrentes. Assim, utiliza-se a locução “Fazenda Pública” para representar as pessoas jurídicas de direito público ou o Estado em juízo, no âmbito federal, estadual ou municipal. Nesse conceito de Fazenda Pública, abrangem-se todos os entes cujos bens não podem ser objeto de apreensão e expropriação, por se submeterem ao regime jurídico de direito público como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, assim como as autarquias e fundações públicas que ostentam natureza jurídica de direito público interno e são expressamente alcançados pelas prerrogativas da Fazenda.

Além do mais, não são raros os casos em que a lei, mais especificamente o Código de Processo Civil, confere à Fazenda Pública condições privilegiadas no processo ou fora dele, como prazo em dobro para todas as suas manifestações, remessa necessária à instância superior quando esta for sucumbente em quantia superior a um determinado valor

estipulado, a intimação do procurador de forma pessoal, o precatório e a impossibilidade e inalienabilidade de seus bens são algumas prerrogativas que lhes são inerentes.

Contudo, essas prerrogativas possuem uma razão de existir, conforme nos assevera CUNHA (2014):

Em razão da própria atividade de tutelar o interesse público, a Fazenda Pública ostenta condição diferenciada das demais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Além do mais, “quando a Fazenda Pública está em juízo, ela está defendendo o erário. Na realidade, aquele conjunto de receitas públicas que pode fazer face às despesas não é de responsabilidade, na sua formação, do governante do momento. É toda a coletividade que contribui para isso. (...) Ora, no momento em que a Fazenda Pública é condenada, sofre um revés, contesta uma ação ou recorre de uma decisão, o que se está protegendo, em última análise, é o erário. É exatamente essa massa de recurso que foi arrecadada e que evidentemente supera, aí sim, o interesse particular. Na realidade, a autoridade pública é mera administradora” (CUNHA, 2014, p. 37).

Sabe-se que o ente público não representa os interesses individuais ou de um grupo isolado. Não que a Fazenda Pública seja titular do interesse público, mas ela aparece como o ente predeterminado a preservá-lo. Ao litigar ou demandar em juízo, a Fazenda Pública está defendendo o interesse de toda a coletividade.

Assim, por atuar em nome do interesse público, a expressão Fazenda Pública identifica-se com as pessoas jurídicas de direito público, estando aí abrangidas a União, os Estados, o Distrito Federal e suas respectivas autarquias e fundações públicas. Quanto às últimas, não há óbice de que também figuram em nome de um interesse público maior, posto que criadas por lei para exercer atividades próprias do Estado, desincumbindo-se de atribuições descentralizadas dos serviços públicos e sendo geridas por recursos orçamentários.

Não é demais ressaltar que, a esse rol também se juntam as agências, às quais se tem atribuído a natureza jurídica de autarquias especiais, vez que se constituem de pessoas jurídicas de direito público destinadas a desempenhar atividade pública que, por sua vez, podem ser executivas, quando diretamente desempenha a atividade administrativa, ou reguladoras, quando dispõem de competência normativa com poderes para disciplinar a prestação de serviços públicos por particulares ou o desempenho de atividades econômicas primadas, porém de interesse coletivo.

Ainda, tem-se que as empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, assim entendida a primeira como a delegação contratual da execução do serviço conforme autorizada e regulamentada pelo Executivo e a última pode ser considerada como o ato unilateral no qual a administração transfere para um terceiro, de forma gratuita ou onerosa, a execução de serviço de um serviço de sua titularidade, contudo em ambos os casos percebe-se

que se revestem da natureza de pessoas jurídicas de direito público, integrando, pois, o conceito de Fazenda Pública.

Percebe-se, pois, que estão excluídas da abrangência da Fazenda Pública as Sociedades de Economia Mista e as Empresas Públicas, muito embora estas figurem como integrantes da administração pública indireta.

A razão de tal restrição nos é apontada por CUNHA (2009):

À evidência, estão excluídas do conceito de Fazenda Pública as sociedades de economia mista e as empresas públicas. Embora integrem a Administração Pública indireta, não ostentam natureza de direito público, revestindo-se da condição de pessoas jurídicas de direito privado, a cujo regime estão subordinadas. Então, quando se alude à Fazenda Pública, na expressão não estão inseridas as sociedades de economia mista nem as empresas públicas, sujeitas que são ao regime geral das pessoas jurídicas de direito privado (CUNHA, 2009, p. 18).

Assim, é de se denotar que a Fazenda Pública implica na própria personificação do Estado, abrangendo, pois, as pessoas jurídicas de direito público, sendo tal expressão utilizada quando verificada a participação da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios e suas respectivas autarquias e fundações públicas, bem como as concessionárias e permissionárias que, pela sua essência, executem serviço de natureza pública em nome da administração.

Por fim, é rigor esclarecer que, no que diz respeito à capacidade postulatória da Fazenda Pública, refletida como o pressuposto para que esta possa figurar em juízo, tem-se que esta representação fica a cargo, via de regra, de procuradores judiciais, que são servidores titulares de cargos públicos privativos de advogados regularmente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil no âmbito das Procuradorias Judiciais, que podem ser instituídas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, a fim de que lhes possam garantir representação em qualquer órgão do Poder Judiciário, ou seja, cada pessoa jurídica deve ter, em suma, a sua própria representação.

Além do mais, essa representação se apresenta como condição necessária para o Ente Público, vez que decorrente da lei, nos termos dos artigos 131⁹ e 132¹⁰ da Constituição Federal e do artigo 182¹¹ do Código de Processo Civil.

⁹ O artigo 131, *caput*, da CF “A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.”

¹⁰ O artigo 132, *caput*, da CF “Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados

4.2 Os paradigmas do dever funcional de conciliar

Com o descortinar do novo processo civil no âmbito do direito brasileiro, concebido a partir de 1988 e aprimorado nos anos que se seguiram, mais precisamente com a edição da Resolução CNJ n. 125 em 2010 e do advento do Novo CPC em 2015, a busca pela harmonia social por meio da solução pacífica das controvérsias tornou-se um dos vetores da República Federativa do Brasil que, por sua vez, passou a empreender medidas que visassem a atingir tal finalidade.

Nesse ínterim, foram incorporados ao sistema processual pátrio mecanismos autocompositivos de resolução de conflitos de interesses no sentido de conceder aos envolvidos uma maneira mais efetiva de se chegar a uma solução que se apresente mais confortável a todos que aí litigam.

Cumprе ressaltar que, não são raros os casos em que a Administração Pública está envolvida em algum tipo de conflito de interesse e, como tal, atua na condição de autora ou ré nesses casos, comportando-se, dessa forma, como autêntica litigante contumaz e habitual do Judiciário do país, não sendo demais afirmar que o Estado figura como o maior litigante da justiça.

Ademais, tem se notado que a superação de conflitos de interesses através dos métodos consensuais autocompositivos tem se tornado uma tendência hodiernamente, ao passo que garante uma maior celeridade ao procedimento e um maior grau de satisfação aos envolvidos, já que dispensa o poder impositivo estatal para resolver a lide e determinar o direito e coloca os envolvidos na qualidade de protagonistas, onde eles mesmos criem artifícios para se chegar a um consenso e afastar a contenda travada.

Apesar disso, não são raros os questionamentos acerca da possibilidade ou não de o Ente Público aderir às técnicas autocompositivas para, de forma mais efetiva, viabilizar a solução das nuances em que esteja envolvida.

De acordo com o Conselho Nacional de Justiça, através do Departamento de Pesquisas Judiciárias, em estudo realizado no sentido de identificar os cem maiores litigantes do Poder Judiciário Nacional, não foi difícil perceber que o Ente Público, de

do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas”.

¹¹ O artigo 182 do CPC “Incumbe à Advocacia Pública, na forma da lei, defender e promover os interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio da representação judicial, em todos os âmbitos federativos, das pessoas jurídicas de direito público que integram a administração direta e indireta”.

forma proeminente, desponta na dianteira da lista, cuja elaboração tinha como parâmetro os feitos ativos até 31 de março de 2010 em todo o judiciário do país, abordando os processos que tramitavam na justiça federal, justiça do trabalho e justiça estadual.

No âmbito da justiça federal, tem-se que no topo da lista desponta o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), entidade autárquica da União, que concentra 22,33% dos feitos que aí tramitam; já no que concerne à justiça obreira, a União Federal é a maior entre as cem pessoas que mais litigam nessa seara, perfazendo um total de 16,73% do elenco processual verificado e, no mesmo sentido, o Estado do Rio Grande do Sul reúne o maior quantitativo de litígios na justiça estadual (7,73%)¹².

Assim, denota-se que, seja na justiça federal, trabalhista ou mesmo na justiça estadual, o Estado se coloca como o maior litigante do Poder Judiciário, e que esta condição lhe favorece algumas prerrogativas como, por exemplo, a concessão de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, sob o argumento de que este tutela o interesse de toda a coletividade, qual seja o interesse o público.

Ocorre que essa prerrogativa, muito embora se apresente razoável, considerando a quantidade de demanda que possui, implica reconhecer que tal fato, por outro lado, se coloca como um empecilho, conforme aponta VAZ (2016):

Afirmar que o Estado figura como o maior litigante da Justiça implica dizer que o Estado se coloca também como um obstáculo ao pleno exercício do direito de acesso à justiça, na medida em que ocupa todos os espaços do Poder Judiciário. Colonizando as estruturas da Justiça, o Estado culmina por congestionar suas vias de acesso, impedindo e retardando o normal trânsito de outras espécies de demandas e mesmo aquelas que contra si são direcionadas (VAZ, 2016, p. 02).

Uma solução viável para a problemática ora verificada seria a submissão das contendas estatais e sua possível solução às técnicas autocompositivas, posto que estas, além de garantir uma maior efetividade à superação do litígio, também se presta a proporcionar maior celeridade na resolução do entrave, haja vista que dispensa a intervenção estatal e todo o aparato burocrático que lhe é inerente, tudo em atenção ao princípio da duração razoável do processo, assegurado a todos pela Constituição da República.

Ocorre que, conforme já vergastado no presente trabalho, o interesse público a que está incumbida a Administração Pública pelo zelo é um bem indisponível, que não pode ser livremente disposto de acordo com as suas conveniências, vez que tal interesse não é de sua

¹² 100 Maiores Litigantes. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2019.

propriedade, ficando a seu cargo a gestão deste interesse, de modo a prestar aos seus reais titulares um serviço adequado.

Demais disso, no capítulo anterior buscou-se compreender o que é interesse público e se este é, no todo, intangível pelo manto da indisponibilidade, do qual o agente público, em nenhuma hipótese, poderá abrir mão.

Decorrente dessa discussão, adveio a classificação de interesse público primário e secundário, sendo de rigor destacar o entendimento de que este público reflete o interesse da própria entidade administrativa que, nesse caso, age como se particular fosse, enquanto que aquele, de fato, abarca o interesse coletivo, sendo, pois, impassível de disponibilidade, isto é, não poderá ser submetido às técnicas autocompositivas, muito embora estas se apresentem mais adequadas para a solução de muitos entraves.

Ocorre que esse entendimento vem sendo, e muito, relativizado, ao passo que hodiernamente inúmeros são os acordos firmados pelo Ente Público e o particular no sentido de superarem a contenta a que estão agarrados, não sendo raros os casos em que tais feitos se perpetuem há anos.

Assim, não nos parece razoável entender que o interesse público primário é aquele que não é passível de transação enquanto que o interesse público secundário poderá ser livremente disposto pelo administrador, sob o argumento da existência de um interesse público indisponível.

Todavia, a indisponibilidade do interesse público não veda o reconhecimento de direitos legítimos, nem a renúncia a determinadas posições jurídicas, quando se relevem prejudiciais a este interesse. A coletividade tem interesse em atender aos justos pleitos em face do Estado com a brevidade que um acordo, em alguns casos, pode proporcionar.

Nessa esteira, MOREIRA NETO (2008) recomenda uma revisão do próprio conceito de indisponibilidade do interesse público:

[...] Ao atuar neste campo, da solução administrativa de conflitos, deve-se reconhecer ao Estado a necessária flexibilidade para ponderar interesses em jogo e definir, a partir de processos administrativos, abertos e transparentes, fórmulas que se mostram as mais eficientes sob o critério finalístico, ou seja, para se lograr mais completa e celeremente a composição pretendida pelo direito, o que necessariamente conduz a uma profunda revisão do que, afinal, é ou não indisponível para o Estado administrador [...] (MOREIRA NETO, 2008, p. 119).

De mais a mais, vê-se que o cerne da questão não está na concepção sobre a indisponibilidade ou não, sendo mesmo livre de contestação que o interesse público, em seu núcleo essencial ou primário é, no todo, indisponível, conforme exaustivamente

declinado no decorrer do trabalho, posto que resultante do complexo dos interesses individuais prevalentes em determinada organização jurídica da coletividade.

Para Talamini (2004),

A verdadeira questão reside em identificar **quando há** interesse público no caso concreto – ou até, muitas vezes: **‘de que lado está’** o interesse público. O interesse público não coincide necessariamente com as posições concretas defendidas por aqueles que ocupam os cargos públicos. A noção de interesse público não pode ser utilizada como um escudo, um pretexto para a Administração não cumprir os valores fundamentais do ordenamento. Deve-se combater essa invocação vazia, meramente retórica, do ‘interesse público’ – tão mais perniciosa porque sempre se quer fazer acompanhar dos atributos da ‘supremacia’ e ‘indisponibilidade’, ínsitos ao verdadeiro interesse público (Talamini, 2004, p. 23 - grifos do ator).

Logo, caberá ao caso concreto identificar se o interesse em litígio versa sobre direito indisponível, cuja titularidade pertence à coletividade ou se este interesse diz respeito, tão-somente, à conveniência da administração, não sendo demais conceber que a busca pela resolução de conflitos que envolvam o Ente Público através das técnicas autocompositivas vincula-se ao novo ciclo de reformas do Estado inauguradas com o advento do novo processo civil, posto que dentre uma de suas peculiaridades, tem-se a resolução de conflitos por mecanismo autocompositivos.

Ainda, a respeito da Administração pública consensual, assevera MOREIRA NETO (2008):

A consensualidade, por certo, não estará destinada a substituir as formas tradicionais de ação imperativa do Estado, mas, sem dúvida, representa uma mudança substancial em suas prioridades de atuação, prestigiando o que hoje se vem denominando parceria com a sociedade. Todas essas tendências atuam no sentido de despojar-se a Administração Pública das características burocráticas que assumiram nos países de tradição jurídica continental europeia, na linha do Direito Administrativo gerado pela Revolução Francesa, e, de certa forma, agravadas e desvirtuadas pela herança ibérica colonial de cunho patrimonialista, e de aproximá-la de modelos mais pragmáticos, como os anglo-saxões, que prestigiam o administrado (MOREIRA NETO, 2008, p. 262-263).

Em última análise, a consensualidade não afronta o princípio da indisponibilidade do interesse público, muito antes pelo contrário, quando levados em consideração os potenciais efeitos positivos da autocomposição, que vê no acordo a materialização própria do interesse público, proporcionando a economia de tempo e recursos, bem como o direcionamento da decisão consensual para o problema colocado na situação fática.

Vê-se, pois, que, com as técnicas autocompositivas, o Estado, que desponta na dianteira como o maior litigante do Poder Judiciário do país, tem a viabilidade de reduzir de forma significativa e mais eficazmente os conflitos de interesse que o rodeia.

Ainda, é digno de nota que, em relação ao interesse público secundário, não há óbice de que este seja passível de transação, ou seja, visando chegar a um consenso que seja favorável a ambos os envolvidos para, de consequência, solucionar o conflito de interesses, o administrador poderá abrir mão de algum interesse seu para chegar a tal fim.

Finalmente, em relação ao interesse público primário, do qual a disponibilidade ressoa inaceitável, cumpre transcrever o que alude Vieira de Andrade (2012):

Para assegurar o caráter livre e esclarecido da vontade e especialmente pela necessidade de cumprimento dos deveres especiais de proteção estatal, poderá ser legítimo ao juiz, com base na ordem jurídico-constitucional dos direitos fundamentais, acautelar e fiscalizar a **adequação, a necessidade e a proporcionalidade** da (auto) limitação, bem como sua **racionalidade**, pressupondo-se e provando-se a vulnerabilidade e inferioridade ou fraqueza - tanto mais intensamente quanto maior for a duração, a intensidade ou grau de perigo da limitação, que, de resto, nunca poderá ser uma renúncia total, perpétua ou irrevogável (ANDRADE, 2012, p. 312 - grifos do autor).

Assim, a possibilidade de autocomposição pelo Ente Público será considerada, via de regra, uma prática que deverá ser estimulada e plenamente satisfeita no âmbito judicial ou mesmo fora dele, sendo a sua mitigação uma medida de exceção, somente aceita em situações peculiares, em que o interesse público, de nenhum modo, poderá sofrer flexibilização, porém, só o caso concreto é que vai desvelar tal limitação.

4.3 A autocomposição pela Fazenda Pública sob os reflexos da Lei n. 13.140/2015

Não obstante o advento do Novo Código de Processo Civil, cuja edição data de 17 de março de 2015, conferir uma nova visão ao processo civil pátrio, com a implementação de mecanismos de resolução de conflitos de interesse, concebidos como vias alternativas à jurisdição tradicional que, por sua vez, possui como marco característico a figura impositiva do Estado, retratado na pessoa do juiz, o fato é que, meses após, ainda no curso da *vacatio legis* da lei processual adjetiva, seguiu-se a edição da Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015, que ficou conhecida como Lei da Mediação, ao dispor sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e, mais ainda, a referida legislação também consignou em seu bojo mecanismos que visem a superar os conflitos havidos no âmbito da administração pública.

Trata-se, pois, de mais um esforço travado no sentido de promover o protagonismo dos que se achem em litígio, de modo que eles, de per si, criem meios que os levem a superação do conflito a que estão atrelados, matéria por demais vergastada nos anos que se

seguiram à promulgação da Constituição Federal de 1988, já que esta tem como uma de suas premissas construir uma sociedade pautada na harmonia social e comprometida com a solução pacífica das controvérsias.

Dessa forma, vislumbra-se esse novo modelo de atuação no processo civil brasileiro pretende que este seja tratado como comunidade de trabalho, onde todos que ai se vejam envolvidos de alguma forma ou que nele atuam contribuam para a construção de decisões melhores e, de consequência, mais aptas para a concretização do seu fim último, qual seja, a pacificação.

Tal premissa ganha maior acolhimento quando levado em consideração o fato de que a Fazenda Pública figura como o maior litigante do judiciário do país, conforme já fora elencado no presente trabalho, não sendo demais reconhecer que a novação de dispositivos como o ora tratado ressoam de suma importância no sentido de conferir uma tratativa adequada à matéria, ressaltados os direitos indisponíveis que formam o seu núcleo intangível, contudo esta deve ser considerada como exceção, já que, de acordo com o grande arcabouço dogmático desenvolvido na seara nacional a partir de 1988 e mais eficazmente em 2010 e nos anos que lhe sucederam, os métodos autocompositivos de resolução de conflitos, como a conciliação e mediação, devem ser estimulados e utilizados por todos os que, de algum modo, possuam alguma demanda na justiça, posto que se apresentam como vias mais céleres e igualmente eficientes.

Assim, dispõe o art. 3º, da Lei de Mediação:

Art. 3º. Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação.

§ 1º. A mediação pode versar sobre todo o conflito ou parte dele.

§ 2º. O consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público.

Dessa forma, vê-se que a referida legislação admite a possibilidade da mediação para os conflitos que versam sobre direitos indisponíveis e, mais ainda, sobre os direitos indisponíveis passíveis de transação.

Nesse contexto, imprescindível se faz indicarmos, ainda que em linhas gerais, a diferença entre os conceitos de indisponibilidade e intransigibilidade, considerando as particularidades que os termos guardam em si, a fim de acertadamente fazermos a aplicação no caso concreto, em face da relevância que concentram no meio processual hodiernamente.

Assim, preleciona SOUZA (2012):

Não se há de confundir indisponibilidade de direito com intransigibilidade, que só tem lugar quando a lei expressamente veda a transação. Tal é o caso do art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) – única hipótese expressa de vedação de transação no ordenamento jurídico brasileiro (SOUZA, 2012, p. 173).

É de rigor salientar que a noção e o dogma da indisponibilidade dos bens e direitos públicos, como já tratado neste trabalho, não raras vezes ensejaram oposição de óbices à possibilidade de realização de soluções autocompositivas pela Fazenda Pública e com a *novatio legis*, essa concepção de que o Ente Público, por velar pelo interesse da coletividade, estará impossibilitada de se valer dos novos mecanismos postos para solucionar as contendas com maior eficácia, passou a ser desmontada, vez que direito indisponível não se confunde com direito intrangisível.

Nessa esteira, são as observações de FACCI (2015):

De mais a mais, mesmo que o direito seja indisponível, não há indisponibilidade quanto ao modo do mesmo ser regulado, nada impedindo, em decorrência, que meios de solução consensual de conflitos sejam empregados para tal fim (FACCI, 2015, p. 239-240).

Assim, depreende-se, pois, que é possível, em tese, a adoção de soluções autocompositivas, mesmo que não haja norma legal expressa autorizando-a, respeitados, por evidente, os limites constitucionais impostos à indisponibilidade dos bens e patrimônio público, porquanto a atividade administrativa continua a ser realizada com estrita observância da lei, desde que, evidentemente, ela seja compatível com o texto constitucional, já que o princípio da legalidade queda-se por nortear todo o agir do administrador, conforme estabelecido no artigo 37, *caput*, da CF¹³.

O outro ponto que merece destaque diz respeito ao disposto nos artigos 32 a 34 da Lei de Mediação, que trata com maior afinco da autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público, sobretudo no que se refere a determinação da criação de câmaras para a prevenção e resolução administrativa de conflitos.

Desta feita, cumpre transcrever a redação do referido dispositivo, *in verbis*:

Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:
I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;

¹³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

- II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;
 - III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.
- [...]

Com isso, vê-se a Lei de Mediação reforça o que se já havia sido implantado pelo Novo Código de Processo Civil, conforme assevera VIANA (2016):

A faculdade parece flexibilizar a imposição que resultou da redação do art. 174 do novo Código de Processo Civil. Tal interpretação não pode prevalecer. A recomendação para que se amplie a noção de acesso à justiça, nela abrangendo os meios aqui designados como integrados de solução de conflitos, é norma fundamental do novo Código de Processo Civil e, portanto, com aptidão para contaminar todo o sistema processual. Assim, malgrado a literalidade do art. 32 da Lei de Mediação, permanece hígida, para os Entes da Federação, a obrigação de criação de câmaras da espécie. (VIANA, 2016, texto digital).

Mais adiante, no art. 33, a referida lei franqueia a possibilidade de que, enquanto não forem criadas as câmaras de que trata, as mediações poderão ser realizadas de acordo com as diretrizes traçadas para a mediação comum, ou seja, a que versa sobre os conflitos envolvendo particulares.

Relevante destacar, para os fins da discussão que será travada adiante, que o § 3º do mencionado art. 32 da Lei de Mediação explicita que eventual consenso será reduzido a termo, constituindo, para todos os fins, título executivo extrajudicial. Importante observar, ademais, que o § 4º do art. 32 da Lei de Mediação afasta da competência das câmaras de mediação as controvérsias que somente possam ser resolvidas por ato ou concessão de direito sujeitos a autorização do Poder Legislativo.

Já o artigo 34 da Lei de Mediação estabelece que a instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflito no âmbito da administração pública suspende a prescrição, ou seja, o prazo prescricional ressoa suspenso a partir do momento em que o órgão ou entidade pública emitir juízo de admissibilidade, retroagindo a suspensão da prescrição à data de formalização do pedido de resolução consensual do conflito.

Desta feita, vê-se que a Lei de Mediação representa um avanço na desmistificação da indisponibilidade do interesse público, ao conceber a possibilidade de o Ente Público submeter as suas contendas a esse mecanismo de resolução de conflitos de interesse e, mais ainda, contaminada pelo mesmo espírito inovador inaugurado no âmbito do direito processual brasileiro com a instauração do novo processo civil, estabelece que a referida via integre o procedimento processual também quando estiverem em litígio o interesse público que, como visto, muito embora se afeiçoe indisponível, via de regra, não será intrangisível.

Por fim, esclareça-se que com a referida Lei de Mediação, aliada à edição do Novo Código de Processo Civil e à Resolução CNJ n. 125/2010 deflagrou uma política pública de estímulo à utilização dos meios antes designados de alternativos para a solução dos conflitos, ainda mais por admitir à Administração Pública, que é o maior litigante do Poder Judiciário do país, a também tomarem parte desses mecanismos, que veem no diálogo uma forma eficiente de se chegar a um consenso que satisfaça o interesse dos que se vejam litigando, a fim de que consigam, por seus próprios esforços e renúncias mútuas, superar o conflito e restabelecer a harmonia social.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho foi elaborado no sentido de verificar se o fato de a Fazenda Pública, assim abarcada pelas pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios e suas respectivas autarquias e fundações públicas, bem como por suas concessionárias e permissionárias de serviço público), por tutelar o interesse público, refletido pelo conjunto de anseios e interesses que permeiam a coletividade, ressoa compatível ou não com os mecanismos autocompositivos de resolução de conflitos de interesse.

Esse questionamento começou a ser suscitado a partir da nova concepção imputada ao processo civil brasileiro, delineada a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que tem como uma de suas preocupações a construção de uma sociedade fundada na harmonia social e comprometida, no âmbito interno e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, e mais eficazmente a partir de 2010 com a Resolução CNJ 125 e em 2015, com o advento do Novo Código de Processo Civil e da Lei de Mediação, ao conceberem a conciliação e a mediação como meios de superação de controvérsias que possibilitam às partes superarem, de per si, os conflitos a que estão atrelados de forma mais eficiente e satisfativa.

Nessa toada, no capítulo I, restou por demais demonstrado que os referidos métodos são uma realidade no âmbito processual pátrio hodiernamente, ao passo que buscou apresentar as características que giram em torno de cada um, vez que, a depender do caso concreto é preferível acudir à conciliação ou à mediação.

Isto porque a conciliação se apresenta como um procedimento no qual os interessados são estimulados por um terceiro neutro e imparcial devidamente habilitado para tanto a chegarem a um acordo e comporem o litígio, ao passo que a mediação tem como característica o elemento persuasivo do terceiro que, de igual modo, desincumbido de parcialidade, na busca de habilitar os envolvidos a compreenderem de forma mais racional suas posições e a encontrar soluções que se compatibilizam aos seus interesses e necessidades.

Ademais, outra diferença marcante que ressoou esclarecida consiste no fato de que a conciliação é utilizada para dirimir conflitos meramente contratuais, que unem às partes unicamente pelo ponto de vista negocial e a mediação se presta a solucionar os conflitos em que haja um vínculo afetivo ou relacional preexistente entre os contendores, contudo sempre por meio do diálogo.

Considerando que a Administração Pública guarda obediência ao supraprincípio da indisponibilidade do interesse público, mediante o qual o Estado deverá agir sempre no sentido de tutelá-lo e jamais abrir mão desse interesse, posto que atua na condição de mero gestor seu, de sorte a alcançar a eficiência na gestão dos recursos públicos.

Nesse contexto, acha-se o interesse público dividido em interesse público primário, que abarca os interesses e anseios de toda a coletividade e, dessa forma, indisponível, e o interesse público secundário que, por sua vez, evidencia os interesses da própria administração, atuando, nesse caso, como se particular fosse, logo, seus interesses poderão ser livremente dispostos, vez que aqui não há nenhuma afetação à pretensão coletiva.

Feitos esses esclarecimentos, a discussão seguiu-se no sentido de compreender acerca da possibilidade de a Administração Pública se valer dos mecanismos autocompositivos para superar os conflitos de interesse a esteja atrelada, haja vista as vantagens que esses métodos proporcionam, tais como economia de tempo e dinheiro, pelo argumento de está pautada na indisponibilidade do interesse público, do qual a administração deve guardar plena observância, vez que funciona como um verdadeiro dogma administrativo, por tutelar o que há de mais sublime em uma coletividade, que são os seus auspícios.

Assim, vê-se que aparentemente esse interesse público tutelado pelo Estado sequer poderia ser objeto de questionamento em uma eventual audiência de conciliação ou de mediação, posto que não estariam disponíveis à disposição, já que, ao indicar essas técnicas para a solução de seus conflitos, as partes, indubitavelmente, terão de se desvencilhar de alguma pretensão sua para chegarem a um consenso que se afigure interessante a todos.

Ocorre que com essa tendência, a concepção de indisponibilidade do interesse público que se admitia até então passou a ser relativizada e, mais ainda, ganhou novos contornos, notadamente quando levado em consideração que a indisponibilidade de direito não se confunde com intransigibilidade, vez que esta última só tem lugar quando a lei expressamente veda a transação, o que, não é a regra no arcabouço jurídico nacional, o que deve ser observado em estrita observância ao princípio da legalidade, que legitima todo o agir do administrador, já que condiciona todos os seus atos.

Assim, nada obsta que a Fazenda Pública se valha dos mecanismos autocompositivos, como a conciliação e a mediação, para superar os conflitos de interesse em que se veja envolvida, vez que nem todo direito defendido pela Administração Pública é indisponível e, ainda que assim o fosse, não há nenhuma restrição legal que o impeça de ser objeto de discussão em uma eventual transação, à ressalva do art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa, além de se fazer necessária uma diferenciação entre as relações jurídicas de

direito material de natureza meramente administrativa das de natureza civil das quais participa.

Contudo, uma coisa é certa: compor litígios envolvendo a Fazenda Pública é uma das tarefas mais desafiadoras que se verifica no âmbito da solução consensual de conflitos, que se justifica pela questão cultural e também pelo desinteresse pela própria autocomposição que, via de regra, manifestam os procuradores fazendários.

Por fim, o que não se pode olvidar é que esses mecanismos, como a própria expressão sugere, são instrumentos postos à disposição do Poder Judiciário ou mesmo fora dele para que se alcance, de forma mais célere e igualmente eficaz, do qual o Ente Público não pode se desvencilhar, ainda mais com a nova concepção atribuída ao processo civil pátrio, pautado na solução pacífica das controvérsias, de sorte a promover a pacificação das controvérsias, já que o conflito, em nenhuma hipótese, se apresenta aprazível para quaisquer das partes.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19 Ed. Editora Método. São Paulo, 2011.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Disponível em: 28 fev. 2019.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 28 fev. 2019.

_____. Lei nº. 13.140, de 26 de junho de 2015. Lei de Mediação. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em 01 mar. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CNJ. **Resolução nº. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

_____. **Manual de Mediação Judicial**. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/07/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

_____. **Relatório Anual 2015**. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/02/423d01efe90cb5981200f1d03df91ec5.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

_____. **Relatório Anual 2017**. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2019/02/66f93461194c2d4dbef4647b3de29b4b.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 13. Ed. Ver. Ampl. e atual. São Paulo: Dialética, 2014.

_____. **A Fazenda Pública em Juízo**. 7 Ed. São Paulo: Dialética, 2009.

Dicionário de Sinônimos Online. Disponível em: < <https://www.sinonimos.com.br/marcado/>>. Acesso em 28 fev. 2019.

DINAMARCO, Candido Rangel. **Fundamentos do Processo Civil Moderno**. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

FACCI, Lúcio Picanço. **A utilização de meios consensuais de resolução de conflitos pela Administração Pública e o Novo Código de Processo Civil**. In ARAÚJO, José Henrique Mouta e CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Advocacia Pública. Coleção Repercussões do Novo CPC*, vol. 3. Salvador: Juspodivm, 2015.

Infoescola. **Atividade administrativa do Estado brasileiro**. Disponível em: <https://www.infoescola.com/administracao_/atividade-administrativa-do-estado-brasileiro/>. Acesso em 07 mar. 2019.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17 Ed. Editora Malheiros. São Paulo, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade – finalidade – eficiência – resultados**. Belo Horizonte: Fórum, 2008b.

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

PELICIOLI, Angela Cristina. **SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E CELEBRAÇÃO DE ACORDOS PELO PODER PÚBLICO: JUIZADOS ESPECIAIS E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA**. Disponível em <http://anape.org.br/site/wp-content/uploads/2014/04/SUPREMACIA_DO_INTERESSE_P%3%9ABLICO_E_CELEBRA%3%87%3%83O_DE_ACORDOS_PELO_PODER_P%3%9ABLICO__JUIZADOS_ESPECIAIS_E_EFICI%3%8ANCIA_ADMINISTRATIVA_.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2019.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SALES, Lília Maia de Moraes. **A mediação de conflitos e a pacificação social**. In Estudos sobre mediação e arbitragem. Lília Maia de Moraes Sales (Org.). Rio – São Paulo – Fortaleza: ABC Editora, 2007.

SANTANA, Rômulo Pinto de Lacerda. **Do Interesse Público Primário e Secundário e da Necessária Revisão dos Privilégios da Fazenda Pública em Juízo**. In: SANTANA, Rômulo Pinto de Lacerda. (Org.). *Do Interesse Público Primário e Secundário e da Necessária Revisão dos Privilégios da Fazenda Pública em Juízo*. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. , p. 410-427.

SOUZA, Luciane Moesa de. **Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos: Negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Retalhos de mediação [recurso eletrônico].** Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2014.

TALAMINI, Eduardo. **A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais.** Disponível em: <https://www.academia.edu/231461/A_in_disponibilidade_do_interesse_p%C3%BAblico_consequ%C3%A2ncias_processuais_2005_>. Acesso em 06 mar. 2019.

TJSP. **Guia Prático de Mediação, Juízo e Conciliação.** Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/GuiaPraticoDeMediacao/GuiaPratico_internet.pdf>. Acesso em 05 mar. 2019.

TJSP. **Manual de Apoio aos Conciliadores dos Juizados Especiais Cíveis do Estado de São Paulo.** Disponível em <https://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Apostila_Juizados_Especiais_Civeis.pdf> Acesso em: 28 fev. 2019.

VALLE, Luiz Filipe Cremonesi do. **A Conciliação nos Dissídios Individuais Trabalhistas.** 2010. 46 f. Monografia - Curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/5205/1/luizfilipe_cremonezi_do_valle.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2019.

VAZ, Maria Augusta M. de Figueiredo. **Guia de Atuação do Ordenamento Territorial e Meio Ambiente.** Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-CEJ_n.70.04.pdf>. Acesso em 05 mar.2019.

VIANA, Emilio de Medeiros; VIANA, Iasna Chaves. **Conciliação, Mediação e a Fazenda Pública: Mudança de Paradigma e Entraves por Superar.** Curitiba: Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflito, 12 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/1568>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

WELSCH, Gisele Mazzoni. **Audiência de mediação e conciliação - Art. 334 do CPC/15.** Disponível em < <https://www.migalhas.com.br/EntendendoDireito/110,MI246940,101048-Audiencia+de+mediacao+e+conciliacao+Art+334+do+CPC15>>. Acesso em 01 mar. 2019.

ZANETTI, Giovana. **A utilização de métodos de solução de conflitos no NCPC/2015 tendo como uma das partes a fazenda pública.** Vitória: Anais do II Congresso de Processo Civil Internacional, 2017.