



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

CRISTIANY GONÇALVES SAMPAIO COELHO

**AS CÂMARAS DE NEGOCIAÇÃO, MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO NO ÂMBITO  
DOS ESTADOS-MEMBROS DA FEDERAÇÃO E A POSSIBILIDADE DE AUXÍLIO  
NOS CONFLITOS FEDERATIVOS**

Recife

2023

CRISTIANY GONÇALVES SAMPAIO COELHO

**AS CÂMARAS DE NEGOCIAÇÃO, MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO NO ÂMBITO  
DOS ESTADOS-MEMBROS DA FEDERAÇÃO E A POSSIBILIDADE DE AUXÍLIO  
NOS CONFLITOS FEDERATIVOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Direito. Área de Concentração: Transformações do Direito Público. Linha de Pesquisa: Jurisdição e Processos Constitucionais.

Orientador: Sérgio Torres Teixeira.

Recife

2023

Catalogação na fonte  
Bibliotecária Ana Cristina Vieira, CRB-4/1736

C672c Coelho, Cristiany Gonçalves Sampaio.  
As câmaras de negociação, mediação e conciliação no âmbito dos Estados-membros da Federação e a possibilidade de auxílio nos conflitos federativos / Cristiany Gonçalves Sampaio Coelho. -- Recife, 2023.  
139 f.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Torres Teixeira.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco.  
Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito,  
2023.

Inclui referências.

1. Direito Constitucional - Brasil. 2. Federalismo Cooperativo.  
3. Administração Pública. I. Teixeira, Sérgio Torres (Orientação). II. Título.

342.81 CDD (22. ed.) UFPE (BSCCJ 2024-09)

CRISTIANY GONÇALVES SAMPAIO COELHO

**AS CÂMARAS DE NEGOCIAÇÃO, MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO NO ÂMBITO  
DOS ESTADOS-MEMBROS DA FEDERAÇÃO E A POSSIBILIDADE DE AUXÍLIO  
NOS CONFLITOS FEDERATIVOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Direito. Área de Concentração: Transformações do Direito Público. Linha de Pesquisa: Jurisdição e Processos Constitucionais.

Data de aprovação: 30/08/2023.

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Sérgio Torres Teixeira (Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco-UFPE

---

Profa. Dra. Ana Beatriz Ferreira Rebello Presgrave (Examinadora Externa)  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN

---

Profa. Dra. Carina Barbosa Gouvêa (Examinadora Interna)  
Universidade Federal de Pernambuco-UFPE

## AGRADECIMENTOS

A Deus, esta força inesgotável de amor e misericórdia que me sustenta e conduz todos os dias em busca do aprimoramento humano nesta jornada.

A Kaline Ferreira Davi, por plantar sementes e ideias, que ainda germinam, acerca da consensualidade na Administração Pública. Agradeço, sobretudo, pela disponibilização de material e de tempo para um diálogo rico que me proporcionou avançar no tema.

Ao professor Marcelo Labanca, pelas lições acerca de federalismo e cooperação. Pela generosidade, aulas e todos os textos que marcaram profundamente minha pesquisa.

À professora Carina Gouvêa pelo inesquecível aprendizado jurídico e humano. Professora que marcou minha trajetória no mestrado: da seleção à qualificação, sempre com o sincero desejo revolucionário de que a pesquisa científica alcance sempre mais em nosso país. Tive o privilégio de vê-la ministrar aulas com técnica, disciplina, conteúdo e devoção.

Ao professor Leonardo Carneiro da Cunha, por representar o compromisso à arte de ensinar.

Ao meu orientador, Sérgio Torres Teixeira, por me incentivar, com serenidade e segurança, durante todo o processo de desenvolvimento de ideias e escrita do texto. Professor e profissional exemplar, agradeço a acolhida e empatia. Tive muita sorte em ser sua orientanda. Muito obrigada!

Aos amigos Marcelo Casseb, Arsênia Parente, Lílian Miranda, Larissa Medeiros, Eduardo Câmara, Rafael Amorim e Felipe Vilar, pelas conversas frutíferas e indicações de leituras.

A Diana Costa Lima, minha amiga e “colega” de mestrado, pelo suporte emocional nos momentos mais difíceis.

Aos meus pais, por me ensinar a importância do conhecimento acadêmico e por me permitir chegar à Universidade que tanto desejei. Ao meu marido, Emmanuel, e aos meus filhos, Heitor e Henrique, pela infinita compreensão em minhas ausências momentâneas. Aos meus irmãos, Adriana e Gilson, pela parceria de sempre. Todos vocês são motivos para que eu continue sempre em frente.

“Não somos uma Federação de povos até ontem separados e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da união que partimos. Na união nascemos. Na união se geraram e fecharam os olhos os nossos pais. Na união ainda não cessamos de estar. Para que a união seja a herança de nossa descendência, todos os sacrifícios serão poucos” (Barbosa, 1947[1890], v. 18, t. I).

## RESUMO

O arcabouço complexo do federalismo brasileiro possui um grande potencial de gerar inúmeros conflitos entre União e estados. O texto constitucional atribui ao Supremo Tribunal Federal a competência para julgar os conflitos federativos, mas não proíbe que os próprios entes construam e pactuem formas extrajudiciais de solução dos seus conflitos. O objeto desta pesquisa consiste na análise do papel da Administração Pública no sistema multiportas de resolução de conflitos e o desenvolvimento da autocomposição dentro das câmaras de negociação, conciliação e mediação nos estados da Federação, na missão de pacificação e possível atuação nos conflitos interfederativos. Diante disso, neste trabalho, considerou-se a seguinte questão de pesquisa: em que medida as câmaras de negociação, conciliação e mediação dos Estados-membros da Federação brasileira são um *locus* adequado para a resolução dos conflitos federativos? Como possível resposta à essa questão, percebe-se que as câmaras de negociação, conciliação e mediação no âmbito dos estados despontam como um local apropriado para tratamento dos conflitos entre União e Estados-membros, assim como entre os próprios Estados-membros. Dessa problemática, tem-se como objetivo geral: analisar o avanço da consensualidade no ordenamento jurídico, em especial, em relação aos conflitos envolvendo os entes federativos no âmbito das câmaras de negociação, conciliação e mediação e dos Estados-membros da Federação brasileira. A fim de se alcançarem os objetivos, este estudo se caracteriza por uma abordagem qualitativa, valendo-se do método exploratório, assim como das técnicas de levantamento de dados bibliográfica, documental e jurisprudencial. O estudo revela potencialidades relacionadas às câmaras federativas enquanto *locus* para solução de conflitos e ampliação do uso da autocomposição entre a União e os estados e entre os próprios estados.

**Palavras-chave:** sistema multiportas; federalismo cooperativo; Administração Pública; autocomposição.

## ABSTRACT

The complex framework of Brazilian federalism has great potential to generate countless conflicts between the Union and the States. The Constitutional text attributes to the Federal Supreme Court the competence to judge federative conflicts but does not prohibit the entities themselves from constructing and agreeing on extrajudicial forms of resolution of their conflicts. The object of this research is related to the analysis of the role of Public Administration in the multiport conflict resolution system and the development of self-composition within the chambers of negotiation, mediation and conciliation in the States of the Federation, in the mission of pacification and possible action in interfederative conflicts. Therefore, in this work, the following research question was considered: to what extent are negotiation, conciliation and mediation chambers of the member states of the Brazilian Federation an adequate locus for the resolution of federative conflicts? As a possible answer to this question, it is perceived that the chambers of negotiation, conciliation and mediation within the scope of the States emerge as an appropriate place for dealing with conflicts between the Union and member states, as well as between the member states themselves. From this problem, the general objective is: to analyze the progress of consensus in the legal system, in particular, in relation to conflicts involving federal entities within the scope of negotiation, conciliation and mediation chambers of the member states of the Brazilian Federation. In order to achieve the objectives, this study is characterized by a qualitative approach, making use of the exploratory method, as well as the techniques of bibliographical, documental and jurisprudential data collection. The study reveals potentialities related to the Federal Chambers as a locus for conflict resolution and expansion of the use of self-composition between the Union and the States and between states themselves.

**Keywords:** multi-port system; cooperative federalism; public administration; self-composition.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACO	Ação Cível Originária
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADR	<i>Alternative dispute resolution</i> [resolução alternativa de disputas]
AGU	Advocacia-Geral da União
Art(s).	Artigo(s)
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CADEC	Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos
CADIN	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CAM-CCBC	Centro de Arbitragem e Mediação da Câmara de Comércio Brasil-Canadá
CAMPGE	Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Procuradoria-Geral do Estado
CAUC	Cadastro Único de Convênios
CCAF	Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal
CCJ	Centro de Cooperação Judiciária
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CEJUSC	Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania
CESAL	Centro de Soluções Alternativas de Litígios
CF	Constituição Federal
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMC	Centro de Mediação e Conciliação
CNCM	Câmara de Negociação, Conciliação e Mediação
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba

CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
COVID	<i>Coronavirus Disease 2019</i> (Doença por Coronavírus 2019)
CPC	Código de Processo Civil
CPRAC	Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos
DSD	Desenho de Sistema de Disputas
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FND	Federação Nacional dos Portuários
FONACASC	Fórum Nacional das Câmaras de Conciliação das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
Inc(s).	Inciso(s)
LINDB	Lei de Introdução ao Direito brasileiro
MED-ARB	<i>Mediation-Arbitration</i> [Mediação e Arbitragem]
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
NEA	Núcleo Especializado em Arbitragem
NUPEMEC	Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos
ODR	<i>Online Dispute Resolution</i> [Resolução de Disputas On-Line]
PA	Pará
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PLN	Projeto de Lei do Congresso Nacional
PON	<i>Program on Negotiations</i> [Programa de Negociações]
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito
RS	Rio Grande do Sul
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIREC	Sistema Informatizado para a Resolução de Conflitos por meio da Conciliação e Mediação
STJ	Superior Tribunal de Justiça
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2 SISTEMA MULTIPORTAS.....</b>	<b>16</b>
2.1 ACESSO À JUSTIÇA: A EVOLUÇÃO DE SEU CONCEITO.....	16
2.2 SISTEMA MULTIPORTAS ( <i>MULTIDOOR COURTHOUSE SYSTEM</i> ): ORIGEM E POSITIVAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO.....	19
2.3 MICROSSISTEMA DE RESOLUÇÃO ADEQUADA DE CONFLITOS NO ORDENAMENTO BRASILEIRO .....	24
2.4 CONCILIAÇÃO, MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM: DEFINIÇÕES E DELIMITAÇÕES	36
2.4.1 <i>CONCILIAÇÃO</i> .....	38
2.4.2 <i>MEDIAÇÃO</i> .....	40
2.4.3 <i>NEGOCIAÇÃO: COLLABORATIVE LAW</i> .....	42
2.4.4 <i>ARBITRAGEM</i> .....	43
2.4.5 <i>ONLINE DISPUTE RESOLUTION (ODR)</i> .....	47
2.4.6 <i>OUTRAS MODALIDADES DE SOLUÇÃO DE DISPUTAS</i> .....	48
2.5 O SISTEMA MULTIPORTAS E A FAZENDA PÚBLICA.....	49
<b>3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ERA DA CONSENSUALIDADE .....</b>	<b>53</b>
3.1 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA À GERENCIAL, EFICIENTE E DIALÓGICA .....	53
3.2 FOMENTO DE UMA POSTURA MAIS PARITÁRIA E ABERTURA DE ESPAÇOS DIALOGAIS.....	57
3.3 A NECESSÁRIA RELEITURA DA SUPREMACIA E INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO: SUPERAÇÃO DA DICOTOMIA ENTRE INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO E SECUNDÁRIO .....	61
3.4 LITIGÂNCIA RESPONSÁVEL.....	66
<b>4 CÂMARAS DE NEGOCIAÇÃO, MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO NO ÂMBITO DOS ESTADOS FEDERADOS .....</b>	<b>74</b>
4.1 FEDERALISMO BRASILEIRO E TENSÕES FEDERATIVAS.....	74
4.2 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O CONFLITO INTERFEDERATIVO.....	85
4.3 A IMPORTÂNCIA DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS.....	101
4.4 POSSIBILIDADE E NECESSIDADE DE FOMENTO DE RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS COOPERATIVAS POR MEIO DAS CÂMARAS DE NEGOCIAÇÃO E CONCILIAÇÃO NO ÂMBITO DOS ESTADOS FEDERATIVOS.....	104
4.5 A TÉCNICA ADEQUADA: A NEGOCIAÇÃO DIRETA, FOCADA NOS INTERESSES, E NÃO NAS POSIÇÕES.....	110

4.6 DA TRADIÇÃO À CONTEMPORANEIDADE EM RELAÇÃO AOS CONFLITOS FEDERATIVOS .....	115
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>123</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>125</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Neste trabalho, examina-se o avanço da consensualidade no ordenamento jurídico, em especial, em relação aos conflitos envolvendo os entes federativos. A Constituição da República Federativa do Brasil (1988) consagrou o federalismo como forma de Estado – a partir da união indissolúvel entre estados, municípios e Distrito Federal, entes autônomos envolvidos em uma teia complexa de competências administrativas e legislativas –, além de um rol significativo de competências compartilhadas entre as esferas de governo.

Ao prever a responsabilidade compartilhada de atribuições em diversas áreas de políticas públicas, o modelo de federalismo brasileiro pode ser considerado cooperativo. No entanto, a realidade brasileira apresenta um cenário de alta litigância no Judiciário, inclusive, entre os entes públicos envolvidos em conflitos de diversas ordens.

Ultimamente, os entes federativos (União, estados e Distrito Federal) também travam variadas disputas no Judiciário, conflitos, muitas vezes, complexos, com sérias repercussões econômicas e políticas. No plano legislativo, houve uma série de avanços, como as normas previstas no Código de Processo Civil de 2015, com o nítido propósito de inserir todos os litigantes na dimensão do consenso, inclusive o Poder Público.

Nesse contexto, a solução negocial deve ser prestigiada dentro de um ambiente democrático e voltado ao desenvolvimento da cidadania. A criação de instrumentos e órgãos destinados à valorização de uma nova cultura é essencial. Frisa-se que a busca de ampliação dos espaços dialogais no setor público é uma realidade verificada no Brasil e no mundo. Por sinal, tem ocorrido a abertura gradual para a autocomposição com a criação das câmaras de negociação no âmbito das advocacias públicas estaduais, com fundamento no artigo 174 do Código de Processo Civil de 2015 c/c artigo 32 da Lei nº 13.140/2015.

No âmbito federal, já há um modelo interessante de Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF). Os desafios centram-se na estruturação, desenvolvimento e definição de competências das câmaras de resolução administrativa de conflitos dos diversos órgãos da Advocacia Pública estaduais. Desse modo, tais espaços ainda devem ser enxergados como ambientes federativos, nos quais possam ser desenvolvidas regras e procedimentos que atendam às necessidades de cada ente federativo e de todos seus cidadãos.

Diante disso, o objeto desta pesquisa consiste na análise do papel da Administração Pública no sistema multiportas de resolução de conflitos e no desenvolvimento da autocomposição dentro das câmaras de negociação, mediação e conciliação nos Estados-

membros da Federação, na missão de pacificação, a fim de averiguar a possibilidade de atuação também nos conflitos interfederativos.

Com efeito, cabe aos estados a tarefa de garantir a coexistência de diversos órgãos em um sistema pluriprocessual para multiplicar formas e táticas de abordagem de controvérsias, além de realizar a distribuição de justiça e aplicação das normas jurídicas nas disputas. Nesse sentido, as câmaras de negociação, conciliação e mediação no âmbito dos estados despontam enquanto um local apropriado para tratamento dos conflitos entre União e Estados-membros, bem como entre os próprios Estados-membros.

A situação dos municípios é bastante diversa, sua análise foge aos propósitos deste trabalho, que se concentra apenas na verificação da possibilidade de auxílio das câmaras de conciliação dos Estados nos conflitos federativos. Ocorre que, a maioria dos municípios brasileiros sequer possui procuradoria pública instituída e organizada por lei, o que dificulta o aperfeiçoamento dos métodos adequados de tratamento dos conflitos que envolvem o Município.

Assim, questiona-se: em que medida as câmaras de negociação, conciliação e mediação dos Estados-membros da Federação brasileira são um *locus* adequado para a resolução dos conflitos federativos? Como possível resposta à essa questão, percebe-se que as câmaras de negociação, conciliação e mediação no âmbito dos Estados despontam como um local apropriado para tratamento dos conflitos entre União e Estados-membros, assim como entre os próprios Estados-membros.

A relevância deste estudo se dá justamente porque cabe ao Estado a tarefa de garantir a coexistência de diversos órgãos em um sistema pluriprocessual para multiplicar formas e táticas de abordagem de controvérsias e realizar a distribuição de justiça e aplicação das normas jurídicas nas disputas. Soma-se a isso o fato de se estabelecer um diálogo com as pesquisas desenvolvidas na Área de Concentração: Transformações do Direito Público e Linha de Pesquisa: Jurisdição e Processos Constitucionais do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco (PPGD/UFPE), na medida em que se propõe a estudar o incremento do papel da Fazenda Pública no sistema multiportas de resolução de disputas.

Tendo-se em mente a questão supramencionada, o objetivo geral desta pesquisa é analisar o avanço da consensualidade no ordenamento jurídico, em especial, em relação aos conflitos envolvendo os entes federativos no âmbito das câmaras de negociação, conciliação e mediação dos Estados-membros da Federação brasileira.

Deste objetivo geral, desdobram-se os seguintes objetivos específicos: I. discutir acerca da evolução do conceito de acesso à justiça, assim como do sistema multiportas e sua positivação no ordenamento jurídico brasileiro; II. investigar a nova face da Administração Pública na era da consensualidade, a partir da realização de uma releitura da supremacia e indisponibilidade do interesse público; e III. examinar as características do federalismo brasileiro e a aplicabilidade do sistema multiportas, tendo em vista uma efetiva participação da Administração Pública, em especial, por meio das câmaras de negociação de conflitos, para o aprofundamento do acesso à justiça.

A fim de se alcançarem os objetivos, este estudo se caracteriza por uma abordagem qualitativa, valendo-se do método exploratório, além do uso de técnicas de levantamento de dados bibliográfica, documental e jurisprudencial.

Nesse contexto, realiza-se o levantamento bibliográfico acerca do sistema multiportas, sua expansão no Brasil e, ainda, o comportamento da Administração Pública perante essa realidade. Para tanto, faz-se um levantamento das normas pertinentes ao estudo, bem como das referências doutrinárias que compõem o referencial teórico da pesquisa por meio de livros, revistas e artigos específicos.

Em um segundo momento, direciona-se a pesquisa ao acesso aos *websites* das Procuradorias de todos os estados da Federação que contêm informações sobre a criação e a atuação das câmaras de negociação, conciliação e mediação no âmbito de cada um deles, investigando-se se há dados (documentais) sobre o desenvolvimento e emprego de técnicas destinadas, especificamente, à resolução de conflitos interfederativos.

Em um terceiro momento, realiza-se um estudo da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), optando-se por um recorte dos últimos 5 (cinco) anos, a fim de se averiguar o comportamento da Corte em relação ao sistema multiportas e aos conflitos entre os estados da Federação, assim como entre estes e a União.

O trabalho segue estruturado em 3 (três) seções principais, além desta introdutória e daquela voltada para a apresentação das conclusões, de modo que, na segunda seção, tem-se como ponto de partida a discussão sobre a evolução do conceito de acesso à justiça para apresentar o sistema multiportas e a sua positivação no ordenamento jurídico brasileiro. Demonstra-se que há um verdadeiro microssistema de resolução adequado de conflitos, com destaque ao caráter transversal da consensualidade, além do alcance em vários ramos do direito e seus vários atores, inclusive a Fazenda Pública.

Na terceira seção, traça-se um panorama da nova face da Administração Pública na era da consensualidade, que se transformou de burocrática para gerencial, eficiente e dialógica.

Essa transformação, ainda em curso, necessita de uma releitura da supremacia e indisponibilidade do interesse público, com a superação da dicotomia entre interesse público primário e secundário e o fomento a uma postura mais paritária com a abertura de novos espaços dialogais. Ainda nessa seção, faz-se uma breve incursão no conceito de litigância responsável, trazido pelo Código de Processo Civil de 2015, que aponta para a necessidade de melhor gestão dos padrões de litigiosidade pela Advocacia Pública.

Por fim, na quarta seção, examinam-se as características do federalismo brasileiro, considerado cooperativo, e as tensões federativas capazes de caracterizar o conflito interfederativo. Destaca-se a importância dos diálogos institucionais para a construção de relações cooperativas entre União e estados por meio das câmaras de negociação no âmbito dos estados. Ademais, busca-se compreender a possibilidade de ampliação do sistema multiportas e a participação da Administração Pública nesse processo, a fim de se contribuir para o aprofundamento do acesso à justiça.

É justamente a partir desta análise que se pode perceber que a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Supremo Tribunal Federal a competência para julgar os conflitos federativos, mas não proíbe que os próprios entes construam e pactuem formas de solução dos seus próprios conflitos dentro do sistema multiportas, uma vez que o Poder Judiciário não é o centro único de resolução de conflitos, assim como o processo judicial figura apenas um meio dentre os vários existentes para os conflitos na sociedade contemporânea.

## 2 SISTEMA MULTIPORTAS

Nesta seção, aborda-se o sistema multiportas. A discussão se inicia pelo tema do acesso à justiça (2.1), passa pela origem e posituação do referido sistema no ordenamento jurídico (2.2), assim como da sua aplicabilidade no ordenamento brasileiro (2.3), e, em seguida, trata das definições e delimitações concernentes à conciliação, mediação e arbitragem (2.4). Por fim, mas não menos importante, demonstra a relação desse sistema com a Fazenda Pública (2.5).

### 2.1 ACESSO À JUSTIÇA: A EVOLUÇÃO DE SEU CONCEITO

A expressão “acesso à justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas deve ser suficiente para trazer a ideia de um sistema no qual as pessoas possam buscar os seus direitos e resolver as suas contendas de forma acessível, com o propósito de produzirem resultados individualmente e socialmente justos. Nesse sentido, é absolutamente natural a busca por novos procedimentos e engrenagens, aptos à promoção da pacificação. O acesso à justiça é o ponto central da moderna processualística<sup>1</sup>.

O conceito de acesso à justiça sofreu, naturalmente, uma grande transformação através dos tempos. Nos estados liberais “burgueses” dos séculos XVIII e XIX, os procedimentos para solução de litígios civis refletiam a perspectiva individualista dos direitos. Ou seja, o indivíduo que tivesse o seu direito violado ou ameaçado por outrem deveria buscar a sua tutela. A justiça, como outros bens no sistema do *laissez-faire*, só podia ser obtida por aqueles que pudessem enfrentar os seus custos<sup>2</sup>.

À medida que as sociedades do *laissez-faire* cresceram em tamanho e complexidade, o conceito de direito começou a sofrer uma transformação radical. Da visão individualista, passou-se a enxergar um caráter mais coletivo, ao abarcar direitos transindividuais que também precisavam ser defendidos em juízo: o direito ao meio ambiente saudável, à proteção dos idosos, às crianças e adolescentes e a relação de consumo são exemplos de direitos supraindividuais e que também precisavam ser tutelados. O processo, então, deveria deixar de ser visto apenas como um campo para disputa entre particulares, despindo-se do seu cunho essencialmente individualista.

---

<sup>1</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 13.

<sup>2</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 9.

Por outro lado, desde o final da Segunda Guerra Mundial, percebia-se um esforço compartilhado de todas as disciplinas por entender os conflitos e buscar soluções não violentas. Os altíssimos níveis de intensidade e os efeitos devastadores das duas guerras mundiais do século XX converteram a busca de métodos pacíficos de resolução num objetivo comum a todos os Estados<sup>3</sup>. Era importante reconhecer a existência do conflito e a maneira de enfrentá-lo. Não era desejável que todos os conflitos fossem resolvidos perante advogados e um Judiciário formal, geralmente custoso. Além disso, os litígios são diversos em suas características e merecem ser enfrentados de maneiras também diversas.

Estudos sociojurídicos se dedicaram ao tema, envolvendo o acesso à justiça. Um dos mais destacados foi o projeto Florença, em meados da década de 1970, quando Mauro Cappelletti e Bryant Garth demarcaram 3 (três) ondas renovatórias à justiça. O referido projeto teve como foco melhorar a qualidade, eficiência e acessibilidade do sistema de justiça e influenciou diversos países, inclusive o Brasil. Nos termos dos referidos autores:

O recente despertar de interesse em torno do acesso efetivo à Justiça lev ou a três posições básicas, pelo menos nos países do mundo Ocidental. Tendo início em 1965, estes posicionamentos emergiram mais ou menos em sequência cronológica. Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso – a primeira “onda” desse movimento novo – foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses “difusos”, especialmente nas áreas de proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro – e mais recente – é o que nos propomos a chamar simplesmente “ênfase de acesso à justiça” porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo<sup>4</sup>.

Ao identificarem as 3 (três) ondas renovatórias de acesso à justiça, os autores demonstram, em primeiro lugar, a preocupação com o problema dos mais pobres em buscarem o Poder Judiciário e sua representatividade por meio de advogados públicos e privados. Em seguida, refletem sobre o incentivo à adoção de políticas públicas e judiciárias, voltadas à tutela de direitos difusos e coletivos e, por último, trazem à tona a necessidade de estímulo a soluções “alternativas” de conflitos. O uso de aspas na palavra alternativas justifica-se, na medida em que será trabalhada adiante a noção de adequação, que deve substituir essa denominação. A terceira onda, por sua vez, tem como escopo instituir técnicas adequadas para os diversos conflitos da sociedade. Ressalta-se que cada “onda” surgiu em um lapso temporal e histórico próprio.

---

<sup>3</sup> ENTELMAN, Remo F. **Teoria do conflito**: em direção a um novo paradigma. Barcelona: Gedisa, 2002. p. 15.

<sup>4</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 26.

A terceira onda, ou novo enfoque de acesso à justiça, centra a sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos para processar, e mesmo prevenir, disputas nas sociedades modernas. Na verdade, este enfoque reconhece a necessidade de correlacionar e adaptar o processo ao tipo de litígio.

O princípio do acesso à justiça, portanto, inscrito no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, não assegura apenas o acesso formal ao Poder Judiciário, pois o Judiciário é apenas “uma porta” disponível no sistema de resolução de conflitos. O acesso à justiça pressupõe o direito à ordem jurídica justa, efetiva, adequada e tempestiva. Em outros termos, o verdadeiro acesso à justiça é o mais básico direito humano e pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos para conceder ao cidadão soluções para os seus problemas cotidianos. Afinal, acesso à justiça é muito mais que acesso ao Judiciário.

Assim, a ideia de solução de litígios por vários caminhos, ou portas que não exclusivamente a via judicial, surgiu da incapacidade de o Judiciário lidar de forma adequada e suficiente com todas as situações que lhe eram submetidas. Muitas vezes, a judicialização não garante a realização do direito perseguido.

O estudo da administração de conflitos é perpassado pela compreensão das suas diversas dimensões, abrangendo um amplo espectro de situações, sobre as quais diversos sujeitos serão envolvidos<sup>5</sup>.

A tradição, que perdurou durante séculos, no sentido de que a jurisdição constituía monopólio do Estado, encontra-se atualmente superada, prevalecendo o entendimento de que a função jurisdicional também pode ser exercida por entes privados. O Poder Judiciário deixa de ser o centro único de resolução de controvérsias, assim como o processo judicial passa a figurar como um dentre os vários meios existentes de solução dos conflitos. Assim, reconhece-se que, ao lado do processo judicial, existem outros mecanismos integrados de solução de disputas, os quais se podem revelar mais adequados em determinados casos<sup>6</sup>, de modo que o Judiciário deixou de ser o “palco” onde tudo acontece.

O tema do acesso à justiça persiste sendo objeto de intensas pesquisas, em especial no tocante aos desafios impostos aos sistemas judiciais de resolução de conflitos, mas o seu

---

<sup>5</sup> IOCOHAMA, Celso Hiroshi. A interferência da empatia na administração de conflitos endo e extraprocessuais *In*: MACEDI, Elaine Harzheim; DAMASCENO, Marina (Org.). **Sistema multiportas e métodos integrados de resolução de conflitos**. Porto Alegre: EDIPURS, 2018. Disponível em: [https://abradep.org/wp-content/uploads/2020/11/c31605fefad050d1\\_21a51d63a564c9a8.pdf](https://abradep.org/wp-content/uploads/2020/11/c31605fefad050d1_21a51d63a564c9a8.pdf). Acesso em : 16 jan. 2023, pág. 48.

<sup>6</sup> SOUSA, Rosalina Freitas Martins de. **A função jurisdicional adequada e a releitura do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017, p. 16.

conceito evoluiu para abarcar todo e qualquer meio eficaz, célere e adequado para solucionar uma demanda, e por isso foi escolhido como o ponto de partida deste trabalho.

## 2.2 SISTEMA MULTIPORTAS (*MULTIDOOR COURTHOUSE SYSTEM*): ORIGEM E POSITIVAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO

O criador do conceito multiportas foi Frank Sander, professor de Direito de Harvard, ainda na década de 1970. O Tribunal, idealizado por Sander, seria um centro capaz de direcionar os processos para os meios mais adequados para resolução de conflitos. Em 1976, Sander lançou o documento de sua autoria, denominado *Varieties of dispute processing* (Variedades do processamento de conflitos), na *Pound Conference*. Nele, o professor Sander lançou o conceito do Tribunal Multiportas – modelo multifacetado de resolução de conflitos em uso atualmente em vários setores dos Estados Unidos e outros países<sup>7</sup>. Não é exagero afirmar que Sander foi um visionário da teoria e prática moderna de resolução de disputas.

Antes mesmo de Sander, o então presidente da Suprema Corte dos Estados Unidos, W. Burger, já chamava a atenção das profissões jurídicas para o uso dos processos de negociação e arbitragem. Essa foi uma das primeiras iniciativas nos Estados Unidos, que passou a investigar alternativas à adjudicação<sup>8</sup>, e muitas pesquisas no campo acadêmico foram desenvolvidas desde então. Nesse sentido, destacou-se o Programa de Negociação, ou *Program on Negotiations* (PON), da Harvard Law School, fundado em 1983, que reuniu acadêmicos de diferentes áreas do conhecimento, a fim de propor uma negociação focada nos interesses, ao invés de posições para solução de problemas. A teoria de Harvard trata de negociações que objetivam reconciliar interesses, também denominadas “negociação com princípios”, “negociação baseadas em interesses” ou “negociação de solução de problemas”. Seu enfoque reside no tratamento da controvérsia pelas partes como um problema mútuo<sup>9</sup>.

Assim, além da solução adjudicada mediante sentença, às partes deve ser oferecida mediação, arbitragem, conciliação, entre outras técnicas capazes para solucionar o seu conflito. O objetivo do sistema multiportas não é a redução das demandas levadas ao Judiciário em si, pois isso seria apenas a consequência desse processo. Desse modo, o fim

<sup>7</sup> SALES, Lília Maia de Moraes; SOUSA, Mariana Almeida. A mediação e os ADR's (*alternative dispute resolutions*): a experiência norte americana. **Revista de Novos Estudos Jurídicos**. v. 19. 2014, p. 380. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/6012/3288>. Acesso em: 25 out. 2022.

<sup>8</sup> SALES, Lília Maia de Moraes; SOUSA, Mariana Almeida. O sistema de múltiplas portas e o Judiciário Brasileiro. **Direitos Fundamentais & Justiça**. ano 5, n. 16, p. 204-220, jul./set. 2011, p. 206.

<sup>9</sup> FALECK, Diego; TARTUCE, Fernanda. Introdução histórica e modelos de mediação. **Fernanda Tartuce**, 2022. p. 12. Disponível em: <http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Introducao-historica-e-modelos-de-mediacao-Faleck-e-Tartuce.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2022.

último do sistema é proporcionar a escolha do método apropriado para cada conflito. Os americanos implementaram e utilizam largamente esses mecanismos, com práticas bastante usadas e consolidadas, o que pode ser explicado em certa medida pelo alto custo de um processo judicial nos Estados Unidos, onde o Tribunal Multiportas é uma instituição que reencaminha as ações para o fórum mais adequado, em vez de presumir que o julgamento nos Tribunais constitui o melhor para todas as circunstâncias<sup>10</sup>. Esse sistema possui uma dimensão socialmente transformadora, pois visa que as partes enxerguem os conflitos de forma construtiva, sem recorrerem à violência ou à passividade.

O conceito de Tribunal Multiportas foi internacionalizado e empregado em diversas partes dos Estados Unidos e importado para diversos países, como Argentina, Cingapura e Nigéria, tendo-se desenvolvido mais rapidamente em países de língua inglesa, a exemplo da Austrália e Canadá<sup>11</sup>.

No Brasil, assim como em outros países da América Latina, houve certo atraso na implementação de legislação que regulamentasse o tema. Algumas iniciativas, como a Lei dos Juizados Especiais, sem uma ação coordenada com as demais áreas do Direito que gerassem avanços, não foram suficientes. A falta de um esforço coordenado, de legislação e de políticas públicas justifica a demora para aprimorar um modelo de justiça multiportas no Brasil. As abordagens descoordenadas tendem a atingir resultados sempre modestos. Faltou ao Brasil uma “legislação interna sustentável”, vale dizer, leis construídas com ampla participação popular, não apenas como resultado de uma importação acrítica de diplomas europeus e americanos, apesar de se reconhecer que um bom sistema de resolução de conflitos aumenta a estabilidade social e econômica<sup>12</sup>.

O Banco Mundial, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento (USAID) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) também tentaram contribuir para o fomento e a utilização de métodos consensuais de resolução de conflitos<sup>13</sup>. O Banco Mundial,

---

<sup>10</sup> CRESPO, Mariana Hernandez. Perspectiva sistêmica dos métodos alternativos de resolução de conflitos na América Latina: aprimorando a sombra da lei através da participação dos cidadãos. *In*: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tânia; CRESPO, Mariana Hernandez (orgs). **Tribunal Multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 80.

<sup>11</sup> FALECK, Diego; TARTUCE, Fernanda. Introdução histórica e modelos de mediação. **Fernanda Tartuce**, 2022, p. 10. Disponível em: <http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Introducao-historica-e-modelos-de-mediacao-Faleck-e-Tartuce.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2022.

<sup>12</sup> CRESPO, Mariana Hernandez. Perspectiva sistêmica dos métodos alternativos de resolução de conflitos na América Latina: aprimorando a sombra da lei através da participação dos cidadãos. *In*: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tânia; CRESPO, Mariana Hernandez (orgs). **Tribunal Multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 46.

<sup>13</sup> CRESPO, Mariana Hernandez. Perspectiva sistêmica dos métodos alternativos de resolução de conflitos na América Latina: aprimorando a sombra da lei através da participação dos cidadãos. *In*: ALMEIDA, Rafael

em 1996, editou um documento técnico, no qual exortou a descentralização na administração da justiça com a adoção de políticas de mediação e justiça restaurativa<sup>14</sup>. Outro exemplo foi a inclusão de *Dispute Boards* como condição para o financiamento de grandes obras. Desde 1995, tanto o Banco Mundial quanto o Banco Interamericano de Desenvolvimento só permitem financiamento de contratos com a inclusão do *dispute board*, mecanismo de solução de controvérsias que busca resolver conflitos na área corporativa, mediante o gerenciamento de conflitos, especialmente com relação a contratos de longa duração, como os contratos de construção civil e que será melhor detalhado adiante.

O sistema multiportas é a implementação efetiva do princípio da adequação, porquanto parte da premissa de que existem vantagens e desvantagens na utilização de cada um dos processos de solução de conflitos e, por conseguinte, oferece ao interessado as diversas opções existentes<sup>15</sup>. As opções devem ser escolhidas, e não impostas aos jurisdicionados. O sistema não pretende o enfraquecimento do Judiciário, no que diz respeito ao seu papel institucional de alta relevância, nem muito menos propor a substituição da adjudicação pelos meios autocompositivos. Não é sobre “quem ou qual método é o melhor”, mas sobre quem ou qual método é mais adequado para cada conflito. A lógica não é a exclusão ou exclusividade, a proposta é de coexistência e interação entre todos os métodos. Uma gestão adequada de conflitos visa proporcionar às partes o meio que tenha o condão de produzir os resultados mais satisfatórios e considere as particularidades do caso concreto<sup>16</sup>.

O sistema multiportas pressupõe, portanto, variedade de mecanismos para solução de conflitos e oferece a necessidade de repensar a administração da Justiça de modo a aprimorar o modelo existente, propondo novas modalidades de respostas para tratar de forma eficaz os conflitos que se multiplicam cotidianamente. Logo, “cada canal pode ser compreendido *per se* como um sistema de resolução de disputas. O conjunto de tais canais ou sistemas forma um macrossistema, que abrange o universo de opções processuais disponíveis”<sup>17</sup>.

---

Alves de; ALMEIDA, Tânia; CRESPO, Mariana Hernandez (orgs). **Tribunal Multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 57.

<sup>14</sup> FALECK, Diego; TARTUCE, Fernanda. Introdução histórica e modelos de mediação. **Fernanda Tartuce**, 2022, p. 10. Disponível em: <http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Introducao-historica-e-modelos-de-mediacao-Faleck-e-Tartuce.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2022.

<sup>15</sup> ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de. O princípio da adequação e os métodos e solução de conflitos. **Revista de Processo**, n. 195, maio/2011. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 10.

<sup>16</sup> FRANCO, Marcelo Veiga. **A Administração Pública como litigante habitual**: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018, p. 51.

<sup>17</sup> FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 3.

A proposta do sistema multiportas não se restringe apenas aos Tribunais. É possível também enxergá-la em empresas privadas, grandes empresas, universidades, hospitais, escolas com a finalidade de compor conflitos de forma mais ampla, independentemente do Poder Judiciário<sup>18</sup>.

A ideia de um Tribunal multiportas não é um mero *slogan*. Muito pelo contrário, é realidade positivada no ordenamento jurídico brasileiro e promovida/acompanhada por diversos atores, como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Já se defende até mesmo um caráter preferencial da solução consensual, pois a verdadeira pacificação social não se consegue tão somente por intermédio do processo jurisdicional, que tende a se limitar a solucionar a parcela do conflito levado aos autos, sem se preocupar com o conflito sociológico que está na sua base<sup>19</sup>.

Não se pode perder de vista que a utilização de outros métodos de solução de conflitos (diferentes do Judiciário) não está imune a críticas e, tampouco, consiste na panaceia para a solução de todos os problemas envolvendo a crise da justiça<sup>20</sup>. É preciso fugir do maniqueísmo fácil de exaltar a autocomposição em detrimento da solução jurisdicional e, mais ainda, de defender a desconstrução da importância institucional do Judiciário.

Apesar de tudo isso, no Brasil, alguns operadores insistem em fazer a correspondência imediata entre jurisdição, Poder Judiciário, processo judicial e solução de conflitos, como se todos fossem institutos indissociáveis. Por sinal, é do passado a crença em um monopólio estatal da jurisdição<sup>21</sup>.

Essa crença na judicialização como única forma de solução de conflitos tem conduzido o Brasil a elevadas taxas de ingressos de processos judiciais e ao congestionamento dos Tribunais, o que é constatado ano a ano pelo Relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>22</sup>. É um problema social complexo que resulta do que se

<sup>18</sup> ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de. O princípio da adequação e os métodos e solução de conflitos. **Revista de Processo**, n. 195, maio/2011. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 10.

<sup>19</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. Mediação para processual. In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tânia; CRESPO, Mariana Hernandez (Org.). **Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 95.

<sup>20</sup> FRANCO, Marcelo Veiga. **A Administração Pública como litigante habitual: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018, p. 408. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese\\_marcelo\\_veiga\\_franco1.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese_marcelo_veiga_franco1.pdf). Acesso em: 30 ago. 2022.

<sup>21</sup> SOUSA, Rosalina Freitas Martins de. **A função jurisdicional adequada e a releitura do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017, p. 81.

<sup>22</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2022.

convencionou chamar de “cultura da sentença”, já que o mecanismo predominante utilizado é a solução adjudicada dos conflitos.

Logo, a incorporação de métodos consensuais ao instrumental à disposição do Judiciário seria de fundamental importância para a mudança de mentalidade, com consideração das peculiaridades e especificidades dos conflitos e particularidades das pessoas neles envolvidas, no sentido de promover transformação social<sup>23</sup>. Além disso, permitiria a travessia da “cultura da sentença” para a “cultura da pacificação”, resultando em maior coesão social. A cultura é um elemento essencial e que nunca pode ser subestimado, bem como um componente essencial para implementação de leis.

A cultura da litigância tem início na formação dos profissionais da área jurídica. O professor da Universidade de São Paulo (USP), Carlos Alberto de Salles, relata, no prefácio do livro *Manual de Design de Sistemas de Disputas*, de Diego Faleck, que um professor titular abandonou abruptamente uma reunião de Conselho Departamental, em razão de ter sido aprovada uma linha de pesquisas sobre mecanismos alternativos de solução de controvérsias, sob a alegação de que não se trataria de “processo”. O curioso relato, que marcou a memória do professor, é muito representativa, pois reflete a resistência de alguns membros da academia ao tema dos meios adequados<sup>24</sup>.

Leciona-se nas faculdades de direito que, diante de um impasse, deve-se ingressar com uma ação judicial. São muitas as disciplinas de processo civil, processo penal e processo trabalhista. Absorve-se a ideia de que a conciliação deve ser restrita a uma audiência, já com o processo instaurado, bem como as tratativas são demoradas e desgastantes, sem mencionar a dificuldade de obtenção de honorários nessa fase inicial. Muitas gerações de estudantes e juristas foram assim doutrinadas e, nesses termos, enxergaram os litígios, com tais lições difundidas. Poucas faculdades oferecem disciplinas, como, por exemplo, de justiça negociada ou semelhantes. Romper tal tradição não é tarefa fácil, nem acontecerá imediatamente, mas já se pode identificar avanços significativos na legislação a esse respeito.

---

<sup>23</sup> WATANABE, Kazuo. **Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses**. São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, [s.d.], p. 2. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/ParecerDesKazuoWatanabe.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2022.

<sup>24</sup> FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. iv.

## 2.3 MICROSSISTEMA DE RESOLUÇÃO ADEQUADA DE CONFLITOS NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

Faz-se imperioso, a partir de agora, mapear os avanços legislativos de apoio aos mecanismos processuais consensuais de resolução de controvérsias. Não é exagero afirmar que existe, no ordenamento jurídico brasileiro, um microssistema de meios adequados de resolução de litígios, de maneira que, a identificação da sua existência não é mero preciosismo acadêmico<sup>25</sup>.

Existem diversos microssistemas processuais no referido ordenamento, tais como o da tutela coletiva e o dos julgamentos de ações e recursos repetitivos representativos de controvérsias, previstos no Código de Processo Civil de 2015. A razão de sua existência é a possibilidade de intercâmbio das suas normas, em busca da ampliação das suas potencialidades, mediante a interpretação sistemática de regras e princípios interoperáveis<sup>26</sup>. É possível ao aplicador do direito a promoção de um diálogo entre as normas desse microssistema, a fim de conferir mais efetividade e ainda mais alcance às normas. Frisa-se que a relação de complementariedade entre os dispositivos é muito mais consentânea com os ideais de eficiência processual (artigo 8º do CPC).

O microssistema pode ser conceituado como um conjunto de normas especiais sobre um tema com potencial racionalizante e uniformizador. Seria um “pequeno mundo de normas”, das quais o intérprete poderia extrair princípios gerais e descobrir uma lógica própria. Ao trabalhar com um microssistema, o intérprete deverá buscar preencher as suas eventuais lacunas com os recursos internos a esse mesmo microssistema, mas sem perder de vista a submissão ao rigor dos preceitos constitucionais. Entretanto, nem sempre uma pluralidade de normas ensejará um microssistema, especialmente quando do seu conteúdo não se extrair um mínimo de uniformidade<sup>27</sup>.

No Brasil, diversos atos legislativos e administrativos visam institucionalizar essa cultura jurídica de fomento a diversos métodos e técnicas de soluções de conflitos tanto na

---

<sup>25</sup> RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. **Justiça multiportas e advocacia pública**. Rio de Janeiro: GZ, 2021, p. 30.

<sup>26</sup> RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. **Justiça multiportas e advocacia pública**. Rio de Janeiro: GZ, 2021, p. 30.

<sup>27</sup> LUCENA, Tamyres Tavares de. Microssistemas de tutelas processuais: uma análise acerca dos seus fundamentos teóricos e dos riscos de uma aplicabilidade indiscriminada. In: Werneck, Isadora Tófani G. M.; LUCENA, Tamyres Tavares de; NASCIMENTO, Laura Fernanda Melo; SALOMÃO, Deborah Alcici. Projeto Mulheres no Processo: incentivando a investigação jurídica no Brasil. Santiago, Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), 2020, p. 46. Disponível em: [https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5663/PUB\\_Projeto%20Mulheres%20no%20Processo\\_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5663/PUB_Projeto%20Mulheres%20no%20Processo_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 18 jun. 2023.

esfera judicial quanto extrajudicial. Nesse contexto, pontua-se que os marcos regulatórios mais importantes desse microsistema são as resoluções do CNJ, Código de Processo Civil, Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) e Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/96, alterada pela Lei nº 13.129/2015).

De fato, foi instituída no Brasil uma política pública de tratamento adequado dos conflitos, com ênfase na solução negociada. No entanto, há que se repensar a nomenclatura de meios alternativos – relacionada à *alternative dispute resolution* (ADR), ou resolução alternativa de disputas – concedida à mediação, conciliação e arbitragem. Observa-se que “estudos mais recentes demonstram que tais meios não seriam ‘alternativos’, mas sim adequados, formando um modelo de sistema de justiça multiportas”<sup>28</sup>. Por oportuno, registra-se que o termo “meios alternativos” está em franco desuso no Brasil. A alternatividade deve ser substituída pela tutela adequada de cada direito. Além de apropriados, os métodos devem ser integrados, isto é, capazes de entrelaçar os mecanismos de resolução de disputas em uma teia de cooperação, com participação de entidades públicas e privadas, num único sistema de Justiça<sup>29</sup>.

Em uma sociedade complexa, os conflitos mostram-se diversos, há que se considerar o direito material discutido, a fim de indicar qual a melhor maneira de solucioná-los e encaminhá-los para a “porta” respectiva. Alguns casos poderiam ser mais bem solucionados pela mediação, enquanto outros pela conciliação ou arbitragem, embora sempre haja aqueles que devem ser encaminhados ao juiz estatal.

O direito fundamental a um processo devido pressupõe que ele seja eficiente e efetivo e, especialmente, adequado. A noção do próprio vocábulo “adequação” leva a significados bastante representativos como “apropriado”, “próprio”, “conveniente”, “acomodado”, “ajustado”, “oportuno”.

Nesse contexto, a adequação justifica-se na necessidade de se emprestar a maior efetividade possível ao direito processual, para se entregar realmente ao cidadão aquilo que necessariamente ele tem direito de obter<sup>30</sup>. O princípio da adequação, apesar de não gozar de previsão legal específica, pode ser extraído, em primeiro lugar, da cláusula geral do devido processo legal.

<sup>28</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 697.

<sup>29</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da; AZEVEDO NETO, João Luiz Lessa de. A mediação e a conciliação no projeto do novo CPC: meios integrados de resolução de disputas. **Revista de Direito**. Santa Cruz do Sul, n. 5 2014, p. 288.

<sup>30</sup> DIDIER JÚNIOR, Freddie. Sobre dois importantes e esquecidos princípios do processo: adequação e adaptabilidade do procedimento. **Revista dos Mestrados em Direito Econômico da UFBA**, Salvador, n. 9, jan./dez., 2001.

Há autores que entendem que a adequação pode ser extraída do princípio da inafastabilidade da jurisdição ou mesmo como decorrente do princípio da efetividade. Para Marinoni, se a efetividade requer adequação, e esta decorre do princípio da efetividade, o certo é que ambos conceitos devem ser decompostos para melhor explicar a necessidade de adequação da técnica às diferentes situações de direito substancial<sup>31</sup>.

A noção de adequação assume, portanto, verdadeiro protagonismo no conceito hodierno de jurisdição, ao lado da instrumentalidade e efetividade<sup>32</sup>. A princípio, é necessário que se entenda que a construção do arcabouço legislativo processual deve preocupar-se com a natureza e as peculiaridades do objeto (tanto o material, quanto o processual), o legislador deve estar atento a tais circunstâncias, pois processo inadequado ao direito material pode ter como consequência a negação da tutela jurisdicional.

Isto porque o titular do direito litigioso necessita de uma série de medidas estabelecidas pelo legislador, das quais se dá especial destaque à criação de um procedimento adequado às particularidades da situação jurídica substancial submetida à apreciação do órgão jurisdicional.

O grande passo para implementação de uma verdadeira política pública de tratamento adequado dos conflitos jurídicos, com o estímulo à autocomposição, foi a Resolução do CNJ nº 125/2010. Esse órgão, criado pela Emenda Constitucional nº 45, assumiu postura inovadora e protagonista no tocante aos meios consensuais, com o intuito de combater o excesso de litigiosidade. A referida instituição, que visa aperfeiçoar o sistema Judiciário brasileiro, destacou-se como um centro criador de políticas públicas, estabelecendo diretrizes de gestão e estatísticas, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual<sup>33</sup>.

De fato, não é possível compreender corretamente o âmbito de proteção do direito fundamental de acesso à justiça sem considerar o papel desempenhado pelo CNJ. Como órgão central de planejamento e coordenação do sistema judicial, a ele incumbe a elaboração da

---

<sup>31</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. O direito à efetividade da tutela jurisdicional na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais. **Gênesis**: Revista de Direito Processual Civil, Curitiba, v. 8, n. 28, p. 298–338, abr./jun., 2003.

<sup>32</sup> RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. **Justiça multiportas e advocacia pública**. 1. ed. Rio de Janeiro: GZ 2021, p. 21.

<sup>33</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Quem somos. **CNJ**, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos>. Acesso em: 02 nov. 2022.

estratégia nacional do Poder Judiciário e estabelecimento de políticas públicas judiciárias, que realiza por meio de resoluções e recomendações<sup>34</sup>.

Para além das suas atribuições de natureza disciplinar, o CNJ possui relevante importância para a administração judiciária no Brasil, com múltiplas funções, inclusive a posição de articulador de políticas relacionadas ao sistema brasileiro de justiça multiportas. Ele possui competência normativa para dispor acerca das matérias da sua competência, reconhecida pelo artigo 103-B, §4º, da Constituição, na qualidade de órgão de coordenação e planejamento do sistema judicial<sup>35</sup>.

A Resolução do CNJ nº 125/2010, por sua vez, é um importante instrumento normativo sobre mediação e conciliação e promoveu diversos avanços ao impor a criação, pelos Tribunais, dos Centros de Solução de Conflitos e Cidadania, além de ter regulamentado a atuação do mediador e do conciliador. Convém mencionar que a resolução foi alterada em 2016, para ser adaptada à Lei de Mediação.

Ao se instituir uma política pública de tratamento adequado de conflitos, reconhece-se que a construção do consenso é um processo contínuo, instrumento de desenvolvimento da cidadania com o propósito evidente de transformação para o avanço da cultura do litígio para a cultura da paz. O estímulo à autocomposição contribui para democratizar a participação popular no exercício do poder de solucionar litígios. Ademais, uma democracia mais participativa é também mais estável. Entende-se que a satisfação efetiva das partes pode dar-se de modo mais intenso se a solução é por elas criada, e não imposta pelo juiz.

Após a Resolução do CNJ nº 125/2010, merece ser citada a Resolução do CNJ nº 198/2014, que enumera entre os desafios do Poder Judiciário, no período de 2015 a 2020, em primeiro lugar, a adoção de outros meios de resolução de conflitos, inclusive pelo Poder Público, a partir do fomento de meios consensuais e extrajudiciais para a resolução negociada de controvérsias com a participação ativa do cidadão, visando estimular a própria comunidade a dirimir as suas contendas sem a necessidade de processo judicial<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual.** Administração Judiciária, boas práticas e competência normativa. São Paulo: editora JusPodivm, 2021, p. 51.

<sup>35</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual.** Administração Judiciária, boas práticas e competência normativa. São Paulo: JusPodivm, 2021, p. 96.

<sup>36</sup> FRANCO, Marcelo Veiga. **A Administração Pública como litigante habitual:** a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018, p. 338. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese\\_marcelo\\_veiga\\_franco1.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese_marcelo_veiga_franco1.pdf). Acesso em: 30 ago. 2022.

A Resolução do CNJ nº 358/2020, por seu turno, determinou aos Tribunais o desenvolvimento de sistemas informatizados para a resolução de conflitos por meio da conciliação e mediação (SIREC), verdadeira resolução de disputas on-line, ou *online dispute resolution* (ODR) pública, a ser mantida por órgãos do Poder Judiciário. O referido sistema segue a lógica das plataformas bastante difundidas (a exemplo de: consumidor.gov.br e mediação digital) e deve ser integrado ao sistema processual eletrônico<sup>37</sup>.

Ao lado dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), instalados pelos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), o SIREC compõe o conjunto de portas do Poder Judiciário destinadas especificadamente à autocomposição. É importante destacar que, diferentemente do CEJUSC, o SIREC não é uma unidade judiciária; trata-se de um serviço, uma funcionalidade à disposição do jurisdicionado<sup>38</sup>.

Em 2015, foi sancionado o Código de Processo Civil, que adotou o modelo multiportas de resolução de conflitos, rompendo com o sistema adversarial, pois a solução da justiça estatal, nos moldes tradicionais, não é adequada a todos os tipos de conflitos. Não há uma superioridade da justiça estatal, adjudicada pelo juiz, em relação às demais formas de solução de controvérsias. A chamada justiça multiportas aparece no ordenamento jurídico brasileiro no capítulo “das normas fundamentais do Processo Civil”, do Código de Processo Civil, no seu artigo 3º:

Art. 3º. Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. § 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei. § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial<sup>39</sup>.

O atual Código de Processo Civil aderiu a um movimento de superação daquele processualismo rígido expresso no Código anterior, baseado num rigorismo autoritário que hipertrofiava polarizações e alimentava uma advocacia litigiosa voltada à exploração do

<sup>37</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual**. Administração Judiciária, boas práticas e competência normativa. São Paulo: JusPodivm, 2021, p. 135.

<sup>38</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual**. Administração Judiciária, boas práticas e competência normativa. São Paulo: JusPodivm, 2021, p. 137.

<sup>39</sup> BRASIL. **Lei n. 13.105 de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 19 nov. 2022.

conflito<sup>40</sup>. Diversamente, o Código vigente cuidou de deixar assegurada a solução consensual dos conflitos e mencionou a necessidade de compromisso do Estado e dos chamados operadores do direito: juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público. O artigo 154 concedeu ao oficial de justiça a atribuição de, por ocasião da realização de diligência, certificar, por mandado, proposta de autocomposição apresentada por qualquer uma das partes.

Entre os deveres de responsabilidade do juiz está o de promoção da autocomposição, a qualquer tempo, preferencialmente com o auxílio de conciliadores e mediadores judiciais<sup>41</sup>. É o que prescreve o artigo 139, V, do Código de Processo Civil, em sintonia ao franco estímulo à utilização dos métodos consensuais, de modo que o magistrado deve estar atento e preparado para conduzir um efetivo esforço para conciliação e mediação.

Uma mudança importante no artigo 3º do Código de Processo Civil, que parece sutil, foi a retirada do termo “Poder Judiciário” no *caput*. O referido Código, com a sua preocupação principiológica, trouxe o conteúdo do princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, mas, ao invés de simplesmente repetir o inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, que expressamente prescreve que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, preferiu enunciar que “não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito”<sup>42</sup>.

A partir de então, pode-se compreender uma nova dinâmica, pois a jurisdição pode ser exercida fora do Poder Judiciário<sup>43</sup> com a abertura para as novas formas de resolução de conflitos: mediação, arbitragem e conciliação. O vocábulo Poder, constante no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, deve ser compreendido como função, como faculdade de ação ou competências para agir em determinada faixa de atividade jurídica, não mais podendo subsistir a ideia de irrestrito acesso ao Poder Judiciário e, igualmente, de controle ilimitado pelo Poder Judiciário das decisões proferidas por órgãos administrativos. Dito de outro modo, o Judiciário não pode ser o escoadouro para qualquer controvérsia, pois o seu acesso ilimitado não poderá dar solução a todos os problemas da vida contemporânea.

<sup>40</sup> VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008, p. 45.

<sup>41</sup> BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 19 nov. 2022.

<sup>42</sup> BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 19 nov. 2022.

<sup>43</sup> SOUSA, Rosalina Freitas Martins de. **A função jurisdicional adequada e a releitura do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017, p. 191.

Não se quer com isso afirmar que a redação do Código de Processo Civil de 2015 prevalece em detrimento da Carta Magna, mas que o dispositivo constitucional precisa ser interpretado, com base em mudanças históricas e dados políticos e sociais supervenientes, inicialmente não cogitados pelo legislador constituinte. É preciso que se interprete os textos constitucionais evolutivamente. Assim, novos sentidos devem ser atribuídos aos dispositivos da Constituição<sup>44</sup>.

O modelo cooperativo é também elemento estruturante da atual codificação, e a colaboração surge como princípio que se destina a evitar o desperdício da atividade processual, por meio da prevenção e do diálogo<sup>45</sup>. A cooperação e a colaboração implicam um *plus* em relação à boa-fé. Enquanto a boa-fé é a necessidade ou obrigatoriedade de não praticar atos de improbidade processual, a cooperação e a colaboração implicam uma obrigação de buscar uma solução que seja favorável, dentro do possível, para ambas as partes<sup>46</sup>.

A lei processual, como categoria do gênero norma jurídica, exerce o papel fundamental de reger a sociedade e o Estado segundo a democracia. A sua importância e o seu significado são notórios, por se destinarem a estabelecer a disciplina geral das questões necessárias à harmonia da coletividade. Por outro lado, o conteúdo e o alcance do artigo 3º do CPC não devem se restringir apenas ao direito processual civil, sobretudo, quando se tem em mente que o direito é uma ordem normativa da conduta humana, ou seja, um sistema de normas que regulam o comportamento humano<sup>47</sup>.

O Código de Processo Civil trouxe vários dispositivos sobre tais métodos, o que é revolucionário, já que o Código revogado carecia de menção a esses métodos. A disciplina não se esgota na parte geral e principiológica, mas se espraia em todo o texto: há toda uma seção dedicada à mediação, no capítulo que trata dos auxiliares de justiça. Tanto que, o artigo 334, Capítulo V, do CPC trata da audiência de conciliação, além da existência de procedimento especial de mediação.

---

<sup>44</sup> SOUSA, Rosalina Freitas Martins de. **A função jurisdicional adequada e a releitura do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017, p. 187.

<sup>45</sup> MITIDIERO, Daniel. A colaboração como norma fundamental do Novo Processo Civil brasileiro. **Revista do Advogado**, n. 126. São Paulo: AASP, 2015, p. 49.

<sup>46</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; ALVES, Tatiana Machado Alves. Novos desafios da mediação judicial no Brasil: a preservação das garantias constitucionais e a implementação da advocacia colaborativa. **Revista de Informação Legislativa**, a. 52, n. 205, jan./mar. 2015, p. 63.

<sup>47</sup> KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 5.

O mesmo Código ainda avança para diferenciar a mediação e a conciliação. No artigo 165<sup>48</sup> se estabelece que o conciliador atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes enquanto o mediador, nas situações em que houver vínculo anterior entre as partes interessadas, auxiliá-las a compreenderem as questões e interesses em conflitos, de modo que possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar soluções consensuais geradoras de benefícios mútuos. O mediador é, pois, um facilitador.

Apesar da louvável iniciativa legislativa em estabelecer distinções, Fernanda Tartuce<sup>49</sup> adverte que as diferenciações não são unânimes e encontram variadas percepções a partir da distinção feita em algumas escolas americanas entre as modalidades facilitativa e avaliativa de mediação. Já no artigo 166 do Código de Processo Civil, enumeram-se os princípios que norteiam a conciliação e a mediação, quais sejam: os princípios da independência, imparcialidade, autonomia da vontade, confidencialidade, oralidade, informalidade e decisão informada<sup>50</sup>.

A livre autonomia das partes é princípio que merece destaque. A normatização dos métodos, no entanto, pode não ser o bastante para alcançar esse objetivo, haja vista serem métodos cuja adoção é voluntária. Os disputantes continuam podendo escolher qual a forma de composição dos seus conflitos<sup>51</sup>.

O artigo 334 do CPC, por sua vez, trouxe a obrigatoriedade de realização de audiência de conciliação no início do processo, salvo se ambas as partes manifestarem expressamente o desinteresse na composição consensual ou quando não se admitir a autocomposição (artigo 334, §4º, do CPC). A referida audiência é regra geral do procedimento civil e, se uma das partes não comparecer injustificadamente, será considerado ato atentatório à dignidade da justiça passível de ser sancionado “com multa de até dois por cento da vantagem econômica pretendida ou do valor da causa, revertida em favor da União ou do Estado” (artigo 334, §8º do CPC)<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 19 nov. 2022.

<sup>49</sup> TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 79.

<sup>50</sup> BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 19 nov. 2022.

<sup>51</sup> ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de. O princípio da adequação e os métodos e solução de conflitos. **Revista de Processo**, n. 195, maio/2011. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 5.

<sup>52</sup> BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 19 nov. 2022.

Outro artigo que merece relevo no Código de Processo Civil de 2015 é o 565, que estabelece a necessidade prévia de audiência de mediação, para concessão de liminar, nos litígios coletivos pela posse de imóvel, quando a turbação ou esbulho tiver ocorrido há mais de ano e dia<sup>53</sup>.

Nessa linha de ideias, o Código de Ética da Ordem dos Advogados do Brasil foi atualizado em 2015, com a inclusão do termo “mediação” no inciso VI do artigo 2º, enaltecendo a habilidade que deve ser desenvolvida pelo advogado de estimular o entendimento e o acordo que pacifique as partes<sup>54</sup>. Transcreve-se o artigo por este ser oportuno:

O artigo 2º. O advogado, indispensável à administração da Justiça, é defensor do Estado democrático de direito, da cidadania, da moralidade pública, da justiça e da paz social, subordinando a atividade do seu Ministério Privado à elevada função pública que exerce. Parágrafo único: São deveres do advogado [...]: VI - estimular, a qualquer tempo, a conciliação e a mediação entre os litigantes, prevenindo, sempre que possível, a instauração de litígios<sup>55</sup>.

Assim, espera-se do advogado mais do que seguir cegamente diretrizes contenciosas dos seus clientes, ou produzir peças processuais em ações judiciais com argumentos de quem tem razão. Há de se exigir a capacidade de reflexão acerca dos métodos existentes e até mesmo a capacidade de construir procedimentos para resolver impasses<sup>56</sup>.

O artigo 165 do Código de Processo Civil, em sintonia com os termos da Resolução nº 125/2010 do CNJ, determinou que os Tribunais criem Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), com considerável autonomia para desenvolver a política judiciária de tratamento dos conflitos e ainda aperfeiçoar ações voltadas a cumprimento de metas do CNJ<sup>57</sup>.

Uma norma importantíssima do microsistema foi a Lei nº 13.140/2015. O marco legal da mediação trouxe importantes regras da mediação judicial e extrajudicial, além de estabelecer parâmetros para a autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público. Pretende-se, pela mediação, resgatar exatamente a aptidão pessoal dos

<sup>53</sup> BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 19 nov. 2022.

<sup>54</sup> FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 41.

<sup>55</sup> ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Código de Ética e Disciplina da OAB**. Brasília: OAB, 1995. Disponível em: [oab.org.br/codigodeetica.pdf](http://oab.org.br/codigodeetica.pdf). Acesso em: 13 out. 2022

<sup>56</sup> FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 89.

<sup>57</sup> FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 11.

protagonistas de uma divergência para, a partir da comunicação e esforços comuns, encontrar a melhor forma de restabelecimento do equilíbrio na relação<sup>58</sup>.

A Lei de Mediação contém importantes disposições, que serão enumeradas apenas exemplificativamente: 1 - trata da criação de câmaras de prevenção e resolução de conflitos pela União, estados, Distrito Federal e municípios; 2 - admite procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à prestação de serviços públicos; 3 - prevê suspensão da prescrição pela instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflitos; 4 - recomenda e traz as diretrizes para a resolução administrativa de controvérsias entre órgãos ou entidades de direito público que integram a Administração Pública Federal a partir da Advocacia-Geral da União (AGU)<sup>59</sup>.

Ao tratar da mediação extrajudicial, a referida lei estabelece que os advogados estão entre os que devem estimular a solução consensual dos conflitos. Houve, ainda, a permissão de convênios entre Tribunais com particulares. Franqueou-se também à iniciativa privada a construção coletiva de portas consensuais de efetivação da justiça<sup>60</sup>. Em outras palavras, criou-se uma estrutura dentro do Poder Judiciário para oferecimento às partes da mediação e da conciliação, além da permissão de câmaras privadas (artigo 167).

A nova Lei de Licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/2021) segue o mesmo caminho trilhado pelo Código de Processo Civil, ao consagrar outros meios de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e arbitragem. O artigo 151 acrescenta mais uma técnica: o comitê de resolução de disputa (*dispute boards*). O §1º do artigo 151 ainda exemplifica em quais situações se podem aplicar tais meios, vale dizer, questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por qualquer uma das partes e ao cálculo de indenizações<sup>61</sup>.

O destaque da Lei de Licitações é o *dispute boards*, caracterizado como um mecanismo de solução de controvérsias que busca resolver conflitos na área corporativa, especialmente com relação a contratos de longa duração, como os contratos de construção civil. Ele é formado por um comitê, composto por um ou mais profissionais independentes,

<sup>58</sup> CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem**: mediação, conciliação, Tribunal Multiportas CNJ 125/2010. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, p. 28.

<sup>59</sup> CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem**: mediação, conciliação, Tribunal Multiportas CNJ 125/2010. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, p. 53.

<sup>60</sup> FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 12.

<sup>61</sup> BRASIL. **Lei n. 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de licitações e contratos administrativos. Brasília: Diário Oficial da União, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 2 nov. 2022.

que acompanham de forma periódica o andamento do contrato. Dessa forma, o *dispute board* proporciona uma espécie de gerenciamento que previne o acirramento das divergências e conflitos oriundos do desgaste natural das relações entre as partes envolvidas<sup>62</sup>.

A adoção desse método é frequentemente ligada a empreendimentos de grande porte, cuja execução é, em regra, complexa e geradora de possíveis conflitos entre as partes contratantes. Mesmo que a atuação do Comitê não previna o litígio, é certo que as questões controvertidas entre as partes estarão mais amadurecidas enquanto os distintos pontos de vista, devidamente assentados, assim como os argumentos técnicos estarão racionalmente explicitados, tudo isso já avaliado por um grupo de profissionais especializados, que terão emitido uma opinião a propósito da controvérsia, a partir dos elementos fáticos, coletados a partir da execução do objeto. A alta resolutividade dos problemas contratuais, o baixo custo para as partes contratantes e a celeridade de respostas são pontos que militam em favor dos *dispute boards*.

Outra importante inovação da Lei de Licitações foi a previsão de uma nova modalidade de licitação chamada de diálogo competitivo. A contratação de obras, serviços e compras contará com o diálogo prévio entre a Administração Pública e os licitantes no intuito de construir alternativas adequadas às necessidades dos contratantes. O diálogo é prévio. Apenas após a definição dos contornos exatos do objeto da obra, serviço ou compras, caberá aos litigantes apresentarem proposta final para julgamento durante a fase competitiva<sup>63</sup>.

No tocante à participação da Administração Pública, houve muitos avanços, em especial, o artigo 172 do Código de Processo Civil e o artigo 32 da Lei de Mediação que merecem tópico próprio.

Interessa ao presente trabalho mencionar ainda que o surgimento e a expansão da consensualidade também atingiram ramos tradicionalmente refratários a tal movimento. Serão exemplificadas dentro do ordenamento jurídico, sem a pretensão de esgotamento, algumas regras nesse sentido, de forma a sustentar o caráter transversal da consensualidade.

No âmbito criminal, observa-se uma verdadeira consolidação da mitigação do princípio da obrigatoriedade da ação penal. Nesse sentido, foi regulamentada a colaboração premiada pela Lei das Organizações Criminosas nº 12.850/2013, que ofereceu definição ao instituto e uma série de benefícios ao colaborador, tal como perdão judicial, abrangendo resultados preventivos da prática de infrações penais. A colaboração já era prevista no artigo

---

<sup>62</sup> CENTRO DE ARBITRAGEM E MEDIAÇÃO. Comitê de Prevenção e Solução de Disputas. **CAM**, [S.l.], 2022. Disponível em: <https://ccbc.org.br/cam-ccbc-centro-arbitragem-mediacao/resolucao-de-disputas/dispute-boards/>. Acesso em: 2 nov. 2022.

<sup>63</sup> AVELINO, Murilo; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e Poder Público**. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 186.

8º da Lei dos Crimes Hediondos nº 8.072/1990, no artigo 41 da Lei Antidrogas nº 11.343/2006, na Lei dos Crimes de Lavagem de Dinheiro (Lei nº 9.613/1998) e no artigo 13 da Lei de Proteção a Vítimas e Testemunhas nº 9.807/1999<sup>64</sup>.

Foi introduzido pela Lei nº 13.964/2019 o acordo de não persecução penal, que efetivamente oferece novas possibilidades de resolução de conflitos no âmbito criminal, sendo resultado da gradativa expansão da justiça consensual processual penal no Brasil<sup>65</sup>. O acordo de não persecução penal é adequado para crimes menos graves, é fruto de ajuste obrigacional entre o órgão de acusação e o investigado (assistido por advogado) sujeito à homologação judicial e ferramenta que abre novas portas para a resolução de conflitos na seara criminal.

Dentro desse contexto, merece citação também a Resolução nº 225/2016 do CNJ<sup>66</sup>, que trata da justiça restaurativa como um conjunto de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado. A mesma linha é adotada pela Resolução nº 118/2014<sup>67</sup> do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que trata da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e tem o objetivo de restaurar o convívio social e a efetiva pacificação das relações.

No âmbito do Direito do Trabalho, houve sempre resistência à admissibilidade da mediação extrajudicial e da arbitragem como meios de solução de conflitos individuais trabalhistas. O principal obstáculo era a crença de que apenas um juiz do trabalho reuniria condições necessárias de isenção, imparcialidade e independência para intervir em um conflito trabalhista e assegurar uma solução justa. Como contraponto à resistência, a chamada reforma trabalhista (Lei nº 13.467/2017) disciplinou a cláusula compromissória de arbitragem nos contratos individuais e o novo processo de jurisdição voluntária de homologação de acordos extrajudiciais. A arbitragem é regulamentada como mecanismo de auxílio à Justiça do Trabalho na sua missão de solucionar os conflitos individuais trabalhistas, e o seu sucesso está

---

<sup>64</sup> BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções Processuais e Poder Público**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 57.

<sup>65</sup> ARAÚJO, Brena. O Acordo de Não Persecução Penal. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**. v. 13, n. 2, p. 133–152, 2021. Disponível em: <https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/193>. Acesso em: 14 maio 2022.

<sup>66</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 225, de 31/05/2016**. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289>. Acesso em: 16 out. 2022.

<sup>67</sup> Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014**. Brasília, CNMP, 2014. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/154>. Acesso em: 12 out. 2022.

diretamente vinculado ao grau de consciência que os seus protagonistas terão dos seus respectivos papéis nesse quadro institucional contemporâneo<sup>68</sup>.

O Procurador do Trabalho, nos termos do artigo 83, XI, da Lei Complementar nº 75/1993, tem permissão para compor conflitos trabalhistas como árbitro em dissídios individuais e coletivos, pois o dispositivo não faz distinção entre dissídios individuais e coletivos, admitindo a atuação do Procurador como árbitro em qualquer das duas hipóteses<sup>69</sup>.

Nos conflitos coletivos, há explícito incentivo do legislador às vias extrajudiciais, na medida em que o artigo 114 da Constituição Federal de 1988 estipula que, nos dois primeiros parágrafos (o segundo teve o texto esculpido pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004), em conflitos coletivos, se as partes não obtiverem êxito na negociação coletiva, poderão recorrer à arbitragem para solucionarem o conflito e, apenas quando frustradas tais vias alternativas à jurisdição estatal, é que devem procurar a tutela da Justiça do Trabalho<sup>70</sup>. Esta tem uma tradicional e forte política conciliatória sobre a qual embasa grande parte da sua atuação, sendo evidente a existência de certo grau de disponibilidade nos direitos do trabalhador, cujos aspectos são claramente negociáveis<sup>71</sup>.

Desse modo, como se observa, os registros feitos acima, no campo trabalhista e criminal, são resultado de uma gradativa expansão da justiça consensual no ordenamento jurídico brasileiro, e a sua receptividade tem alcançado praticamente todos os ramos do direito.

## 2.4 CONCILIAÇÃO, MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM: DEFINIÇÕES E DELIMITAÇÕES

Sob a perspectiva histórica, a conciliação e a mediação precederam à justiça estatal, pois o monopólio da jurisdição pelo Estado é relativamente recente. Muito embora tenha sido ampliado e prestigiado na modernidade, houve um “florescimento” de métodos autocompositivos. No Brasil, eles precisam ser mais conhecidos, divulgados e disseminados.

<sup>68</sup> TEIXEIRA, Sérgio Torres. Arbitragem e Conflitos individuais Trabalhistas: o artigo 507-A da CLT e a admissibilidade da inserção de cláusula compromissória de arbitragem no contrato de emprego. In: FERREIRA, Olavo Augusto Vianna; LUCON, Paulo Henrique dos Santos (Coord.). **Arbitragem: atualidades e tendências**. Ribeirão Preto, SP: Migalhas, 2019, p. 34.

<sup>69</sup> TEIXEIRA, Sérgio Torres. Vias alternativas à jurisdição contenciosa da justiça do Trabalho: superando mitos e apontando caminhos à luz da Lei nº 13.467 de 2017. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 155-197, set./dez., 2017.

<sup>70</sup> TEIXEIRA, Sérgio Torres. Vias alternativas à jurisdição contenciosa da justiça do Trabalho: superando mitos e apontando caminhos à luz da Lei nº 13.467 de 2017. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 155-197, set./dez., 2017.

<sup>71</sup> TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 6. ed. São Paulo: Método, 2021, p. 284.

É preciso perceber que as normas culturais de solução de conflito são modificadas no tempo, dado que a sociedade, para atingir determinado fim, pode passar a eleger valores e meios que não eram adotados anteriormente<sup>72</sup>.

A inserção de meios adequados de resolução de conflitos também não é nova no ordenamento. Há registros de que a Constituição Imperial prescrevia que nenhuma causa seria submetida ao Poder Judiciário se antes não se tentasse a conciliação<sup>73</sup>. No tocante à origem dos juizados especiais no Brasil, é relevante destacar que o estado do Rio Grande do Sul (RS), antes mesmo de previsão em lei federal, e ainda em 1982, teve a iniciativa de criação dos Conselhos de Conciliação e Arbitramento, descrevendo o seu funcionamento nestes termos: “advogados e juízes atuavam em uma espécie de fase preliminar à instauração do processo judicial, na tentativa de solucionar a controvérsia por meio da conciliação ou, em último caso, da sugestão de arbitragem”<sup>74</sup>.

A necessidade de definir e estruturar os métodos adequados foi internalizada à legislação processual, de modo que, as definições conceituais são igualmente oportunas para este trabalho.

Os meios extrajudiciais de resolução de conflitos mais conhecidos, de fato, são a conciliação, mediação e arbitragem, considerados eficientes instrumentos à disposição das partes para enfrentarem as inevitáveis desavenças nas relações sociais, sendo opções valiosas para a solução de controvérsias. Contudo, tais métodos estão longe de serem os únicos disponíveis no ordenamento.

Ocorre que, é frequente o agrupamento da arbitragem, mediação e conciliação, embora não mereçam tratamento conjunto. A arbitragem, assim como a justiça estatal, são espécies de heterocomposição. A solução não é dada pelas partes, pois o árbitro é juiz de fato e de direito e prolata sentença. Por sua vez, a conciliação e a mediação são espécies do gênero autocomposição e, conforme o autor Luiz Antônio Scavone Júnior esclarece, “diferente da jurisdição arbitral e da jurisdição estatal, na conciliação, o conciliador, embora sugira a

---

<sup>72</sup> COELHO, Eleonora. Desenvolvimento da cultura dos métodos adequados de solução de conflitos: uma urgência para o Brasil. In: ROCHA, Caio Cesar Vieira; SALOMÃO, Luis Felipe. **Arbitragem e mediação: a reforma da legislação brasileira**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017, p. 108.

<sup>73</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* Os métodos Consensuais de solução de conflitos no Novo CPC. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **O novo Código de Processo Civil: questões controvertidas**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 2.

<sup>74</sup> SOKAL, Guilherme Jales. Juizados especiais, competência legislativa e o STF: requiem para o art. 24, X, da Constituição. **Revista Brasileira de Advocacia Pública**, Belo Horizonte, a. 1, n. 1, jul./dez, 2015, p. 5.

solução, não pode impor sua sugestão compulsoriamente, como se permite ao árbitro ou ao juiz togado”<sup>75</sup>.

O principal fundamento dos métodos autocompositivos é a pacificação. No processo judicial e na arbitragem, em que a decisão é imposta, a pacificação pode até existir no plano social (pois o conflito foi dirimido em face da sociedade), mas certamente não existe para as partes<sup>76</sup>. Historicamente, a autocomposição se afigura como a mais utilizada forma de solução de conflitos existente pela então chamada sociedade civilizada<sup>77</sup>.

É imprescindível na conciliação e na mediação, modalidades da verdadeira autocomposição, o acordo das partes, e o que muda é o papel do conciliador e do mediador, que não tem o poder de impor uma solução à demanda.

A mediação tem maior preocupação com a preservação dos relacionamentos. É comum observar o paralelo traçado pela doutrina no sentido de que, na conciliação, o foco é o conflito, decorrente de uma relação episódica, e, na mediação, o foco é a relação, indo muito além do conflito.

Sendo assim, o tratamento da arbitragem é bem diverso da mediação e da conciliação. Conforme mencionado, o Código de Processo Civil de 2015 trouxe vários dispositivos sobre tais métodos, sendo, portanto, revolucionário, já que o Código revogado carecia dessa menção.

#### **2.4.1 Conciliação**

Por definição, conciliar é aproximar, colaborar, contribuir, fomentar, sugerir, estimular, bem como o ato ou efeito de apaziguar, ajustar-se ou harmonizar o que parecer ser contrário<sup>78</sup>.

A conciliação tem, historicamente, intimidade com o Judiciário, verificada a sua incidência no curso do processo, por iniciativa do próprio magistrado, diante da determinação

---

<sup>75</sup> SCAVONE JÚNIOR, Luiz Antônio. **Manual de arbitragem**: mediação e conciliação. 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 24.

<sup>76</sup> GRINOVER, Ada Pelegrini *et al.* Os métodos Consensuais de solução de conflitos no Novo CPC. *In*: GRINOVER, Ada Pelegrini *et al.* **O novo Código de Processo Civil**: questões controvertidas. São Paulo: Atlas, 2015, p. 3.

<sup>77</sup> QUEIROZ, João Eduardo Lopes. **Manual de soluções extrajudiciais de conflitos na administração pública**. Londrina, PR: Thoth, 2021, p. 19.

<sup>78</sup> BUENO, Silveira. **Minidicionário da língua portuguesa**. São Paulo: FTD, 2016, p. 198.

legal para se tentar conciliar as partes, com previsão, inclusive, de audiência para essa finalidade<sup>79</sup>.

A conciliação é mais adequada para conflitos circunstanciais, nos quais as partes não tiveram convivência ou vínculo pessoal anterior. São exemplos usuais de situações em que a conciliação é recomendada: acidentes de trânsito e responsabilidade civil em geral; divergências comerciais entre consumidor e fornecedor do produto, entre clientes e prestadores de serviço etc.<sup>80</sup>.

A conciliação já é praticada há muito tempo no bojo dos processos judiciais no Brasil, mas o instituto foi manejado com alguns vícios intuitivos da atividade de assistir as partes na busca por um acordo, normalmente ligados à sugestão de uma decisão e formas mais ou menos veladas de pressão e intimidação<sup>81</sup>. A maioria das conciliações era conduzida por magistrados sem treinamento nas teorias modernas de negociação. O resultado quase sempre era a impressão de desconforto que não deveria ser um sentimento próprio das partes que celebram uma verdadeira conciliação.

As semanas de conciliação, que promoveram o *slogan* “conciliar é legal”, muito embora sejam reconhecidamente importantes, enfrentam severas críticas<sup>82</sup> da doutrina processualista especializada. Tais eventos foram promovidos pelo próprio Poder Judiciário, estruturado em forma de “mutirões”, com a realização de centenas de audiências por dia, inclusive nas dependências dos Fóruns e Tribunais.

Tal circunstância, dada a presença histórica de um modelo conciliatório indutor, que, muitas vezes, constrangiam as partes a entrarem em consenso, não é vista como sendo a ideal para o cenário de solução consensual de conflitos que deve ser feito entre as partes envolvidas. Como procedimento, a conciliação é mais rápida que a mediação; porém, muito menos eficaz<sup>83</sup>.

<sup>79</sup> CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem**: mediação, conciliação, Tribunal Multiportas CNJ 125/2010. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, p. 45.

<sup>80</sup> CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem**: mediação, conciliação, Tribunal Multiportas CNJ 125/2010. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, p. 45.

<sup>81</sup> FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 114.

<sup>82</sup> SILVA, Irapuã Santana do Nascimento da; ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Justiça Multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 449.

<sup>83</sup> VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008, p. 38.

### 2.4.2 Mediação

Diversos projetos de lei sobre mediação tramitaram no Congresso brasileiro ao longo de 17 (dezesete) anos e a primeira grande iniciativa foi engendrada em 1998<sup>84</sup>. Após muitos movimentos, finalmente, a normatividade tornou-se concreta com a Lei nº 13.140/2015, chamada de Lei da Mediação, que conta com 48 (quarenta e oito) artigos e é dividida em (três) três capítulos. O primeiro deles traz regras gerais sobre a mediação e o seu procedimento, os mediadores extrajudiciais e judiciais. O capítulo II versa sobre a autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de Direito Público, trazendo disposições comuns e regras sobre conflitos envolvendo a Administração Pública Federal direta e as suas autarquias e fundações. O capítulo III, por fim, contempla as disposições finais entre os artigos 41 e 48<sup>85</sup>.

A Lei nº 13.140/2015 oferece uma definição de mediação como uma atividade técnica exercida por um terceiro imparcial sem poder decisório que, escolhido ou aceito por uma das partes, as auxilia e estimula a identificarem ou desenvolverem soluções consensuais para a controvérsia. A mediação destina-se à negociação de interesses, não à confirmação de direitos, é indicada para as situações em que existe um vínculo jurídico ou pessoal continuado entre os envolvidos no conflito. Isto, por sua vez, enseja a necessidade de se investigar os elementos subjetivos que levaram à circunstância de divergências.

O mediador é um facilitador a quem cabe criar um ambiente propício à comunicação entre os mediados, a fim de que seja desenvolvido um diálogo cooperativo até a superação da discórdia entre as partes. Logo, a escuta ativa é essencial para que a dinâmica evolua. A mediação exige estudo específico, técnicas, experiência e constante aprendizado, pois a capacitação do mediador é indispensável para a correta utilização deste valioso instrumento. Aliás, o uso indistinto de métodos autocompositivos os desnatura e poderá produzir o efeito nefasto de banalizar o instituto da mediação, consideravelmente mais sofisticado que o da conciliação<sup>86</sup>. Preocupada com a imprescindibilidade de profissionalização, a Resolução nº 125 do CNJ estabeleceu a quantidade de horas para formação do mediador<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 6. ed. São Paulo: Método, 2021, p. 285.

<sup>85</sup> TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 6. ed. São Paulo: Método, 2021, p. 284.

<sup>86</sup> FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 101.

<sup>87</sup> CNJ. **Resolução n. 125, de 1º de março de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: DJe/CNJ n. 219/2010, 1º dez. 2010, p. 2-14. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao\\_n\\_125-GP.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf). Acesso em: 13 nov. 2022.

A mediação propõe-se a tratar o conflito em suas camadas mais profundas, atenta-se aos reais interesses das partes envolvidas e a manutenção de vínculo entre elas. A mediação pode ser familiar (conflitos domésticos ou no âmbito da família), comunitária (conflitos de vizinhança), escolar (no ambiente das instituições de educação, inclusive quando praticada pelos alunos diante de conflitos recíprocos), corporativa (destinada ao ambiente empresarial) e mediação no âmbito criminal como instrumento de justiça restaurativa<sup>88</sup>.

A mediação voltada para entes públicos, que importa para os fins deste trabalho, possui características próprias, pois a vontade administrativa não é da mesma natureza que a da vontade humana: ela é objetiva, externa e institucionalizada. A vontade administrativa não é subjetiva, livre, autônoma, tampouco fruto de um artifício mental, interno e psicológico. Assim, a complexidade da natureza de uma vontade que não é humana exige técnicas que, para a sua formação, fogem ao senso comum. A criação de estruturas próprias para mediar esses conflitos dentro da Administração é elemento fundamental para que a mediação ocorra.<sup>89</sup>

Dentre as finalidades da mediação, destaca-se como primeiro objetivo o restabelecimento da comunicação, para que as partes voltem a entabular uma comunicação eficiente e produtiva e superem o impasse, transforma o conflito em oportunidade de crescimento com mudanças de atitudes. A arte da mediação está em despolarizar a postura binária entre os litigantes, e não apenas alcançar um acordo. Nessa linha de pensamento, foi editado o Enunciado nº 625, do Fórum Permanente de Processualistas Civis, o qual expõe que: “o sucesso ou insucesso da mediação ou da conciliação não deve ser apurado apenas em função da celebração do acordo”<sup>90</sup>.

A mediação representa o campo máximo de incidência do princípio da cooperação, já que parte da ideia de participação dos envolvidos na construção da solução<sup>91</sup>. O procedimento é mais livre, tendo em vista a incidência da informalidade, embora conte com uma previsão legal e uma sequência lógica de atos que demandam tempo e pressupõe uma etapa de abertura, investigação e criação de opções.

---

<sup>88</sup> VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008, p. 37.

<sup>89</sup> DAVI, Kaline Ferreira. A autocomposição e as pessoas jurídicas de direito público. O que mudou depois da Lei de Mediação. **ANAFE**, Brasília, set. 2017, p. 5. Disponível em: [https://anafe.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Artigo-Mediacao-Depois-da-lei-de-mediacao\\_Kaline-Ferreira.pdf](https://anafe.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Artigo-Mediacao-Depois-da-lei-de-mediacao_Kaline-Ferreira.pdf). Acesso em: 19 jun. 2023.

<sup>90</sup> TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 6. ed. São Paulo: Método, 2021, p. 247.

<sup>91</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; ALVES, Tatiana Machado Alves. Novos desafios da mediação judicial no Brasil: A preservação das garantias constitucionais e a implementação da advocacia colaborativa. **Revista de Informação Legislativa**, a. 52, n. 205. jan./mar., 2015, p. 64.

Há certo desconhecimento em relação à mediação, o qual alcança leigos e até os próprios profissionais da área jurídica. A mediação ora é confundida com a conciliação, ora com a arbitragem. Em outros países, a exemplo da Argentina, foi introduzida a mediação obrigatória como requisito de admissibilidade da ação pela Lei nº 24.573/1996. É realizada uma sessão de pré-mediação, momento em que as partes são instruídas acerca da mediação e quais seriam as suas vantagens. Caso aceitem continuar, inicia-se o procedimento propriamente dito. Em caso de recusa de qualquer uma das partes, a mediação não é, então, realizada<sup>92</sup>.

### 2.4.3 Negociação: *Collaborative Law*

A forma mais comum e menos custosa de resolver disputas é a negociação. A negociação é definida como o processo de comunicação, com avanços e retrocessos, desenhado para o alcance de um acordo entre duas ou mais partes. A negociação traz a vantagem de permitir às partes controlar o processo e a solução do problema<sup>93</sup>. Quando as partes não conseguem resolver a disputa por meio da negociação, um processo que envolva um terceiro neutro pode ser utilizado. Como exposto acima, o terceiro pode adjudicar ou impor uma solução, apenas mediar ou ajudar as partes a chegarem à sua própria solução.

A negociação direta é uma forma de autocomposição de litígios, meio autônomo de resolução de conflitos e é, na verdade, uma “mediação sem mediador”. A negociação direta apresenta diversas vantagens, como, por exemplo, a desnecessidade de pagamento de um mediador. Ela reforça e empodera os indivíduos, além da possibilidade de interação direta entre os seus advogados. Os advogados podem contribuir ao estimular uma negociação cooperativa ao invés da negociação competitiva.

A negociação direta, também conhecida como *collaborative law*<sup>94</sup>, é considerada uma modalidade promissora de método adequado de resolução de conflitos. Seria realizada informalmente com a presença de advogados e mandantes de parte a parte. Os advogados

---

<sup>92</sup> ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de. O princípio da adequação e os métodos e solução de conflitos. **Revista de Processo**, n. 195, maio/2011. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 6.

<sup>93</sup> FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 122.

<sup>94</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da; CABRAL, Antônio do Passo. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (*collaborative law*): mediação sem mediador. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 259, p. 471-489, set. 2016, p. 475.

teriam a função apenas de negociar e obter a autocomposição. Inexistindo acordo, não poderiam representar as partes em juízo<sup>95</sup>.

O compromisso de renúncia dos advogados a representarem judicialmente reforçaria o princípio da confidencialidade. Aliás, nada do que vem a lume no procedimento do *collaborative law* pode ser levado à juízo. Os advogados adotariam uma postura curiosa, pois não atuariam como terceiros neutros e nem comprometidos com o interesse das partes. Dentro do espírito da cooperação, as partes devem se comprometer a não levar a juízo.

A diferença feita pela doutrina entre negociação competitiva e colaborativa consiste no resultado pretendido e na atitude assumida para alcançar. Enquanto na negociação competitiva o foco está em ganhar a discussão, na colaborativa, o foco está em solucionar o problema. Nesse sentido, verifica-se que o procedimento de *collaborative law* tem sido utilizado em áreas do direito societário, direito de família, sucessões e controvérsias internas de empresas.

#### **2.4.4 Arbitragem**

A arbitragem representa forma de heterocomposição em que as partes estabelecem, por meio de uma convenção, que um terceiro ou um colegiado terá poderes para solucionar uma controvérsia, sem intervenção estatal. Logo, é adequado para conflitos complexos, matérias específicas, exigindo estrutura e tratamento especializado, que não pode ser oferecido pelo Judiciário, que é essencialmente generalista<sup>96</sup>. A arbitragem tende a ser mais rápida e mais técnica se comparada à via judicial. A Lei nº 9.307/1996 instituiu a arbitragem no Brasil, e, desde o início da sua vigência, sofreu impugnações no tocante à sua constitucionalidade.

A arbitragem é vocacionada para tratar de interesses patrimoniais disponíveis, conforme enuncia o artigo 1º da Lei nº 9.307/1996. Ao contrário dos outros métodos, a arbitragem possui objeto restrito e sua restrição está prevista no artigo 1º da Lei de Arbitragem. Assim, é vedada à arbitragem tratar de questões penais, referentes à condição das pessoas, matéria tributária e direitos pessoais concernentes ao direito de família, como, por exemplo, filiação e poder familiar.

---

<sup>95</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da; CABRAL, Antônio do Passo. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (*collaborative law*): mediação sem mediador. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 259, p. 471-489, set. 2016, p. 477.

<sup>96</sup> CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem**: mediação, conciliação, Tribunal Multiportas CNJ 125/2010. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, p. 116.

A disponibilidade de direitos liga-se à possibilidade de alienação e aqueles passíveis de transação. Ficariam excluídos da arbitragem direitos da personalidade, direito à vida, à honra, à imagem, ao nome e ao estado das pessoas.

Uma importante distinção merece reflexão: o direito à honra é direito de personalidade indisponível, mas a sua afronta gera o direito aos danos morais. O árbitro não pode decidir sobre o direito à honra, mas nada impede que as partes convencionem, mediante compromisso arbitral, que o valor da reparação seja arbitrado nos termos da Lei nº 9.307/1996.

Outro exemplo é o caso de um acidente aéreo, ao surgir, inevitavelmente, o dever de a companhia aérea reparar os danos materiais e morais aos parentes das vítimas. Quando as partes envolvidas escolherem a arbitragem, por meio do compromisso arbitral, nada obsta que o valor da indenização por danos morais também seja estatuído nos termos da Lei nº 9.307/1996<sup>97</sup>.

Ao se tratar de direito do consumidor, há expressa proibição de instituição compulsória de arbitragem, no artigo 51 do Código de Defesa do Consumidor (CDC)<sup>98</sup>, pois este considera a vulnerabilidade do consumidor para vedar a arbitragem. Contudo, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já teve oportunidade de se pronunciar sobre o tema e entendeu que a vedação é apenas restrita à utilização compulsória da arbitragem, o que não obsta o consumidor de eleger o procedimento arbitral como via adequada para resolver eventuais conflitos surgidos frente ao fornecedor.

Prevaleceu o entendimento de que a previsão do CDC se limita a vedar a adoção prévia e compulsória da arbitragem, no momento da celebração do contrato, mas não impede que, posteriormente, diante de eventual litígio, havendo consenso entre as partes (em especial a aquiescência do consumidor), seja instaurado o procedimento arbitral. Sendo assim, as regras do artigo 51, VIII, do CDC e do artigo 34, da Lei nº 9.514/97, não são incompatíveis. Primeiro, porque o artigo 34 da Lei nº 9.514/97 não se refere exclusivamente a financiamentos imobiliários sujeitos ao CDC e, segundo, porque, havendo relação de consumo, o mencionado dispositivo legal não fixa o momento em que deverá ser definida a efetiva utilização da arbitragem<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> SCAVONE JÚNIOR, Luiz Antônio. **Manual de arbitragem**: mediação e conciliação. 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 17.

<sup>98</sup> BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Código de Defesa do Consumidor**. Brasília. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 17 nov. 2022.

<sup>99</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.169.841**. rel. Nancy Andrighi. Terceira Turma, julg. 06/11/2012. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/22665110/inteiro-teor-22665111>. Acesso em: 13 out. 2022.

No direito do trabalho, admite-se a arbitragem nos conflitos coletivos, com fundamento no artigo 114, §1º, da Constituição Federal de 1988<sup>100</sup>, frustrada a negociação coletiva. Assim, a própria lei a prevê, como nas hipóteses de direito de greve (artigo 7º da Lei nº 7.783/1989) e participação nos lucros (artigo 4º da Lei nº 10.101/2001).

Em relação aos conflitos individuais, a doutrina costumava afastar a possibilidade da arbitragem, e o fazia em razão da irrenunciabilidade e, portanto, indisponibilidade dos direitos assegurados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Não obstante a ocorrência dessa ação, a Lei nº 13.467/2017, que alterou a CLT, trouxe expressa possibilidade de as partes firmarem cláusula arbitral nos contratos de trabalho, cuja remuneração do empregado seja superior ao dobro do limite máximo de benefícios do Regime da Previdência Social.

A arbitragem também é admitida em contratos com a Administração Pública, por expressa previsão legal do artigo 1º, §1º e artigo 2º, §3º, da Lei nº 9.307/1996, que só pode ser de direito, e não por equidade. Antes da expressa previsão na Lei de Arbitragem, tanto a doutrina como a jurisprudência já sinalizaram no sentido de que não existia óbice legal na estipulação da arbitragem pelo Poder Público, notadamente sobre direitos patrimoniais. Ademais, no âmbito dos contratos de concessão (Lei nº 8.987/1995) e nas parcerias públicas- privadas (Lei nº 11.079/04), já havia a sua previsão.

A arbitragem pode ser sigilosa e a confidencialidade não é uma imposição da Lei de Arbitragem brasileira. Portanto, se as partes convencionarem o sigilo, na convenção de arbitragem ou por ocasião do início do procedimento arbitral na assinatura do termo inicial de arbitragem, o procedimento será sigiloso e manterá essa característica durante eventual fase de execução perante o Poder Judiciário. Isto obriga o árbitro a assim proceder, em razão do dever de discrição, insculpido no artigo 13, §6º, da Lei nº 9.307/1996, o que não ocorre no procedimento judicial que, em regra, é público.

O sigilo é uma das grandes vantagens desse método de resolução de disputas. A arbitragem é acessível também à Administração Pública, e o Poder Público também tem o dever de publicidade dos seus atos, princípio que deve ser compatibilizado com a necessidade de confidencialidade própria da arbitragem.

É comum a Administração Pública celebrar contratos acerca de direitos patrimoniais disponíveis, de maneira que a Lei de Arbitragem foi alterada pela Lei nº 13.129/2015 para

---

<sup>100</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 out. 2022.

incluir o §3º ao artigo 1º, dispondo que “a arbitragem que envolva a Administração Pública será sempre de direito e respeitará o princípio da publicidade”<sup>101</sup>.

A alteração na Lei da Arbitragem sepultou antigo entendimento que não admitia a arbitragem com a Administração Pública. No entanto, mesmo antes da alteração, já existiam diversas leis que permitiam expressamente a possibilidade, a exemplo da Lei das Concessões (Lei nº 8.987/1995) e das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/2004) e o próprio STF, no Agravo de Instrumento nº 52.181, que entendeu pela legalidade do juízo arbitral, até mesmo envolvendo a Fazenda Pública.

A arbitragem é cabível, então, para relações contratuais envolvendo o Poder Público, como reforça a nova Lei de Licitações e contratos, ao admitir a utilização de meios alternativos de resoluções de controvérsias nas questões relacionadas ao restabelecimento de equilíbrio econômico-financeiro do contrato; ao inadimplemento de obrigações contratuais por qualquer uma das partes; e ao cálculo de indenizações. Por outro lado, a arbitragem não é adequada para conflitos de política pública, na qual se discuta construção de escolas, contratação de professores, reformas em estabelecimentos prisionais etc.<sup>102</sup>.

Sendo assim, é pacífica a utilização da arbitragem pela Administração Pública atualmente. Os esforços devem ser dirigidos no sentido de compatibilizar a arbitragem com o princípio da publicidade.

Cabe mencionar que a Lei nº 12.527/2011, regula o acesso à informação, garantindo a qualquer interessado a apresentação de pedido de acesso a informações a órgãos e entidades da Administração direta e indireta da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. A obtenção de informações que digam respeito a alguma arbitragem que envolva o Poder Público deve ser requerida diretamente à própria Administração, e não ao Tribunal Arbitral.

O dever de cumprir com a publicidade é da Administração Pública, não do Tribunal Arbitral ou do órgão ou entidade no qual tramite a arbitragem. Cabe à Administração Pública receber, processar e responder aos pedidos de acesso à informação, devendo fornecê-la ou negar o seu fornecimento com base no sigilo ou limitação pública de acesso<sup>103</sup>.

Há quem defenda que as sentenças arbitrais com o Poder Público devam ser objeto de publicação em razão do princípio da publicidade. Tal entendimento não tem sido bem

---

<sup>101</sup> BRASIL. **Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília: Diário Oficial da União, 24 set. 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19307.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm). Acesso em: 29 nov. 2022.

<sup>102</sup> AVELINO, Murilo; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e Poder Público**. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 158.

<sup>103</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 713.

recepcionado pelos processualistas. Nesse sentido, foi editado o Enunciado nº 104, do Fórum Nacional do Poder Público, no qual consta que: “na arbitragem com a Administração Pública, a publicidade dos atos e documentos do processo está sujeita à mitigação em função dos casos de sigilo previstos em lei”.

A AGU, por sua vez, possui Câmara de Conciliação da Administração Federal (CCAF), além do Núcleo Especializado em Arbitragem (NEA), que atua na defesa da União perante diversas Câmaras, como a Câmara FGV de Mediação e Arbitragem, o Centro de Arbitragem e Mediação da Câmara de Comércio Brasil-Canadá (CAM-CCBC), a Câmara de Arbitragem do Mercado e a Corte Internacional de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional, e tem disponibilizado no sítio eletrônico próprio informações acerca das arbitragens que firmou<sup>104</sup>. Assim, há possibilidade de compatibilização do princípio da publicidade e a confidencialidade exigida pela arbitragem.

#### ***2.4.5 Online Dispute Resolution (ODR)***

Um método que ganha muito destaque atualmente é a *Online Dispute Resolution* (ODR), criada a partir da expansão do comércio eletrônico, e tem-se desenvolvido em todo o mundo, a ponto de a gigante do comércio eletrônico eBay ter desenvolvido a sua própria plataforma para dirimir controvérsias decorrentes das suas vendas, o que foi seguido por Paypal e Amazon<sup>105</sup>. As *Online Dispute Resolutions* parecem firmar-se como método adequado para relações consumeristas, em conflitos que envolvem centenas e milhares de consumidores, de baixa complexidade e com o uso de inteligência artificial.

A Lei de Mediação foi pioneira para regular a mediação on-line. Em um mundo profundamente marcado pelas ferramentas tecnológicas, seria uma falha a ausência de dispositivo nesse sentido. O artigo 46 da Lei nº 13.140/2015 prevê a mediação feita pela internet ou por outro meio de comunicação que permita a transação à distância, desde que as partes estejam de acordo. Nos últimos 02 (dois) anos, com a pandemia do COVID-19, o arsenal tecnológico de aplicativos e plataformas foi posto à disposição dos litigantes e manejado com relativo êxito.

---

<sup>104</sup> ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Núcleo especializado em arbitragem**. AGU, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/nea>. Acesso em: 2 nov. 2022.

<sup>105</sup> RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. **Justiça multipostas e advocacia pública**. 1. ed. Rio de Janeiro: 2021, p. 116.

Os métodos on-line de resolução de conflitos são ainda mais democráticos, por permitirem o acesso aos cidadãos residentes em lugares onde não se instalaram centros presenciais (os CEJUSC ou as câmaras privadas de mediação).

A ODR pode ser compreendida como meramente instrumental em relação aos outros métodos, ou pode caracterizar-se como verdadeira via autônoma a oferecer procedimentos e ambientes próprios. Se a plataforma conta com assistência de inteligência artificial, é um método novo, pois a inteligência artificial pode conseguir avaliar o teor das propostas de acordo, bem como apresentar resposta conclusiva – ainda que sujeita à revisão – com os parâmetros fornecidos pelo próprio sistema. É um método autônomo e adequado aos litígios de baixo valor e complexidade (*small claims*)<sup>106</sup>.

Em razão da eficiência de tal método, o CNJ regulamentou, por meio da Resolução nº 358/2020, o emprego pelo Poder Judiciário de soluções tecnológicas aplicadas à conciliação e à mediação, o que pavimenta o caminho para o manejo das ferramentas autocompositivas *online*. A referida resolução pretende uma verdadeira revolução na prestação de justiça no Brasil, pois a torna obrigatória em todos os Tribunais do país dentro do prazo de 18 (dezoito) meses<sup>107</sup>. Há ainda as resoluções nº 332/2020 e nº 335/2020. A política Judiciária Nacional, que vem sendo delineada e implementada pelo CNJ permite o uso das plataformas *online* de resolução de controvérsias de forma segura.

#### **2.4.6 Outras Modalidades de Solução de Disputas**

Cumprе mencionar que, em outros países, há inúmeras outras modalidades de meios adequados. Lilia Sales e Mariana de Souza apresentam como exemplos, na experiência americana, a “*private arbitration, mediation-arbitration (med-arb), Judge-hosted settlement conferences, fact-finding panels, Mini-trials, Multi-step ADR e Summary jury trials*”<sup>108</sup>. Todas elas são técnicas construídas para cada necessidade e cada conflito, consolidadas e postas à disposição dos jurisdicionados, que podem ser combinadas como a Med/Arb, um mecanismo híbrido em que as partes concordam em submeter a sua controvérsia à mediação,

---

<sup>106</sup> RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. **Justiça multiportas e advocacia pública**. 1. ed. Rio de Janeiro: 2021, p. 120.

<sup>107</sup> RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. **Justiça multiportas e advocacia pública**. 1. ed. Rio de Janeiro: 2021, p. 121.

<sup>108</sup> SALES, Lilia Maia de Moraes; SOUSA, Mariana Almeida. O sistema de múltiplas portas e o Judiciário Brasileiro. **Direitos Fundamentais & Justiça**, a. 5, n. 16, p. 204-220, jul./set., 2011, p. 385. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/6012/3288>. Acesso em: 25 jun. 2020.

e se as questões persistirem, encaminharem para a arbitragem, de forma subsequente, numa verdadeira escalada de disputas.

Por fim, não se pode olvidar de mencionar o Desenho de Sistema de Disputas (DSD), o qual é frequentemente definido como um conjunto de procedimentos que visam atender às necessidades únicas de cada caso concreto, com alto nível de customização. Nele, haveria a verdadeira construção de arranjos procedimentais. Ao processualista caberia atuar como verdadeiro alfaiate, desenhar processos sob medida para a diversidade de situações existentes<sup>109</sup>. Ideal para demandas complexas, já foi utilizado no Brasil para criar programas de indenização para o acidente aéreo com os voos TAM 3054, em 2007, e Air France, em 2009. O sistema existente apontava para uma longa e custosa batalha judicial, que fora abreviada com um programa de indenização, benéfico para todos, que teve a iniciativa da extinta Secretaria de Direito Econômico, do Ministério da Justiça, com o pagamento de mediadores neutros custeados pelas empresas aéreas<sup>110</sup>.

De fato, existem várias técnicas diferenciadas que podem responder de forma mais coerente aos desafios dos conflitos da vida contemporânea. O profissional da área jurídica deve estar comprometido com a sua implementação.

O intuito desta seção 2 é destacar os diferentes mecanismos processuais, com as suas características e funcionalidades distintas, que podem ser combinados, organizados e sequenciados em escalada, pois o objetivo do Direito, como ciência social aplicada, é o alcance da pacificação social. Tais técnicas são fruto de uma ampla construção doutrinária mundial.

## 2.5 O SISTEMA MULTIPORTAS E A FAZENDA PÚBLICA

A Administração Pública deve inserir-se em tal modelo, pois a solução negociada muitas vezes não é só a mais adequada, é a mais eficiente. Um dos pontos de resistência para o Poder Público foi a ausência de regulamentação legal para mediação e conciliação. Ocorre que já existem diversos instrumentos normativos, vale dizer, o artigo 26, da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB), os artigos 3º, 174 e 175, do próprio Código de Processo Civil, e a Lei nº 13.140/2015, que disciplina a mediação entre particulares e a autocomposição de

---

<sup>109</sup> FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 15.

<sup>110</sup> FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 47.

conflitos no âmbito da Administração Pública. Há, na verdade, um microsistema acerca do tema, como já demonstrado acima.

A Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB) é relevante, na medida em que é considerada uma norma sobre normas, lei de alto simbolismo que contém dispositivos sobre a vigência e aplicação das normas com pertinência aos segmentos do Direito Público e do Direito Privado. Em 2018, houve uma alteração considerável na LINDB com a inclusão do artigo 26, que concedeu uma maior liberdade negocial para os entes públicos e utilizou a nomenclatura “compromisso” para fazer referência ao acordo que pode ser realizado pela Administração Pública para eliminação de irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público<sup>111</sup>. O dispositivo faz parte de um conjunto de iniciativas do legislador no sentido de incentivar uma maior consensualidade na aplicação do direito público<sup>112</sup>.

O citado artigo 26 é considerado pela doutrina uma cláusula estimuladora da adoção de meios consensuais pelo Poder Público e, em parceria com o artigo 30, da mesma lei, impõe a necessidade de estabelecimento de procedimentos internos hábeis para a Administração Pública identificar casos e propor soluções consensuais. O artigo 30 visa ao incremento da segurança jurídica, mediante regulamentos, consultas, respostas e súmulas de caráter vinculante, a ser seguida por advogados públicos e administradores. Os preceitos satisfazem a exigência de legalidade e de eficiência, permitindo à Administração a incorporação do consenso na tomada de decisões e a própria rarefação da unilateralidade, que faz com que se busque o ideal de primazia dos interesses convergentes<sup>113</sup>.

O que a conjugação dos artigos 26 e 30 proporciona é o desenvolvimento ágil da Administração, de modo a realizar o interesse público, o que parece ser uma constante na Lei nº 13.655/2018 (que acrescentou os referidos artigos na LINDB)<sup>114</sup>, de forma a contribuir para superar o entendimento minoritário hoje de que os assuntos públicos são indisponíveis, inegociáveis e transacionáveis.

Assim, a Administração Pública está vinculada ao ordenamento jurídico como um todo, a partir de um sistema de regras, princípios, valores e garantias contidas na Constituição Federal de 1988. No direito contemporâneo, a doutrina tenta construir o conceito de

<sup>111</sup> AVELINO, Murilo; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e Poder Público**. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 48.

<sup>112</sup> AVELINO, Murilo; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e Poder Público**. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 70.

<sup>113</sup> NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **As normas de Direito Público na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro**: paradigmas de interpretação e aplicação do Direito Administrativo. São Paulo: Contracorrente, 2019, p. 144.

<sup>114</sup> NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **As normas de Direito Público na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro**: paradigmas de interpretação e aplicação do Direito Administrativo. São Paulo: Contracorrente, 2019, p. 171.

Administração Pública dialógica, fruto da democracia participativa. A consensualidade desponta como uma nova face do Poder Público, postura que o aproxima do cidadão.

O Estado não se pode eximir da tarefa constitucional de garantir a coexistência de diversos órgãos em um sistema pluriprocessual para multiplicar formas e táticas de abordagem de controvérsias. Nesse sentido, e por previsão do artigo 174 do Código de Processo Civil, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem criar câmaras de mediação e conciliação com atribuições relacionadas à solução de conflitos. Tais câmaras devem contribuir para solucionar conflitos envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública, aí incluídos conflitos internos dentro da própria Administração<sup>115</sup>.

O artigo 175 do Código de Processo Civil vai além ao admitir que a Administração Pública use o serviço privado de mediadores e conciliadores, como as câmaras privadas, o que poderá ser feito com regulamentação de lei específica.

A Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação) autoriza e incentiva que a administração Pública preveja e resolva os seus conflitos por meio de mediação e conciliação (artigo 32). O artigo merece transcrição literal, por elencar algumas possibilidades de atribuições das câmaras nos seus incisos:

Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar Câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para: I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta. §1º O modo de composição e funcionamento das Câmaras de que trata o caput será estabelecido em regulamento de cada ente federado. §2º A submissão do conflito às Câmaras de que trata o caput é facultativa e será cabível apenas nos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado. §3º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial. §4º Não se incluem na competência dos órgãos mencionados no caput deste artigo as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo. § 5º Compreendem-se na competência das Câmaras de que trata o caput a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares<sup>116</sup>.

O *caput* do artigo estabelece que os entes “poderão criar”, o que denota uma faculdade e oferece certa liberdade, e não imposição legal, aos estados e municípios, já que a União já tem a sua câmara em funcionamento. Na mesma esteira, o parágrafo 1º aponta que a

<sup>115</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 727.

<sup>116</sup> BRASIL. **Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015**. Lei de Mediação. Brasília: Diário Oficial da União, 26 jun. 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm). Acesso em: 10 out. 2022.

composição e o funcionamento das câmaras serão delimitados por meio de regulamento de cada ente federado em nome do princípio da autoadministração.

No entanto, é possível, por exemplo, que um ente amplie as hipóteses de utilização das câmaras mencionadas no artigo 174 do Código de Processo Civil de 2015 e no artigo 32, da Lei nº 13.140/2015<sup>117</sup>. Ao ser considerada uma política legislativa de estímulo à solução consensual de conflitos, não restam dúvidas de que o rol previsto nesses dispositivos é meramente exemplificativo (*números aperti*), não exaustivo (*numerus clausus*)<sup>118</sup>.

Decorre do dispositivo transcrito que a submissão de conflitos às câmaras será facultativa, e que, em caso de sucesso na solução consensual, será lavrado acordo que constituirá título extrajudicial, e tem uma maior chance de ser cumprido espontaneamente do que um título decorrente da imposição de um terceiro<sup>119</sup>.

É preciso ainda ressaltar que o artigo 33 da referida lei diz expressamente que, enquanto não forem criadas as ditas câmaras, os conflitos poderão ser resolvidos pelo procedimento “comum” de mediação, regulado pelos artigos 14 a 20, da Lei de Mediação. Em outras palavras, o que se quer dizer é que a demora na estruturação das câmaras não pode implicar vedação da autocomposição, e a lógica é a ampliação de *locus* e técnicas à disposição<sup>120</sup>.

As câmaras podem colaborar para identificação dos conflitos, ajudar na superação de eventuais posições rígidas entre as partes. Não se pode olvidar, ainda, a contribuição que tais câmaras podem prestar para a superação dos conflitos entre a União, estados, municípios e Distrito Federal. As tensões federativas têm sido frequentes na atualidade, e o caminho escolhido para enfrentá-las foi a judicialização. Assim, conflitos envolvendo litígios entre União, estados e Distrito Federal foram dirigidos ao STF.

Faz-se necessário pensar nas câmaras de conciliação como órgãos destinados à implantação e ao fortalecimento de relações federativas cooperativas e na identificação de pontos conflituosos entre União e estados federados para conciliação de interesses divergentes, que resultará na pacificação como prática gestora, o que será desenvolvido na seção 4.

---

<sup>117</sup> AVELINO, Murilo; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e poder público**. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 77.

<sup>118</sup> FRANCO, Marcelo Veiga. **A Administração Pública como litigante habitual: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018, p. 368. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese\\_marcelo\\_veiga\\_franco1.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese_marcelo_veiga_franco1.pdf). Acesso em: 30 ago. 2022.

<sup>119</sup> AVELINO, Murilo; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e poder público**. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 77.

<sup>120</sup> AVELINO, Murilo; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e Poder Público**. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 78.

### 3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ERA DA CONSENSUALIDADE

Nesta seção, faz-se um percurso histórico desde a Administração Pública burocrática até a gerencial, eficiente e dialógica (3.1). Em seguida, reflete-se sobre a abertura de espaços dialogais para fomento de uma postura mais paritária nesse âmbito (3.2), de modo a contemplar, posteriormente, uma necessária releitura da supremacia e indisponibilidade do interesse público (3.3). Por fim, discute-se a litigância responsável (3.4).

#### 3.1 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA À GERENCIAL, EFICIENTE E DIALÓGICA

A forma de resolução dos conflitos deve ser sempre analisada, considerar as características do Estado e da sociedade, por isso, se faz necessária a compreensão do cenário histórico anterior ao ambiente de consensualidade instaurado. O foco deste tópico não é uma narrativa histórica, mas uma contextualização do surgimento de um modelo consensual na Administração Pública.

O processo histórico é essencialmente dinâmico, e uma característica da sociedade contemporânea é a velocidade da mudança. O Estado moderno e as suas conquistas pretéritas devem se associar às exigências do presente, a fim de se lançar em perspectiva para o futuro. Assim, importa registrar a trajetória que culmina com o prestígio ao consenso e à conciliação de posições antagônicas entre administrados e Administração e entre os próprios entes públicos. Trata-se de uma alteração de padrões que não ocorre de forma instantânea e definitiva. Apesar da substituição de padrões dominantes, há a permanência do modelo anterior, abrangido e absorvido pelo que sobreveio. A substituição dos modelos convive necessariamente com características do modelo anterior, o que, neste trabalho, permite pensar sobre ele<sup>121</sup>.

A lógica da administração burocrática, como viabilizadora do bom funcionamento da máquina pública, remonta ao século XX. Ela foi estruturada dentro de um padrão distante do cidadão, muito antes do aprofundamento do conceito de democracia participativa. A relação entre Estado e indivíduo foi construída inicialmente em torno da lei. Porém, antes da Revolução Francesa, o vértice do Poder concentrava-se na pessoa do Rei, o qual, na qualidade de representante de Deus na sociedade, centralizava as competências estatais, inerentes a

---

<sup>121</sup> SALDANHA, Nelson. **Da teologia à metodologia**: secularização e crise do pensamento jurídico. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 107.

funções legislativa, administrativa e judicial. Procurou-se substituir a soberania do Rei pela soberania do povo<sup>122</sup>.

Com as ideias liberal-democráticas difundidas pela Revolução Francesa, formou-se o clima necessário à elaboração de um direito público como um corpo de regras disciplinadoras das estruturas administrativas e serviços públicos, culminando-se com a sujeição do Poder Executivo ao império da lei<sup>123</sup>. O Direito Administrativo começou a ser elaborado como ciência, doutrina e como um corpo de regras especiais que disciplinaria a relação da Administração com seus agentes e com os administrados<sup>124</sup>.

Nesse cenário, à lei caberia papel fundamental ao reger os comportamentos da administração, protegendo a liberdade e a propriedade dos cidadãos. O Estado só poderia fazer o que a lei permitisse<sup>125</sup>. Por outro lado, a mesma lei, que organiza a estrutura da burocracia estatal e define as suas estruturas, “elevou” o Estado a um patamar de superioridade em relação aos administrados.

Surge, assim, uma relação de verticalidade sob o manto da supremacia do interesse público sobre o interesse dos particulares, prerrogativas da Administração, pilares que foram muito bem desenvolvidos na doutrina brasileira. O reforço do poder de império estatal, insindicabilidade do mérito e sua atuação discricionária ou mesmo a sua autoridade foram marcas desse período.

No modelo hierarquizado clássico, o liame entre o Poder Público e o particular é assimétrico, razão pela qual não há espaço para diálogo coordenado entre eles<sup>126</sup>. A relação é de subordinação, não de coordenação, o que impedia uma participação construtiva do cidadão para direcionar e criar conflitos perante a Administração.

As transformações pelas quais passou o Estado moderno, especialmente a crise do Estado Providência verificada nas últimas décadas do século XX, tornou mais evidente a

---

<sup>122</sup> NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Administração Pública, legalidade e pós-positivismo. In: BRANDÃO, Cláudio; CAVALCANTI, Francisco; ADEODATO, João Maurício. **Princípio da legalidade**: da dogmática jurídica à teoria do direito. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 204.

<sup>123</sup> ARAÚJO, Edmir Netto de. O direito administrativo e sua história. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 95, p. 147-166, 2000, p. 151. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67460>. Acesso em: 16 out. 2022.

<sup>124</sup> ARAÚJO, Edmir Netto de. O direito administrativo e sua história. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 95, p. 147-166, 2000, p. 162. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67460>. Acesso em: 16 out. 2022.

<sup>125</sup> NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Administração Pública, legalidade e pós-positivismo. In: BRANDÃO, Cláudio; CAVALCANTI, Francisco; ADEODATO, João Maurício. **Princípio da legalidade**: da dogmática jurídica à teoria do direito. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 204.

<sup>126</sup> FRANCO, Marcelo Veiga. **A Administração Pública como litigante habitual**: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018, p. 242. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese\\_marcelo\\_veiga\\_franco1.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese_marcelo_veiga_franco1.pdf). Acesso em: 30 ago. 2022.

necessidade de reconfiguração do Estado e as expectativas das sociedades contemporâneas em relação à Administração Pública<sup>127</sup>.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 revelou-se um marco fundamental à compreensão da abertura do Estado brasileiro à consensualidade<sup>128</sup>. Tal diploma condensou ideias de dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III) e de Estado Democrático de Direito, declarou direitos e garantias fundamentais, tutelou os direitos coletivos e políticas públicas e destacou a noção de interesse público.

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988, por exemplo, consagrou expressamente a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade como princípios da Administração Pública, além de outras garantias como a ampla defesa e o contraditório nos processos administrativos (artigo 5º, LV), o devido processo legal (artigo 5º LIV) e o acesso/a participação do usuário como corolário do direito de petição (artigo 5º, XXXIII e XXXIV, artigo 37, §3º).

De fato, o princípio da legalidade é de considerável relevância e deve ser observado na atuação da Administração Pública. No entanto, a legalidade deve estar inserida na ordem constitucional inaugurada pelo texto de 1988, de modo que a atividade administrativa deve corresponder, também, a todos os valores e fundamentos contidos na Constituição Federal. A obediência à legalidade deve justificar-se no texto constitucional, sob pena de se tornar autocrática e vazia de conteúdo.

Todavia, o texto original de 1988 não foi capaz de promover efetividade ao aparelho estatal, a quem competiria assumir novas responsabilidades de ordens econômica e estatal. Foi, precisamente, essa ausência de sintonia que impulsionou o plano diretor da Reforma do Aparelho do Estado (documento que apresentou as bases da reforma administrativa). De modo que, a reforma administrativa apresentou-se em 2 (duas) etapas: a etapa constitucional, com a Emenda nº 19, e a etapa infraconstitucional, com leis ordinárias.

O princípio da eficiência passou a exercer papel central, agora previsto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 após a Emenda Constitucional nº 19/1998<sup>129</sup>. Verifica-se que o princípio da eficiência foi o ponto de partida de uma administração imperial para uma administração cidadã.

---

<sup>127</sup> BINENBOJM, Gustavo. Da Supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 239, p. 1-32, jan./mar., 2005, p. 6. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v239.2005.43855>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>128</sup> BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções Processuais e Poder Público: Convenções processuais e Poder Público**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 34.

<sup>129</sup> BARREIROS, Lorena Miranda Sa ntos. **Convenções Processuais e Poder Público: convenções processuais e poder público**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 36.

O princípio da eficiência foi muito festejado desde a sua chegada ao ordenamento jurídico brasileiro e permitiu também a adoção pela Administração Pública de uma postura mais paritária e flexível, o que proporcionou também parcerias. Tais transformações marcaram o início do estabelecimento da horizontalização entre o Poder Público e o particular.

A constitucionalização do direito administrativo implica a mudança do foco da Administração Pública, antes calcada na defesa de interesses estatais – patrimoniais – com o maior compromisso de realização dos direitos fundamentais, promoção da dignidade e da pessoa humana, efetivação da cidadania e concretização da democracia<sup>130</sup>.

O direito administrativo constitucionalizado não pode mais tratar o indivíduo perante uma situação de sujeição. Há paridade, uma vez que tanto o ente público quanto a outra parte da relação diz respeito a um mesmo ordenamento jurídico<sup>131</sup>, tanto da subordinação à coordenação quanto da verticalidade à horizontalidade.

A consolidação da democracia participativa impacta sobremaneira a tomada de decisões, pois se afigura incompatível com o ambiente democrático e plural soluções individualizadas e monolíticas. A esse respeito, são oportunas as seguintes colocações de Eduardo Cambi e João Paulo Vasconcelos:

A Constituição exige a criação das condições necessárias à deliberação, cuja legitimidade e aceitabilidade vinculam-se à observância da pluralidade social. A democracia deliberativa vai além da prerrogativa majoritária na tomada de decisões políticas de interesse comum. O processo democrático não se reduz ao momento decisório, mas também inclui a possibilidade de se debater a respeito dos assuntos a serem decididos. Há, pois, uma valorização do momento comunicativo, do diálogo entre os governantes e cidadãos, estabelecido com a finalidade de justificação de seus pontos de vista acerca das questões de interesse público. Essa nova veste da democracia, de sua materialização, tem a virtude de revisitar a noção de cidadania, de reclamar a transformação do povo em cidadão, isto é, alguém que exterioriza a soberania e que participa da direção da sociedade política<sup>132</sup>.

A Administração Pública contemporânea, por outro lado, deve ser mais gerencial e menos burocrática, permeável às transformações pelas quais passa a sociedade contemporânea. Além da eficiência, exige-se que ela estabeleça maior comunicação com a

<sup>130</sup> FRANCO, Marcelo Veiga. **A Administração Pública como litigante habitual**: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos. Tese (Doutora em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018, p. 249. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese\\_marcelo\\_veiga\\_franco1.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese_marcelo_veiga_franco1.pdf). Acesso em: 30 a go. 2022.

<sup>131</sup> AVELINO, Murilo; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e Poder Público**. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 23.

<sup>132</sup> CAMBI, Eduardo; VASCONCELOS, João Paulo A. **Desjudicialização de políticas públicas e o Novo Código de Processo Civil**: contributo do Ministério Público e da Advocacia Pública à solução extrajudicial de conflitos. In: ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da (Coord.). **Advocacia Pública**. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 89.

sociedade. Ela deve ser dialógica. Logo, os conflitos que envolvem a Administração merecem um espaço no qual se possa articular os interesses de todos os envolvidos.

A busca por resultados e a necessidade de inserção do cidadão ganham maior relevo. O cidadão deve, sim, estar no centro e construir junto com a Administração as melhores decisões, não havendo mais espaço para tratar o administrado como súdito<sup>133</sup>. Mostra-se extremamente relevante a participação do cidadão, a fim de que sustente os seus interesses, participe das decisões administrativas, assim como os interessados construam a melhor solução aplicável.

A passagem de uma viciosa relação de supremacia a uma virtuosa relação de ponderação marca, assim, o atual estágio de interação entre sociedade e Estado<sup>134</sup>. Relação cada vez mais intensa, ressalta-se. Todo esse movimento de consensualidade, que envolve também a Fazenda Pública, é paradigmático, fruto de uma mudança ampla, ainda em curso.

O Estado brasileiro realizou o que se pode chamar de travessia, de uma administração extremamente burocratizada buscou tornar-se gerencial e mais eficiente, a fim de cumprir o seu mister. Atualmente, o processo histórico aponta para o aperfeiçoamento da consensualidade e redução da imperatividade. Esse caminho não se mostra linear e homogêneo, pois as mutações verificadas não são imediatas, ao contrário, é lenta e defasada a alteração de padrões com a permanência de certos elementos anteriormente dominantes. Afinal, um modelo não é simplesmente substituído de forma automática.

### 3.2 FOMENTO DE UMA POSTURA MAIS PARITÁRIA E ABERTURA DE ESPAÇOS DIALOGAIS

Ao passar em revista um pouco da evolução histórica da relação entre administração e administrados, constatou-se que o modelo clássico, adjetivado de burocrático, não era propício à formação de polos de consenso. Ao contrário, fundou-se na necessária existência de um polo de poder, apto e capaz para impor comportamentos e assegurar uma convergência fundada na coerção.

A intensificação da participação do cidadão e a multiplicação de manifestações de consensualidade na Administração necessitam de criação de novos espaços, ainda que

<sup>133</sup> FRANCO, Marcelo Veiga. Câmaras de mediação e conciliação na Fazenda Pública: o artigo 174 do Novo Código de Processo Civil como contribuição para o acesso à justiça “desjudicializado”. In: ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da (Coord.). **Advocacia Pública**. Salvador: JusPodivm, 2015, p. 257.

<sup>134</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 231, p. 129-156, jan./mar. 2003, p. 142.

virtuais, a fim de ampliar a prossecução e a mobilização não apenas da vontade e dos meios do Estado, mas de toda a sociedade convergente.

A sociedade brasileira já tinha experimentado, no campo político, a tomada de decisões a partir do diálogo, por exemplo, por meio de plebiscitos, referendos e diversas audiências públicas em todos os poderes, inclusive na mais alta corte do país. Todavia, é no campo do processo administrativo que existe amplo espaço para fazer florescer o diálogo e a ponderação de interesses, a fim de atender o interesse público com mais eficiência<sup>135</sup>.

A via consensual mostra-se muito mais rica em opções para Administração. Em primeiro lugar, pelo potencial criativo e operativo dos envolvidos do âmbito social (colaboração), pelo potencial criativo e operativo dos envolvidos do âmbito estatal (cooperação), pela redução de custos (economicidade), pela simplificação da máquina gestora (racionalidade), pelo reforço da máquina reguladora do Estado (publicização), pela renovação das modalidades de prestação de serviços a cargo do Estado (modernização), pelo atendimento às demandas reprimidas (eficiência), pela racionalização da atribuição de competências ao Estado (subsidiariedade) e pela racionalização da distribuição de competência dentro do Estado (subsidiariedade)<sup>136</sup>.

Apesar de todas as potencialidades da consensualidade, conforme estatísticas do CNJ, a Fazenda Pública é o maior litigante do país, e vários estudos são desenvolvidos no Brasil para conhecer melhor os litigantes habituais (denominados *repeat players*) nos órgãos Judiciários nacionais. Em razão de diferenças em seus tamanhos, recursos e posições no Estado de Direito, alguns dos atores de nossa sociedade têm mais oportunidades para utilizar os Tribunais enquanto outros fazem isso raramente<sup>137</sup>.

A constatação estatística é usada para criticar o Poder Público sem a preocupação em averiguar as causas que conduzem o setor Público ao topo da liderança dos 100 (cem) maiores litigantes do país. De acordo com Janaína Castelo Branco, na sua obra *Advocacia Pública e solução consensual dos conflitos*, diagnosticar as causas da excessiva litigiosidade estatal é fundamental para combatê-la. Nos termos da autora:

---

<sup>135</sup> FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. A Administração Pública consensual: novo paradigma de participação dos cidadãos na formação das decisões estatais. **Revista Digital de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto**, São Paulo, v. 4, n. 2, 2017, p. 81. Disponível em: [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda). Acesso em: 25 jul. 2022.

<sup>136</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueredo. **Mutações do direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 42.

<sup>137</sup> GALANTER, Marc. **Porque “quem tem” sai na frente**: especulações sobre os limites da transformação no direito. São Paulo: FGV Direito SP, 2018, p. 46.

A opção constitucional por um Estado intervencionista, presente em quase todos os setores da vida em sociedade, gera uma enorme demanda social por serviços que incumbem ao ente estatal. Por fatores diversos, estes serviços são mal prestados. Um Estado com muitos deveres é bem mais demandado que um Estado mínimo. Portanto, são muito comuns e crescentes as demandas em face do Estado em áreas como saúde e educação, não se olvidando de que é a previdência social o setor que concentra a maior parte dessas ações judiciais, como consta dos dados da pesquisa feita pelo CNJ, antes comentada, em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) aparece no topo da tabela dos maiores litigantes<sup>138</sup>.

É uma visão muito simplista aceitar a Fazenda Pública como maior *repeat player* da justiça brasileira, sem investigar as verdadeiras causas. Só a partir daí, é possível a construção de soluções. A Constituição Federal de 1988 exigiu do Estado brasileiro (em todos os níveis) uma conduta positiva (ativa) de implementação de diversas políticas públicas de alto custo orçamentário e que demandam um alto nível de organização administrativa para a sua implementação prática. A dificuldade estatal nesse processo de implementação acarretou insatisfação dos cidadãos e judicialização.

O extenso rol de atribuições constitucionais delegadas ao Poder Público, aliado ao ativismo judicial, explica em grande medida a liderança do setor público no rol dos 100 (cem) maiores litigantes no Brasil. A discussão em torno do ativismo é complexa e foge do objetivo deste trabalho, mas o fenômeno da neoconstitucionalização do direito e a abordagem concedida aos princípios geraram uma alta demanda para todos os entes públicos.

É preciso assinalar que um dos fatores que contribui para a excessiva litigiosidade estatal decorre da ausência de proximidade entre a Administração e os cidadãos, o que gera um agigantamento do Poder Judiciário, que é chamado a intervir em todos os casos em que a Administração se mostra omissa e incapaz de solucionar as suas pendências<sup>139</sup>.

O que se tem por certo é que os entes públicos devem exercer um papel de maior cooperação e desenvolver melhor a autocomposição dentro da estrutura da máquina pública. Durante muito tempo, a ausência de legislação que possibilitasse a busca pela autocomposição dentro da estrutura administrativa foi empecilho para o avanço da Administração na era da consensualidade. O legislador cumpriu o seu dever ao enfatizar a importância dos meios consensuais no sistema processual. O Estado brasileiro deve abster-se de “terceirizar” a resolução de conflitos ao Judiciário. A Administração Pública precisa conjugar outros verbos além de litigar.

---

<sup>138</sup> CASTELO BRANCO, Janáina Soares Noleto. **A Administração Pública e a Solução consensual dos conflitos**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 73.

<sup>139</sup> DAVI, Kaline Ferreira. Solução de litígios pela Administração Pública sem intervenção do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, [S.l.], v. 247, 2008, p. 156. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/19394>. Acesso em: 31 ago. 2022. .

O artigo 174 do Código de Processo Civil possibilitou à Administração Pública criar câmaras administrativas para a solução consensual de conflitos entre o Poder Público e particulares, ou entre órgãos e entidades da própria Administração. As câmaras tornam-se importantes centros estratégicos, já que podem se destinar a solucionar questões entre particulares e a Administração, e entre órgãos da própria Administração.

Assim, o fortalecimento da consensualidade, por meio das câmaras de negociação, conciliação e mediação da própria Administração Pública é o meio mais adequado para a solução consensual de conflitos que envolvam o Poder Público. As câmaras integram uma política pública que estimula a promoção da autocomposição e proporciona o cumprimento espontâneo de direitos dos cidadãos na esfera extrajudicial.

É preciso notar que não se propõe apenas a criação generalizada de novos órgãos que agigantem ainda mais a máquina estatal. Eles precisam ser estruturados para difundir valores como confiança, neutralidade e imparcialidade, a fim de que tenham a aceitação de seus potenciais usuários. O consenso deve ser uma política institucional. Deve ser criado um fluxo de processos passíveis de conciliação/negociação de forma permanente.

As câmaras precisam ser flexíveis, seguindo o ajuste em curso e a mudança na forma como encarar os litígios e estarem preparadas para as consequências decorrentes da evolução. Representam também um avanço no processo democrático, como mecanismo de pacificação social eficiente, ferramentas para lidar com os desafios e oportunidades.

As câmaras despontam também como ferramentas de gestão e possuem importância estratégica na gestão, pois o Judiciário está abarrotado de ações que envolvem o Poder Público em certa medida, pela absoluta falta de competência para gerir e compor os próprios conflitos no âmbito interno, sem necessitar de intervenção judicial<sup>140</sup>.

A Administração Pública atual está, cada vez mais, atenta aos conceitos de gestão e governança, de modo que a governança pública pode ser definida como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”<sup>141</sup>. Dessarte, assegura-se que as instituições direcionem os seus objetivos e os alinhe aos interesses da sociedade. Inegavelmente, uma boa prática de gestão é a redução e a prevenção de litígios, com a busca de resultados para a sociedade, no sentido de

<sup>140</sup> DAVI, Kaline Ferreira. Solução de litígios pela Administração Pública sem intervenção do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, v. 247, 2008, p. 156. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/19394>. Acesso em: 31 ago. 2022.

<sup>141</sup> BRASIL. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 5 set. 2022

encontrar soluções tempestivas e inovadoras por meio das estruturas administrativas especializadas para tanto.

### 3.3 A NECESSÁRIA RELEITURA DA SUPREMACIA E INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO: SUPERAÇÃO DA DICOTOMIA ENTRE INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO E SECUNDÁRIO

Um dos principais entraves para o avanço do consenso no âmbito administrativo foi a má averiguação do conteúdo do interesse público e a defesa da existência de um princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. A supremacia do interesse público sobre o privado já foi considerada um pilar do regime jurídico administrativo, juntamente com o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Atualmente, está cada vez mais desconstruída a noção principiológica da supremacia do interesse público, pois lhe falta fundamento jurídico-positivo de validade, uma vez que não pode ser descrito como um princípio jurídico-constitucional imanente, ou seja, não resulta diretamente da Constituição Federal de 1988. Esta, ao contrário, protege com veemência a esfera individual, os direitos e garantias fundamentais, igualdade, cidadania e propriedade privada. Sendo assim, um princípio (como postulado) fundamental do Direito Público, especialmente do Direito Administrativo, deve consistir em algo bem diverso de um princípio de supremacia<sup>142</sup>.

Supremacia denota a sua origem autoritária e recebe contundentes críticas, por refletir uma concepção ultrapassada da relação entre Estado e particulares. Essa relação deve ser dirigida e permeada pela expansão de mecanismos cooperativos, colaborativos, simétricos e equânimes. A afirmação simplista de que os conflitos entre o Estado e os cidadãos se resolvem pela “prevalência do interesse público” não faz o menor sentido, se desconectada do contexto dos fatos, justamente, porque ele só será alcançado após o confronto dos vários interesses aferidos no caso concreto.

O interesse público e o interesse privado estão de tal forma instituídos pela Constituição da República Federativa do Brasil (1988), que não podem ser separadamente descritos, na medida em que elementos privados estão incluídos nos próprios fins do Estado.

---

<sup>142</sup> ÁVILA, Humberto. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Instituto Brasileiro de Direito Público, Salvador, 2007, p. 11. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/53437>. Acesso em: 29 ago. 2022.

Assim, a supremacia não decorre, como muitos querem fazer crer, de um permanente antagonismo entre interesse individual e o interesse dito público<sup>143</sup>.

A noção de supremacia não se identifica com bem comum, o qual é a própria composição harmônica do bem de cada um com o bem de todos, e não o direcionamento dessa composição em favor do interesse público.

O interesse público é umbilicalmente ligado ao bem comum, pois o Estado apenas existe para concretizá-lo. Não é o interesse de um grupo, mas o interesse dos próprios administrados. Parte da doutrina nacional sempre se dedicou a estabelecer uma classificação entre interesse público primário e secundário, e, para os adeptos dessa classificação, o interesse público primário seria o interesse da sociedade, e o interesse secundário seria o interesse apenas da pessoa jurídica de direito público.

A partir dessa categorização do conceito de interesse público, haveria uma supremacia de um frente ao outro com o sacrifício do secundário quando em colisão com o primário. Essa perspectiva coloca a Advocacia Pública como defensora apenas do interesse público secundário enquanto outras pessoas e instituições ficariam encarregadas do suposto interesse público primário. Em outras palavras, o Estado seria um inimigo da sociedade com interesses claramente divergentes, entretanto, o interesse público não suporta a classificação entre primário e secundário, porque não há legitimidade na busca pelo Estado de interesses próprios<sup>144</sup>.

A única ideia apta a explicar a relação entre o interesse público e o interesse particular é a relação de reciprocidade de interesses, pois eles estão interligados e reciprocamente relacionados, havendo entre eles uma conexão estrutural. Ultrapassado o princípio da supremacia, o postulado que se extrai do ordenamento jurídico é o postulado da unidade da reciprocidade de interesses<sup>145</sup>.

Ora, a divisão entre interesse público primário e secundário é insustentável na concepção de um Estado cooperativo. O interesse público secundário estaria presente em meras conveniências circunstanciais, em tentativas de obter a melhor vantagem possível dentro de normas estabelecidas, de forma absolutamente egoística. O raciocínio deve ser diametralmente oposto: o interesse público do Estado só pode estar dirigido à satisfação de

<sup>143</sup> ÁVILA, Humberto. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Instituto Brasileiro de Direito Público, Salvador, 2007, p. 13. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/53437>. Acesso em: 29 ago. 2022.

<sup>144</sup> CASTELO BRANCO, Janaina Soares Noleto. **A Administração Pública e a Solução consensual dos conflitos**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 43.

<sup>145</sup> ÁVILA, Humberto. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Instituto Brasileiro de Direito Público, Salvador, 2007, p. 21. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/53437>. Acesso em: 29 ago. 2022.

interesses essenciais (direitos fundamentais previstos na Carta Magna) com a realização de valores almejados socialmente<sup>146</sup>, afinal, o Estado é a própria sociedade organizada.

A Constituição também é a fonte primacial dos interesses públicos. Na realidade moderna, denominada hipercomplexa, há uma multiplicidade de interesses, igualmente públicos, primários e dignos de proteção que necessitam de uma extrema ponderação para caracterizar a busca do melhor interesse público, aquela solução que realize o máximo de cada um dos interesses em jogo<sup>147</sup>.

O interesse público é o fim último do Poder Público e a própria razão da sua existência. O interesse público revela-se como verdadeiro instrumento de equalização, pondo abaixo as barreiras entre cidadão e Estado, ao fazê-los parceiros de um mesmo todo<sup>148</sup>. Um modelo cooperativo implica uma Administração Pública preocupada com o cidadão e o efetivo atendimento das suas necessidades, incluindo-se a prestação efetiva da justiça e a boa relação com os demais entes federativos.

Todo o exposto conduz à negação de uma supremacia. Em vez de uma relação bipolar, direciona-se para a forma de relações administrativas poligonais, nas quais direitos subjetivos se defrontam entre si. E nisso reside a principal transformação: ao invés de um princípio de prevalência, seria valorada a importância do bem comum, o qual, porém, estaria intimamente relacionado com os objetivos estatais<sup>149</sup>.

O interesse público, em uma ordem democrática, não se impõe coativamente. Somente prevalece em relação aos interesses individuais divergentes, com prioridade e predominância, por um interesse majoritário<sup>150</sup>. É inegável que a relação entre interesse público e interesse privado mudou ao exigir também uma releitura da indisponibilidade do interesse público, a fim de investigar o seu sentido e os seus limites.

---

<sup>146</sup> DAVI, Kaline Ferreira. Solução de litígios pela Administração Pública sem intervenção do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, v. 247, 2008, p. 159. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/19394>. Acesso em: 31 ago. 2022.

<sup>147</sup> BORGES, Alice Gonzales. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 15, jan./mar., 2007, p. 12. Disponível em: <https://www.marinela.ma/wp-content/uploads/2016/08/supremaciadointeressepublico.desconstruououconstruo.pdf>. Acesso em: 16 out. 2022.

<sup>148</sup> FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. A Administração Pública consensual: novo paradigma de participação dos cidadãos na formação das decisões estatais. **Revista Digital de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto**. São Paulo, v. 4, n. 2, 2017, p. 75. Disponível em: [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda). Acesso em: 25 jul. 2022.

<sup>149</sup> ÁVILA, Humberto. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Instituto Brasileiro de Direito Público, Salvador, 2007, p. 26. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/53437>. Acesso em: 29 ago. 2022.

<sup>150</sup> BORGES, Alice Gonzales. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 15, jan./mar., 2007, p. 12. Disponível em: <https://www.marinela.ma/wp-content/uploads/2016/08/supremaciadointeressepublico.desconstruououconstruo.pdf>. Acesso em: 16 out. 2022.

A indisponibilidade do interesse público é decorrência direta do princípio constitucional republicano, mas não implica que o Poder Público não possa, em certas condições, submeter-se a pretensões alheias. A admissão da existência de distintos interesses públicos é essencial para possibilitar que eles sejam objeto de negociação, transação, composição ou acerto consensual por um método diferente do processo judicial<sup>151</sup>.

Não se contesta que o interesse público é indisponível, a grande questão é identificar a existência de interesse público no caso concreto, pois ele só estará presente onde se vislumbrem os valores fundamentais do ordenamento. É essencialmente autoritária a retórica vazia que se construiu em torno do que seria “interesse público”, exatamente porque a Administração não está disposta do interesse público quando dá cumprimento a direito alheio, uma vez que, se não há direito em favor da Administração, não há que se falar em interesse público. Em uma gama de situações, cumprir deveres, reconhecer e respeitar direitos do administrado são a forma mais legítima de atender ao interesse público.

De fato, a atual pluralidade da sociedade contemporânea não permite apontar, de forma abstrata, apriorística, estanque, generalizada, teórica ou ilimitada, para a ideia de “o” interesse público sempre absoluto e preponderante. Em uma sociedade plural, é absolutamente natural que coexistam múltiplos interesses públicos, igualmente tutelados e merecedores de equivalente proteção jurídica<sup>152</sup>.

Cristalizou-se a noção de que direito indisponível não admitiria autocomposição, noção bastante questionada atualmente. E um exemplo dos direitos fundamentais ajuda a esclarecer essa questão: o direito fundamental à imagem é indisponível, mas os seus titulares podem reduzir o seu espectro de incidência para participar de *reality shows*. O direito à imagem de autoridades públicas, políticos, artistas ou assemelhados não deve ser interpretado de maneira elástica em virtude da existência de maior exposição à mídia, decorrente inclusive da natureza das funções exercidas<sup>153</sup>.

Outro exemplo que ajuda a compreender que a indisponibilidade não significa impossibilidade de autocomposição diz respeito aos termos de ajustamento de conduta celebrados pelo Ministério Público em relação aos direitos difusos. O argumento da indisponibilidade do direito material (ou do interesse público) não representa um entrave

---

<sup>151</sup> FRANCO, Marcelo Veiga. **A Administração Pública como litigante habitual**: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos. Tese (Doutora em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018, p. 308. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese\\_marcelo\\_veiga\\_franco1.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese_marcelo_veiga_franco1.pdf). Acesso em: 30 ago. 2022.

<sup>152</sup> FRANCO, Marcelo Veiga. **A Administração Pública como litigante habitual**: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos. Tese (Doutora em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018, p. 296.

<sup>153</sup> AVELINO, Murilo; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e Poder Público**. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 32.

automático para o acertamento da relação de direito material no âmbito administrativo, inclusive com o emprego de técnicas consensuais<sup>154</sup>.

Dito de outro modo, um direito indisponível não implica a proibição por completo da disposição de parcela da proteção conferida aos seus titulares, e por tal motivo o entendimento prevalente atualmente é o de que o paradigma da impossibilidade de autocomposição na tutela do interesse público foi superado<sup>155</sup>.

Assim, é preciso superar uma confusão que por muito tempo se manteve: entender que a indisponibilidade do interesse público não significa a impossibilidade de autocompor. Indisponibilidade não é sinônimo de intransigibilidade; antes, a viabilidade de autocomposição era uma exceção, que se transformou em regra diante do microsistema de solução consensual de conflitos para o Poder Público presente no ordenamento jurídico. Em outras palavras, a indisponibilidade do interesse público não representa a indisponibilidade do processo judicial<sup>156</sup>.

A indisponibilidade, portanto, relaciona-se ao caráter de disposição ou renúncia patrimonial; nada tem a ver com a admissão de autocomposição. Nessa linha de raciocínio, dispor da via judicial não equivale a dispor do direito material<sup>157</sup>.

A noção de supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público precisam ser entendidas no seu exato sentido, à luz das tendências democratizantes previstas na Constituição Federal de 1988. Há de ser consolidada a noção de adequação do interesse público aos diversos interesses, e não a sua supremacia a princípio. Com isso, torna-se possível o emprego de métodos consensuais para o fim de acertamento de controvérsias sobre direitos atinentes à esfera da Administração Pública<sup>158</sup>.

Nesse sentido, o fomento à consensualidade na Administração Pública nada mais é do que uma nova e bastante eficiente forma de proteger o interesse público<sup>159</sup>. A Administração

---

<sup>154</sup> FRANCO, Marcelo Veiga. **A Administração Pública como litigante habitual**: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos. Tese (Doutora do em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018, p. 311. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese\\_marcelo\\_veiga\\_franco1.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese_marcelo_veiga_franco1.pdf). Acesso em: 30 ago. 2022.

<sup>155</sup> AVELINO, Murilo; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e Poder Público**. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 35.

<sup>156</sup> AVELINO, Murilo; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e Poder Público**. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 31.

<sup>157</sup> AVELINO, Murilo; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e Poder Público**. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 32.

<sup>158</sup> FRANCO, Marcelo Veiga. **A Administração Pública como litigante habitual**: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos. Tese (Doutora do em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018, p. 316. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese\\_\\_\\_\\_marcelo\\_veiga\\_franco1.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese____marcelo_veiga_franco1.pdf). Acesso em: 30 ago. 2022.

<sup>159</sup> AVELINO, Murilo; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e Poder Público**. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 115.

Pública pode e deve buscar, justificadamente, o melhor método auto ou heterocompositivo para tutelar eficazmente os interesses da coletividade<sup>160</sup>.

Uma maior abertura à consensualidade também deve estar relacionada com os meios alternativos de solução de conflitos. Se a Administração Pública sempre ficou marcada por um excesso de rigidez no seu relacionamento para com os cidadãos, é o momento de ultrapassar barreiras, de instituir um novo paradigma marcado pela cooperação.

### 3.4 LITIGÂNCIA RESPONSÁVEL

Observa-se que o Código de Processo Civil de 2015 instituiu, ao lado do sistema multiportas, diversas normas que denotam a necessidade de substituição de um modelo de litigância desenfreada pelo conceito de litigância responsável que pressupõe o uso racional do Poder Judiciário.

Destacam-se, nesse sentido, os artigos 82 a 95, que tratam do pagamento das despesas desembolsadas e presumidas pelo vencedor; os artigos 79 a 81, que dispõem sobre a responsabilização no mesmo processo, por dano processual causado por litigância de má-fé; e o artigo 302, que previu a responsabilização pelos prejuízos causados por tutela de urgência não confirmada pelo resultado da sentença, ou cuja eficácia venha a ser cessada na forma da lei. Nesse sentido, existe uma imposição legal para que as partes ajam de forma transparente e inspiradas pela boa fé<sup>161</sup>.

Deve-se partir do pressuposto que a instauração de um processo, *per se*, já pode ser medida gravosa para quem o suporta, além de ser fruto de uma decisão por quem propõe. Não existem processos grátis<sup>162</sup>, no sentido de que todo processo implica custos financeiros.

O processo judicial é um ambiente de risco que deve ser aprimorado, a fim de evitar a instauração de demandas de forma desenfreada. Da mesma forma, deve ser coibido o abuso do direito de defesa, a resistência injustificada ao andamento do processo ou a adoção de providência com o intuito manifestadamente protelatório.

A instauração de um modelo de litigância responsável necessita de uma mudança de cultura jurídica, de um maior compromisso de todas as partes envolvidas (autores e réus), porque as altas taxas de congestionamento, com demandas que poderiam ser evitadas,

---

<sup>160</sup> AVELINO, Murilo; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e Poder Público**. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 24.

<sup>161</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; VORONOFF, Alice. Art. 27 da LINDB: Quem paga pelos riscos do processo?. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial, p. 171-201, nov., 2018, p. 178.

<sup>162</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; VORONOFF, Alice. Art. 27 da LINDB: Quem paga pelos riscos do processo?. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial, p. 171-201, nov., 2018, p. 174.

redundam numa morosidade sistêmica que prejudica a todos. Deve haver um esforço contínuo também de parcela significativa do Poder Público com vistas ao aperfeiçoamento dos métodos de solução de conflitos dos quais o Estado é parte.

A utilização responsável do sistema judiciário pela Advocacia Pública é indispensável para o bom funcionamento do sistema jurídico de resolução de disputas. O Estado administrador deve estabelecer uma relação de confiança, essencial para o desenvolvimento de um país melhor, uma confiança que se funda no princípio da boa-fé e se exterioriza nas instituições jurídicas.

Em situações específicas previamente definidas, deve ser sopesada pelo réu a necessidade de apresentação de contestação ou interposição de recurso, que podem estar inseridas em uma política pública institucionalizada que vise à racionalização do enfrentamento da litigância serial, ou seja, o excesso de litigância, por parte do respectivo ente federativo.

Além do Poder Judiciário, a Advocacia Pública deve contribuir de forma ativa na busca pelo consenso. Nos casos de controvérsias entre o administrado e a Administração Pública, deve haver um incremento na adoção de métodos autocompositivos, e não adjudicatórios de solução de conflitos, pois há uma correlação direta entre Administração Pública dialógica e Administração Pública consensual. Além da obrigação ética de estimular, a qualquer tempo, o acordo entre os litigantes, cabe ao advogado público o exercício das suas atribuições, contribuindo para a solução ou redução de litigiosidade<sup>163</sup>.

O comportamento altamente litigioso praticado pelos diversos entes não se mostra condizente com a ideia de Administração Pública consensual. Por isso, é recomendável que a Administração Pública avoque o compromisso de prevenir litígios e de solucionar parte das suas controvérsias na própria instância administrativa<sup>164</sup>.

Nesse viés, fala-se em ressignificação do papel da Advocacia Pública, na direção de evitar o acionamento excessivo e desnecessário do Judiciário, com a tarefa de promover o gerenciamento eficiente dos processos judiciais. A Advocacia Pública possui um importante papel no efetivo alcance do interesse público, e a Constituição Federal lhe conferiu um papel importante como função essencial à justiça com exercício protegido pela norma fundamental, nos artigos 131 e 132, os quais se encontram demonstrados a seguir:

---

<sup>163</sup> FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, set./dez., 2017, p. 31.

<sup>164</sup> FRANCO, Marcelo Veiga. **A Administração Pública como litigante habitual**: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos. Tese (Doutora em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018, p. 338. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese\\_marcelo\\_veiga\\_franco1.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese_marcelo_veiga_franco1.pdf). Acesso em: 30 ago. 2022.

Art. 131. 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. §1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada. §2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos. §3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria -Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei. Artigo 132. 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 do Brasil em toda s as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. Parágrafo único. Aos procura dores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias<sup>165</sup>.

Como órgão de natureza técnica essencial à Justiça, a Advocacia Pública atua, com exclusividade, tanto na atividade contenciosa judicial do Estado como na consultoria jurídica da Administração Pública, concentra a dupla função (contenciosa e consultiva) em uma instituição única<sup>166</sup>. As atividades são variadas, envolvendo a defesa das entidades estatais em ações judiciais, a propositura de ações judiciais, a análise de minutas de editais e contratos administrativos, a emissão e pareceres sobre assuntos controversos<sup>167</sup>.

Na área contenciosa, a Advocacia Pública atua na defesa judicial e extrajudicial dos entes que representa, garantindo a sua ampla defesa e o contraditório. A excessiva judicialização de demandas em massa, em desfavor dos entes públicos, acarreta atualmente as altas taxas de congestionamento no Judiciário brasileiro. Não se pode olvidar que muito da judicialização resulta da Constituição Federal de 1988, que assegurou direitos sociais aos indivíduos e criou correlatos deveres aos entes públicos, além de facilitar o acesso à justiça. A função de representação judicial é um dos pilares que sustenta a atuação das advocacias públicas, mas nela não se esgota. A Advocacia Pública compreende um conjunto de outras atribuições que se alinham com o atendimento do interesse público.

---

<sup>165</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 out. 2022.

<sup>166</sup> MACEDO, Felipe Sordi. Atuação da advocacia pública no controle consensual. **Revista da Advocacia Pública Federal**. v. 4, n. 1, 2020, p. 154. Disponível em: <https://seer.anafenacional.org.br/index.php/revista/article/view/117>. Acesso em: 24 ago. 2022.

<sup>167</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O papel da Advocacia Pública no dever de coerência na Administração Pública. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 2, maio/ago. 2019, p. 392. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/392/369>. Acesso em: 11 jul. 2022.

Na área consultiva, a sua atuação é de acompanhamento na prática administrativa, cuida para que cada ato tenha uma análise preventiva desde o nascedouro em uma espécie de controle interno por meio de pareceres, notas técnicas e até mesmo súmulas que disciplinem matérias relevantes e harmonizem relações entre órgãos e em diálogo com os precedentes judiciais, com vistas a buscar respaldo e coerência. Quanto mais eficiente for a rede de controle preventivo, de consultoria e assessoramento jurídico, melhor resultado produzirá no sentido de redução da judicialização<sup>168</sup>.

Todas essas atividades caracterizam-se, na sua essência, como de Estado, e não de governo, dado que somente poderão ser sustentados os atos e as políticas públicas por decorrência lógica de todos os princípios e normas constitucionais a si aplicáveis, em especial os previstos no *caput* do artigo 37, no exercício do labor consultivo/assessoramento jurídico e no contencioso judicial e extrajudicial, caso estejam ao abrigo do ordenamento jurídico-constitucional-legal. Em outras palavras, qualquer ato ou política pública somente poderá ser sustentado caso esteja alicerçado na ordem jurídica vigente<sup>169</sup>.

Atualmente, a Advocacia Pública ainda atua voltada à consensualidade nas câmaras de conciliação das diversas esferas para celebração de acordos voltados à recuperação de créditos ou pagamento de obrigações. A crescente consensualidade nas relações entre sociedade e Estado exige uma atuação proativa que deve preceder à eclosão de demandas judiciais, empregando outros meios, mas igualmente dirigidos à finalidade pública. A Advocacia Pública ganha um novo relevo e função, pois eis que, entre as carreiras de Estado, é a mais capacitada para fomentar a prática de uma cultura de prevenção, gestão e solução adequada dos conflitos. Tem-se, então, a Advocacia Pública como protagonista atenta à estruturação do sistema multiportas, o que exige também qualificação e treinamento.

A nova postura requer desenviesamento para se pensar e decidir de maneira não adversarial, absorvendo-se técnicas de costura pactuada que supere a dispendiosa contraposição adversarial dos jogos de soma zero – em que o ganho de um representa a perda do outro –, que retroalimentam a espiral onerosa de litigiosidade<sup>170</sup>. Isto posto, diante do

---

<sup>168</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; ALMEIDA, Aline Paola C.B. Câmara de; GARCIA, Flávio Amaral. O futuro da Advocacia Pública: a ação preventiva e proativa. **Revista Jurídica da Procuradoria do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 7, 2016, p. 22. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Rev-Juridica-PG-PR\\_n.07.01.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Juridica-PG-PR_n.07.01.pdf). Acesso em: 5 jul. 2022.

<sup>169</sup> PERIN, Jair José. Particularidades jurídicas no exercício do contencioso da Advocacia-Geral da União na atuação em prol da União: Administração Direta. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 49, n. 193, jan./mar., 2012, p. 120.

<sup>170</sup> FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, set./dez., 2017, p. 25.

arcabouço discursivo elaborado nos tópicos anteriores, faz-se relevante destacar a atuação da União nos processos de autocomposição atuais.

A AGU já criara, antes mesmo de um marco legal estabelecido, uma Câmara de Conciliação e Arbitragem (CCAF), que busca a prevenção e solução consensual de conflitos que envolvam órgãos públicos federais, autarquias ou fundações públicas federais. A Lei de Mediação previu expressamente uma faculdade para os entes públicos desenvolverem câmaras de prevenção e resolução de conflitos, uma possibilidade que sempre foi extraída do ordenamento, uma vez que União já possuía um órgão com tais funções. Para Kaline Ferreira, que já foi coordenadora da referida Câmara, a Lei de Mediação teria inovado se criasse uma obrigação para os entes públicos e ainda fixasse prazo para o seu cumprimento<sup>171</sup>.

De fato, a referida Câmara foi criada em 2007, posteriormente disciplinada pelo Decreto nº 10.608/2021, que, além de dispor sobre a sua estrutura organizacional, modificou a nomenclatura da CCAF para Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal. Ao excluir a menção à arbitragem, deixou-se evidenciada a verdadeira vocação da referida Câmara: a autocomposição<sup>172</sup>. A arbitragem, assim como a justiça estatal, é meio heterocompositivo, essencialmente adjudicatório como já asseverado na seção anterior.

Falar na CCAF é falar de protagonismo na busca da autocomposição na Administração Pública, sempre auxiliando no processo de tomada de decisões por meio de soluções negociadas. No seu histórico, já foi registrado o tratamento de diversas controvérsias envolvendo, por exemplo, o Ministério da Infraestrutura e Federação Nacional dos Portuários (FND), acerca de controvérsias relativas ao plano de benefícios PORTUS 1; a controvérsia instaurada entre a Companhia de Desenvolvimento dos Vales de São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) e o Ministério de Minas e Energia (MME); além de conflitos decorrentes dos danos causados à comunidade indígena Ashanunka em razão de extração ilegal de madeira, envolvendo a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), o Ministério Público Federal (MPF) e a Associação Indígena do Rio Amazônia<sup>173</sup>.

Em relação aos dados estatísticos, deve-se ressaltar que a economia gerada (expressa nos valores financeiros) com a solução de tais conflitos não deve ser considerada como vetor

---

<sup>171</sup> DAVI, Kaline Ferreira. A autocomposição e as pessoas jurídicas de direito público. O que mudou depois da Lei de Mediação. ANAFE, Brasília, set. 2017, p. 5. Disponível em: [https://anafe.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Artigo-Mediacao-Depois-da-lei-de-mediacao\\_Kaline-Ferreira.pdf](https://anafe.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Artigo-Mediacao-Depois-da-lei-de-mediacao_Kaline-Ferreira.pdf). Acesso em: 19 jun. 2023.

<sup>172</sup> RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. **Justiça multiportas e advocacia pública**. Rio de Janeiro: GZ, 2021, p. 52.

<sup>173</sup> RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. **Justiça multiportas e advocacia pública**. Rio de Janeiro: GZ, 2021, p. 113.

de maior importância no tocante aos acordos realizados entre órgãos e entes da Administração Pública, pois os resultados imateriais são muito mais relevantes<sup>174</sup>.

Dentre as atribuições da Câmara já previstas no artigo 18 do Decreto nº 7.392/2010 – revogado pelo de nº 10.608/2021, destacava-se a atuação entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

O Supremo Tribunal Federal (STF), no intuito de preservar os valores de cooperação entre os entes federados, já encaminhou diversos conflitos à CCAF. Nesse sentido, há que se destacar a Ação Cível Originária (ACO) nº 3.276, que teve como relatora a Ministra Rosa Weber, em que o estado de Tocantins pleiteava a suspensão dos efeitos das inscrições de 2 (dois) convênios no Cadastro Único de Convênios (CAUC). Cabe à União, na qualidade de gestora de tal cadastro, a inscrição do Estado-membro no referido cadastro, o que compromete o acesso aos recursos imprescindíveis à execução de políticas públicas. Ao identificar a possibilidade de solução consensual, a relatora determinou o encaminhamento do conflito à CCAF, a fim de aguardar eventual transação sobre o objeto da controvérsia, com a suspensão do feito por 121 (cento e vinte e um) dias<sup>175</sup>.

A mesma relatora, Ministra Rosa Weber, na ACO nº 2.771, proposta pelo estado do Mato Grosso em desfavor da União, pontuou a imprescindibilidade do diálogo e cooperação institucionais para a solução de causas que envolvem conflitos federativos (artigo 102, inciso I, alínea f, da Constituição Federal de 1988). Por tal fundamento, determinou abertura de vistas às partes para que se manifestassem sobre a possibilidade e interesse na composição amigável do litígio que deveria ser realizada pela CCAF<sup>176</sup>.

Assim, o STF já proferiu várias decisões e encaminhou litígios acerca dos conflitos federativos à Câmara de Conciliação da União. Uma delas, datada de 2013, que teve como relator o Ministro Gilmar Mendes, a Ação Cautelar nº 3.456, foi promovida pelo estado de Goiás contra a União, com vistas a obstar a inscrição do autor nos cadastros restritivos da União em decorrência de controvérsia acerca do ressarcimento de valores objeto de convênio. Identificou o relator que a controvérsia poderia ter fácil solução na via administrativa, e o STF, nos casos de inscrição de entidades estatais em cadastros restritivos organizados e

<sup>174</sup> FACCI, Lucio 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; CUNHA, Leonardo Carneiro da (Coord.). **Advocacia Pública**. Salvador: JusPodivm, 2015, p. 239.

<sup>175</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Ação Cível Originária nº 3276**. 2020. Disponível em: [stf.jus.br/downloadPeca.asp](http://stf.jus.br/downloadPeca.asp). Acesso em: 13 out. 2022.

<sup>176</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Ação Cível Originária nº 27710**. 2016. Disponível em: [stf.jus.br/downloadPeca.asp](http://stf.jus.br/downloadPeca.asp). Acesso em: 19 out. 2022.

mantidos pela União, tem determinado o afastamento de restrições impostas à celebração de operações de crédito em geral ou à obtenção de garantias, sempre com o propósito de neutralizar a ocorrência de risco que possa comprometer, de modo grave e/ou irreversível, a continuidade da execução de políticas públicas ou a prestação de serviços essenciais à coletividade<sup>177</sup>.

O grande destaque da decisão monocrática foi a constatação feita pelo relator de que grande parte das ações relativas a conflitos federativos decorrem, muitas vezes, da ausência de prévio diálogo sobre a possibilidade de solução amigável e que a CCAF passou a atuar, nos termos do artigo 18 do Decreto nº 7.392/2010, também em relação a conflitos concernentes a estados, Distrito Federal e municípios.

Na ACO nº 3407, proposta pelo estado do Ceará em desfavor da União, houve manifestação das próprias partes pela instauração da via conciliatória perante a CCAF. As tratativas evoluíram no sentido de construção de um acordo sobre parte da controvérsia que resultou na extinção do feito em trâmite no STF<sup>178</sup>.

Ao considerar a existência de tais decisões, o estado de Alagoas, autor da ACO nº 2799, pleiteou a submissão da controvérsia que trouxera ao STF à CCAF. A ação fora proposta, a fim de buscar a retirada da inscrição do estado contida no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), no CAUC, no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) ou qualquer outro cadastro de inadimplentes de responsabilidade da União, cujo fundamento fosse relativo ao suposto descumprimento da determinação constitucional de aplicação mínima de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino nos anos de 2013 e 2014. Entretanto, não foi verificada a autocomposição, e o feito acabou julgado<sup>179</sup>.

Com efeito, o a Suprema Corte já reconhece a relação de consensualidade e autocomposição necessária entre os entes federados. De fato, o Poder Judiciário não é local adequado para resolução de conflitos entre entes públicos. Ao contrário, emerge da própria Constituição regras que recomendam que tais controvérsias possam ser superadas pelos

---

<sup>177</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Ação cautelar n. 3456**. 2013. Disponível em: [stf.jus.br/downloadPeca.a.sp](https://stf.jus.br/downloadPeca.a.sp). Acesso em: 19 out. 2022.

<sup>178</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Civil Originária n. 3.407**. Distrito Federal. Relatora: Rosa Weber, 22 out. 2021. Disponível em: [stf.jus.br/downloadPeca.asp](https://stf.jus.br/downloadPeca.asp). Acesso em: 19 out. 2022.

<sup>179</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Civil Originária n. 2799**. Distrito Federal. Relator: Dias Toffoli, 18 maio 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314410062&ext=.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

próprios entes<sup>180</sup>. Destarte, constatar o avanço da CCAF ajuda muito os demais entes na construção de novos métodos à disposição da Administração Pública.

---

<sup>180</sup> RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. **Justiça multiportas e advocacia pública**. 1 ed. Rio de Janeiro: GZ, 2021, p. 112.

## 4 CÂMARAS DE NEGOCIAÇÃO, MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO NO ÂMBITO DOS ESTADOS FEDERADOS

Nesta seção, abordam-se as câmaras de negociação, mediação e conciliação. Inicia-se pela discussão sobre o federalismo brasileiro e as tensões federativas (4.1). Em seguida, discute-se o conflito interfederativo no âmbito do Supremo Tribunal Federal (3.2), para, então, ressaltar a importância dos diálogos institucionais (3.3). Por conseguinte, analisa-se a possibilidade e necessidade de fomento de relações interfederativas cooperativas por meio das câmaras de negociação e conciliação no âmbito dos estados federativos (3.4). Chega-se, então, à proposição de uma técnica adequada: a negociação direta, focada nos interesses, e não nas posições (3.5). Por fim, reflete-se sobre os conflitos federativos desde a tradição à contemporaneidade (3.6).

### 4.1 FEDERALISMO BRASILEIRO E TENSÕES FEDERATIVAS

Apesar de estar firmada a premissa segura de que os entes públicos, inclusive os entes federativos (União e estados), podem resolver a maior parte das suas controvérsias por meios autocompositivos, verifica-se, na prática, uma excessiva judicialização dos conflitos entre eles.

Reproduzindo o padrão de excessiva litigiosidade brasileira, certamente quase todos os estados têm pelo menos uma ação ajuizada contra a União em tramitação perante o STF, e a União, por sua vez, possui um contencioso expressivo em relação aos estados<sup>181</sup>. A litigiosidade excessiva não está em consonância com o federalismo cooperativo, modelo idealizado na Constituição Federal de 1988.

De fato, o artigo 1º da Carta Magna anuncia que o Brasil é uma república federativa formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal. Logo em seguida, o artigo 3º estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil garantir o desenvolvimento nacional e reduzir desigualdades sociais e regionais, do que se pode extrair o fundamento constitucional do federalismo cooperativo, de modo que as

---

<sup>181</sup> FERREIRA, Kaline; CUÉLLAR, Leila. Federalismo autofágico e autocomposição como antídoto a esse apetite patológico. *Jota*, [S.l.], dez. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/tribuna-da-advocacia-publica/federalismo-autofagico-e-autocomposicao-como-antidoto-a-esse-apetite-patologico-26122020>. Acesso em: 25 nov. 2022.

várias esferas de governo devem atuar conjuntamente e as unidades subnacionais podem contar com significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento<sup>182</sup>.

Além disso, os artigos 23 e 24 da Constituição Federal de 1988 determinam uma série de competências comuns e concorrentes entre os entes federados, os quais devem colaborar entre si para a promoção de vários direitos e prestações de serviços públicos de interesse nacional<sup>183</sup>.

O funcionamento do federalismo cooperativo no Brasil é complexo, porque exige uma multiplicidade de fatores e agentes, a fim de garantir que cada ente possa cumprir, de modo autônomo, as suas competências constitucionais. A repartição de rendas e a marcante desigualdade econômica e social existente entre os entes federados dão a tônica à complexidade em jogo.

O federalismo tem sido cada vez mais estudado e discutido sob os mais variados aspectos: fiscal, nos trabalhos sobre distribuição de recursos entre os estados e guerra fiscal; eleitoral, no que tange à questão da representatividade dos estados na Câmara e no Senado; social, no tocante à produção de políticas públicas<sup>184</sup>; processual, solucionando dúvidas acerca de aplicação de regras processuais de competência<sup>185</sup>.

O termo federalismo decorre do latim *foederale*, derivado, por sua vez, da palavra *foedus*, que significa união ou acordo. Esse termo se refere a várias formas de associação e possui uma acepção bem mais abrangente do que a estritamente vinculada ao direito<sup>186</sup>. O federalismo pode ser entendido como uma doutrina social de caráter global, como o

<sup>182</sup> BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Do federalismo de cooperação ao federalismo canibal: A lei Kandir e o desequilíbrio do pacto federativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 55 n. 217, p. 157-180, jan./mar. 2018, p. 169.

<sup>183</sup> CAÚLA, César; MANZI, Lílian C. Tenório de Miranda. Transferências constitucionais e federalismo cooperativo. In: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (Org.). **O federalismo na visão dos estados: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal - CONPEG - aos 30 anos da Constituição**. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, 2018, p. 313.

<sup>184</sup> OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Poder Judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre Estados e União. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, n. 78, p. 223-250, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452009000300011>. Acesso em: 6 dez. 2022.

<sup>185</sup> LIPIANI, Júlia; DIDIER JÚNIOR, Fredie. Incidente de resolução de demandas repetitivas. Eficácia interpretativa do princípio federativo sobre o direito processual. Federalismo processual. Contraditório no processamento do incidente de resolução de demandas repetitivas. **Revista de Processo**, [S.l.], v. 300, p. 153-195, fev., 2020. p. 22. Disponível em [https://www.academia.edu/41809449/INCIDENTE\\_DE\\_RESOLU%C3%87%C3%83O\\_DE\\_DEMANDAS\\_REPETITIVAS\\_EFIC%C3%81CIA\\_INTERPRETATIVA\\_DO\\_PRINC%C3%8DPIO\\_FEDERATIVO\\_SOBRE\\_O\\_DIREITO\\_PROCESSUAL\\_FEDERALISMO\\_PROCESSUAL\\_CONTRADIT%C3%93RIO\\_N%C3%93\\_PROCCESSAMENTO\\_DO\\_INCIDENTE\\_DE\\_RESOLU%C3%87%C3%83O\\_DE\\_DEMANDAS\\_REPETITIVAS\\_PARECER\\_](https://www.academia.edu/41809449/INCIDENTE_DE_RESOLU%C3%87%C3%83O_DE_DEMANDAS_REPETITIVAS_EFIC%C3%81CIA_INTERPRETATIVA_DO_PRINC%C3%8DPIO_FEDERATIVO_SOBRE_O_DIREITO_PROCESSUAL_FEDERALISMO_PROCESSUAL_CONTRADIT%C3%93RIO_N%C3%93_PROCCESSAMENTO_DO_INCIDENTE_DE_RESOLU%C3%87%C3%83O_DE_DEMANDAS_REPETITIVAS_PARECER_). Acesso em: 3 jan. 2023.

<sup>186</sup> CAMBA, Salete Sirlei Valesan. Pacto federativo e seus impactos nas políticas públicas de Direitos Humanos no Brasil. 2018. 212f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018, p. 20.

liberalismo ou o socialismo, que não se reduz ao seu aspecto institucional, mas comporta uma atitude autônoma para com os valores sociais e a sociedade<sup>187</sup>.

O federalismo como forma de Estado é uma união de estados para a formação de um Estado único. É forma de limitação de autoridade e uma opção para territórios amplos ou propensos a ostentar diferenças culturais ou regionais como o Brasil. As técnicas de organização do Estado Federal variaram com o tempo e com as transformações ocorridas na estrutura dos estados. Portanto, tendo em vista a dinâmica política e histórica, não é comum a instauração e permanência de um único modelo de federalismo<sup>188</sup>.

O federalismo pode ser considerado um gênero específico de governo constitucional que tomou a sua primeira forma institucional na convenção constitucional da Filadélfia em 1787<sup>189</sup>. Por isso, a experiência americana é vista como referência institucional para o federalismo moderno, e a partir dele houve uma verdadeira “onda” de federalismo latino- americano. Entretanto, da perspectiva da teoria constitucional, é equivocado buscar uma solução definitiva de um modelo institucional do Governo Federal.

O Estado Federal é um modelo institucional baseado em uma divisão territorial de poderes, pode ser visto como um instrumento de fortalecimento e proteção da democracia, funciona com uma barreira à concentração de poder, como parte de um sistema de “*checks and balances*”, desenhado para assegurar a liberdade<sup>190</sup>.

O primeiro e o mais fundamental dos elementos constitutivos do Estado Federal é a Constituição. Em outras palavras, o federalismo materializa-se a partir do desenho constitucional de cada Estado. A Carta Magna é instrumento regulador, confere unidade à ordem jurídica e molda a estrutura orgânica-funcional, pressupondo órgãos governamentais próprios e independentes com foco na distribuição de competências.

Desse modo, a multiplicidade de centros decisórios propicia uma maior proximidade do governo com os cidadãos, com a maior participação do povo nas decisões governamentais, e promove a consolidação do regime democrático. Neste ponto, há uma estreita relação entre

---

<sup>187</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmem C. Varriale. Brasília: Universidade Brasília, 1998, p. 480.

<sup>188</sup> ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 78.

<sup>189</sup> TIERNEY, Stephen. **The federal contract**. A Constitutional Theory of Federalism. Oxford: Oxford University Press, 2022, p. 31.

<sup>190</sup> FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 55.

Estado Federal e a democracia<sup>191</sup>. A Constituição Federal de 1988 deve possuir o aparato institucional necessário para dar vida a seus propósitos e princípios inerentes, assegurando o governo autônomo dos seus territórios constituintes e garantindo o papel de governo associativo significativo<sup>192</sup>.

A Constituição Federal de 1988 não só adotou para o Estado brasileiro a forma federativa, como a submeteu à cláusula pétreia, elemento essencial da sua identidade, conferindo-lhe importância acentuada. Ao repartir o poder no plano espacial, ela permite a unidade nacional sem que haja concentração extrema de poder no ente central, o que poderia favorecer o autoritarismo. As decisões devem ser tomadas por meio de canais de diálogo entre os entes. É a lógica do poder limitando poder, de Montesquieu<sup>193</sup>.

Diz a História que a Federação foi instituída no Brasil pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que implantou “provisoriamente” a Federação e a República. Quer dizer que, historicamente, a Federação foi adotada no Brasil, por uma ordem do poder central. Tem-se no Brasil uma Federação absolutamente original, nunca experimentada, que não se constituiu graças a um movimento convergente, associativo. Ao invés disso, houve uma operação dissociativa<sup>194</sup>.

No federalismo brasileiro, os Estados-membros gozam de autonomia, que importa na possibilidade de auto-organização<sup>195</sup>. Portanto, é relevante também a existência de constituições estaduais que invistam os congressistas estaduais no chamado Poder Constituinte decorrente, da mesma forma como é essencial a capacidade de autogoverno e a capacidade legislativa.

A Constituição Federal de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes e que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se

---

<sup>191</sup> TAVARES, Alessandra Schettino. **O federalismo cooperativo no Brasil**: o perfil do Estado Brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009, p. 17. Disponível em: [https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/341/federalismo\\_o\\_cooperativo\\_schettino.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/341/federalismo_o_cooperativo_schettino.pdf?sequence=4&isAllowed=y). Acesso em: 21 set. 2022.

<sup>192</sup> TIERNEY, Stephen. *The federal contract. A Constitutional Theory of Federalism*. Oxford: Oxford University Press, 2022, p. 287.

<sup>193</sup> NEVES, Ana Carolina de Carvalho; GOMES JÚNIOR, Paulo César de Carvalho. Federalismo fiscal, repartição de receitas tributárias, contribuições especiais e DRU: apontando uma solução democrática que resulte na amenização da crise político-fiscal dos Estados membros e do Distrito Federal. In: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (Org.). **O federalismo na visão dos estados**: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal – CONPEG - aos 30 anos da Constituição. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, 2018, p. 429.

<sup>194</sup> TORRES, João Camilo de Oliveira, 1915-1973. **A formação do federalismo no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017, p. 168.

<sup>195</sup> ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 124.

fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (artigos 21 e 22), com poderes remanescentes para os estados (artigo 25, §1º) e poderes definidos indicativamente para os municípios (artigo 30)<sup>196</sup>.

As competências estabelecidas pela Carta Magna foram divididas em 2 (dois) grupos: materiais e legislativas. As competências materiais referem-se às políticas administrativas, a serem realizadas pelo ente federal, e foram estabelecidas no artigo 21 (privativa da União) e no artigo 23 (competência comum dos entes federados). As competências legislativas possibilitam a criação de normas abstratas e genéricas, e foram estabelecidas no art. 22 (privativa da União) e no artigo 24 (concorrente entre a União, estados e Distrito Federal). Dentro das competências legislativas, destaca-se a autorização para União, estados, Distrito Federal e municípios a criarem tributos, de acordo com o artigo 145 da Constituição Federal de 1988<sup>197</sup>.

Além disso, o sistema jurídico-normativo brasileiro contempla competências atribuídas de forma exclusiva, que seriam indelegáveis a outros entes federativos, e privativa, que podem ser delegáveis, contudo, a regra é a indelegabilidade das competências constitucionais.

Como se verifica, o critério adotado pelo constituinte no tocante à distribuição de competências foi a predominância do interesse. Os interesses gerais (nacionais) ficam a cargo da União; os regionais, a cargo dos estados e do Distrito Federal; e os locais, a cargo dos municípios e, também, do Distrito Federal<sup>198</sup>. Entretanto, no Estado Moderno, torna-se cada vez mais problemático discernir o que é interesse geral ou nacional do que seja interesse regional ou local.

No Brasil, por exemplo, questões relacionadas à Amazônia, ao polígono da seca e ao vale do São Francisco não são rigorosamente nacionais, por não afetarem a Nação como um todo, mas não se restringem a um estado<sup>199</sup>. Por outro lado, muitas vezes, a aplicação do

---

<sup>196</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 44. ed., rev. e atual/até a Emenda constitucional nº 125 de 14.7.2022. São Paulo: Malheiros, 2022, p. 483.

<sup>197</sup> ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 127.

<sup>198</sup> ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 127.

<sup>199</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 44. ed., rev. e atual/até a Emenda constitucional nº 125 de 14.7.2022. São Paulo: Malheiros, 2022, p. 482.

princípio da predominância do interesse não foi corretamente concretizada, em detrimento dos Estados-membros e em benefício da centralização na União<sup>200</sup>.

Em relação à competência tributária, a técnica utilizada pela Constituição com referência à repartição de competências foi a de atribuir competências tributárias comuns a todos os entes (União, estados, Distrito Federal e municípios), competências tributárias expressas e remanescentes no tocante aos impostos.

Os entes federados foram dotados de capacidade de obter rendas por meio de competências próprias. Ser ente federado autônomo significa auferir rendas tributárias próprias e suficientes para o exercício das competências conferidas constitucionalmente. Ao lado da repartição de competências, caminha a repartição de rendas para garantir a autonomia financeira dos entes, a fim de que sejam efetivamente autônomos e possam prover níveis adequados de serviços públicos.

Nesse sentido, da mesma forma que o ente central, os demais entes são pessoas políticas autônomas (política e financeiramente), que recebem poderes diretamente da Constituição, não havendo relação de subordinação entre eles<sup>201</sup>. A Constituição Federal repartiu as competências e as atribuições de cada ente federativo e, ao dividir as atribuições, deve-se necessariamente dividir os recursos financeiros na igual medida dos custos envolvidos na consecução dos seus objetivos<sup>202</sup>.

A repartição de competências previstas constitucionalmente impõe a adoção de mecanismos que favoreçam a eficácia da ação estatal, o que evita conflitos e desperdício de esforços e recursos, ou seja, trata-se de técnica de divisão de competências constitucionais políticas. O modo como se repartem as competências indica que tipo de federalismo é adotado em cada país. A concentração de competências no ente central aponta para um modelo centralizador (também chamado de centrípeto); já uma opção pela distribuição mais ampla de poderes em favor dos Estados-membros configura um modelo descentralizador (ou

---

<sup>200</sup> MORAES, Alexandre de. Federação brasileira: necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. *Revista de Direito Administrativo*, v. 251, 2009. p. 21.

<sup>201</sup> BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Do federalismo de cooperação ao federalismo canibal: A lei Kandir e o desequilíbrio do pacto federativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 55 n. 217, p. 157-180, jan./mar. 2018, p. 159.

<sup>202</sup> LIMA, Paola Aires Corrêa. O federalismo e sua concepção como princípio constitucional. BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (org). **O federalismo na visão dos estados: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores gerais dos Estados e do Distrito Federal - CONPEG - aos 30 anos da Constituição**. Belo Horizonte (MG): Letramento, Casa do Direito, 2018, p. 342.

centrífugo). Havendo uma dosagem contrabalçada de competências, fala-se em federalismo de equilíbrio<sup>203</sup>.

Há quem sustente que a repartição de competências na Constituição é altamente centralizadora e demonstra um predomínio da União sobre os outros entes federativos. Em relação às competências administrativas, por exemplo, há um rol não taxativo, de assuntos de administração do Estado e condução do governo, composto por 25 (vinte e cinco) incisos no artigo 21 da Constituição Federal de 1988, que versam desde questões de defesa e segurança do Estado até a competência para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho. De outra banda, os estados possuem o artigo 25, §2º, e os municípios, alguns poucos incisos do artigo 30, com as suas competências administrativas privativas. Tais previsões são bem menores em comparação ao “poderio” da União<sup>204</sup>.

A repartição das competências tributárias também demonstra um cenário centralizador. As competências tributárias previstas constitucionalmente dão para a União uma possibilidade de arrecadação muito maior do que a dos outros entes. Das 5 (cinco) espécies tributárias existentes no Brasil, apenas impostos, taxas e contribuição de melhoria podem ser instituídos por todos os entes federativos<sup>205</sup>. Os empréstimos compulsórios e as contribuições gerais são exclusivas da União. Dos 13 (treze) tipos de impostos previstos constitucionalmente, 7 (sete) são de competência da União: imposto sobre importação de produtos estrangeiros, imposto sobre a exportação para o exterior de produtos nacionais ou nacionalizados, imposto de renda e proventos de qualquer natureza, imposto sobre produtos industrializados, imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários, imposto sobre propriedade territorial rural e imposto sobre grandes fortunas nos termos de lei complementar.

Apesar da crítica à excessiva centralização financeira na União, que acaba por esgarçar a autonomia federativa de estados e municípios, os elementos de cooperação permanecem no texto constitucional<sup>206</sup>. As características básicas do Estado Federal são a noção de soberania

---

<sup>203</sup> ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 102.

<sup>204</sup> LIZIERO, Leonam. A União tem a força de gigante federativo e usa como um: nas competências, nas finanças, no Supremo. *In*: SGARBOSSA, Luís Fernando; LABANCA, Marcelo (org.). **Direitos fundamentais estaduais e constitucionalismo subnacional**. Recife: Editora Publius, 2022, p. 199.

<sup>205</sup> LIZIERO, Leonam. A União tem a força de gigante federativo e usa como um: nas competências, nas finanças, no Supremo. *In*: SGARBOSSA, Luís Fernando; LABANCA, Marcelo (org.). **Direitos fundamentais estaduais e constitucionalismo subnacional**. Recife: Editora Publius, 2022, p. 201.

<sup>206</sup> MEYER, Emílio Peluso Neder; ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Direitos fundamentais Estaduais: o papel do Supremo Tribunal Federal na proteção do federalismo brasileiro**. *In*: SCAFF, Fernando Facury

e autonomia, este último atributo conferido aos Estados-membros. O impulso originário que determina as várias tendências do federalismo é a necessidade de valorização de relações de coordenação em detrimento de relações de subordinação<sup>207</sup>.

O princípio constitucional no qual se baseia o Estado Federal é a pluralidade de centros de poder autônomos coordenados entre eles, de tal modo que as partes territoriais e os indivíduos ficam submetidos a centros de poderes distintos. O Governo Federal tem competência sobre o território inteiro da Federação e deve garantir a unidade política e econômica.

As competências relativas à política externa e militar pertencerem ao Governo Central e permitem eliminar fronteiras militares entre os estados, de modo que as relações entre os estados perdem o caráter violento e adquirem um caráter jurídico e todos os conflitos podem ser resolvidos perante um Tribunal<sup>208</sup>. Acrescenta-se, ainda, que o Governo Central não deve estabelecer uma política hostil e belicosa para com os estados confinantes. As federações são necessariamente pluralistas, e é justamente a dialética da unidade na pluralidade que anima a sociedade federal.

Ademais, a relação entre governos locais e central é uma relação dinâmica, pois, em qualquer sistema multicamadas (com distintos níveis de governo), há uma luta pelo equilíbrio certo entre a autonomia subnacional e a coesão de todo o sistema. Os 2 (dois) indicadores (coesão e autonomia subnacional) evoluem em diferentes direções com evidentes dificuldades em conciliar a governança em vários níveis, dada a multiplicidade e complexidade de problemas sociais relacionados. Essa é a essência do que se convencionou chamar de federalismo dinâmico<sup>209</sup>.

Adverte-se sempre que a coesão não pode ir tão longe a ponto de implicar uma configuração integracionista e centralizadora. Da mesma forma que a descentralização

---

(Org). **A crise do federalismo em estado de pandemia**. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, 2021, p. 443.

<sup>207</sup> ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 69.

<sup>208</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmem C, Varriale. Brasília: Universidade Brasília, 1998, p. 481.

<sup>209</sup> POPELIER, Patrícia. Exclusive Powers and Self-Governed Entities. A Tool for Defensive Federalismo?. *In*: REQUEJO, Ferran; SANJAUME-CALVET, Marc (ed.). **Defensive Federalism**. Protecting Territorial Minorities from the “Tyranny of the Manority. [S.l.]: Taylor & Francis Group, 2023, p. 46.

completa carrega mais semelhança com uma confederação. A metáfora mais adequada para representar esse sistema seria a de um verdadeiro tabuleiro de damas<sup>210</sup>.

O equilíbrio dinâmico representa um desafio político permanente. Além da distribuição dos poderes estabelecida constitucionalmente, a dinâmica política das democracias leva a um constante reajuste do grau efetivo de autogoverno deles. Vários fatores interferem, a saber: o Judiciário e as relações intergovernamentais, bem como a cultura política dominante que interpreta como as relações intergovernamentais são reguladas. Quando a distribuição de poderes é complexa, o próprio sistema incentiva o litígio e a cooperação aparece como uma necessidade em busca de uma governança eficiente<sup>211</sup>. Ausente a cooperação nas relações intergovernamentais, cria-se um sistema fragmentado e obscuro de alocação de poder com prejuízos evidentes à coletividade.

Sobre a teoria do federalismo dinâmico, fica clara a necessidade de construção de mecanismos para ajustar as relações de poder entre os poderes local e central<sup>212</sup>. A simples distribuição de poder na Constituição não é capaz de sustentar o sistema, que precisa do apoio de vários atores institucionais, com a incorporação de instrumentos que ajustem o consenso às mudanças circunstanciais. Desta feita, a distribuição de poderes é estática, mas o seu exercício é dinâmico.

Como já visto, o modelo federativo, desenhado na Carta Magna, pode ser compreendido como cooperativo, já que os entes devem atuar conjuntamente para a execução das atividades definidas pela própria Constituição, a fim de atender melhor a população e as suas necessidades. É absolutamente anacrônica a ambição dos primeiros sistemas federais que propagaram a ideia de um modelo de distribuição ideal de poderes, onde os governos em uma Federação poderiam atuar apenas independentemente<sup>213</sup>.

O federalismo de cooperação pressupõe a aproximação das 3 (três) esferas de governo com a construção de acordos políticos negociados, de forma que todos sejam capazes de

---

<sup>210</sup> POPELIER, Patrícia. Exclusive Powers and Self-Governed Entities. A Tool for Defensive Federalismo?. *In*: REQUEJO, Ferran; SANJAUME-CALVET, Marc (ed.). **Defensive Federalism**. Protecting Territorial Minorities from the “Tyranny of the Manority. [S.l.]: Taylor & Francis Group, 2023 , p. 46.

<sup>211</sup> POPELIER, Patrícia. Exclusive Powers and Self-Governed Entities. A Tool for Defensive Federalismo?. *In*: REQUEJO, Ferran; SANJAUME-CALVET, Marc (ed.). **Defensive Federalism**. Protecting Territorial Minorities from the “Tyranny of the Manority. [S.l.]: Taylor & Francis Group, 2023 , p. 54.

<sup>212</sup> POPELIER, Patrícia. Exclusive Powers and Self-Governed Entities. A Tool for Defensive Federalismo?. *In*: REQUEJO, Ferran; SANJAUME-CALVET, Marc (ed.). **Defensive Federalism**. Protecting Territorial Minorities from the “Tyranny of the Manority. [S.l.]: Taylor & Francis Group, 2023 , p. 61.

<sup>213</sup> KOSSLER, Karl. The role of Constitutional Judges in Protecting Territorial Self-Government. *In*: REQUEJO, Ferran; SANJAUME-CALVET, Marc (ed.). **Defensive Federalism**. Protecting Territorial Minorities from the “Tyranny of the Manority. [S.l.]: Taylor & Francis Group, 2023 , p. 169.

assumir responsabilidades e desempenhar a contento as ações que competem a cada um, ou seja, as relações entre as esferas de governo não podem mais ocorrer de forma isolada<sup>214</sup>.

O modelo cooperativo difere do federalismo dual, termo reservado para aquelas situações em que o governo federal e as localidades agem independentemente, sem a necessidade de aliar esforços e onde as esferas de poder não se sobrepõem. O federalismo dualista surgiu nos fins do século XVIII e identificou-se com os objetivos anti-intervencionistas do Estado Liberal. Nos Estados Unidos, a política do *New Deal* assinalou a superação desse modelo e inaugurou o federalismo contemporâneo<sup>215</sup>.

É comum, no modelo de federalismo cooperativo vigente no Brasil, a existência de mais de um nível governamental, atuando no mesmo setor, a exemplo das competências administrativas compartilhadas, previstas no artigo 23, que concedem alguns dos poderes, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, comuns à União. Em tais situações, faz-se necessário um alto grau de coordenação entre as esferas de governo, a fim de atingirem o objetivo nacional comum<sup>216</sup>.

É importante que se estabeleça uma distinção entre cooperação e harmonia. Esta última sugere a identidade de todos os interesses; diversamente, a cooperação ocorre em situações específicas de conflitos ou de interesses complementares, desde que as partes consigam enxergar benefícios recíprocos superiores a uma eventual ação individual e egoística<sup>217</sup>. A cooperação, portanto, não implica uma interação tranquila e amigável entre as esferas de governo, mas necessita que os diferentes governos devam funcionar e trabalhar juntos, pela própria dinâmica estabelecida pelo desenho constitucional federativo<sup>218</sup>.

Diante disso, por conta da combinação de democratização, descentralização e ampliação das políticas social, a questão da coordenação federativa é estratégica para o

<sup>214</sup> SCHETTINO TAVARES, Alessandra. **O federalismo cooperativo no Brasil**: o perfil do Estado Brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009, p. 21. Disponível em: [https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/341/federalismo\\_cooperativo\\_schettino.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/341/federalismo_cooperativo_schettino.pdf?sequence=4&isAllowed=y). Acesso em: 21 set. 2022.

<sup>215</sup> ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 79.

<sup>216</sup> CAÚLA, César; MANZI, Lílian C. Tenório de Miranda. Transferências constitucionais e federalismo cooperativo. In: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (Org.). **O federalismo na visão dos estados**: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal – CONPEG - aos 30 anos da Constituição. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, 2018, p. 312.

<sup>217</sup> LARA, Fabiano Teodoro; ALMEIDA, Thiago Ferreira Almeida. Pandemia institucional do Covid-19: a ausência de concertação multilateral e federal brasileira. In: SCAFF, Fernando Facury *et al* (Org.). **A crise do federalismo em estado de pandemia**. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, 2021, p. 456.

<sup>218</sup> FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 38.

desenvolvimento do Estado brasileiro e tem-se tornado mais importante nas últimas décadas<sup>219</sup>.

Além disso, por mais bem desenhadas que venham a ser no plano normativo, a dinâmica do federalismo e as mudanças ocorridas no próprio meio social conduzem à necessidade de correção de eventuais desequilíbrios que possam ameaçar a autonomia dos entes federados e à própria natureza cooperativa proposta pelo federalismo brasileiro<sup>220</sup>. Em caso de conflito, o poder de decidir concretamente não pode pertencer nem ao poder central nem aos Estados-membros isoladamente. Esse poder deve ser conferido a uma autoridade neutral, o Judiciário, que somente em virtude das suas próprias decisões possa restabelecer a primazia da Constituição.

A necessidade de instituição de uma corte constitucional foi muito bem exposta nos ensaios do *Publius*, que Hamilton publicou em 1787 e 1788, em colaboração com Jay e Madison<sup>221</sup>. Ao Judiciário, caberia examinar o verdadeiro sentido e alcance do texto constitucional com decisões uniformes em todo território nacional, tornando-se árbitro entre os governos nacional e subnacional.

Num ordenamento jurídico dotado de uma constituição escrita, considerada como ordem jurídica fundamental do Estado e da sociedade, o processo concretizador da norma é atribuição absolutamente relevante. No entanto, o fato de o texto constitucional ser o primeiro elemento do processo de interpretação não significa que ele contenha a decisão do problema a resolver mediante a sua aplicação. Assim, a investigação do conteúdo semântico das normas constitucionais é particularmente difícil<sup>222</sup>.

A manutenção do equilíbrio democrático depende do bom entendimento, fixação de funções entre os 3 (três) poderes, além da fiel observância da distribuição de competências, caracterizada pelo pacto federativo. Dentre muitos mecanismos políticos e jurídicos, destaca-

---

<sup>219</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: BERCOVICI, Gilberto; CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. 10, p. 129-164, 2013.

<sup>220</sup> CAÚLA, César; MANZI, Lílian C. Tenório de Miranda. Transferências constitucionais e federalismo cooperativo. *In*: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (Org.). **O federalismo na visão dos estados**: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal - CONPEG - aos 30 anos da Constituição. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, 2018, p. 314.

<sup>221</sup> HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003, p. 139.

<sup>222</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1216.

se a atuação do STF como fator-chave para a calibragem de poderes e deveres dos entes federativos<sup>223</sup>.

O Estado Federal expressa uma pluralidade de interesses com potencialidade para variadas disputas que podem ocorrer na desigualdade da distribuição de recursos ou no menor grau de satisfação de interesses dos seus integrantes. Sendo assim, o conflito é natural, e deve ser visto como fonte de oportunidades de melhoria que abrem caminhos para mudanças e transformação de perspectivas.

#### 4.2 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O CONFLITO INTERFEDERATIVO

É preciso compreender, então, que o arcabouço complexo do federalismo brasileiro possui um grande potencial de gerar inúmeros conflitos. Tais conflitos não datam de hoje no Brasil. Na história constitucional brasileira, há uma longa trajetória de disputas mais concentradas na questão dos recursos para financiamento de políticas públicas<sup>224</sup>.

Embora seja difícil definir o conflito (que se reveste de múltiplas formas em diferentes contextos), pode-se dizer que ele é um desacordo, uma contradição ou uma incompatibilidade entre as posições apresentadas. Para Hans Kelsen, todo conflito jurídico é, na verdade, um conflito de interesses ou de poder, e, portanto, toda controvérsia jurídica é uma controvérsia política, e todo conflito que seja qualificado como de interesses e de poder pode ser compreendido como controvérsia jurídica<sup>225</sup>.

Os conflitos federativos são diretamente relacionados à busca, pelos entes federados, da limitação do poder dos demais e são frequentes em federações<sup>226</sup>. Além disso, a adjudicação de limites de poderes da União, estados e municípios está em permanente fluxo, e sempre foi direcionada ao Supremo Tribunal Federal.

A garantia jurisdicional da Constituição (jurisdição constitucional) é um elemento do sistema de medidas técnicas, que tem por fim garantir o exercício regular das funções

---

<sup>223</sup> MORAES, Alexandre de. Federação brasileira: necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. *Revista de Direito Administrativo*, v. 251, 2009. p. 11.

<sup>224</sup> ROCHA NETO, João Mendes. As fragilidades do federalismo cooperativo na crise do Covid-19. *Revista Eletrônica Gestão & Saúde*, [S.l.], v. 11, n. 3, set./dez., 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rgs/article/view/32297>. Acesso em: 5 jan. 2023.

<sup>225</sup> KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013, p. 252.

<sup>226</sup> OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Poder Judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre Estados e União. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n. 78, p. 223-250, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452009000300011>. Acesso em: 6 dez. 2022.

estatais<sup>227</sup>. A expressão jurisdição constitucional acabou sendo utilizada para designar a interpretação e aplicação da Constituição por órgãos judiciais.

No exercício dessa Jurisdição Constitucional, o Supremo Tribunal Federal tem decidido questões centrais da vida brasileira do ponto de vista social, político e econômico, como a proteção das regras do jogo democrático e dos direitos fundamentais, além da atribuição de declarar a inconstitucionalidade de leis e dos atos do Poder Executivo. A expansão da dimensão do exercício dessa jurisdição refletiu-se em uma litigiosidade intensa, pois um dos traços mais marcantes do Constitucionalismo contemporâneo é a ascensão institucional do Poder Judiciário<sup>228</sup>.

Assim, o referido Tribunal é indispensável para a manutenção do equilíbrio federativo e ele desempenha a função de determinar o sentido e alcance da Constituição e das leis. Apesar disso, o fato de a última palavra acerca da interpretação da Constituição ser do Judiciário não transforma o STF no único foro de debate e de reconhecimento da vontade constitucional<sup>229</sup>.

É preciso ressaltar que, ao atribuir competências, nem todos os detalhes e contingências podem ser previstos e regulados pelas constituições, isoladamente ou em combinação com outras leis escritas. Como resultado dessa inerente incompletude da distribuição de poderes, o Judiciário é chamado a preencher as lacunas<sup>230</sup>.

No caso dos conflitos federativos, é importante entender o que os causa: a complexa arquitetura constitucional, aliada à diversidade regional, cultural e econômica entre os estados, sem desprezar a história centralizadora brasileira. Como se vê, é uma engrenagem sofisticada demais. Além disso, há uma pluralidade de produção normativa por pessoas políticas distintas. Sendo plural a manifestação jurídica, e ampla a diversidade de fontes de produção normativa primária, a colisão torna-se regra, e não exceção.<sup>231</sup> Potencializa-se, assim, a possibilidade de conflito.

<sup>227</sup> Kelsen, Hans. **Jurisdição Constitucional**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013, p. 239.

<sup>228</sup> BARROSO, Luís Roberto. Jurisdição constitucional: a tênue fronteira entre o direito e a política. **Migalhas**, fev. 2014, p. 6. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/194782/jurisdiacao-constitucional--a-tenu-fronteira-entre-o-direito-e-a-politica>. Acesso em: 25 jan. 2023

<sup>229</sup> BARROSO, Luís Roberto. Jurisdição constitucional: a tênue fronteira entre o direito e a política. **Migalhas**, fev. 2014, p. 15. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/194782/jurisdiacao-constitucional--a-tenu-fronteira-entre-o-direito-e-a-politica>. Acesso em: 25 jan. 2023

<sup>230</sup> KOSSLER, Karl. The role of Constitutional Judges in Protecting Territorial Self-Government. *In*: REQUEJO, Ferran; SANJAUME-CALVET, Marc (ed.). **Defensive Federalism**. Protecting Territorial Minorities from the “Tyranny of the Manority. [S.l.]: Taylor & Francis Group, 2023, p. 155.

<sup>231</sup> ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição constitucional e Federação: o princípio da simetria na jurisprudência do STF**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 41.

É possível afirmar, ainda, que o federalismo se desenvolve não apenas por meio de disposições normativas previstas em textos constitucionais, mas também em função das decisões judiciais que há em dada realidade política<sup>232</sup>.

Para Marcelo Labanca, a história do federalismo brasileiro confunde-se com a história do próprio STF<sup>233</sup>, na medida em que tal Corte é acionada diversas vezes para se posicionar sobre dispositivos referentes a direitos fundamentais, organização dos poderes, limites ao poder de tributar, que podem ter uma leitura federalista.

Não se pode desconsiderar, ainda, que a força interpretativa do Judiciário permite, muitas vezes, a “criação” do direito, e não se limita a simples “extração” de sentidos das normas. A interpretação é um processo aberto, que conhece possibilidades e alternativas diversas. A norma não é uma decisão prévia, simples e acabada<sup>234</sup>.

Em outras palavras, o STF não atua como um mero aplicador da norma, não realiza atividade puramente mecânica e as suas decisões têm força definitiva sobre questões fundamentais que podem levar a uma versão mais centralizada ou descentralizada sobre o federalismo. Seguramente, o STF é um verdadeiro protagonista da definição do modelo de Federação adotado no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 agrupou normas em um título dedicado ao assunto “Federação”, especificamente no Título III – da organização do Estado –, mas é certo que existem diversas normas constitucionais que, aparentemente destinadas a outras matérias, terminam resvalando no tema federalismo<sup>235</sup>.

Ocorre que, a repartição de competências é o ponto mais sensível da Federação brasileira. São justamente os artigos 18, 24 e 34 da Constituição Federal de 1988 que ostentam uma feição de maior conteúdo federalista e, por isso mesmo, ensejam mais manifestações do STF<sup>236</sup>.

Não se pode olvidar que a delimitação dos limites federativos não é apenas uma construção da Corte individualmente considerada. Em verdade, os Poderes Executivo e Legislativo pressionam, muitas vezes, a Corte a manifestar-se sobre diversos dispositivos

---

<sup>232</sup> ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição constitucional e Federação**: o princípio da simetria na jurisprudência do STF. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p.51.

<sup>233</sup> ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição constitucional e Federação**: o princípio da simetria na jurisprudência do STF. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 58

<sup>234</sup> HABERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997, p. 30.

<sup>235</sup> ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição constitucional e Federação**: o princípio da simetria na jurisprudência do STF. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p.60.

<sup>236</sup> ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição constitucional e Federação**: o princípio da simetria na jurisprudência do STF. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 61.

constitucionais sob a perspectiva federalista<sup>237</sup>. Os demais poderes participam da descoberta e construção de sentidos resultados da interpretação constitucional, pois os órgãos estatais, as potências públicas e, inclusive, os cidadãos e grupos revelam-se importantes como participantes no processo constitucional<sup>238</sup>.

Os entes federativos estão cada vez mais envolvidos em litígios, estruturalmente mais complexos, decorrentes da vida contemporânea, que podem fragilizar o arranjo federativo constitucional. Alguma solução precisa ser construída no sentido da otimização dos interesses conflitantes.

O STF é o principal destinatário de muitos desses conflitos, já que compete à Corte Constitucional processar e julgar originariamente as causas e conflitos entre a União e os estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta. Ressalta-se que os casos que envolvam municípios não são abrangidos pela norma constitucional, os quais deverão ser solucionados pelo órgão jurisdicional competente.

O texto constitucional é expresso, então, da seguinte maneira:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993) b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República; c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no artigo 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999) d) o habeas corpus, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o habeas data contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal; e) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território; f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta<sup>239</sup>.

<sup>237</sup> ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição constitucional e Federação: o princípio da simetria na jurisprudência do STF**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 66.

<sup>238</sup> HABERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997, p. 23.

<sup>239</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 out. 2022.

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao interpretar o dispositivo acima citado, tem adotado uma posição restritiva em relação ao tema, ao exigir novos requisitos para o exercício da sua competência originária, requisitos estes que não constam rigorosamente do texto constitucional.

Pela jurisprudência atual da Corte, não basta a presença de entes federativos nos polos da relação processual para que se caracterize a competência do STF, exige-se, além da contraposição de interesses entre os entes federativos, o risco de potencial abalo do pacto federativo para que se justifique a sua competência originária.

Assim, não é toda disputa que contempla a União e estados em polos opostos que possui fundamento necessário para justificar a competência do STF, prevista no artigo 102, inciso I, alínea f, da Constituição Federal de 1988. O conflito tem que possuir densidade suficiente para abalar o pacto federativo, sendo insuficiente a simples existência de disputa patrimonial.

Esses requisitos já foram definidos em vários julgados no STF. Como exemplo, pode-se citar a ACO nº 1.295, em que foi assentado o entendimento de que a diferença do conflito entre entes federados em relação ao conflito federativo estaria na magnitude das hipóteses aventadas. Enquanto no primeiro, pelo prisma subjetivo, observa-se a litigância judicial promovida pelos membros da Federação, no segundo, para além da participação desses na ação, a conflituosidade da causa importa em potencial desestabilização do próprio pacto federativo<sup>240</sup>.

Pode-se mencionar um reiterado número de julgados no mesmo sentido, isto é, que reafirmam a ideia de que o conflito federativo não se confunde com a mera controvérsia entre entes federativos. O conflito qualificado, para atrair a competência do STF, necessita de interesses substanciais entre os entes federativos capazes de atingir o equilíbrio das relações institucionais entre eles<sup>241</sup>. Por sinal, tal compreensão da Corte não é recente<sup>242</sup>.

Ao assentar tal entendimento, o STF acabou por restringir a sua competência originária às hipóteses de litígios cuja potencialidade ofensiva fosse capaz de vulnerar a harmonia do pacto federativo ou possuir alguma projeção de caráter institucional sobre as

---

<sup>240</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Cível Originária n. 1.295**. São Paulo. Relator: Dias Toffoli, 14 out. 2010. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/17557180>. Acesso em: 7 dez. 2022.

<sup>241</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 1.989**. Acre. Relator: Ministro Edson Fachin, 17 nov. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12202015>. Acesso em: 13 jun. 2023.

<sup>242</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 512.468. Mato Grosso. Relator: Ministro Eros Grau. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2447327>. Acesso em: 13 jun. 2023.

relações políticas entre as unidades federadas. Afastou-se, então, causas com repercussão meramente patrimonial, independente do montante financeiro em discussão<sup>243</sup>.

A interpretação aponta para uma atuação da Corte restrita à usurpação de competências legislativas atribuídas à União e aos estados, embora não seja possível delimitar de maneira clara os contornos dessa potencialidade de abalo do pacto federativo. O entendimento jurisprudencial, há muito consolidado, revela certa excepcionalidade na incursão de mérito dos conflitos federativos com base na delimitação de conceitos vagos que permite (indiretamente) uma seleção do que se pretende decidir<sup>244</sup>.

O “filtro” desenvolvido jurisprudencialmente (potencialidade de abalo do pacto federativo) parece revelar uma opção da Corte de julgar um menor número de ações, uma verdadeira contenção do número de processos dirigidos ao STF, a fim de cumprir com mais qualidade a sua função constitucional.

Além disso, há dificuldades evidentes na delimitação do conceito “potencialidade de abalo do pacto federativo”, ensejando certa margem de liberdade, uma maior possibilidade de subjetividade, o que deve exigir dos julgadores, por outro lado, mais responsabilidade e dever de coerência com relação aos precedentes do próprio Tribunal.

O Tribunal Constitucional brasileiro tem feição e atribuição múltiplas que o tornam único. O STF, enquanto árbitro da Federação brasileira, registra e acumula o mister de solucionar os conflitos federativos de diversas ordens<sup>245</sup>. O texto constitucional atribui à Corte competência para julgar os conflitos federativos, mas não proíbe que os próprios entes construam e pactuem formas extrajudiciais de solução dos seus conflitos. Assim, a adoção e a ampliação do sistema multiportas para a jurisdição constitucional não pressupõe renúncia ao Judiciário.

---

<sup>243</sup> DANTAS, Andrea de Quadros. O STF como árbitro da Federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO. *Revista Direito GV*, v. 16, n. 2, 2020, p. 12. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/vjcH8FNWDYMRRWcQRHKC6JJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 set. 2022.

<sup>244</sup> DANTAS, Andrea de Quadros. O STF como árbitro da Federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO. *Revista Direito GV*, v. 16, n. 2, 2020, p. 24. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/vjcH8FNWDYMRRWcQRHKC6JJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 set. 2022.

<sup>245</sup> DANTAS, Andrea de Quadros. O STF como árbitro da Federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO. *Revista Direito GV*, v. 16, n. 2, 2020, p. 8. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/vjcH8FNWDYMRRWcQRHKC6JJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 set. 2022.

Os conflitos entre União e estados chegam ao STF de 2 (duas) formas distintas: a partir do controle concentrado de constitucionalidade, quando se discute a distribuição de competências legislativas, e dos conflitos diretos entre União e estados<sup>246</sup>.

O foco deste trabalho não é compreender o papel da Corte Constitucional e os seus modos de decidir, nem diminuir a sua importância como ator central da democracia brasileira. Existem inúmeras investigações empíricas e teóricas sobre a atuação da Suprema Corte e a ampliação do acesso à jurisdição constitucional proporcionada pela Constituição Federal de 1988, bem como sobre judicialização e ativismo.

Neste trabalho, propõe-se demonstrar que os conflitos federativos podem ser solucionados pela via autocompositiva, e que o próprio STF atuou no sentido de determinar essa prática. Na seção anterior, destacaram-se algumas decisões monocráticas da Corte que remeteram processos à CCAF, órgão integrante da Administração Pública Federal que tem como função precípua o manejo de métodos autocompositivos.

A fim de identificar mais conflitos federativos tratados pelo STF pela via autocompositiva, adotou-se o critério de pesquisa de jurisprudência, valendo-se das expressões “federalismo cooperativo” e “conflito federativo”. Coletou-se todas as decisões encontradas no período compreendido entre 01/07/2017 até 01/01/2022 (últimos cinco anos). Foram localizados 44 (quarenta e quatro) acórdãos, 101 (cento e uma) decisões monocráticas e 12 (doze) informativos, com uma variada gama de temas controvertidos, e ainda muitos acordos homologados. Para o atingimento dos fins deste trabalho, foram selecionados 5 (cinco) casos para análise.

No âmbito do STF, já houve autocomposição efetiva em ações com causa de pedir das mais variadas: a constitucionalidade de leis e atos normativos relacionados a planos econômicos, a distribuições de *royalties* de petróleo ou do plano nacional de vacinação; a proteção de terras indígenas ou do patrimônio urbanístico nacional; a omissão do Congresso Nacional impeditiva de compensação financeira por perdas arrecadatórias de unidades da Federação etc.<sup>247</sup>.

Mais do que estimular a prática, o STF conduziu o processo de autocomposição entre os entes federativos, por exemplo, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

---

<sup>246</sup> DANTAS, Andrea de Quadros. O STF como árbitro da Federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO. **Revista Direito GV**, v. 16, n. 2, 2020, p. 9. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/vjcH8FNWDYMRRWcQRHKC6JJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 set. 2022.

<sup>247</sup> SILVA, Leonardo Carvalho da. **Autocomposição no STF e o tratamento adequado de conflitos complexos**. 141f. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2022, p. 93. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/32969>. Acesso em: 14 jun. 2023.

(ADPF) nº 984/DF, proposta pelo Presidente da República, com o objetivo de impugnar a prática realizada por todos os entes federativos em fixar alíquotas de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre operação de combustíveis em patamar superior ao das operações em geral. A postulação da demanda era a declaração de inconstitucionalidade de todas as normas estaduais impugnadas, de forma a limitar a alíquota do ICMS incidente sobre combustíveis àquela prevista para as operações em geral, em cada ente da Federação<sup>248</sup>.

A ADPF nº 984 tramitou em conjunto com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7191, que fora ajuizada pelos Governadores dos estados de Pernambuco, Maranhão, Paraíba, Piauí, Bahia, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Rio Grande do Norte, Alagoas, Ceará e Rio Grande do Sul, e por meio da qual se buscava a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 3º, inciso V, alíneas “a”, “b” e “c”; artigo 6º, parágrafos 4º e 5º; artigo 7º e artigo 8º, da Lei Complementar Federal nº 192/2022<sup>249</sup>. Discutia-se a constitucionalidade das Leis Complementares nº 192/2022 e nº 194/2022, à luz do artigo 155, §2º e §4º, inciso IV, e 5º, da Constituição Federal de 1988, tratando sobre a autonomia financeira e partilha dos recursos tributários no tocante à alíquota do ICMS.

Do ponto de vista econômico, as modificações introduzidas pelas Leis Complementares nº 192/2022 e 194/2022, bem como a interpretação requerida pelo Presidente da República na ADPF nº 984, acarretaram perdas arrecadatórias significativas aos Estados-membros.

O relator das ações, que possuíam nítida conexão, o Ministro Gilmar Ferreira Mendes, pontuou que era imperiosa a abertura para negociações em temas de importância crucial para o federalismo brasileiro, tais como a autonomia financeira e a partilha dos recursos tributários, não só pela densidade apta a abalar o pacto federativo, mas também em decorrência da instabilidade político-jurídica que os temas suscitavam. Afirmou, ainda, que o papel da Suprema Corte, no contexto autocompositivo, era o de reconstruir pontes para devolver à arena político-legislativa a solução final, sendo o melhor caminho para se tutelar os interesses envolvidos<sup>250</sup>.

<sup>248</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 984**. Distrito Federal. Relator: Gilmar Mendes, 14 dez. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6426801>. Acesso em: 15 dez. 2022.

<sup>249</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 7191**. Distrito Federal. Relator: Ministro Gilmar Mendes. 14 dez. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.a.sp?id=15355395720&ext=.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2023.

<sup>250</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 984**. Distrito Federal. Relator: Gilmar Mendes, 14 dez. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6426801>. Acesso em: 15 dez. 2022.

Durante a tramitação das ações, foram apresentadas petições da União e conjunta dos estados e do Distrito Federal com a possibilidade de abertura da via autocompositiva, intermediada pela Corte. Para construção de uma solução, foi criada uma comissão especial para apresentação de propostas para o impasse, além do acompanhamento de medidas mitigadoras pendentes de apreciação pelo Congresso Nacional, a fim de subsidiar elementos para avaliar as perdas ocasionadas pelo impacto advindo das citadas leis complementares<sup>251</sup>.

Em 5 de junho de 2023, o Tribunal homologou o acordo, firmado entre a União e todos os entes estaduais e distrital, para o encaminhamento ao Congresso Nacional das providências cabíveis acerca do aperfeiçoamento legislativo nas Leis Complementares 192/2022 e 194/2022<sup>252</sup>. O acordo visava por fim, ao menos em parte, às controvérsias acerca das citadas Leis Complementares nº 192/2022 e 194/2022, além de ter estabelecido diversas medidas administrativas de ajustes futuros para celebração de convênio para adoção de ICMS uniforme e monofásico para os combustíveis.

No voto conjunto de homologação do acordo, foi expressamente ressalvado que a cláusula terceira não representava reconhecimento da constitucionalidade do artigo 7º da Lei Complementar nº 192/2022 pelos representantes dos estados e que, em nenhuma hipótese, o acordo restringiria as repartições constitucionais destinadas aos municípios.

É importante salientar que o Supremo acompanhará o cumprimento dos exatos termos do acordo, que produzirá ainda desdobramentos práticos, na medida em que o acordo homologado instituiu grupos de trabalho que buscarão acertos quanto a diversos aspectos pendentes em relação às alíquotas do ICMS a serem adotadas pelos Estados-membros<sup>253</sup>.

Nesse sentido, merece destaque também o acordo celebrado pela União e os estados da Federação nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 25, referente à compensação por perdas de arrecadação de ICMS. A referida ação pretendeu afastar a mora do Congresso Nacional na edição de Lei Complementar para compensar perdas arrecadatórias surgidas com a Emenda Constitucional nº 42/2003, que afetava as finanças de

---

<sup>251</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 984**. Distrito Federal. Relator: Gilmar Mendes, 14 dez. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6426801>. Acesso em: 15 dez. 2022.

<sup>252</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 984**. Distrito Federal. Relator: Gilmar Mendes, 14 dez. 2022, p. 158. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6426801>. Acesso em: 15 dez. 2022.

<sup>253</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 7191**. Distrito Federal. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 14 dez. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.a.sp?id=15355395720&ext=.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2023.

todos os estados e do Distrito Federal, pois ampliou a imunidade sobre operações de exportação de mercadorias e serviços<sup>254</sup>.

A desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semielaborados não constava originalmente da Constituição de 1988, mas foi introduzida no ordenamento pela Lei Complementar nº 87/1996, até se transformar em imunidade pela Emenda Constitucional nº 42/2003. A desoneração, portanto, por impactar diretamente as finanças de Estados-membros, deveria ser compensada com recursos transferidos pela União, o que jamais ocorreu a contento. Dessa forma, as perdas acumularam-se ao longo de décadas<sup>255</sup>.

Assim, 10 (dez) anos após a promulgação da Emenda Constitucional nº 42/2003, o estado do Pará ajuizou a ADO nº 25, para que fossem adotadas providências necessárias tendentes a conferir efetividade ao disposto no texto constitucional, fixando-se prazo razoável para que o Congresso Nacional adotasse providências legislativas cabíveis à espécie. A omissão legislativa inconstitucional trazia flagrantes prejuízos aos estados exportadores de produtos primários e semielaborados.

Tal pedido foi acatado pelo STF, em decisão relevante, não só por restabelecer o equilíbrio federativo no mérito, mas pelas questões processuais envolvidas. Uma vez declarada a omissão, foi determinado prazo para regulamentação do dispositivo constitucional pelo Congresso Nacional e que, em caso de reiterada omissão, caberia ao Tribunal de Contas da União fixar o valor do montante a ser transferido aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios<sup>256</sup>.

Apesar do Supremo ter concedido prazo de 12 (doze) meses para que o Congresso regulamentasse o dispositivo, não houve edição da referida legislação. O prazo foi prorrogado pelo relator da ação, de forma fundamentada, diante da apresentação de tramitação de projetos de lei posteriores à decisão de inconstitucionalidade prolatada pelo STF. Persistindo a mora sem que tenha ocorrido avanço significativo no campo legislativo-político, houve a manifestação da União e dos Estados-membros no sentido de buscarem uma composição amigável, a partir de uma designação de audiência de tentativa de conciliação. Após as

---

<sup>254</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) n. 25**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 30 nov. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginador/pub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13385039>. Acesso em: 10 fev. 2023.

<sup>255</sup> BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MARINHO, Marina Soares. Do federalismo de cooperação ao federalismo canibal: a Lei Kandir e o desequilíbrio do pacto federativo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 55, n. 217, p. 157-180, jan./mar., 2018., p. 158. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril\\_v55\\_n217\\_p157](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p157). Acesso em: 14 jun. 2023.

<sup>256</sup> BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MARINHO, Marina Soares. Do federalismo de cooperação ao federalismo canibal: a Lei Kandir e o desequilíbrio do pacto federativo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 55, n. 217, p. 157-180, jan./mar. 2018, p. 173. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril\\_v55\\_n217\\_p157](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p157). Acesso em: 14 jun. 2023.

tratativas iniciais, foi determinada a criação de uma comissão especial no sentido de discutir a possibilidade de transação após manifestação da maioria dos estados representados nos autos processuais.

O acordo foi construído após audiência conciliatória, assim como houve a constituição de uma comissão especial integrada por representantes dos 27 (vinte e sete) entes federativos e a União, além de um juiz que deveria servir como mediador. Após diversas reuniões da Comissão especial, todas em 2019, foi aprovado o acordo com a homologação. Nas palavras do relator: “inaugurou-se uma das facetas mais formidáveis da interpretação constitucional: o pensamento do possível federalismo cooperativo”<sup>257</sup>.

Chegou-se a um consenso mínimo acerca de valores e forma de pagamento nos termos do termo de acordo homologado. Após o trânsito em julgado, houve o encaminhamento ao Congresso Nacional do acordo sobre os valores a serem repassados aos estados e ao Distrito Federal pela União. Foi então encaminhado o Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) nº 41, sancionado pelo presidente da República, em 29 de dezembro de 2020. O acordo encerrou uma controvérsia jurídica que durava mais de 2 (duas) décadas. Graças ao esforço de todos os participantes, houve um ótimo modelo de cooperação institucional entre os integrantes da Federação.

Outro bom exemplo do espaço para negociação nos conflitos federativos foi a ADPF nº 829, ação proposta pelo Governador do estado do Rio Grande do Sul em face de atos praticados pela União, por meio do Ministério da Saúde, na elaboração do plano de operacionalização contra a COVID-19 e na definição da ordem de vacinação contra o coronavírus dos grupos prioritários. Sustentou-se a necessidade de cassação de orientações técnicas do Ministério da Saúde para reconhecer a competência do gestor estadual, prevista nos artigos 23, inciso II, e 196, da Constituição Federal, para eleger a ordem de vacinação dos grupos prioritários que mais se demonstre adequada à realidade social, de forma justificada e tecnicamente embasada<sup>258</sup>.

O que se pretendia era que o gestor estadual pudesse avaliar as prioridades para a aplicação de vacinas fornecidas pelo Ministério da Saúde. Havia no Rio Grande do Sul uma

---

<sup>257</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 25 Distrito Federal**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 20 maio 2020. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344949311&ext=.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2023.

<sup>258</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 829**. Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 21 maio 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346506160&ext=.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2023.

pressão para vacinação de professores e outros servidores da área da educação, e o Governo Federal optou por priorizar agentes de segurança<sup>259</sup>.

Durante a instrução do feito, o Governador do Rio Grande do Sul apresentou petição por meio da qual declarou o seu interesse pela busca de solução conciliatória, com o pleito de designação de audiência com a União.

A realização da audiência conduziu a um acordo homologado por decisão monocrática, de modo que o Governo Federal promoveria a disponibilização de doses para os trabalhadores da educação no plano nacional de operacionalização de vacinação contra a COVID-19 dentro das quantidades especificadas na audiência, e que o envio seria iniciado em 2 de junho de 2021<sup>260</sup>.

Houve abertura da via conciliatória, ainda, na ADI nº 4916, proposta pelo Governador do estado do Espírito Santo, contra diversos dispositivos trazidos ao ordenamento jurídico pela Lei nº 12.734/2012, que dizia respeito ao regime de pagamento dos *royalties* devidos da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob regime de partilha. Os dispositivos da lei teriam afrontado os artigos 1º, 5º, *caput*, XXXVI, 18, 20, §1º, 60, §4º, inciso I, 155, §2º, inciso X, e 161, inciso 11, da Constituição da República Federativa do Brasil (1988). A referida ADI possuía o mesmo objeto das ADI nºs 4917/DF, 4918/DF, 4920/DF e 5038/DF, por tal motivo foram reunidas e incluídas para julgamento. Entretanto, os processos foram incluídos e excluídos do calendário de julgamento do STF diversas vezes, em razão das várias propostas de acordo para o equacionamento e solução consensuada.

Os argumentos deduzidos pelo governador do estado de Rio de Janeiro na ADI nº 4917 foi de que os dispositivos da lei teriam levado a efeito uma verdadeira “inversão do sistema constitucional de pagamento dos *royalties* e participações especiais, colocando em seu centro Estados e Municípios não produtores”, cujas receitas foram incrementadas às custas dos entes produtores<sup>261</sup>. Foi explicitada uma “ruptura do equilíbrio federativo”, pois estados não produtores passariam a se beneficiar da arrecadação de ICMS, e por uma compensação por prejuízos que nunca tiveram.

---

<sup>259</sup> SILVA, Leonardo Carvalho da. **Autocomposição no STF e o tratamento adequado de conflitos complexos**. 141f. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2022, p. 93. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/32969>. Acesso em: 14 jun. 2023.

<sup>260</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 829**. Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 21 maio 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346506160&ext=.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2023.

<sup>261</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4917**. Distrito Federal. Relatora: Ministra Carmem Lúcia, 6 nov. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341691385&ext=.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2023.

As ações foram devidamente instruídas, mas foram suspensas, por solicitação do Governador do estado do Rio de Janeiro, em petição assinada por outros 6 (seis) Governadores de estado, com vistas à possibilidade de conciliação. A petição pontuou que o Supremo tem reiteradamente buscado soluções consensuadas em ações de competência originária do Tribunal, sempre tendo em vista a salvaguarda do pacto federativo<sup>262</sup>. De fato, as ações debatem como questão de fundo a repartição de receitas decorrentes da exploração de petróleo e gás entre os entes da Federação com aptidão para afetar, inclusive, a viabilidade financeira dos estados e municípios.

A última decisão na ADI nº 4916 foi o seu encaminhamento, juntamente com as ADI nºs 4917/DF, 4918/DF, 4920/DF e 5038/DF, para o Centro de Soluções Alternativas de Litígios do STF. A decisão foi datada de 12 de junho de 2023<sup>263</sup>. Uma das ponderações utilizada pela relatora foi a necessidade de segurança jurídica, a fim de aguardar as tratativas voltadas à solução consensual entre os entes federados e a possível reordenação política de distribuição de receitas advindas da exploração de petróleo no país.

O tema discutido nas referidas ADI é de difícil deslinde, e os dispositivos questionados da Lei nº 12.734/2012 estão suspensos por medida liminar, deferida pela Relatora Carmem Lúcia, desde 2013. Ou seja, a controvérsia aguarda definição há mais de 10 (dez) anos e, infelizmente, ainda não há desfecho para o caso.

A partir dos exemplos trazidos, pode-se constatar que as técnicas de autocomposição são compatíveis com o exercício da jurisdição constitucional, inclusive na fase pré-processual, podendo ser aplicadas em ações de competência da Suprema Corte. Esse é, por sinal, o texto do enunciado de nº 88 do Conselho da Justiça Federal, fixado pela II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios<sup>264</sup>.

O próprio STF parece ter apreendido a ideia de que nada mais é incompatível com o conceito contemporâneo de jurisdição que a judicialização de litígios entre entes federados<sup>265</sup>. Em uma infinidade de situações práticas, os conflitos federativos devem ser dirimidos fora

<sup>262</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4917**. Distrito Federal. Relatora: Ministra Carmem Lúcia, 6 nov. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341691385&ext=.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2023.

<sup>263</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.916**. Distrito Federal. Relatora: Ministra Carmem Lúcia, 12 jun. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15358896888&ext=.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2023.

<sup>264</sup> CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Enunciado n. 88**. III Jornada de Direito Comercial. Brasília: CJF, 2019. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/1324>. Acesso em: 6 dez. 2022.

<sup>265</sup> RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. **Justiça multiportas e advocacia pública**. Rio de Janeiro: GZ, 2021, p. 107.

das estruturas do Poder Judiciário, até mesmo a jurisdição constitucional deve figurar como forma subsidiária de solução de conflitos.

Os ministros da Suprema Corte parecem superar o padrão de julgadores prolatores de decisões heterônomas e passam a exercer o papel dinâmico de incentivadores permanentes do consenso e participantes ativos na busca pela autocomposição das partes<sup>266</sup>. Assim, a Corte Constitucional não se coloca mais como um intérprete exclusivo, exerce um papel de indutor, gestor de muitos agentes que integram o processo<sup>267</sup>.

Nesse contexto, o STF, órgão de cúpula do Poder Judiciário, instituiu o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), por meio da Resolução nº 697/2020<sup>268</sup>, sendo este mais um integrante do sistema multiportas, destinado a consolidar a prática permanente de incentivo aos mecanismos consensuais no âmbito da corte. A criação do referido órgão, foi motivada pela identificação do grande potencial para realização de acordos nos processos de competência originária e recursal que tramitam no STF.

A Corte Suprema adequou-se à institucionalização dos meios alternativos de solução de conflitos de forma a propiciar às partes o acesso a diversas opções para o tratamento dos seus conflitos.

A atuação do CMC do STF ocorre mediante a promoção direta das sessões de mediação ou conciliação, bem como em apoio às tentativas de solução negociada promovida diretamente pelos próprios relatores. O encaminhamento dos processos pode ser feito de ofício ou a requerimento das partes. Quem pode atuar como mediadores e conciliadores, de forma voluntária e não remunerada, são ministros da ativa ou aposentados; magistrados, membros do Ministério Público e defensores Públicos aposentados; servidores do Poder Judiciário ou advogados<sup>269</sup>.

---

<sup>266</sup> FRANCO, Marcelo Veiga. **A Administração Pública como litigante habitual**: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos. Tese (Doutora em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018, p. 157. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese\\_marcelo\\_veiga\\_francol.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese_marcelo_veiga_francol.pdf). Acesso em: 30 ago. 2022.

<sup>267</sup> GOUVÊA, C. B.; DANTAS, I. Constitucionalismo democrático e seus elementos integradores para conformar uma cultura constitucional através do “diálogo democrático”: efeitos sistêmicos de transformações no contexto social. **Direito Público**, [S.l.], v. 16, 2019, p. 206. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3096>. Acesso em: 21 jun. 2023.

<sup>268</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução n. 697, de 6 de agosto de 2020**. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico n. 198, de 7 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DJE198.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2023.

<sup>269</sup> MINISTRO Dias Toffoli cria Centro de Mediação e Conciliação no STF. Portal STF, 7 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=449159&ori=1>. Acesso em 31 de maio de 2023.

Além do CMC, foi criado, por meio da Resolução nº 790/2022, o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL), que abrange demandas estruturais e litígios complexos que exigem técnicas e intervenções diferenciadas.

A Resolução nº 790/2022 criou o CESAL do STF, que seria integrado pelo: 1 - CMC, disciplinado pela Resolução nº 697/2020 do STF; 2 - Centro de Cooperação Judiciária (CCJ), disciplinado pela Resolução nº 775/2022 do STF; 3 - Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (CADEC) do STF, destinado a tratar processos voltados a reestruturar determinado estado de coisas constitucionalmente desconforme para concretização dos direitos correspondentes, técnicas especiais de efetivação processual e intervenções jurisdicionais diferenciadas<sup>270</sup>.

Contudo, antes mesmo da criação de órgãos específicos para mecanismos de autocomposição, o STF percebeu, no âmbito das suas atribuições, a necessidade de utilização da conciliação em conflitos que envolvam os entes da Federação, como nos casos práticos trazidos acima.

A esse respeito, destaca-se, ainda, o Enunciado 31 da I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, o qual se encontra demonstrado a seguir:

É recomendável a existência de uma Advocacia Pública colaborativa entre os entes da Federação e seus respectivos órgãos públicos, nos casos em que haja interesses públicos conflitantes/divergentes. Nessas hipóteses, União, Estados, Distrito Federal e Municípios poderão celebrar pacto de não propositura de demanda judicial e de solicitação de suspensão das que estiverem propostas com estes, integrando o polo passivo da demanda, para que sejam submetidos à oportunidade de diálogo produtivo e consenso sem interferência jurisdicional<sup>271</sup>.

A atribuição mais destacada do Supremo é certamente o controle direto, concentrado e abstrato da constitucionalidade de leis e atos normativos federais e estaduais, objeto frequente de estudos. As ADI e as Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) têm potencialmente maior possibilidade de pôr em conflito estados contra a União e vice-versa, e já houve uma abertura para a construção de soluções consensuais, como nas ADPF nº 984 e nº 829, na ADO nº 25 e nas ADI nºs 4916, 4917/DF, 4918/DF, 4920/DF e 5038/DF.

<sup>270</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução n. 790, de 22 de dezembro de 2022**. Brasília: Diário Oficial da União, 12 jan. 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2023.

<sup>271</sup> CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Enunciado n. 31**. I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios. Brasília: CJF, 2016. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/902>. Acesso em: 6 dez. 2022.

Diante dessa realidade, é possível indagar acerca da possibilidade de transação em ações abstratas, ou seja, se é possível a homologação de acordo surgido nos autos de uma ADI, ADO ou mesmo ADPF.

Nos casos citados acima, havia interesses transacionáveis discutidos nas ações e houve expressa ressalva de que, ao homologar o termo de acordo, o Tribunal não estaria pronunciando inconstitucionalidade de lei ou aprovando qualquer tese jurídica veiculada pelos interessados. Os acordos trataram sobre partes disponíveis das demandas submetidas à homologação judicial e simbolizaram um esforço conjunto do Judiciário e do Executivo, à luz do princípio da eficiência, a fim de implementar o estímulo ao federalismo cooperativo e a harmonia dos poderes<sup>272</sup>.

Na ADO nº 25, o plenário definiu por unanimidade que houve mora do Congresso pela não edição da Lei Complementar prevista no artigo 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e fixou um prazo de 12 (doze) meses para que houvesse a edição da lei. Foi definido que, caso o Congresso não observasse o prazo, caberia ao Tribunal de Contas da União fixar as bases de cálculo e os valores a que cada estado ou Distrito Federal teria direito, tendo em conta deliberações do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Após o julgamento do mérito da ação, houve a abertura da via conciliatória, provocada por pedido da União e dos Estados-membros.

Nos casos trazidos, não se trata de negociar constitucionalidade ou não das normas postas, o STF parece se posicionar no sentido de conduzir as partes ao diálogo para identificar os seus interesses e buscar uma solução a partir das múltiplas ferramentas para autocomposição, ao invés de simplesmente adjudicar um precedente vinculado em sede de controle de constitucionalidade.

Há espaço para acordos até em ações de controle de constitucionalidade sem que isso signifique transacionar acerca da constitucionalidade de normas. Há interesses em ações abstratas que comportam solução amigável. Porém, ainda não foi definido o que se vai fazer quando o tema central das ações, a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de leis e atos normativos, for definitivamente decidido pelo plenário. Os acordos homologados pelo STF, e trazidos como exemplos neste trabalho, não implicaram chancela a nenhuma das teses jurídicas apresentadas pelas partes.

---

<sup>272</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) n. 25**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 30 nov. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginador/pub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13385039>. Acesso em: 10 fev. 2023.

No caso de entes federados, exsurge como valor fundamental a necessidade de preservação dos vínculos existentes e o restabelecimento do diálogo com a investigação das causas mais profundas do litígio para que as partes envolvidas (União e estados) alcancem a solução efetiva do conflito<sup>273</sup>.

Assim, a Constituição Federal de 1988 reservou ao STF a atribuição de eminente tribunal da Federação com o poder de dirimir as controvérsias e com potencial para antagonizar as unidades que compõem a Federação. Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira. Para o exercício dessa atribuição, faz-se necessária a ampliação do uso de ferramentas extrajudiciais de solução de disputas.

#### 4.3 A IMPORTÂNCIA DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS

Diante de tudo o que já foi explicitado, até o presente momento, nesta pesquisa, analisa-se que é cediça a existência de certa tensão institucional reinante entre os entes federativos, sendo, então, urgente trabalhar propostas que visem distensionar a relação entre União e estados.

Perante o questionamento sobre qual instituição possui melhores condições para resolver os conflitos interfederativos, a resposta deve estar na manutenção de uma conversa produtiva entre os poderes. A busca por soluções de casos complexos, os quais demandam respostas institucionais elaboradas, precisa ser estabelecida de modo dialógico, como uma conversa contínua entre as partes envolvidas<sup>274</sup>. Desse modo, os conflitos podem ser vistos como instrumentos catalizadores de um diálogo entre os entes sobre a melhor forma de solucioná-los.

Nesse sentido, ganham relevo as teorias do diálogo institucional, que têm sido desenvolvidas para descrever a natureza das interações entre tribunais e os ramos políticos do governo, principalmente no que diz respeito a decisões constitucionais<sup>275</sup>. Há muitas críticas acerca do papel dos juízes na tomada de decisões constitucionais, e, em razão disso, tem-se

---

<sup>273</sup> RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. **Justiça multiportas e advocacia pública**. Rio de Janeiro: GZ, 2021, p. 108.

<sup>274</sup> CLÉVE, Clemerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Menezes. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n 3, p. 183-206, set./dez. 2015, p. 184.

<sup>275</sup> BATEUP, Cristine. The dialogic promise: assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue, 71 *Book. L. Rev.*, [S.l.], 2006, p. 1109. Disponível em: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/blr/vol71/iss3/1>. Acesso em: 5 out. 2022.

iniciado um profícuo debate sobre as teorias que rediscutem a supremacia judicial e que propõem novas possíveis relações a serem estabelecidas entre as cortes e parlamentos na construção coordenada dos significados constitucionais<sup>276</sup>.

Ao contrário das teorias da interpretação, que discutem quais critérios interpretativos devem ser usados pelos juízes em casos constitucionais, as teorias do diálogo concentram-se no processo por meio do qual as decisões sobre o significado constitucional são feitas, sugerindo que isso envolve a elaboração compartilhada entre o Judiciário e outros atores.

Tais teorias aperfeiçoam o processo democrático de “decidir”, na medida em que se apresentam como uma forma de aliar autoridade judiciária com democracia. As decisões judiciais não precisam ser finais, mas se concentram em privilegiar a contribuição que outros atores podem dar no alcance das melhores respostas sobre as questões constitucionais<sup>277</sup>.

Os diálogos institucionais devem ser compreendidos como uma técnica capaz de produzir “decisões” mais duradouras; eles permitem que os juízes se afastem de decidir casos de forma conclusiva, a fim de aumentar o espaço disponível para a deliberação e escolha. Desta feita, incrementa-se o diálogo constitucional e extrapola-se a contraposição simplista entre vencedor e vencido em uma demanda. Ao estimular o debate e a deliberação dos poderes políticos, amplia-se o espaço disponível para a concretização de resoluções democráticas para questões constitucionais<sup>278</sup>.

Há um potencial muito maior, e muitas vezes inexplorado, em tais diálogos. Para os críticos da teoria dos diálogos, apenas o diálogo como deliberação seria capaz de conferir legitimidade às decisões, pois seria estabelecido com o propósito de alcançar o consenso, decidir qual seria a melhor opção a ser tomada e exigir o cumprimento e diversas outras exigências, tais como a existência de um processo racional de persuasão e uma troca de argumentos a serem considerados pelos participantes do debate. O diálogo como conversa não atingiria os objetivos, pois seria apenas uma troca de ideias sem compromisso<sup>279</sup>.

A teoria dos diálogos institucionais atravessou os muros das universidades e passou a ser efetivamente utilizada em decisões de cortes constitucionais. No Canadá, os diálogos

---

<sup>276</sup> LEITE, Glauco Salomão. **Juristocracia e constitucionalismo democrático**: do ativismo judicial ao diálogo constitucional. 2. ed., rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2021, p. 224.

<sup>277</sup> BATEUP, Cristine. The dialogic promise: assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue, **71 Book. L. Rev.**, [S.l.], 2006, p. 1122. Disponível em: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/blr/vol71/iss3/1>. Acesso em: 5 out. 2022.

<sup>278</sup> BATEUP, Cristine. The dialogic promise: assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue, **71 Book. L. Rev.**, [S.l.], 2006, p. 1131. Disponível em: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/blr/vol71/iss3/1>. Acesso em: 5 out. 2022.

<sup>279</sup> HACHEM, Daniel Wunder; PETHECHUST, Eloi. A superação das decisões do STF pelo Congresso Nacional via emendas constitucionais: diálogo forçado ou monólogos sobrepostos?. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 8, p. 209-236, 2021. p. 231.

fazem parte da prática contínua da atuação da corte constitucional e se transformaram em um instrumental recorrente na interação entre os poderes<sup>280</sup>. Os norte-americanos têm uma longa prática de interações institucionais acerca da interpretação e aplicação da Constituição<sup>281</sup>.

Existem várias teorias nesse sentido que podem ser divididas em pelo menos 3 (três) tipos. Primeiro, apresentam-se aquelas que fazem uma avaliação positiva dos contextos institucionais em que cada um dos ramos do Poder opera e desenvolve propostas normativas a partir desse delineamento.

De outra banda, há teorias que reconhecem que as decisões judiciais não precisam ter a última palavra e propõem uma forma de diálogo. E, por fim, existem teorias que enfatizam as condições ideais de como um diálogo deveria ocorrer<sup>282</sup>.

Dentre todas essas teorias, importa destacar para os fins deste trabalho as teorias estruturais mais diretas do diálogo, pois são baseadas na construção coordenada da Constituição. A construção coordenada é a concepção mais antiga de interpretação constitucional como um empreendimento compartilhado entre os Tribunais e os ramos políticos do governo. Quanto mais vozes concorrentes envolvidas, mais provável será a construção de respostas duráveis e amplamente aceitas sobre a constitucionalidade. Se as partes discutem ativamente seus pontos de vista e apreendem com as perspectivas do outro, alcança-se estabilidade e, assim, respostas parecem mais viáveis. Conceber o Judiciário como um simples acréscimo de outra voz competitiva ao diálogo constitucional não parece ser significativo à elaboração compartilhada de significado constitucional<sup>283</sup>.

A doutrina dos diálogos constitucionais desnuda o centralismo judicial, afasta a noção convencional de que uma Corte, por mais prestígio e credibilidade social que venha a ter, deve ser considerada a fonte exclusiva do direito constitucional. Está aí a importância de uma nova rota epistêmica que permita explorar as contínuas comunicações entre as Cortes, sociedade e entre as próprias partes<sup>284</sup>. É pela prudência e autocontenção que os diálogos são deflagrados.

---

<sup>280</sup> CLÉVE, Clemerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Menezes. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 183-206, set./dez., 2015, p. 194.

<sup>281</sup> BRANDÃO, Rodrigo. Mecanismos de diálogos constitucionais nos EUA e no Brasil. In: SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton (Org.). **Jurisdição constitucional e política**. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 360.

<sup>282</sup> CLÉVE, Clemerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Menezes. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 183-206, set./dez., 2015, p. 198.

<sup>283</sup> BATEUP, Cristine. The dialogic promise: assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue, **71 Book. L. Rev.**, [S.l.], 2006, p. 1137. Disponível em: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/blr/vol71/iss3/1>. Acesso em: 5 out. 2022.

<sup>284</sup> LEITE, Glauco Salomão. **Justicocracia e constitucionalismo democrático: do ativismo judicial ao diálogo constitucional**. 2. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 233.

De fato, em uma sociedade plural e complexa, a interpretação constitucional não pode ficar enclausurada no Poder Judiciário, de sorte que os demais atores devem apresentar credenciais que os legitimam a participar da concretização constitucional<sup>285</sup>.

No Brasil, o amadurecimento do Estado Democrático de Direito pode conduzir ao entendimento de que a estrutura da decisão judicial demanda não só que as partes defendam os seus casos com argumentações em busca de respostas definitivas, mas que o consenso possa aparecer no Judiciário<sup>286</sup>.

O tratamento dos conflitos interfederativos reclama por um rito diferenciado por meio do qual se possa aliar a facilitação do diálogo institucional entre os poderes, com a abertura de diálogo entre o juiz, as partes, os representantes dos demais poderes e sociedade, com o reconhecimento de tendência às soluções consensuais, construídas e executadas de comum acordo entre os poderes.

É necessária a construção de um novo espaço de diálogo entre os diversos Poderes e os seus diferentes níveis, a fim de obter a concretização da missão constitucional.

#### 4.4 POSSIBILIDADE E NECESSIDADE DE FOMENTO DE RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS COOPERATIVAS POR MEIO DAS CÂMARAS DE NEGOCIAÇÃO E CONCILIAÇÃO NO ÂMBITO DOS ESTADOS FEDERATIVOS

Apesar de o federalismo ser um tema cada vez mais estudado, o fato é que um dos aspectos que precisa ser discutido é sobre qual a forma mais adequada de solucionar os conflitos federativos.

O comportamento altamente litigioso praticado pelos entes federativos não se mostra condizente com a ideia de Administração Pública consensual e de um federalismo de cooperação, ambos valores reconhecidos pelo ordenamento jurídico, pilares do Estado Democrático de Direito.

A consolidação de uma prática que perpetua a litigância entre União, estados e municípios no Brasil acarreta consequências nefastas não apenas no congestionamento do STF, mas também na criação de obstáculos ao desenvolvimento pleno da própria nação.

O STF não se torna capaz de responder de forma satisfatória a todas as demandas. O que se observa é a inefetividade crônica e inaptidão em oferecer mecanismos de tratamento

---

<sup>285</sup> LEITE, Glauco Salomão. **Justicocracia e constitucionalismo democrático: do ativismo judicial ao diálogo constitucional**. 2. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 249.

<sup>286</sup> CLÉVE, Clemerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Menezes. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 183-206, set./dez., 2015, p. 203.

apropriado a todos os conflitos. Esse tipo de judicialização excessiva, ao invés de produzir uma solução adequada, célere e efetiva dos conflitos interfederativos, evidencia a necessidade de aprimoramento da interlocução institucional entre todos os entes. Dessa forma, é incompatível com o Estado Democrático de Direito que União e estados, e os estados entre si, adotem essa postura de enfrentamento constante, o que concorre para a manutenção e agravamento da crise do Poder Judiciário.

A judicialização excessiva dos conflitos interfederativos revela uma intenção (ainda que não consciente ou dirigida) de transferir a responsabilidade pela resolução dos seus conflitos ao Poder Judiciário. Em muitos casos, a motivação imediata para recorrer a um processo judicial pode ser apenas uma questão de hábito. É necessário desenvolver procedimentos que possam ser utilizados pelas partes de modo satisfatório e menos oneroso<sup>287</sup>.

É urgente a alteração desse padrão de lidar com os conflitos federativos. Cabe aos entes federativos o papel de manejar uma série de mecanismos e técnicas que sejam aptos a prevenir a judicialização desnecessária.

Uso patológico é também reflexo de uma cultura jurídica voltada ao litígio, sendo urgente a reavaliação da postura dos entes em relação aos conflitos interfederativos. A jurisdição constitucional representa um ganho absolutamente relevante, mas ela é apenas uma das “portas” disponíveis no ordenamento.

Um dos desafios para a autocomposição é o tratamento dos conflitos interfederativos a partir de um esforço das próprias partes envolvidas no conflito. É possível que os próprios entes possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.

Com efeito, cabe aos estados a tarefa de garantir a coexistência de diversos órgãos em um sistema pluriprocessual para multiplicar formas e táticas de abordagem de controvérsias e realizar a distribuição de justiça e aplicação das normas jurídicas nas disputas, asseguradas a acessibilidade, a eficiência e a adequação<sup>288</sup>. Nesse sentido, as câmaras de conciliação e negociação, no âmbito dos estados, despontam como um local apropriado para tratamento dos conflitos entre União e Estados-membros.

---

<sup>287</sup> URY, William *et al.* **Resolução de conflitos**. Lisboa: Actual, 2009, p. 71.

<sup>288</sup> JESUS, Thiago Vasconcelos. A Advocacia Pública compositiva e os direitos fundamentais. **Revista Eletrônica ANAPE**, p. 10-34, 2021, p. 13. Disponível em: <https://anape.org.br/images/uploads/2021/12/Revista-Eletr%C3%B4nica-ANAPE-2021-Advocacia-P%C3%ABblica-Direitos-Fundamentais-e-Pol%C3%ADticas-P%C3%ABlicas.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2022.

A situação dos municípios é bem diversa, cuja análise foge aos propósitos deste trabalho, que se concentra apenas na análise da possibilidade de auxílio das câmaras de conciliação dos estados nos conflitos federativos. A maioria dos municípios brasileiros sequer possui procuradoria pública instituída e organizada por lei, o que dificulta o aperfeiçoamento dos métodos adequados de tratamento dos conflitos que envolvem o município<sup>289</sup>.

Assim, integrante do sistema multiportas, as câmaras administrativas de tratamento adequado dos conflitos que envolvem a Administração refletem um fortalecimento da prática jurídica focada na consensualidade, contribuindo para o aperfeiçoamento da Administração da Justiça.

A partir da investigação dos sites das Procuradorias de Estado de todo o país, pode-se perceber um esforço efetivo para criação e aparelhamento de tais câmaras em todos os estados da Federação. Há inclusive uma mobilização da Advocacia Pública, o que se verifica com a criação de um Fórum Nacional de Coordenadores das Câmaras de Conciliação. O objetivo do órgão técnico é auxiliar o Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal nas matérias referentes à resolução de conflitos por meio de conciliação e mediação<sup>290</sup>.

A instituição de um órgão nacional é desejável, na medida em que pode promover a interação entre os entes com o objetivo de compartilhar experiências e resultados, desenvolvendo o caminho que poderá resultar, por exemplo, no estabelecimento de protocolos entre os Estados-membros, a fim de estabelecer diretrizes de atuação, padronização de algumas medidas e ações conjuntas para qualificar a atuação<sup>291</sup>.

Parece relevante, para os fins deste trabalho, entender a dinâmica de instituição (criação) e desenvolvimento da aplicação da consensualidade nas câmaras administrativas dos estados do país. Após pesquisa realizada nos *websites* das procuradorias dos estados da Federação, concluiu-se que a criação de câmaras de prevenção e resolução de conflitos não ocorreu de forma homogênea. Dentro da sua competência, possibilidades orçamentárias e administrativas, cada ente federativo estabeleceu desenhos normativos distintos quanto à

---

<sup>289</sup> FRANCO, Marcelo Veiga. **A Administração Pública como litigante habitual**: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos. Tese (Doutora em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018, p. 334. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese\\_marcelo\\_veiga\\_franco1.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese_marcelo_veiga_franco1.pdf). Acesso em: 30 ago. 2022.

<sup>290</sup> CONPEG cria fórum de coordenadores das Câmaras de conciliação. **Conpeg**, Brasília, 1 set. 2021. Disponível em: <https://conpeg.org.br/index.php/2022/09/01/conpeg-cria-forum-de-coordenadores-das-camaras-de-conciliacao/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

<sup>291</sup> FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. **Terminação consensual de litígios judiciais envolvendo o poder público estadual como política pública entre os anos de 2015 até 2019**. 2020. Tese (Doutora em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2020, p. 297. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15193/1/61700022.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2022.

composição e procedimentos, e alguns realmente sequer chegaram a editar atos normativos de criação das suas respectivas câmaras<sup>292</sup>.

A primeira Câmara da Advocacia Pública Estadual foi criada no âmbito da Procuradoria-Geral do estado do Rio Grande do Sul (PGE/RS), por meio da Lei Estadual nº 14.794, de 17 de dezembro de 2015, modificada pela Lei Estadual nº 15.246, de 2 de janeiro de 2019. O Procuradoria-Geral do Estado atua como órgão de coordenação central, existe um centro de conciliação e mediação, vinculado ao Gabinete do Procurador-Geral do Estado, Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos e a atuação direta pelos Procuradores do Estado na prevenção e solução de controvérsias administrativas e judiciais, conforme regulamento<sup>293</sup>.

Em âmbito nacional, foi encontrado o destaque da Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Procuradoria-Geral do Estado (CAMPGE) do Pará, criada pela Lei Complementar nº 121, de 2019, e regulamentada pela Portaria nº 512/2019. O *website* da PGE/PA promove a divulgação de números por meio de uma ferramenta denominada “acordômetro”, o que é repercutido na imprensa. Nesse sentido, houve um ato simbólico de assinatura do acordo de número 7 (sete) mil. No espaço da Câmara, realiza-se atendimento direto ao cidadão com o fornecimento de informações específicas sobre ações no âmbito estadual<sup>294</sup>.

Apesar da importância do estado de São Paulo no cenário nacional, como o estado mais populoso e possuidor de maior nível de crescimento econômico, a sua Procuradoria ainda não instalou regularmente uma câmara de conciliação para resolução de conflitos no âmbito administrativo<sup>295</sup>.

Na Região Nordeste, os estados de Sergipe e Rio Grande do Norte ainda não possuem câmaras de conciliação em funcionamento. O estado da Bahia já promoveu a sua criação, mas sem regulamentação ainda. A existência de câmara está presente no organograma da

---

<sup>292</sup> FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. **Terminação consensual de litígios judiciais envolvendo o poder público estadual como política pública entre os anos de 2015 até 2019**. 2020. Tese (Doutorado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2020, p. 226. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15193/1/61700022.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2022.

<sup>293</sup> FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. **Terminação consensual de litígios judiciais envolvendo o poder público estadual como política pública entre os anos de 2015 até 2019**. 2020. Tese (Doutorado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2020, p. 249. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15193/1/61700022.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2022.

<sup>294</sup> BRILHANTE, Bárbara. Estado celebra alcance de 7 mil acordos por meio da Câmara de Conciliação da PGE. **Agência Pará**, nov. 2022. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/39199/estado-celebra-alcance-de-7-mil-a-cordos-por-meio-da-camara-de-conciliacao-da-pge>. Acesso em: 30 nov. 2022.

<sup>295</sup> PGE-SP. **Organograma**. Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, [s.d.]. Disponível em: <http://www.portal.pge.sp.gov.br/institucional/organograma/>. Acesso em: 6 jan. 2023.

Procuradoria da Bahia<sup>296</sup>, o que veio a ocorrer com a Lei Complementar estadual nº 43, mas ainda não foi regulamentada.

Em Pernambuco, encontra-se em funcionamento, desde janeiro de 2020, a Câmara de Negociação, Conciliação e Mediação (CNCM), criada pela Lei Complementar nº 417/2019 e regulamentada pelo Decreto nº 48.505/2020. A lei estabelece os objetivos, a composição, competência e os princípios informadores da referida Câmara e conceitua a negociação, a conciliação e a mediação. O referido decreto cuida da tramitação dos procedimentos, dispendo sobre a solicitação de conflito à CNCM, juízo de admissibilidade, realização de sessões, comunicação dos atos realizados e a homologação do termo de autocomposição<sup>297</sup>.

No estado de Alagoas, a Lei Complementar nº 47/2018 criou a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (CPRAC), que possui como objetivo central a agilização e efetividade dos procedimentos de prevenção e solução de controvérsias administrativas ou judiciais que envolvam a Administração Pública Estadual direta e indireta e que atuará de ofício ou mediante provocação<sup>298</sup>. Há também uma preocupação em disponibilizar legislação e um modelo de requerimento à Câmara com campos para endereçamento e breve relato do conflito, a fim de facilitar o acesso ao público<sup>299</sup>.

No estado do Piauí, coube à Lei Complementar nº 254, de 14 de janeiro de 2021, a criação da Câmara de Prevenção e Resolução de Conflitos Administrativos no âmbito da PGE, regulamentada pelo Decreto nº 19.980, de 14 de setembro de 2021, que traz como competências dirimir conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública, controvérsias entre particular e pessoa jurídica de direito, além de expressamente constar como atribuição realizar interlocuções com órgãos da Administração Pública, bem como com os órgãos do Poder Judiciário e das funções essenciais à Justiça, pertencentes a qualquer

<sup>296</sup> ESTADO DA BAHIA. **Organograma**. Procuradoria Geral do Estado da Bahia, 2021. Disponível em: <https://www.pge.ba.gov.br/institucional/organograma/>. Acesso em: 13 dez. 2022.

<sup>297</sup> PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. **Decreto n. 48.505, de 6 de janeiro de 2020**. Recife: Diário Oficial do Estado, 7 jan. 2020. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=6&numero=48505&complemento=0&ano=2020&tipo=&url=#:~:text=Regulamenta%20a%20Lei%20Complementar%20n%C2%BA,de%20litigiosidade%20administrativa%20e%20judicial>. Acesso em: 13 dez. 2022.

<sup>298</sup> JESUS, Thiago Vasconcelos. A Advocacia Pública compositiva e os direitos fundamentais. **Revista Eletrônica ANAPE**, p. 10-34, 2021, p. 19. Disponível em: <https://anape.org.br/images/uploads/2021/12/Revista-Eletr%C3%B4nica-ANAPE-2021-Advocacia-P%C3%BAblica-Direitos-Fundamentais-e-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2022.

<sup>299</sup> JESUS, Thiago Vasconcelos. A Advocacia Pública compositiva e os direitos fundamentais. **Revista Eletrônica ANAPE**, p. 10-34, 2021, p. 20. Disponível em: <https://anape.org.br/images/uploads/2021/12/Revista-Eletr%C3%B4nica-ANAPE-2021-Advocacia-P%C3%BAblica-Direitos-Fundamentais-e-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2022.

esfera da Federação<sup>300</sup>. Verificou-se, por outro lado, a ausência de disponibilização dos dados para contato direto com a Câmara no *site* da Procuradoria Geral do Piauí, bem como a ausência de publicidade de acordos realizados.

Instalada em março de 2022, a Câmara de Prevenção e Resolução de Conflitos da Procuradoria Geral do Ceará foi instituída para estimular a realização de acordos extrajudiciais e judiciais com um canal de atendimento telefônico e ainda por e-mail. A regulamentação foi realizada pelo Decreto Estadual nº 33.329, de 4 de novembro de 2019, e pelo Decreto nº 34.563, de 21 de fevereiro de 2022<sup>301</sup>. O estado do Ceará também se fez presente na primeira reunião do Fórum Nacional das Câmaras de Conciliação das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal (FONACASC), com o intuito de trocar experiências e aprendizados sobre a autocomposição na Administração Pública<sup>302</sup>.

Apesar da constatação de que alguns estados ainda não criaram as suas câmaras, há um avanço gradual, e experiências autocompositivas sendo construídas, com o empenho da Advocacia Pública Estadual, com a criação de fórum nacional para discutir o tema.

Na verdade, é justamente uma postura preventiva, propositiva e consensual que permite a prática de uma Advocacia Pública condizente com as normas constitucionais, colaborativa com o sistema jurídico-processual, coerente com o modelo de respeito aos precedentes judiciais, realizadora dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos e protetora da higidez do orçamento público.

Em que pese a edição de diversas normas em caráter nacional para estruturação das câmaras ainda não apresentaram todas as suas potencialidades, a pesquisa não revelou uma contribuição destacada no campo dos conflitos federativos. Não se pode olvidar de que a simples normatização e funcionamento de órgãos não é suficiente para consolidar uma cultura não adversarial.

---

<sup>300</sup> RONDÔNIA. Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. **Lei Complementar n. 254, de 14 de janeiro de 2002**. Disponível em: <https://sapl.al.ro.leg.br/norma/387>. Acesso em: 13 dez. 2022.

<sup>301</sup> CÂMARA de Prevenção e Resolução de Conflitos (CPRAC). PGE-CE, [s.d.]. Disponível em: <https://www.pge.ce.gov.br/camara-de-prevencao-e-resolucao-de-conflitos-cprac/>. Acesso em: 13 dez. 2022.

<sup>302</sup> BONFIM, Cristiane. PGE-CE participa de eventos que debateram sobre conciliação e autocomposição no RJ. **PGE-CE**, 25 out. 2022. Disponível em: <https://www.pge.ce.gov.br/2022/10/25/pge-ce-participa-de-eventos-que-debateram-sobre-conciliacao-e-autocomposicao-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 13 dez. 2022.

#### 4.5 A TÉCNICA ADEQUADA: A NEGOCIAÇÃO DIRETA, FOCADA NOS INTERESSES, E NÃO NAS POSIÇÕES

No tocante ao procedimento e à técnica a ser adotada, foi constatada a existência de estudos que identificam a possibilidade de utilização das técnicas de Harvard nas câmaras de negociação, mediação e conciliação dos Estados<sup>303</sup>.

A chamada abordagem Harvard é fruto de muitas pesquisas do *Program on Negotiations* (PON), da Universidade de Harvard, que enxerga na negociação uma possibilidade de soluções com ganhos mútuos, com a superação do atributo “ganho-perda”. A partir de estudos e pesquisas, foram lançados conceitos fundamentais para o desenvolvimento do campo de resolução de disputas. Nos cursos coordenados pela Universidade, são ensinados 7 (sete) conceitos – comunicação, relacionamento, interesses, opções, legitimidade, alternativa, compromisso – que caracterizam a técnica. A percepção desses conceitos conduz à construção de uma negociação eficaz<sup>304</sup>.

É relevante compreender melhor a linha de pensamento que propõe o enfoque em interesses, ao invés de posições, e a teoria da negociação baseada em princípios. Outro termo da negociação baseada nos interesses é a negociação cooperativa ou colaborativa<sup>305</sup>, assim chamada por considerar o conflito como um problema comum a ser resolvido pelas partes a partir de soluções criativas e inovadoras. Os interesses são necessidades, desejos, preocupações e estão subjacentes às posições assumidas.

É óbvio que nem todas as negociações se centram na conciliação de interesses. Algumas incidem na determinação de quem tem razão e outras incidem sobre a determinação do poder<sup>306</sup>. Aceitar uma norma reconhecida como legítima e justa, para determinar quem tem razão, é a essência de um julgamento, em que os litigantes apresentam provas e argumentos a um terceiro neutro com poderes para proferir uma decisão vinculativa. A outra forma de resolver um conflito baseia-se no poder, e é visualizada, por exemplo, na capacidade de coagir alguém a fazer algo que, voluntariamente, não o faria. Exercer o poder significa, normalmente, impor custos à outra parte ou ameaçar a fazê-lo<sup>307</sup>. Os procedimentos baseados

---

<sup>303</sup> JESUS, Thiago Vasconcelos. A Advocacia Pública compositiva e os direitos fundamentais. **Revista Eletrônica ANAPE**, p. 10-34, 2021, p. 25. Disponível em: <https://anape.org.br/images/uploads/2021/12/Revista-Eletr%C3%B4nica-ANAPE-2021-Advocacia-P%C3%BAblica-Direitos-Fundamentais-e-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2022.

<sup>304</sup> BURBRIDGE, R. Marc *et al.* **Gestão de negociação**: como conseguir o que se quer sem ceder o que não se deve. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 65.

<sup>305</sup> URY, William *et al.* **Resolução de conflitos**. Lisboa: Actual, 2009, p. 39.

<sup>306</sup> URY, William *et al.* **Resolução de conflitos**. Lisboa: Actual, 2009, p. 38.

<sup>307</sup> URY, William *et al.* **Resolução de conflitos**. Lisboa: Actual, 2009, p. 40.

no poder também são marcados por troca de ameaças e confrontos, em que as partes travam uma batalha para determinar qual sairá vencedora. O enfoque nos direitos ou no poder deixa, geralmente, uma das partes com sensação de derrota.

As diferentes abordagens de resolução dos conflitos – interesses, direito e poder – têm custos e benefícios distintos, dos quais se destacam os custos decorrentes dos conflitos, a satisfação com o resultado, os efeitos na relação e a recorrência dos conflitos<sup>308</sup>. Entretanto, comparativamente com a abordagem centrada nos direitos ou no poder, o enfoque nos interesses tende a produzir resultados mais satisfatórios, por tender a menor recorrência e custos mais reduzidos<sup>309</sup>.

Contudo, em determinados conflitos, os interesses são de tal modo opostos que não é possível chegar a uma composição, de forma que procedimentos judiciais, baseados nos direitos, são mais eficazes do que uma resolução através de negociações alicerçadas nos interesses<sup>310</sup>.

Reconciliar interesses não é tarefa fácil. Envolve aprofundamento por meio de processos consubstanciados em padrões de comportamento iterativos direcionados a resolver uma disputa<sup>311</sup>. Negociar é também um processo, pois deve envolver uma análise prévia e de planejamento com a exploração dos 7 (sete) elementos mencionados acima<sup>312</sup>, cuja aplicação, aliada à preparação prévia, pode conduzir ao sucesso de uma negociação.

O primeiro dos elementos é a comunicação. Um negociador hábil deve buscar conhecer quais os pontos de comunhão ou conhecimentos comuns existentes entre os envolvidos por meio da escuta ativa. Escutar ativamente é muito mais do que ouvir, e é a partir dela que é possível obter a matéria-prima do negociador: a informação. O diálogo é considerado a ferramenta por excelência quando se pretende resolver diferenças.

O segundo elemento é o relacionamento, porque toda negociação exige algum tipo de relacionamento entre os negociadores. No caso dos conflitos entre União e estados, o vínculo entre eles é permanente e indissolúvel, decorrente do pacto federativo, cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988, exigindo um maior esforço na preservação desse relacionamento, que é permanente. A recomendação é sempre separar o problema em relação às pessoas nele envolvidas e manter o foco no problema.

<sup>308</sup> URY, William *et al.* **Resolução de conflitos**. Lisboa: Actual, 2009, p. 43.

<sup>309</sup> URY, William *et al.* **Resolução de conflitos**. Lisboa: Actual, 2009, p. 47

<sup>310</sup> URY, William *et al.* **Resolução de conflitos**. Lisboa: Actual, 2009, p. 51.

<sup>311</sup> FALECK, Diego; TARTUCE, Fernanda. Introdução histórica e modelos de mediação. **Fernanda Tartuce**, [S.l.], 2022. Disponível em: <http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Introducao-historica-e-modelos-de-mediacao-Fa-leck-e-Ta-rtuce.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2023.

<sup>312</sup> BURBRIDGE, R. Marc *et al.* **Gestão de negociação**: como conseguir o que se quer sem ceder o que não se deve. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 83.

Nos moldes da teoria de negociação ensinada pelo Projeto de Negociação de Harvard, as alternativas são os caminhos que restam, caso o acordo não seja alcançado. Faz-se necessário enumerar as alternativas que restarão na eventualidade da negociação ser infrutífera.

Para a construção de uma solução negociada, a tarefa principal é descobrir os verdadeiros interesses das partes e se desvincular do que se convencionou chamar de barganha posicional. Quando se age instintivamente, há uma tendência de se restringir ao alvo imediato da demanda. No caso de estados e municípios, há que se buscar a acomodação dos interesses comuns, e não se concentrar apenas no que está disponível aos olhos. Logo, descobrir o porquê você está negociando com o outro é uma resposta vital, para que se possa construir toda a estratégia de procedimentos em comum<sup>313</sup>.

Um dos importantes elementos objetivos a ser destacado são os padrões de legitimidade, critérios que auxiliam a estabelecer a justiça ou correção de determinada solução para certas situações. No caso dos conflitos entre os entes federados, o texto constitucional e a jurisprudência já produzida pelo STF auxiliam na construção de acertos. É até natural que, caso a União ou os estados se sintam injustiçados com o resultado de uma negociação, eles possam não cumprir ou vir a romper o acordo. O uso de critérios, pois, ajuda a aceitar facilmente o resultado final.

Os dois últimos elementos de uma negociação são as opções e o compromisso. Criar opções é basicamente pensar de forma abstrata, em diversas propostas e escolhas que possam ser adotadas para o acordo final. Diferente das alternativas, que são os vários caminhos válidos em caso de não realização do acordo, as opções são os vários caminhos que se pode trilhar para chegar ao acordo.

Quanto mais tempo e energia forem investidos nesse processo criativo definido como “opções”, maior a chance de surgimento de propostas que possam verdadeiramente implicar ganhos mútuos<sup>314</sup>. O compromisso, por sua vez, é o fechamento que deve conter de forma detalhada todo o resumo da negociação, a fim de que tudo o que foi acertado seja confirmado, sem margem para exigências e condições posteriores. Acordos genéricos e ambíguos devem ser rechaçados.

Portanto, todos os elementos de uma negociação devem ser conhecidos e manejados entre as partes envolvidas. Um bom acordo é aquele que preenche as expectativas, consegue

---

<sup>313</sup> BURBRIDGE, R. Marc *et al.* **Gestão de negociação**: como conseguir o que se quer sem ceder o que não se deve. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 72.

<sup>314</sup> BURBRIDGE, R. Marc *et al.* **Gestão de negociação**: como conseguir o que se quer sem ceder o que não se deve. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 76.

manter o relacionamento entre as partes e possui condições necessárias para ser implementado<sup>315</sup>.

A teoria de Harvard trata de negociações que objetivam reconciliar interesses, também denominadas “negociação com princípios (*principled negotiations*)”, “negociação baseada em interesses” (*interested-based negotiation*), ou “negociação solução de problemas” (*problem-solving negotiation*). Um importante binômio abordado no desenvolvimento da teoria é o que envolve interesses e posições. Para cada interesse, existem diversas posições possíveis que podem ser satisfeitas. Muito frequentemente, as partes adotam posições óbvias. É preciso atravessar a barreira inicial da posição preliminar rumo aos interesses até alcançar uma solução que vai ao encontro dos interesses de ambos os envolvidos<sup>316</sup>.

As técnicas autocompositivas vêm sendo implementadas no Serviço Público e resultam de um conjunto de ações de capacitação direcionado à disseminação da teoria e das práticas atinentes aos instrumentos de pacificação social. Nesse sentido, a escola da AGU lançou uma publicação com a finalidade de detalhar e sistematizar o processo de negociação, nela constam características objetivas de uma negociação (interesses, opções legitimidade e alternativas) e os aspectos subjetivos<sup>317</sup>. Certamente, a iniciativa representa um passo na profissionalização dos servidores para a negociação.

Há que se fomentar, dessa maneira, o preparo técnico e jurídico de servidores com uma possibilidade de dedicação maior às atividades relacionadas, com incentivo à flexibilidade e abertura de alternativas de negociação possíveis<sup>318</sup>. Verifica-se, em regra, a ausência de um terceiro imparcial nas câmaras administrativas de resolução de conflitos da Administração Pública.

Nesse cenário, a negociação direta, conhecida como *collaborative law*, destaca-se como método a ser adotado. Ela representa, do ponto de vista estrutural, uma “mediação sem mediador” e funciona, basicamente, com a presença de advogados e mandantes de parte a parte com o objetivo de negociar e obter a autocomposição. Seriam distintas da conciliação e da mediação, em que há a intervenção e auxílio de um terceiro para a construção de uma

<sup>315</sup> BURBRIDGE, R. Marc *et al.* **Gestão de negociação**: como conseguir o que se quer sem ceder o que não se deve. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 79.

<sup>316</sup> FALECK, Diego; TARTUCE, Fernanda. Introdução histórica e modelos de mediação. **Fernanda Tartuce**, [S.l.], 2022. Disponível em: <http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Introducao-historica-e-modelos-de-mediacao-Fa-leck-e-Ta-rtuce.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2023.

<sup>317</sup> AGU. **Manual de negociação baseado na teoria de Harvard**. Brasília: EAGU, 2017. Disponível em: [https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/escola-da-agu-1/avaliacao-editorial/ebook\\_\\_\\_\\_manual\\_de\\_negociacao\\_baseado\\_na\\_teorias\\_de\\_harvard.pdf](https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/escola-da-agu-1/avaliacao-editorial/ebook____manual_de_negociacao_baseado_na_teorias_de_harvard.pdf). Acesso em: 16 dez. 2022.

<sup>318</sup> AGU. **Manual de negociação baseado na teoria de Harvard**. Brasília: EAGU, 2017. Disponível em: [https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/escola-da-agu-1/avaliacao-editorial/ebook\\_\\_\\_\\_manual\\_de\\_negociacao\\_baseado\\_na\\_teorias\\_de\\_harvard.pdf](https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/escola-da-agu-1/avaliacao-editorial/ebook____manual_de_negociacao_baseado_na_teorias_de_harvard.pdf). Acesso em: 16 dez. 2022.

solução. Neste tipo de negociação, permite-se a interação direta, há o reforço e empoderamento dos indivíduos. Os advogados teriam apenas a função de negociadores. Em caso de não obtenção de acordo, e com a judicialização instaurada, os advogados que participaram das tratativas não poderiam atuar em um processo judicial<sup>319</sup>.

A negociação direta pode ser também um meio autônomo de resolução de conflitos e desponta como promissor no campo de estudo na área dos métodos adequados. A atuação dos advogados é *sui generis*, porque não são neutros nem totalmente parciais. Eles agem como condutores do procedimento de autocomposição, com um papel construtivo e colaborativo. A *collaborative law* tem sido usada em questões de direito societário, direito de família, sucessões, relações trabalhistas e empresarial<sup>320</sup>.

As vantagens da negociação direta são evidentes: desnecessidade de pagar um terceiro (mediador ou conciliador); interação direta das partes e seus advogados; informalidade e flexibilidade; além do destaque para a necessidade de cooperação. Todas essas vantagens se adequam com o procedimento realizado nas câmaras no caso de conflitos federativos.

A Advocacia Pública, função essencial à justiça, é composta por integrantes cientes da necessidade de cumprimento das normas constitucionais e da viabilização de políticas públicas, os quais seriam condutores desse procedimento de negociação, esclarecendo todas as possibilidades estabelecidas no ordenamento para os entes federados.

A visão global das questões administrativas, na perspectiva consultiva e contenciosa<sup>321</sup>, aumenta a chance de sucesso nas tratativas em interação direta, com o protagonismo da União e dos estados no processo de construção de uma solução. Com toda essa bagagem teórica e prática, não se mostra produtivo o simples encaminhamento direto e imediato dos conflitos federativos ao Judiciário, reproduzindo um comportamento litigioso desenfreado.

Observa-se, assim, o manejo de várias técnicas de resolução de controvérsias que possam levar ao resultado consensual, sobretudo se forem protagonizadas pelas partes. As técnicas debatidas acima podem ser manejadas largamente pelos membros da Advocacia

---

<sup>319</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da; CABRAL, Antônio do Passo. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (*collaborative law*): mediação sem mediador. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 259, p. 471-489, set., 2016.

<sup>320</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da; CABRAL, Antônio do Passo. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (*collaborative law*): mediação sem mediador. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 259, p. 471-489, set., 2016.

<sup>321</sup> FRANCO, Marcelo Veiga. **A Administração Pública como litigante habitual: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos**. Tese (Doutora do em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018, p. 343. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese\\_\\_\\_\\_marcelo\\_veiga\\_franco1.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese____marcelo_veiga_franco1.pdf). Acesso em: 30 ago. 2022.

Pública Federal e Estaduais nas câmaras administrativas de resolução de conflitos, tendo em vista a construção de soluções efetivas para os conflitos federativos.

#### 4.6 DA TRADIÇÃO À CONTEMPORANEIDADE EM RELAÇÃO AOS CONFLITOS FEDERATIVOS

Resta a análise de mudança de perspectiva no tratamento dos conflitos federativos no Brasil. Destacou-se anteriormente que a concepção de um sistema multiportas pressupõe a ideia de redimensionar o papel do Poder Judiciário, que deixa de ser um centro único de resolução de controvérsias na sociedade atual. Reconhece-se que existem outros *locus* adequados e integrados para tratamento de conflitos.

Outros órgãos se destacam e podem contribuir para o exercício da função de resolução de conflitos com maior eficiência, agilidade e *expertise*. Fora do processo adversarial, há mais espaço para a construção de soluções criativas com evidentes ganhos mútuos. Demonstrou-se que o próprio STF atuou, incentivando a autocomposição em diversos processos da sua competência, com o encerramento de ações constitucionais, sem a necessidade de julgamento nos moldes tradicionais. Não há qualquer incompatibilidade no uso de métodos consensuais no exercício da jurisdição constitucional.

Avança-se, então, no fomento de outros órgãos. Surge, assim, lugar para as câmaras de conciliação dos estados, sobretudo, quando se está diante de matérias complexas, que envolvem conhecimentos especializados.

Demonstrou-se a dinâmica de instituição e desenvolvimento de tais câmaras administrativas nos mais diversos estados do país. Isto posto, o objetivo deste trabalho é demonstrar que há espaço para autocomposição entre União, Estados-membros e Distrito Federal, e entre os próprios Estados-membros, dentro de câmaras administrativas, de forma que é possível compatibilizar os princípios da resolução consensual dos conflitos também no campo dos conflitos federativos.

Nas câmaras, visualiza-se o grande potencial para avaliar quem poderia participar da negociação, fomentando estruturas para comunicação entre as partes, cuidando para desenvolver avaliações neutras de terceiros que melhor indicassem os interesses de cada um dos entes.

A Constituição Federal de 1988 representou um marco importante na redefinição do pacto federativo brasileiro por trazer uma série de regras acerca da repartição de competências administrativas e legislativas entre os entes. Duas características são particularmente

relevantes para a definição do padrão de relações intergovernamentais no país: a descentralização de competências e um rol significativo de competências compartilhadas entre as esferas de governo<sup>322</sup>.

No arranjo constitucional, há forte descentralização de competências e recursos. Por outro lado, há previsão de compartilhamento de competências de uma série de políticas públicas, sem especificação de como seria coordenada a sua implementação, formulação e avaliação. A estrutura do sistema de políticas públicas aprofunda a cooperação no federalismo brasileiro, envolvendo as 3 (três) esferas de governo na promoção tanto da saúde, assistência social e educação<sup>323</sup>.

Os artigos 23 e 24 da Constituição Federal de 1988 preveem, respectivamente, um rol de competências comuns – nas quais as 3 (três) esferas de governo podem atuar – e de matérias de legislação concorrente – nas quais União, estados e Distrito Federal podem legislar, cabendo à União estabelecer normas gerais.

No primeiro caso, são 12 (doze) incisos, contendo conservação do patrimônio público; saúde e assistência social, acesso à cultura e à educação; proteção do meio ambiente; fomento à produção agropecuária e organização do abastecimento alimentar; moradias e saneamento básico; combate às causas da pobreza; política de educação para segurança no trânsito.

No segundo caso, são 16 (dezesesseis) incisos que preveem um rol bastante vasto de matérias: direito tributário, penitenciário, econômico e urbanístico; orçamento; proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico e cultural; educação, cultura, ensino e desporto; previdência social, proteção e defesa da saúde; proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; proteção à infância e à juventude; organização, garantias, direito e deveres das polícias civis.

O artigo 23 da Carta Magna merece transcrição:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; ; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à

<sup>322</sup> FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 89.

<sup>323</sup> FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 140.

educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Apesar de todo esse compartilhamento de competências, a Constituição Federal de 1988 não aponta como ele será operacionalizado, cria para o federalismo brasileiro graves problemas de superposição de ações<sup>324</sup>. Em um contexto de crise fiscal e redução do tamanho do Estado, há necessidade de saber em qual esfera de governo deve se concentrar a promoção de certas políticas sociais.

O parágrafo único do artigo 23 da CF/1988 merece especial relevo por incumbir às leis complementares a fixação de normas para cooperação entre essas entidades, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar em âmbito nacional.

A partir do elenco de competências compartilhadas previstas no artigo 23, e da necessidade de cooperação entre os entes federados posta no seu parágrafo único, entende-se que eventuais conflitos federativos acerca das mencionadas competências podem ser mais bem abordados pelas técnicas de autocomposição, inclusive por meio das câmaras administrativas já instituídas pela União e os Estados-membros da Federação.

Nos casos de competências compartilhadas, presentes múltiplos atores e âmbitos decisórios, fatores econômicos, sociais e políticos diretamente relacionados, percebe-se que cada conflito tende a ser único, e a forma de geri-lo ganha destaque. Faz-se necessária a construção de visões convergentes e passíveis de consolidação, inclusive na via pré-processual.

A aplicação dos dispositivos constitucionais pode gerar intensa disputa, mas o conflito pode ajudar a sustentar a autoridade da constituição quando conduzida de acordo com os entendimentos da ordem constitucional. Outros mecanismos são necessários para manter a

---

<sup>324</sup> FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 94. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8219/72060100752.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 jun. 2023.

confiança na capacidade de resposta do direito constitucional em situações de litígio<sup>325</sup>. O estudo que envolve o constitucionalismo contemporâneo é capaz de encontrar respostas e mecanismos que pretendem potencializar os dispositivos constitucionais a partir de um esforço construtivo<sup>326</sup>.

Neste sentido, destaca-se o constitucionalismo democrático, que enxerga o desacordo interpretativo como condição normal para o desenvolvimento do direito constitucional<sup>327</sup>. Assim, a contestação (que pode ser compreendida como conflito), encontra a sua legitimidade democrática e possui a capacidade de formar o exercício da persuasão argumentativa para a formação de um novo consenso.

O dissenso assume protagonismo a partir da ampliação do universo de interlocutores no processo de revelação de sentido do texto constitucional. Essa visão desperta para a necessidade de uma nova compreensão da jurisdição constitucional. O acordo pode ser essencial, com respeito aos dispositivos constitucionais que estabelecem regras cooperativas de compartilhamento de atribuições<sup>328</sup>. Desse modo, o exercício da contestação não será suficiente, por si, mas há que se somar com a persuasão<sup>329</sup>. A persuasão, técnica de convencimento, poderá ser manejada em uma negociação focada nos interesses, tal como descrita no tópico anterior.

A formação do novo consenso, como produto desse processo, pode ser entendida como um consenso legítimo, construído em conformidade com o ordenamento jurídico e a partir do diálogo e da persuasão. É uma decorrência da redução de desacordos e conciliação entre interesses opostos. Essa prática pode ser desenvolvida em qualquer canal democrático, em que se possa contemplar várias perspectivas sobre o mesmo problema, e não

---

<sup>325</sup> POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe rage: Democratic Constitutionalism and Backlash. **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**, v. 42, 2007, p. 389-390. Disponível em: [http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/169?utm\\_source=digitalcommons.law.yale.edu%2Ffss\\_papers%2F169&utm\\_medium=PDF&utm\\_campaign=PDFCoverPages](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/169?utm_source=digitalcommons.law.yale.edu%2Ffss_papers%2F169&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages). Acesso em: 15 nov. 2013.

<sup>326</sup> GOUVÊA, Carina B. **As Intervenções da ONU no Processo de Constitution-Making nos Estados em Transição Política**: O Papel das Nações Unidas no Resgate da Ordem Democrática. 1. ed. Curitiba/PR: Juruá Editora, 2016. v. 1. 234p, p. 63.

<sup>327</sup> SIEGEL, Reva; POST, Robert. Roe Rage: Democratic Constitutionalism and Backlash. **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**, n. 42, 2007, p. 374. Disponível em: [https://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/169/](https://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/169/). Acesso em: 18 jun. 2023.

<sup>328</sup> POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe rage: Democratic Constitutionalism and Backlash. **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**, v. 42, 2007, p. 378. Disponível em: [https://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/169/](https://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/169/). Acesso em: 18 jun. 2023.

<sup>329</sup> GOUVÊA, C. B.; DANTAS, I. Constitucionalismo democrático e seus elementos integradores para conformar uma cultura constitucional através do “diálogo democrático”: efeitos sistêmicos de transformações no contexto social. **Direito Público**, [S.l.], v. 16, 2019, p. 202. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3096>. Acesso em: 21 jun. 2023.

necessariamente na corte constitucional. Logo, essa visão juriscêntrica, pois, mostra-se ultrapassada<sup>330</sup>.

Conclui-se que, embora se reconheça a importância da jurisdição, disso não decorre necessariamente uma manutenção, a seu favor e em regime de exclusividade, do centro de decisão quanto ao conteúdo dos dispositivos constitucionais<sup>331</sup>. Há uma valorização do papel que o engajamento público desempenha na orientação e legitimação das instituições<sup>332</sup>. Não há uma só autoridade constitucional investida e habilitada para revelar o sentido das normas constitucionais. Há que se associar outros agentes.

O grande número de competências administrativas, elencadas e distribuídas no texto constitucional, deve atuar como fonte propulsora para o surgimento de novas abordagens e técnicas que sirvam de instrumental para o enfrentamento dos conflitos mais diversos que parecem impossíveis de composição satisfatória à primeira vista.

Os conflitos federativos têm características próprias. Alguns nada mais são do que disputas por recursos para fazer frente às competências constitucionais de cada um deles. Outros envolvem saúde pública, patrimônio cultural e até movimentos migratórios. Enfim, problemas já conhecidos e outros novos, agregando-se para formar uma conflituosidade perene e específica.

Como já afirmado, os conflitos não devem ser entendidos como algo exclusivamente negativo, o seu enfrentamento por meio da forma adequada permite o desenvolvimento de uma relação mais próxima e profícua entre os entes federados. Por outro lado, a sua má gestão é capaz de potencializar os seus efeitos danosos.

Por fim, enxergar o conflito federativo como detentor de peculiaridades que lhe confere identidade própria acaba por revelar que a sua solução deve passar por novas técnicas de abordagem para a sua adequada composição, gestão e tratamento, no sentido de contribuir para um modelo mais justo de federalismo cooperativo.

---

<sup>330</sup> GOUVÊA, C. B.; DANTAS, I. Constitucionalismo democrático e seus elementos integradores para conformar uma cultura constitucional através do “diálogo democrático”: efeitos sistêmicos de transformações no contexto social. **Direito Público**, [S.l.], v. 16, 2019, p. 203. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3096>. Acesso em: 21 jun. 2023.

<sup>331</sup> GOUVÊA, Carina B. **As Intervenções da ONU no Processo de Constitution-Making nos Estados em Transição Política**: O Papel das Nações Unidas no Resgate da Ordem Democrática. 1. ed. Curitiba/PR: Juruá Editora, 2016. v. 1. 234p, p. 78.

<sup>332</sup> POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe rage: Democratic Constitutionalism and Backlash. **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**, v. 42, 2007, p. 379. Disponível em: [http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/169?utm\\_source=digitalcommons.law.yale.edu%2Ffss\\_papers%2F169&utm\\_medium=PDF&utm\\_campaign=PDFCoverPages](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/169?utm_source=digitalcommons.law.yale.edu%2Ffss_papers%2F169&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages). Acesso em: 15 nov. 2013.

A solução judicial, adjudicada por uma decisão, muitas vezes, não é suficiente para se compreender a complexidade desses conflitos, suas causas e formas específicas de crescimento e acirramento. As fórmulas generalistas, estabelecidas pelo legislador e constituinte, nem sempre são adequadas para a solução da infinita quantidade de casos e situações existentes. Soluções consensuais, de ganhos mútuos, são capazes de implementar maiores ganhos para conformação dos interesses em jogo.

A ineficiência da adjudicação para dar respostas justas e socialmente úteis para conflitos federativos, fundados nas competências compartilhadas, exige uma mudança de paradigmas com a finalidade de analisar outras formas de resolução de conflitos, avaliar novos sistemas para compor de forma mais rápida, democrática e politicamente legitimadas tais conflitos.

A construção de uma solução pelas partes (entes federativos) é apta a produzir um resultado socialmente útil, no sentido de distribuir melhor as competências constitucionais compartilhadas previstas no artigo 23 da CF/1988. O consenso é capaz de aliar legalidade, tecnicidade e aceitabilidade política, pois, sem esses elementos, qualquer solução poderá carregar a marca da litigiosidade incessante.

O desenvolvimento de políticas sociais pauta sempre novos desafios à dinâmica federativa, sendo possível enxergar oportunidades para negociação e uma mudança de padrão de relações intergovernamentais para um padrão mais entrelaçado rumo a um modelo de federalismo cooperativo.

O federalismo cooperativo deve possuir instituições capazes de incentivar os atores territoriais a colaborarem, dividindo os poderes entre eles funcionalmente e prevendo tarefas a serem executadas conjuntamente. O desenho cooperativo do federalismo deve ser capaz de permitir uma aproximação entre os entes. Contudo, há uma clara dificuldade de articulação federativa a ser superada. A construção de um ambiente favorável à autocomposição de entes federativos depende de fatores diversos que não se resumem a reformas legislativas, ela depende de troca de mentalidade e de uma mudança de postulado teórico de todo o sistema jurídico<sup>333</sup>.

Um aspecto muito importante para a harmonia na Federação é a existência de instituições capazes de mediar conflitos de interesses<sup>334</sup>. Existem exemplos em outros países,

---

<sup>333</sup> DAVI, Kaline Ferreira. Brasil e França em busca de alternativas para o contencioso administrativo: apontamentos de um estudo comparado. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 100, n. 914, p. 21-42, dez., 2011. Disponível em: <https://dspace-novo.almg.gov.br/retrieve/120706/Kalien%20Ferreira%20Davi.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2018.

<sup>334</sup> REZENDE, Fernando. **Os desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 22.

como na Alemanha, de um fórum próprio para a participação dos estados na elaboração de normas que interfiram nos interesses da Federação (“Bundesrat”). Na Austrália, a Conferência de Primeiros-Ministros e o Conselho de Empréstimos possuem também essa finalidade. Na Índia, por sua vez, a Comissão Financeira e a Comissão do Plano definem as regras aplicadas às transferências intergovernamentais e os programas de investimento voltados para a redução das disparidades regionais<sup>335</sup>.

Há uma crescente prática de resolver problemas complexos de governança que surgem nas Federações, não pela lógica simples de ou/ou, por meio de um leque alternativo restrito de possibilidades, mas, sim, buscando-se soluções cooperativas, mais criativas e/ou múltiplas possibilidades, que atendam às necessidades do país como um todo<sup>336</sup>. A cooperação implica atitudes e posturas multilaterais com compromisso de todos os entes. Há espaço para negociação sem infringir regras de competência.

A utilização de um método adequado de resolução de disputas é capaz de promover maior satisfação dos objetivos de todas as partes. Uma negociação direta pode ser útil em processos tramitados no STF, envolvendo o INSS, a AGU e o MP ou em que apenas alguns estados sejam interessados. Uma mediação serve para levar a União a se comunicar com uma ou outra unidade da Federação e alcançar um meio-termo sobre valores de repasses financeiros ou financiamento de serviços de saúde. Em situações diferentes de disputa, deve-se empregar métodos diversos para o seu tratamento<sup>337</sup>.

Para atingimento das finalidades específicas deste trabalho, importa dizer que o tratamento dos conflitos federativos pelas câmaras de negociação, mediação e conciliação dos estados não significa, de forma alguma, um direcionamento geral para todas as situações de conflito federativo. Ao contrário, as câmaras podem mostrar-se mais úteis para os casos das competências comuns compartilhadas (artigo 23 da Constituição Federal de 1988), em que a cooperação é a marca mais destacada.

Além disso, a partir da técnica da negociação direta, não há a atribuição do poder de decidir a nenhuma das partes individualmente considerada. A submissão de controvérsia à referida instância administrativa possui sempre natureza facultativa, servindo à busca de

---

<sup>335</sup> REZENDE, Fernando. **Os desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 23

<sup>336</sup> KOSSLER, Karl. The role of Constitutional Judges in Protecting Territorial Self-Government. *In*: REQUEJO, Ferran; SANJAUME-CALVET, Marc (ed.). **Defensive Federalism**. Protecting Territorial Minorities from the “Tyranny of the Manority. [S.l.]: Taylor & Francis Group, 2023.

<sup>337</sup> SILVA, Leonardo Carvalho da. **Autocomposição no STF e o tratamento adequado de conflitos complexos**. 141f. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2022, p. 48. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/32969>. Acesso em: 14 jun. 2023.

consensos e legitimação das decisões, dentro de novos espaços dialogais, bem como à possibilidade de incorporações, àquelas, de conhecimentos sobre temas especializados<sup>338</sup>.

Para se desenhar um sistema adequado ao tratamento de conflitos desse tipo, recomenda-se seguir algumas etapas, como, por exemplo: 1 - Iniciativa; 2 - Diagnóstico da atuação conflituosa e definições acerca de objetivos do sistema; 3 - Construção do sistema; e 4 - Implementação e avaliação<sup>339</sup>.

É preciso colher dados, como a identificação das partes interessadas e afetadas, o que está em disputa e quais mecanismos ou canais podem ser usados. Só a partir de uma avaliação mais abrangente da disputa logo no início do processo, poder-se-á chegar à escolha do método mais adequado ao tratamento do conflito.

Em arremate, é preciso ressaltar que a solução judicial e o exercício da jurisdição constitucional devem fazer parte da avaliação, pois, em uma série de circunstâncias, o julgamento por um Tribunal Constitucional será o método mais adequado. Indicar o melhor método e, eventualmente, a técnica adequada parece ser o modo mais eficaz de lidar com os conflitos federativos.

---

<sup>338</sup> SILVA, Clarissa Sampaio. Desjudicialização na resolução de conflitos com a Administração Pública: comparações entre Brasil e Portugal. **Revista Jurídica Luso Brasileira**, [S.l.], a. 6, n. 1, p. 23-55, 2020.

<sup>339</sup> SILVA, Leonardo Carvalho da. **Autocomposição no STF e o tratamento adequado de conflitos complexos**. 141f. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2022. P. 53. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/32969>. Acesso em: 14 jun. 2023..

## 5 CONCLUSÃO

O tema concernente ao efetivo acesso à justiça é complexo, e o seu avanço passa, necessariamente, pela abordagem da consensualidade, que pressupõe uma mudança de procedimentos e de mentalidade. Há vantagens óbvias tanto para as partes quanto para o sistema jurídico quando o litígio é solucionado sem a necessidade de julgamento nos moldes tradicionais.

Apesar de todo o avanço legislativo, incrementado pelo Código de Processo Civil de 2015, e de todo o suporte principiológico que foi construído em torno dos métodos adequados de resolução de conflitos, o Poder Judiciário ainda é visto como a principal forma de resolução de disputas. Por outro lado, o manejo de variadas técnicas não exclui o Poder Judiciário da sua importante função. A ideia não é a competição dos métodos autocompositivos e heterocompositivos. Ao contrário, é plenamente possível a cooperação e a coexistência entre eles.

Se falar em consenso entre os entes públicos já pareceu ingenuidade, atualmente essa percepção não se sustenta. O consenso legítimo é capaz de produzir resultados inesperados e muito mais eficientes e criativos do que a decisão judicial, a partir de técnicas diferenciadas. O modelo do federalismo brasileiro tem um grande potencial de gerar conflitos entre a União e estados em função da repartição complexa de competências constitucionais.

Por outro lado, a necessidade de preservação do vínculo entre os entes federados, característica do modelo federal, é tão relevante, que justifica a busca pela autocomposição de tais conflitos. Nesse cenário, o fomento de uma postura cooperativa implica compromisso de todos os entes para a construção de uma política de estímulo à solução dos conflitos federativos.

Entre tantos estudos de qualidade sobre o Sistema Multiportas e a Administração Pública, apresentou-se mais uma reflexão. O escopo da pesquisa não foi o de propor um modelo processual inovador que revolucionasse por completo a forma de tratamento dos conflitos federativos no Brasil, tampouco de reduzir o espaço destinado ao Supremo Tribunal Federal na Carta Magna de 1988 na solução de tais demandas.

Não há qualquer sugestão no sentido de que a função jurisdicional passe a ostentar, no Brasil, uma posição secundária, pois a importância do Supremo Tribunal Federal como sustentáculo da democracia brasileira é inegável. Entretanto, foi demonstrado que o próprio STF atuou, incentivando a autocomposição em diversos processos da sua competência, com o

encerramento de ações constitucionais, sem a necessidade de julgamento nos moldes tradicionais.

É oportuno ressaltar que a defesa do emprego de métodos integrados pela Administração Pública não significa que todos os conflitos envolvendo União e estados, e entre os próprios estados, devem ser resolvidos de forma autocompositiva ou fora do Judiciário. A ideia da adequação pressupõe exatamente que são as particularidades do caso concreto, ou a natureza do direito material em discussão, que podem reclamar o emprego de uma técnica “alternativa”, ou melhor, mais adequada, à jurisdição estatal.

Acrescente-se que a proposta não é a autocomposição absoluta de todos os conflitos interfederativos. Demonstrou-se, ao final, que as câmaras de negociação, conciliação e mediação dos Estados-membros podem mostrar-se mais úteis para os casos das competências comuns compartilhadas (artigo 23 da Constituição Federal de 1988), em que a cooperação é a marca mais destacada. Deve haver uma atitude mais proativa por parte da União, estados e municípios e seus representantes (Advocacia Pública) nesse sentido, da passividade à proatividade.

Nos casos de competências compartilhadas, presentes múltiplos atores e âmbitos decisórios, fatores econômicos, sociais e políticos diretamente relacionados, percebe-se que cada conflito tende a ser único, e a forma de geri-lo ganha destaque.

A partir do elenco de competências compartilhadas previstas no artigo 23, e da necessidade de cooperação entre os entes federados posta no seu parágrafo único, entende-se que eventuais conflitos federativos acerca das mencionadas competências podem ser mais bem abordados pelas técnicas de autocomposição, inclusive por meio das câmaras administrativas já instituídas pela União e os Estados-membros da Federação.

Isto posto, o trabalho buscou contribuir para o fomento ao debate dos atuais desafios enfrentados pela Federação brasileira, sobretudo no que concerne à harmonização das atribuições e competências dos entes federados com os recursos a eles designados.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: BERCOVICI, Gilberto; CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao estado brasileiro contemporâneo. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. 10, p. 129-164, 2013.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de negociação baseado na teoria de Harvard**. Brasília: EAGU, 2017. Disponível em: [https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/escola-da-agu-1/avaliacao-editorial/ebook\\_manual\\_de\\_negociacao\\_baseado\\_na\\_teorias\\_de\\_harvard.pdf](https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/escola-da-agu-1/avaliacao-editorial/ebook_manual_de_negociacao_baseado_na_teorias_de_harvard.pdf). Acesso em: 16 dez. 2022.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Núcleo especializado em arbitragem. **AGU**, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/nea>. Acesso em: 2 nov. 2022.

ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de. O princípio da adequação e os métodos e solução de conflitos. *In*: **Revista de Processo**, n. 195, maio, 2011. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/113293>. Acesso em: 30 ago. 2022.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2017.

ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. 2006. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/7343/1/DIR%20-%20Jose%20Roberto%20Anselmo.pdf>. Acesso em: 16 set. 2022.

ARAÚJO, Brena. O Acordo de Não Persecução Penal. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, Fortaleza, v. 13, n. 2, p. 133-152, 2021. Disponível em: <https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/193>. Acesso em: 14 maio 2022.

ARAÚJO, Edmir Netto de. O direito administrativo e sua história. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 95, p. 147-166, 2000. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67460>. Acesso em: 16 out. 2022.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição constitucional e Federação**: o princípio da simetria na jurisprudência do STF. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

AVELINO, Murilo; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e Poder Público**. São Paulo: JusPodivm, 2022.

ÁVILA, Humberto. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Instituto Brasileiro de Direito Público, Salvador, 2007. Disponível em: <https://fliphtml5.com/fdns/yvgj/basic>. Acesso em: 29 ago. 2022.

BARBOSA, Rui. **Obras completas**, v. 18, t. IV. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1947[1980].

BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e Poder Público**. Salvador: JusPodivm, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. Jurisdição constitucional: a tênue fronteira entre o direito e a política. **Migalhas**, [S.l.], fev. 2014. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/194782/jurisdiacao-constitucional--a-tenue-fronteira-entre-o-direito-e-a-politica>. Acesso em: 25 jan. 2023

BATEUP, Cristine. The dialogic promise: assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue, **71 Book. L. Rev.**, [S.l.], 2006. Disponível em: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/blr/vol71/iss3/1>. Acesso em: 5 out. 2022.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Do federalismo de cooperação ao federalismo canibal: A lei Kandir e o desequilíbrio do pacto federativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 55 n. 217, p. 157-180, jan.-mar. 2018. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/324653390\\_Do\\_federalismo\\_de\\_cooperacao\\_ao\\_federalismo\\_canibal\\_RIL\\_Brasilia\\_a\\_55\\_n\\_217\\_2018](https://www.researchgate.net/publication/324653390_Do_federalismo_de_cooperacao_ao_federalismo_canibal_RIL_Brasilia_a_55_n_217_2018). Acesso em: 7 nov. 2022.

BINENBOJM, Gustavo. Da Supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 239, p. 1-32, jan./mar., 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v239.2005.43855>. Acesso em: 10 jun. 2022.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. de Carmem C. Varriale. Brasília: Universidade Brasília, 1998.

BONFIM, Cristiane. PGE-CE participa de eventos que debateram sobre conciliação e autocomposição no RJ. **PGE-CE**, 25 out. 2022. Disponível em: <https://www.pge.ce.gov.br/2022/10/25/pge-ce-participa-de-eventos-que-debateram-sobre-conciliacao-e-autocomposicao-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 13 dez. 2022.

BORGES, Alice Gonzales. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 15, jan./mar., 2007. Disponível em: <https://www.marinela.ma/wp-content/uploads/2016/08/supremaciadointeressepublico.desconstruouconstruo.pdf>. Acesso em: 16 out. 2022.

BRANDÃO, Rodrigo. Mecanismos de diálogos constitucionais nos EUA e no Brasil. *In*: SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton (org.). **Jurisdição constitucional e política**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 5 set. 2022

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 17 mar. 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Diário Oficial da União, 10 jun. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 2 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do artigo 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília: Diário Oficial da União, 26 jun. 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm). Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Código de Defesa do Consumidor**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 12 set. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília: Diário Oficial da União, 24 set. 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9307.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm). Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial n. 1.169.841**. Ceará. Relatora: Ministra Nancy Andrighi, 6 nov. 2012. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/22665110/inteiro-teor-22665111>. Acesso em: 13 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Cível Originária n. 1.295**. São Paulo. Relator: Dias Toffoli, 14 out. 2010. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/17557180>. Acesso em: 7 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Civil Originária n. 2799**. Distrito Federal. Relator: Dias Toffoli, 18 maio 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314410062&ext=.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Civil Originária n. 3.407**. Distrito Federal. Relatora: Rosa Weber, 22 out. 2021. Disponível em: [stf.jus.br/downloadPeca.asp](https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346506160&ext=.pdf). Acesso em: 19 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 829**. Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 21 maio 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346506160&ext=.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 984**. Distrito Federal. Relator: Gilmar Mendes, 14 dez. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6426801>. Acesso em: 15 dez. 2022.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.916**. Distrito Federal. Relatora: Ministra Carmem Lúcia, 12 jun. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15358896888&ext=.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4917**. Distrito Federal. Relatora: Ministra Carmem Lúcia, 6 nov. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341691385&ext=.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 7191**. Distrito Federal. Relator: Ministro Gilmar Mendes. 14 dez. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355395720&ext=.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) n. 25**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 30 nov. 2016. Disponível em: [https://redir.stf.jus.br/paginador pub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13385039](https://redir.stf.jus.br/paginador%20pub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13385039). Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 1.989**. Acre. Relator: Ministro Edson Fachin, 17 nov. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12202015>. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática na Ação Cautelar n. 3456. 2013. Disponível em: [stf.jus.br/downloadPeca.asp](https://stf.jus.br/downloadPeca.asp). Acesso em: 19 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática na Ação Cível Originária n. 3276. 2020. Disponível em: [stf.jus.br/downloadPeca.asp](https://stf.jus.br/downloadPeca.asp). Acesso em: 13 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática na Ação Cível Originária n. 27710. 2016. Disponível em: [stf.jus.br/downloadPeca.asp](https://stf.jus.br/downloadPeca.asp). Acesso em: 19 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 512.468**. Mato Grosso. Relator: Ministro Eros Grau. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2447327>. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução n. 697, de 6 de agosto de 2020**. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico n. 198, de 7 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DJE198.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução n. 790, de 22 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal

(CESAL/STF) e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 12 jan. 2023.

Disponível em:

<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão 25 Distrito Federal**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 30 nov. 2016. Disponível em

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344949311&ext=.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRILHANTE, Bárbara. Estado celebra alcance de 7 mil acordos por meio da Câmara de Conciliação da PGE. **Agência Pará**, nov. 2022. Disponível em:

<https://agenciapara.com.br/noticia/39199/estado-celebra-alcance-de-7-mil-acordos-por-meio-da-camara-de-conciliacao-da-pge>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BUENO, Silveira. **Minidicionário da língua portuguesa**. São Paulo: FTD, 2016.

BURBRIDGE, R. Marc *et al.* **Gestão de negociação**: como conseguir o que se quer sem ceder o que não se deve. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem**: mediação, conciliação, Tribunal Multiportas CNJ 125/2010. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

CAMBA, Salete Sirlei Valesan. **Pacto federativo e seus impactos nas políticas públicas de direitos humanos no Brasil**. 2018. 212f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em:

<https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/14849>. Acesso em: 14 set. 2022.

CAMBI, Eduardo; VASCONCELOS, João Paulo A. Desjudicialização de políticas públicas e o novo Código de Processo Civil: contributo do Ministério Público e da Advocacia Pública à solução extrajudicial de conflitos. In: ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da (Coord.). **Advocacia Pública**. Salvador: Juspodivm, 2015, Salvador: Juspodivm, 2015.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

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

CASTELO BRANCO, Janaína Soares Noletto. **A Administração Pública e a solução consensual dos conflitos**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

CAÚLA, César; MANZI, Lílian C. Tenório de Miranda. Transferências constitucionais e federalismo cooperativo. In: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (org.). **O federalismo na visão dos estados**: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal- CONPEG- aos 30 anos da Constituição. Belo Horizonte: Letramento/Casa do Direito, 2018.

CENTRO DE ARBITRAGEM E MEDIAÇÃO. Comitê de Prevenção e Solução de Disputas. CAM, [S.l.], 2022. Disponível em: <https://ccbc.org.br/cam-ccbc-centro-arbitragem-mediacao/resolucao-de-disputas/dispute-boards/>. Acesso em: 2 nov. 2022.

CLÉVE, Clemerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Menezes. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n 3, p. 183-206, set./dez.2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/4m6g6DbMwXn6sRM37f6vPxD/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Enunciado n. 31**. I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios. Brasília: CJF, 2016. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/902>. Acesso em: 6 dez. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Enunciado n. 88**. III Jornada de Direito Comercial. Brasília: CJF, 2019. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/1324>. Acesso em: 6 dez. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça 4.0. **CNJ**, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/>. Acesso em: 18 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Quem somos. **CNJ**, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos>. Acesso em: 2 nov. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 125, de 1º de março de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: DJe/CNJ n. 219/2010, 1º dez. 2010, p. 2-14. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao\\_n\\_125-GP.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf). Acesso em: 13 nov. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 225, de 31 de maio de 2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: DJe/CNJ, n. 91, de 2 jun. 2016, p. 28-33. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289>. Acesso em: 16 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 118, de 1º de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Brasília: CNMP, 2014. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/154>. Acesso em: 12 out. 2022.

COELHO, Eleonora. Desenvolvimento da cultura dos métodos adequados de solução de conflitos: uma urgência para o Brasil. *In*: ROCHA, Caio Cesar Vieira; SALOMÃO, Luis Felipe. **Arbitragem e mediação: a reforma da legislação brasileira**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

CONPEG cria fórum de coordenadores das câmaras de conciliação. **Conpeg**, Brasília, 1 set. 2021. Disponível em: <https://conpeg.org.br/index.php/2022/09/01/conpeg-cria-forum-de-coordenadores-das-camaras-de-conciliacao/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

CRESPO, Mariana Hernandez. Perspectiva sistêmica dos métodos alternativos de resolução de conflitos na América Latina: aprimorando a sombra da Lei através da participação dos Cidadãos. *In*: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tânia; CRESPO, Mariana Hernandez (orgs). **Tribunal multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CUNHA, Leonardo Carneiro da; AZEVEDO NETO, João Luiz Lessa de. A mediação e a conciliação no projeto do novo CPC: meios integrados de resolução de disputas. **Revista de Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 5, 2014. Disponível em: <http://revistas.faculdefacit.edu.br/index.php/JNT/article/view/2135>. Acesso em: 16 set. 2022.

CUNHA, Leonardo Carneiro da; CABRAL, Antônio do Passo. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (*collaborative law*): mediação sem mediador. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 259, p. 471-489, set. 2016. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/106021>. Acesso em: 15 jun. 2022.

DANTAS, Andrea de Quadros. O STF como árbitro da Federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO. **Revista Direito GV**, [S.l.], v. 16, n. 2, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/vjcH8FNWDYMRRWcQRHKC6JJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 set. 2022.

DANTAS, Ivo. **O valor da Constituição**. Curitiba: Juruá, 2010.

DANTAS, Ivo. **Novo processo constitucional brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2010.

DAVI, Kaline Ferreira. A autocomposição e as pessoas jurídicas de direito público. O que mudou depois da Lei de Mediação. **ANAFE**, Brasília, set. 2017. Disponível em: [https://anafe.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Artigo-Mediacao-Depois-da-lei-de-mediacao\\_Kaline-Ferreira.pdf](https://anafe.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Artigo-Mediacao-Depois-da-lei-de-mediacao_Kaline-Ferreira.pdf). Acesso em: 19 jun. 2023.

DAVI, Kaline Ferreira. Brasil e França em busca de alternativas para o contencioso administrativo: apontamentos de um estudo comparado. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 100, n. 914, p. 21-42, dez. 2011. Disponível em: <https://dspace-novo.almg.gov.br/retrieve/120706/Kalien%20Ferreira%20Davi.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2018.

DAVI, Kaline Ferreira. Solução de litígios pela Administração Pública sem intervenção do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, [S.l.], v. 247, 2008. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/19394>. Acesso em: 31 ago. 2022.

DIDIER JÚNIOR, Freddie. Sobre dois importantes e esquecidos princípios do processo: adequação e adaptabilidade do procedimento. **Revista dos Mestrados em Direito Econômico da UFBA**, Salvador, n. 9, jan./dez., 2001.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual**. Administração Judiciária, boas práticas e competência normativa. São Paulo: JusPodivm, 2021.

ENTELMAN, Remo F. **Teoria do conflito**: em direção a um novo paradigma. Barcelona: Gedisa, 2002.

ESTADO DA BAHIA. Organograma. **Procuradoria-Geral do Estado da Bahia**, Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.pge.ba.gov.br/institucional/organograma/>. Acesso em: 13 dez. 2022.

FACCI, Lucio 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; CUNHA, Leonardo Carneiro da (coord.). **Advocacia Pública**. Salvador: Juspodivm, 2015.

FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FALECK, Diego; TARTUCE, Fernanda. Introdução histórica e modelos de mediação. **Fernanda Tartuce**, [S.l.], 2022. Disponível em: <http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Introducao-historica-e-modelos-de-mediacao-Faleck-e-Tartuce.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2022.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. A Administração Pública consensual: novo paradigma de participação dos cidadãos na formação das decisões estatais. **Revista Digital de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto**, São Paulo, v. 4, n. 2, 2017. Disponível em: [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda). Acesso em: 25 jul. 2022.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8219/72060100752.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 jun. 2023.

FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. **Terminação consensual de litígios judiciais envolvendo o Poder Público estadual como política pública entre os anos de 2015 até 2019**. 2020. Tese (Doutorado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: [https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15193/1/617000\\_22.pdf](https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15193/1/617000_22.pdf). Acesso em: 12 dez. 2022.

FERREIRA, Kaline; CUÉLLAR, Leila. Federalismo autofágico e autocomposição como antídoto a esse apetite patológico. **Jota**, [S.l.], dez. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/tribuna-da-advocacia-publica/federalismo->

autofagico-e-autocomposicao-como-antidoto-a-esse-apetite-patologico-26122020. Acesso em: 25 nov. 2022.

FRANCO, Marcelo Veiga. **A Administração Pública como litigante habitual**: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese\\_marcelo\\_veiga\\_franco1.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese_marcelo_veiga_franco1.pdf). Acesso em: 30 ago. 2022.

FRANCO, Marcelo Veiga. Câmaras de mediação e conciliação na Fazenda Pública: o artigo 174 do Novo Código de Processo Civil como contribuição para o acesso à justiça “desjudicializado”. In: ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da (Coord.). **Advocacia Pública**. Salvador: Juspodivm, 2015.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, set.-dez. 2017.

GALANTER, Marc. **Porque “quem tem” sai na frente**: especulações sobre os limites da transformação no direito. São Paulo: FGV Direito SP, 2018.

GOUVÊA, Carina B. **As Intervenções da ONU no Processo de Constitution-Making nos Estados em Transição Política**: O Papel das Nações Unidas no Resgate da Ordem Democrática. 1. ed. Curitiba/PR: Juruá Editora, 2016. v. 1. 234 p.

GOUVÊA, Carina. B.; DANTAS, Ivo. Constitucionalismo Democrático e seus Elementos Integradores para Conformar uma Cultura Constitucional através do “Diálogo Democrático”: efeitos sistêmicos de transformações no contexto social. **Direito Público**, [S. l.], v. 16, 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3096>. Acesso em: 21 jun. 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* Os métodos Consensuais de solução de conflitos no Novo CPC. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **O novo Código de Processo Civil**: questões controvertidas. São Paulo: Atlas, 2015.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Mediação para processual. In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tânia; CRESPO, Mariana Hernandez (org.). **Tribunal multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

HABERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional. **A sociedade aberta dos intérpretes da constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

HACHEM, Daniel Wunder; PETHECHUST, Eloi. A superação das decisões do STF pelo Congresso Nacional via emendas constitucionais: diálogo forçado ou monólogos sobrepostos?. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 8, p. 209-236, 2021.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003.

HESSE Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

IOCOHAMA, Celso Hiroshi. A interferência da empatia na administração de conflitos endo e extraprocessuais *In*: MACEDI, Elaine Harzheim; DAMASCENO, Marina (Org.). **Sistema multiportas e métodos integrados de resolução de conflitos**. Porto Alegre: EDIPURS, 2018. Disponível em: <https://abradep.org/wp-content/uploads/2020/11/c31605fefad050d121a51d63a564c9a8.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2023.

JESUS, Thiago Vasconcelos. A Advocacia Pública compositiva e os direitos fundamentais. **Revista Eletrônica ANAPE**, p. 10-34, 2021. Disponível em: <https://anape.org.br/images/uploads/2021/12/Revista-Eletr%C3%B4nica-ANAPE-2021-Advocacia-P%C3%BAblica-Direitos-Fundamentais-e-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2022.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

KOSSLER, Karl. The role of Constitutional Judges in Protecting Territorial Self-Government. *In*: REQUEJO, Ferran; SANJAUME-CALVET, Marc (ed.). **Defensive Federalism**. Protecting Territorial Minorities from the “Tyranny of the Majority. [S.l.]: Taylor & Francis Group, 2023.

LARA, Fabiano Teodoro; ALMEIDA, Thiago Ferreira Almeida. Pandemia institucional do Covid-19: a ausência de concertação multilateral e federal brasileira. *In*: SCAFF, Fernando Facury et al. (org.). **A crise do federalismo em estado de pandemia**. Belo Horizonte, MG: Letramento: Casa do Direito, 2021.

LEITE, Glauco Salomão. **Juristocracia e constitucionalismo democrático**: do ativismo judicial ao diálogo constitucional. 2. ed., rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2021.

LIMA, Flávia Santiago. **Jurisdição constitucional e política**: ativismo e autocontenção no STF. Curitiba: Juruá, 2014.

LIMA, Paola Aires Corrêa. O federalismo e sua concepção como princípio constitucional. BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (org.). **O federalismo na visão dos estados**: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores gerais dos Estados e do Distrito Federal-CONPEG - aos 30 anos da Constituição. Belo Horizonte (MG): Letramento, Casa do Direito, 2018.

LIPIANI, Júlia; DIDIER JÚNIOR, Fredie. Incidente de resolução de demandas repetitivas. Eficácia interpretativa do princípio federativo sobre o direito processual. Federalismo processual. Contraditório no processamento do incidente de resolução de demandas repetitivas. **Revista de Processo**, [S.l.], v. 300, p. 153-195, fev., 2020. Disponível em: [https://www.academia.edu/41809449/INCIDENTE\\_DE\\_RESOLU%C3%87%C3%83O\\_DE\\_DEMANDAS\\_REPETITIVAS\\_EFIC%C3%81CIA\\_INTERPRETATIVA\\_DO\\_PRINC%C3%8DPIO\\_FEDERATIVO SOBRE O DIREITO PROCESSUAL FEDERALISMO PROCESSUAL\\_CONTRADIT%C3%93RIO\\_NO\\_PROCESSAMENTO\\_DO\\_INCIDENTE\\_DE\\_R](https://www.academia.edu/41809449/INCIDENTE_DE_RESOLU%C3%87%C3%83O_DE_DEMANDAS_REPETITIVAS_EFIC%C3%81CIA_INTERPRETATIVA_DO_PRINC%C3%8DPIO_FEDERATIVO SOBRE O DIREITO PROCESSUAL FEDERALISMO PROCESSUAL_CONTRADIT%C3%93RIO_NO_PROCESSAMENTO_DO_INCIDENTE_DE_R)

ESOLU%C3%87%C3%83O\_DE\_DEMANDAS\_REPETITIVAS\_PARECER\_. Acesso em: 3 jan. 2023.

LIZIERO, Leonam. A União tem a força de gigante federativo e usa como um: nas competências, nas finanças, no Supremo. *In*: SGARBOSSA, Luís Fernando; LABANCA, Marcelo (org.). **Direitos fundamentais estaduais e constitucionalismo subnacional**. Recife: Editora Publius, 2022, p. 195-210.

LUCENA, Tamyres Tavares de. Microssistemas de tutelas processuais: uma análise acerca dos seus fundamentos teóricos e dos riscos de uma aplicabilidade indiscriminada. *In*: Werneck, Isadora Tófani G. M.; LUCENA, Tamyres Tavares de; NASCIMENTO, Laura Fernanda Melo; SALOMÃO, Deborah Alcici. **Projeto Mulheres no Processo**: incentivando a investigação jurídica no Brasil. Santiago, Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), 2020. Disponível em: [https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5663/PUB\\_Projeto%20Mulheres%20no%20Processo\\_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5663/PUB_Projeto%20Mulheres%20no%20Processo_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 18 jun. 2023.

MACEDO, Felipe Sordi. Atuação da Advocacia Pública no controle consensual. **Revista da Advocacia Pública Federal**, [S.l.], v. 4, n. 1, 2020. Disponível em: <https://seer.anafenacional.org.br/index.php/revista/article/view/117>. Acesso em: 24 ago. 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. O direito à efetividade da tutela jurisdicional na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais. **Gênesis**: Revista de Direito Processual Civil, Curitiba, v. 8, n. 28, p. 298–338, abr./jun., 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva educação, 2018.

MEYER, Emílio Peluso Neder; ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Direitos fundamentais Estaduais: o papel do Supremo Tribunal Federal na proteção do federalismo brasileiro. *In*: SCAFF, Fernando Facury (org.). **A crise do federalismo em estado de pandemia**. Belo Horizonte: Letramento/Casa do Direito, 2021. p. 434-445.

MINISTRO Dias Toffoli cria Centro de Mediação e Conciliação no STF. **Portal STF**, 7 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=449159&ori=1>. Acesso em 31 de maio de 2023.

MITIDIERO, Daniel. A colaboração como norma fundamental do Novo Processo Civil brasileiro. **Revista do Advogado**, Associação dos Advogados de São Paulo (AASP), São Paulo, v. 35, n. 126, p. 47–52, maio, 2015.

MORAES, Alexandre de. Federação brasileira: necessidade de fortalecimento das competências dos Estados-membros. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 251, p. 11-27, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7526>. Acesso em: 21 maio 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 231, p. 129-156,

jan./mar. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v231.2003.45823>. Acesso em: 30 ago. 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; ALMEIDA, Aline Paola C.B. Câmara de; GARCIA, Flávio Amaral. O futuro da Advocacia Pública: a ação preventiva e proativa. **Revista jurídica da Procuradoria do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 7, 2016. p. 22. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Rev-Juridica-PG-PR\\_n.07.01.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Juridica-PG-PR_n.07.01.pdf). Acesso em: 5 jul. 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

NEVES, Ana Carolina de Carvalho; GOMES JÚNIOR, Paulo César de Carvalho. Federalismo fiscal, repartição de receitas tributárias, contribuições especiais e DRU: apontando uma solução democrática que resulte na amenização da crise político-fiscal dos Estados membros e do Distrito Federal. In: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (org.). **O federalismo na visão dos estados: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal – CONPEG - aos 30 anos da Constituição**. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, 2018.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Administração Pública, legalidade e pós-positivismo. In: BRANDÃO, Cláudio; CAVALCANTI, Francisco; ADEODATO, João Maurício. **Princípio da legalidade: da dogmática jurídica à teoria do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **As normas de direito público na lei de introdução ao direito brasileiro: paradigmas de interpretação e aplicação do Direito Administrativo**. São Paulo: Contracorrente, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O papel da Advocacia Pública no dever de coerência na Administração Pública. **Revista Estudos Institucionais**, [S.l.], v. 5, n. 2, maio/ago., 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/392/369>. Acesso em: 11 jul. 2022

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Poder Judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre Estados e União. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, [S.l.], n. 78, p. 223-250, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452009000300011>. Acesso em: 6 dez. 2022.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Código de Ética e Disciplina da OAB**. Brasília: OAB, 1995. Disponível em: <http://www.oab.org.br/codigodeetica.pdf>. Acesso em: 13 out. 2022.

PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. **Decreto n. 48.505, de 6 de janeiro de 2020**. Regulamenta a Lei Complementar n. 417, de 9 de dezembro de 2019, que cria a Câmara de Negociação, Conciliação e Mediação da Administração Pública Estadual - CNCM, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado, e institui medidas para a redução de litigiosidade administrativa e judicial. Recife: Diário Oficial do Estado de Pernambuco, 7 jan. 2020. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=6&numero=48505&complemento=0&ano>

=2020&tipo=&url=#:~:text=Regulamenta%20a%20Lei%20Complementar%20n%C2%BA,d e%20litigiosidade%20administrativa%20e%20judicial. Acesso em: 13 dez. 2022.

PEPELIER, Patrícia. Exclusive Powers and Self-Governed Entities. A Tool for Defensive Federalismo?. *In*: REQUEJO, Ferran; SANJAUME-CALVET, Marc (ed.). **Defensive Federalism**. Protecting Territorial Minorities from the “Tyranny of the Manority. [S.l.]: Taylor & Francis Group, 2023.

PERIN, Jair José. Particularidades jurídicas no exercício do contencioso da Advocacia-Geral da União na atuação em prol da União: Administração Direta. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 49, n. 193, jan./mar., 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496560/000940649.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 2 dez. 2022.

POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe rage: Democratic Constitutionalism and Backlash. **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**, v. 42, 2007, p. 389-390. Disponível em: [http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/169?utm\\_source=digitalcommons.law.yale.edu%2Ffss\\_papers%2F169&utm\\_medium=PDF&utm\\_campaign=PDFCoverPages](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/169?utm_source=digitalcommons.law.yale.edu%2Ffss_papers%2F169&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages). Acesso em: 15 nov. 2013.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO CEARÁ. **Câmara de prevenção e resolução de conflitos (CPRAC)**. [S.d.]. Disponível em: <https://www.pge.ce.gov.br/camara-de-prevencao-e-resolucao-de-conflitos-cprac/>. Acesso em: 13 dez. 2022.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Organograma. **PGE-SP**, São Paulo, [s.d.]. Disponível em: <http://www.portal.pge.sp.gov.br/institucional/organograma/>. Acesso em: 6 jan. 2023.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; ALVES, Tatiana Machado Alves. Novos desafios da mediação judicial no Brasil: A preservação das garantias constitucionais e a implementação da advocacia colaborativa. **Revista de Informação Legislativa**, a. 52, n. 205, jan./mar. 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509924/001024273.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 nov. 2022.

QUEIROZ, João Eduardo Lopes. **Manual de soluções extrajudiciais de conflitos na Administração Pública**. Londrina, PR: Thoth, 2021.

REZENDE, Fernando. **Os desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROCHA NETO, João Mendes. As fragilidades do federalismo cooperativo na crise do Covid-19. **Revista Eletrônica Gestão & Saúde**, [S.l.], v. 11, n. 3, set./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rgs/article/view/32297>. Acesso em: 5 jan. 2023.

RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. **Justiça multiportas e Advocacia Pública**. Rio de Janeiro: GZ, 2021.

RONDÔNIA. Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. **Lei Complementar n. 254, de 14 de janeiro de 2002**. Dispõe sobre a Carreira dos Profissionais de Defesa Agrosilvopastoril

do Estado de Rondônia e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.al.ro.leg.br/norma/387>. Acesso em: 13 dez. 2022.

ROSSO, Paulo Sérgio. Federalismo Brasileiro: origens históricas da tendência centralizadora. In: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (org.). **O federalismo na visão dos estados: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal - CONPEG - aos 30 anos de Constituição**. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, 2018.

SALDANHA, Nelson. **Da teologia à metodologia: secularização e crise do pensamento jurídico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

SALES, Lília Maia de Moraes; SOUSA, Mariana Almeida. A mediação e os ADR's (*alternative dispute resolutions*): a experiência norte americana. **Revista de Novos Estudos Jurídicos**, [S.l.], v. 19. 2014, p. 380. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/6012/3288>. Acesso em: 25 out. 2022.

SALES, Lília Maia de Moraes; SOUSA, Mariana Almeida. O sistema de múltiplas portas e o Judiciário Brasileiro. **Direitos Fundamentais & Justiça**, [S.l.], a. 5, n. 16, p. 204-220, jul./set. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.30899/dfj.v5i16.360>. Acesso em: 30 out. 2022.

SCAVONE JÚNIOR, Luiz Antonio. **Manual de arbitragem: mediação e conciliação** 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SIEGEL, Reva; POST, Robert. Popular Constitutionalism, Departmentalism, and Judicial Supremacy. **California Law Review**, [S.l.], v. 92, p. 1027-1044, 2004. Disponível em: <https://lawcat.berkeley.edu/record/1119351/files/fulltext.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2023.

SILVA, Clarissa Sampaio. Desjudicialização na resolução de conflitos com a Administração Pública: comparações entre Brasil e Portugal. **Revista Jurídica Luso Brasileira**, [S.l.], a. 6, n. 1, p. 23-55, 2020. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/1/2020\\_01\\_0023\\_0055.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/1/2020_01_0023_0055.pdf). Acesso em: 20 jul. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 44. ed, rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 125 de 14.7.2022. São Paulo: Malheiros, 2022.

SILVA, Leonardo Carvalho da. **Autocomposição no STF e o tratamento adequado de conflitos complexos**. 141f. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/32969>. Acesso em: 14 jun. 2023.

SILVA, Irapuã Santana do Nascimento da; ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos**. Salvador: Juspodivm, 2016.

SOKAL, Guilherme Jales. Juizados especiais, competência legislativa e o STF: requiem para o artigo 24, X, da Constituição. **Revista Brasileira de Advocacia Pública - RBAP**, Belo Horizonte, a. 1, n. 1, jul./dez., 2015.

SOUSA, Rosalina Freitas Martins de. **A função jurisdicional adequada e a reeleitura do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional**. 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/29330?mode=full>. Acesso em: 13 ago. 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari; VORONOFF, Alice. Artigo 27 da LINDB: Quem paga pelos riscos do processo? **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, ed. Especial, p. 171-201, nov. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77654>. Acesso em: 18 jul. 2022.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

TAVARES, Alessandra Schettino. **O federalismo cooperativo no Brasil: o perfil do Estado Brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: [https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/341/federalismo\\_cooperativo\\_schettino.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/341/federalismo_cooperativo_schettino.pdf?sequence=4&isAllowed=y). Acesso em: 21 set. 2022.

TEIXEIRA, Sérgio Torres. Arbitragem e Conflitos individuais Trabalhistas: o artigo 507-A da CLT e a admissibilidade da inserção de cláusula compromissória de arbitragem no contrato de emprego. In: FERREIRA, Olavo Augusto Vianna; LUCON, Paulo Henrique dos Santos (Coord.). **Arbitragem: atualidades e tendências**. Ribeirão Preto, SP: Migalhas, 2019.

TEIXEIRA, Sérgio Torres. Vias alternativas à jurisdição contenciosa da Justiça do Trabalho: superando mitos e apontando caminhos à luz da Lei nº 13.467 de 2017. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 155-197, set./dez., 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6311959.pdf>. Acesso em: 17 set. 2022.

TIERNEY, Stephen. **The federal contract**. A Constitutional Theory of Federalism. Oxford: Oxford University Press, 2022.

TORRES, João Camilo de Oliveira, 1915-1973. **A formação do federalismo no Brasil** [recurso eletrônico]. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017 (Coleção João Camilo de Oliveira Torres).

URY, William; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. **Resolução de conflitos**. Lisboa: Actual, 2009.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008.

WATANABE, Kazuo. **Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses**. São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, [s.d.]. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/ParecerDesKazuoWatanabe.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2022.

WOLKART, Erik Navarro. **Análise econômica do processo civil: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.