

**CONSENSUALISMO ADMINISTRATIVO:
Considerações sobre a Aplicação da Mediação no âmbito da Administração Pública**

**ADMINISTRATIVE CONSENSUALISM:
Considerations about the application of mediation in the Public Administration's sphere**

Luan Otávio Dornas Penedo*

RESUMO

Ninguém desconhece o atual cenário de crise do Judiciário no qual o estado de coisas que vigora é o de um excessivo volume de processos para serem julgados e uma ausência de mecanismos procedimentais adequados para resolver as demandas em tempo útil. Nesse contexto, recrudescer no Brasil um movimento pela implementação de uma política pública de tratamento adequado de conflitos, dentro da qual vem se criando altas expectativas em torno do potencial pacificador dos mecanismos amigáveis de solução de controvérsias. Como se sabe, o direito fundamental de acesso à justiça supõe a disposição dos meios adequados para que a sociedade e as instituições possam ser não só ouvidas em juízo, como também a oportunidade que cada pessoa possa ter os seus problemas jurídicos solucionados da forma mais eficiente possível, seja na esfera judicial ou extrajudicial. Nesse sentido, detectando que ainda vigora uma grande resistência na utilização dos mecanismos consensuais no âmbito administrativo, o objetivo da presente pesquisa consiste em anunciar que tal oposição é infundada, não se coadunando com a nova semântica da doutrina administrativa moderna. Será apresentado também um debate sobre como a utilização dos métodos adequados de resoluções de controvérsias pela Administração Pública fornecem vias, congruentes ao princípio da legalidade, que podem ser extremamente relevantes para fins de se garantir a eficiência e a facilitação do acesso à justiça, não podendo assim ter suas potencialidades negligenciadas pelos sujeitos da Administração Pública.

Palavras-chaves: Mediação. Administração Pública. Política Pública de Tratamento Adequado de Conflito de Interesses. Resolução n.º 125. Acesso à Justiça.

ABSTRACT

Nobody is unaware of the crisis scenario of the Judiciary in Brazil: the current state of affairs announces an excessive volume of cases and an absence of adequate procedural mechanisms to resolve the actions in a timely manner. In this context, it raises a movement for the implementation of a public policy for the adequate treatment of conflicts in Brazil. Great hopes are placed on friendly mechanisms for conflict resolution, which can facilitate the access of justice. The guarantee of the access of justice presupposes the provision of adequate means so that society and institutions can be heard in court and have their legal problems fulfilled in a timely and efficient way. In this sense, detecting that there is still great resistance in the use of consensual mechanisms in the administrative sphere, the objective of this research is to announce that such opposition is unfounded and not coherent with the premises of modern administrative doctrine. Also, will be discussed in this article the premise that the use of

Artigo submetido em 07 de agosto de 2021 e aprovado em 23 de janeiro de 2022.

* Graduando em Direito na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: luanotaviodornas@gmail.com

adequate methods of dispute resolution by the Public Administration provides ways supported by law that can be extremely important to ensure efficiency and facilitate access to justice, what cannot have its potential neglected by those subjects of Public Administration.

Keywords: Mediation. Public Administration. Public Policy for the Adequate Treatment of Conflicts in Brazil. Access to Justice.

1 INTRODUÇÃO

Com vistas a aperfeiçoar o funcionamento do sistema jurídico, pode-se extrair da análise das últimas iniciativas e projetos tocados pela administração judiciária que recrudescer o movimento para que se possa democratizar o acesso à ordem jurídica justa no país. Esse conceito de acesso à ordem jurídica justa remete à uma atualização da noção do direito fundamental de acesso à justiça, que pressupõe, dentre seus pilares, a disposição dos meios adequados para que a sociedade e as instituições possam ser ouvidas em juízo e terem seus problemas jurídicos efetivamente atendidos. A tutela jurisdicional, quando devidamente contextualizada com a dimensão mais fundamental do Judiciário de pacificação das relações, deve estar sempre em vias de se tornar mais justa, adequada e eficaz.

Neste contexto, sobretudo a partir da implementação de uma Política Pública de Tratamento Adequado de Conflitos no Brasil, em face da aprovação da Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) n.º 125 e do advento do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15), os métodos consensuais tais como a mediação e a conciliação passaram a ser vistos institucionalmente como fortes aliados na busca por uma Jurisdição mais célere, desburocratizada e eficiente. Com efeito, correspondem tais métodos como modalidades de resolução de controvérsias alheios à solução por sentenciamento de conflitos, que estão sendo popularizadas pelos benefícios que podem oferecer, tanto judicial ou extrajudicialmente.

Muito embora não haja um comando direto que recomende a proibição ou restrição na sua utilização pelos sujeitos da administração pública, vê-se constantemente na prática que a aplicação do instituto da mediação e de outros métodos adequados de resolução de controvérsias vem sendo recusada sob justificativas descontextualizadas e baseadas em premissas com as quais não se coaduna a melhor doutrina contemporânea de Direito Administrativo.

Vale mencionar que essa descrença, além de ir em total desencontro com as diversas normativas do ordenamento jurídico brasileiro, tem sido paulatinamente dissipada à medida em que verificado o forte potencial pacificador destes meios quando aplicados em conflitos que envolvam as figuras de Direito Público.

Ninguém duvida que a condição hoje do Judiciário é de prestação de serviços jurisdicionais de forma caótica, vagarosa e ineficiente, bem como que a Administração Pública corresponda como um dos principais agentes imersos dentro do sistema jurídico que mais venha contribuído com essa situação, já que os entes públicos e as entidades administrativas têm se inclinado em assolar o Judiciário com uma infundável parcela de recursos de todas as sortes.

A par de tudo isso, nas linhas gerais deste trabalho se perceberá que a mencionada descrença por parte de alguns em relação à aplicação da consensualidade no âmbito da Administração Pública não se sustenta. Há nítido potencial para a aplicação das práticas de mediação em certos casos, podendo a sua escolha inclusive se afigurar como aquela que melhor se enquadraria à consecução do interesse público, além de contribuir para um funcionamento de uma Jurisdição mais eficaz, adequada, e por conseguinte mais satisfatória.

Com este objetivo em mente, proceder-se-á inicialmente com uma discussão sobre quais as características inerentes à mediação, bem como quais as principais vantagens que decorrem de seu emprego. Logo depois, após lembrada a base doutrinária sob a qual se assenta o Direito

Administrativo na sua perspectiva mais moderna, serão revisitadas as principais críticas tecidas em relação à incorporação das práticas consensuais na seara publicística. Será feita, ainda, uma análise se tais ressalvas têm razão de ser, e sobretudo se conjugam-se com a noção de interesse público.

Depois, partindo da premissa de que é preciso que a aplicação da mediação não vá de encontro com o regime jurídico-administrativo estatuído, serão analisadas as principais zonas de interlocução entre os princípios destes dois institutos.

Por fim, com uma perspectiva mais expositiva-descritiva, serão vistas e analisadas algumas normativas que não só possibilitam, mas estimulam que a mediação seja utilizada em prol dos interesses da Administração Pública.

2 MEDIAÇÃO E A POLÍTICA PÚBLICA DE TRATAMENTO ADEQUADO DE CONFLITO DE INTERESSES NO BRASIL

A mediação pode ser considerada como uma maneira, em rigor, amigável, voluntária e sigilosa de promoção do diálogo e da comunicação para a resolução pacífica de conflitos. Por meio deste arranjo procedimental as partes envolvidas são empoderadas para buscar em conjunto a solução que melhor lhes apetece, o que será feito com o auxílio de um terceiro imparcial (mediador) e que tem como papel principal o controle e direcionamento para que o diálogo se desenrole da melhor forma possível.

Em princípio, importa saber que a mediação se trata de um processo de negociação mediada entre duas partes ou grupos, que ambiciona capacitá-las a melhor compreender as posições uns dos outros, identificando colaborativamente as soluções que melhor se adequem aos seus respectivos interesses. O resultado que se espera com a utilização da mediação é que, uma vez ulteriores o seu processo, os participantes sejam capazes de melhorarem e reavivarem o seu relacionamento, como também que tenham a oportunidade de dar um desfecho a seu conflito de interesses de modo mais rápido e com menos custos se comparado com a realidade da via do processo judicial.

Em essência, a mediação prima por ser colaborativa, integrativa e orgânica, e pode se apresentar em determinados contextos como uma maneira preferencial para propiciar um melhor entendimento entre as partes, possibilitar sua aproximação, além de celebrar a autonomias de suas vontades, o que tem atraído muitos sistemas familiares, empresas e outras instituições a lançarem mão dela.

Acrescente-se a isso que a mediação bem orientada não mira, em regra, que seus participantes abdicuem parcialmente de suas respectivas pretensões para que cheguem a um denominador comum; mas apenas que, conjuntamente, esses participantes redimensionem a controvérsia com a ambição de que a melhor e mais humana solução possível possa ser alcançada.

Essa maneira de se lidar com o conflito não se sustenta nos meios adjudicatórios de resolução de conflitos de interesses, designadamente nos processos judiciais, em cujo enfoque é precipuamente adversarial e direcionado para se identificar e construir uma retórica de que haja nas situações da vida o reconhecimento de pretensos “vencedores” e “perdedores” ou “inocentes” e culpados”.

Nesse sentido, saliente-se que em modalidades quais a mediação e conciliação, a ideia é que não se pense em quem “acertou em agir conforme a lei” diante de determinado fato controverso, mas em como solucionar os conflitos a partir dos interesses mútuos daqueles que nele envolvidos; por outro lado, quando se está falando em processos heterocompositivos, tais como a solução por sentença judicial e a arbitragem, o foco é preponderantemente direcionado a verificar quem tem culpa e responsabilidade por determinadas atitudes, o que faz incorrer as partes em um clima de desconfiança, antagonismos e aborrecimentos (BRASIL, 2016).

Nesse recorte, pode-se dizer que as soluções autocompositivas carregam diversas potencialidades por permitirem uma maneira mais democrática, ágil e inclusiva de se lidar com conflitos, posto que parte da premissa de que, em um conflito, aqueles que divergem em torno de um interesse ou um bem, não precisam ser adversários, mas agentes que colaborativamente ressignificam seus conflitos, de modo a lograrem para si uma resolução de suas controvérsias de modo mais eficiente e, quiçá, humanizada.

Não destoa dessa ideia Kazuo Watanabe, quem pensa que a solução amigável e negociada da mediação e da conciliação se distingue por ser “mais célere, barata e exequível e acima de tudo democrática, porque nascida do diálogo e do entendimento entre as próprias partes” (WATANABE, 2019, p. 106).

Da mesma forma, também a projetar teor democrático na configuração das práticas de autocomposição está Fredie Dider Jr., que opina que:

(...) o estímulo à autocomposição pode ser entendido com um reforço da participação popular no exercício do poder – no caso, o poder de solução de litígios. Tem, também por isso, forte caráter democrático. O propósito evidente é tentar dar início a uma transformação cultural – da cultura da sentença para cultura da paz. (DIDIER JR., 2019, p. 323).

Não obstante a isso, certo é que a mentalidade dos militantes na área do direito, tanto no âmbito das academias, quanto da prática forense, ainda está muito associada à cultura do sentenciamento, concebendo no litígio judicial a única ou a melhor maneira possível de pacificar os conflitos. Subsistem advogados no exercício de suas funções que fazem de tudo para poderem fazer prosperar suas próprias razões e provas, interpondo tantos recursos quanto forem necessários para obterem um pronunciamento decisório mais favorável a si. À frente deles, situam-se os magistrados que não possuem interesse direto em harmonizar as relações das partes, mas apenas em ditar o direito que melhor se coaduna com a situação jurídica controvertida.

O resultado dessa cultura da sentença, todavia, já é conhecida: uma tutela jurisdicional deficitária em que subsiste um excessivo volume de processos e uma ausência de mecanismos procedimentais adequados para resolvê-los em tempo útil (FALECK, 2020). É diante desse estado de coisas e dessa cultura judicial fomentada que o funcionamento da justiça vem sendo severamente criticado: rechaça-se a falta de eficiência na prestação dos serviços jurisdicionais, o seu excesso de burocracia e lentidão, sem mencionar o seu alto custo, fatores que certamente não condizem com o ideal de acesso à justiça que se espera estender às pessoas do povo.

Nesse contexto, vale lembrar que o CNJ, dadas as suas atribuições de desenvolver uma política estratégica e *una* para o aperfeiçoamento do sistema jurídico, bem como de delinear atividades e diretrizes para facilitar o acesso à justiça no país, instituiu uma política judiciária nacional de tratamento adequado de conflito de interesses no Brasil, o que foi feito a partir da regulamentação da Resolução n.º 125/2010. Um dos principais méritos de tal normativa foi o de estabelecer um sistema pluriprocedimental, também alcunhado por alguns de sistema multiportas, que incentiva e endossa a adoção dos métodos de autocomposição como poderosos instrumentais para se atingir o escopo magno da Jurisdição de pacificação de controvérsias no território brasileiro.

Assim, sobreleva apontar que a política pública de tratamento adequado de conflitos instituída indica uma mudança de paradigma na prestação de serviços judiciários brasileiros ao disseminar a noção de que, para que ocorra a mais satisfatória gestão de conflito de interesses, será necessário que o Estado forneça e estimule a correta operacionalização dos meios adequados para esses fins, os quais poderão ser selecionados pelas partes e processualistas a partir da natureza e peculiaridade da disputa em cena.

Dessa forma, embora não se tratem de institutos rigorosamente novos, as potencialidades do uso da mediação e outros meios autocompositivos têm se popularizado cada vez mais como promessas para melhorar o funcionamento da justiça no país, sendo um dever do Estado fornecê-los da devida forma, seja na fase de solução de conflitos pré-processual, processual ou quando da prestação de serviços de informações e orientação em prol da comunidade.

É direito de todas as pessoas do povo terem acesso aos métodos mais adequados, eficientes e satisfatórios de resolução de controvérsias, como decorrência direta do direito ao devido acesso à ordem jurídica justa, albergado no art. 5º, XXXV da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Como já destacou Kazuo Watanabe (2019), o Estado-Jurisdicional nessas circunstâncias não deve se limitar a adotar atitude passiva no âmbito da solução de conflito de interesses; em outros termos, não caberá ao Judiciário apenas possibilitar com que as pessoas do povo exerçam seu direito de ação e consigam “bater às portas do judiciário”, como costuma apregoar a doutrina liberal. Incumbe, pois, também a este Estado agir ativamente no caminho de proporcionar aos jurisdicionados experimentar todos os métodos de solução consensual, com organização e oferta de serviços de qualidade para essa finalidade.

Tudo ponderado, a mediação representa uma dentre várias outras formas de resolução de conflitos, revestida de alto caráter inclusivo e colaborativo, cuja configuração natural, dependendo do caso, pode funcionar como forte aliada para gestão mais eficiente de processos decisórios e para a construção de uma sociedade mais harmoniosa.

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A MEDIAÇÃO

O Direito Administrativo é a seara do Direito Público voltada para regulamentar as atividades destinadas a gerir os interesses da população, o que ocorre mediante a implementação de um conjunto de normas jurídicas voltadas a disciplinar o comportamento dos agentes administrativos. Do sentido objetivo do Direito Administrativo, extrai-se a atividade que os administradores exercem para o fim de garantir o bem estar social; no que concerne à dimensão subjetiva do Direito Administrativo, conformam-se os órgãos que se prestam a cumprir essa funcionalidade por intermédio da prestação serviços administrativos.

Quanto ao regime jurídico administrativo, pode-se afirmar que ele corresponde a um sistema coerente e lógico composto de princípios e regras que lhe dão identidade própria. É que, conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, só pode se falar em Direito Administrativo sob o “pressuposto de que existam princípios que lhe são peculiares e que guardem entre si uma relação lógica de coerência e unidade compondo um sistema ou regime: o regime jurídico-administrativo” (MELLO, 2006, p. 43).

Contextualizando o exercício da função administrativa frente ao seu atual estágio institucional, parte da doutrina especializada compreende a Administração Pública assentada sobre novos moldes e valores, se comparados com aqueles provenientes de sua noção estática e tradicional. Nesse sentido, pode se observar, hodiernamente, um “descompasso entre as velhas categorias e as reais necessidades e expectativas das sociedades contemporâneas em relação à Administração Pública” (BINEMBOJM, 2010, p.7).

Não por outro motivo vem se defendido por muitos um novo exercício da função administrativa, reconfigurado por uma Administração Pública mais moderna e adaptada frente às necessidades e os desafios dos atuais tempos e que não ignora as nuances recentes engendradas pelos fenômenos da constitucionalização do direito, globalização e descentralização do poder.

Mais especificadamente como resultado direto da constitucionalização do Direito Administrativo, parte da doutrina vem conclamado por drásticas mudanças no bojo das relações

da Administração Pública ao pressupor que a atuação e o comportamento das entidades administrativas devem estar pautados no respeito e na observância ao conjunto de direitos e garantias fundamentais erigidos pela Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, pode-se dizer que o contemporâneo exercício da função administrativa vem se notabilizando por assumir dois eixos principais, quais sejam: i) de redefinição da noção de interesse público e da sua pretensa supremacia em relação aos interesses dos particulares; ii) de reformulação do conceito de discricionariedade administrativa. Isso porque a um, a noção de supremacia do interesse público deve vir demarcada pela ponderação de direitos fundamentais e outros valores e interesses metaindividuais; e a dois, porque a prestação de serviços administrativos, mesmo se pensado o seu caráter de discricionariedade, deve vir naturalmente balizada em vetores de eficiência, participação popular e moralidade (art. 37 da CF/88).

Vale dizer, permanecem os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público como essenciais ao regime jurídico administrativo; mas a atual aplicação desses princípios e gestão do patrimônio público deve supor a perseguição contínua dos direitos e garantias fundamentais.

Nesse ponto, cumpre lembrar que boa parte das críticas em relação à introdução dos meios alternativos ao litígio judicial na seara publicística ainda se escusa na tese de que o seu emprego ensejaria menoscabo aos princípios de supremacia e indisponibilidade do interesse público. Quer dizer, o ceticismo que acompanharia a utilização de meios como a conciliação, mediação ou até mesmo a arbitragem, estaria respaldada na crença de que esses métodos implicariam na disponibilização do interesse público, o que não poderia ser permitido.

Com efeito, não há dúvidas de que o interesse público é a razão de ser do Direito Administrativo. Tal realidade assenta duas consequências primordiais para esse ramo específico do direito: a primeira de que os órgãos administrativos ocupam institucionalmente uma posição privilegiada de zelar pelo interesse comum e de exprimi-lo em suas relações com os particulares; a segunda de que estes mesmos órgãos administrativos gozariam de uma posição de supremacia, em virtude de suas competências intrínsecas (MELLO, 2006).

Paralelo a isso, acrescenta-se que os interesses públicos são classificados em duas espécies, conforme reza a doutrina italiana, podendo subsistir em sua modalidade primária ou secundária. Em primeiro lugar, há o “interesse público” (interesse público primário) *latu sensu* que conforma o respeito aos interesses da coletividade, a correta aplicação da Lei e a promoção do bem comum; mas coexiste com esse instituto – embora não se confunda com ele - o “interesse da administração” (interesse público secundário), o qual corresponde aos desideratos pertinentes à própria esfera da pessoa jurídica de Direito Público, ou seja, o interesse do Estado como pessoa, que não se coaduna necessariamente ao interesse da coletividade (MARINELA, 2011).

Diante da estrutura e objetivos perseguidos por um Estado Democrático de Direito, pode-se afirmar que quem goza de status de verdadeira supremacia é o interesse público primário, e que, “os interesses secundários não são atendíveis senão quando coincidirem com interesses primários, únicos que podem ser perseguidos por quem axiomáticamente os encarna e representa” (MELLO, 2006, p. 61).

Nesse aspecto, não se deve perder de vista que o que legitima a conduta dos órgãos e agentes públicos é o interesse público primário, e este, conforme visto, se subsume não às vontades do administrador ou dos políticos eleitos para os cargos eletivos, mas às reais necessidades das pessoas do povo.

Nesse sentido, elucidadoras as palavras de Ana Lucia Pretto Pereira e Ana Elisa Pretto Pereira Giovanini que pontuam que a democracia e o respeito aos direitos fundamentais são “a mola mestra do regime jurídico de direito público, e não a invocação genérica do interesse público, eis que incompatível com o Estado Democrático de Direito”. Mais que isso,

acrescentam que a adoção do atual paradigma da Administração Pública pressupõe o “relativo abandono do conceito tradicional de interesse público, pois, em virtude de sua generalidade, calcada em situações não contextualizadas, não se mostra capaz de alcançar com eficácia os objetivos específicos do Estado” (PEREIRA; GIOVANNI, 2017, p.5).

Nesse sentido, a posição hoje que ocupa a Administração não é mais aquela tão distante de quem deve servir (particulares). A gestão pública deve se atentar para o fato de que suas ações não podem violar a dignidade da pessoa humana, e também não pode ignorar que as medidas tomadas pela administração estarão sempre sujeitas a um “teste de pedigree”, posto que vinculadas aos comandos das normas fundamentais da CF/88.

A partir disso, Silvia Maria Costa Brega afirma que a noção de interesse público é revitalizada para uma acepção “mais ampla e ponderada – e não de mera prevalência absoluta e preponderante isolada e aprioristicamente”, e que a ação da autoridade administrativa estará fatalmente associada à standards de otimização, já que “parece certo que à Administração Pública cumpre recorrer aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade sempre que, diante de uma situação específica, seja necessário ponderar sobre o interesse a ser atendido” (BREGA, 2020, p. 389-390)

Por tudo isso não parece adequado dizer que é garante à Administração Pública que se envolva em arbitragens, negociações, mediações sob o argumento de que estes métodos malfeririam de modo a apriorístico e genérico o princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público.

Levando-se em consideração todas as vantagens que podem advir da utilização da mediação e de outros métodos adequados de resolução de conflitos, pode-se concluir que tais métodos, ao invés de vilipendiar, podem premiar a gestão do interesse público por conferirem à população meios mais econômicos, práticos, “deformalizados” de resolução de controvérsias e de promoção de direitos.

Como visto, cumpre ao Estado instituir e concretizar uma política pública de tratamento adequado de conflito de interesses voltada para o devido oferecimento dos métodos adequados para solução de conflitos. Dentre estas modalidades, a mediação vem se popularizado pelas vantagens que podem trazer para aqueles que delas participarem, seja em esfera judicial ou extrajudicial, seja por particulares ou por entes públicos.

Cumpra lembrar que o direito e garantia fundamental do acesso à ordem jurídica justa supõe o tratamento adequado de conflitos, posto que a via da pacificação somente se substancia pela correta escolha de que método melhor se amolde às circunstâncias de certa situação conflituosa. Cuida-se da noção de uma instrumentalidade metodológica, cuja aplicação não se certifica na seleção de uma espécie ou outra de um sujeito de direito, mas sim no exame prévio acerca das particularidades de determinados arranjos conflituosos.

Neste recorte, quando os sujeitos da Administração Pública estejam envolvidos em determinada situação de controvérsia, certo é que caberá aos administrativos perquirirem acerca de qual opção metodológica processual poderá ser utilizada para fins de melhor acomodar os desejos e necessidades em jogo.

Desta premissa coadunam os autores Marcelo José Magalhães Bonizzi e Marcus Vinicius Armani Alves, que entendem que a exigência da adequação da tutela, como consectário lógico do direito do acesso à justiça, pode auxiliar a prestação de serviços públicos:

Do ponto de vista dogmático existe um amplo conforto doutrinário de que soluções de ganhos múltiplos trariam resultados como incremento no acesso à justiça, a realização mais célere de direitos constitucionalmente garantidos, eficácia e qualidade nas prestações públicas. Apresenta-se fundamental a identificação da tipologia do conflito, o que pode levar ao estabelecimento da forma mais adequada de solução de conflitos. Nesse sentido a conciliação, a mediação e a arbitragem começam a ter espaço para determinados tipos de litígios. Para tanto, necessário haver algum grau de

processualização pela Administração, em expediente interno para escolha, a fim de seguir os parâmetros da boa administração (ALVES e BONIZZI, 2020, p. 247).

Detectada margem de aplicação da mediação, nos cenários possíveis, note-se ser indubitosa a conclusão de que este método pode ser aplicado no âmbito administrativo, ensejando com isso soluções mais céleres, colaborativas, democráticas e mais exequíveis para os conflitos com a Administração.

Não se pode, portanto, assumir genericamente que os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público inviabilizariam o emprego de um meio de resolução de conflito de interesses que não coincida com o judicial. Este argumento, em verdade, além de não ser lógico ou razoável, corresponde como atentatório ao movimento que recrudesce no sistema de justiça brasileiro no sentido de alcançar uma cultura da pacificação em detrimento da cultura do sentenciamento, hoje ainda muito forte e presente no ambiente jurídico-institucional de gestão de conflitos.

Com efeito, uma vez alinhado o processo de gestão decisória da Administração Pública com os métodos autocompositivos, o interesse público teria muito a ganhar em vista da inevitável adesão às suas potencialidades. Além disso, a adesão a esses meios adequados de resolução de controvérsia com alto potencial pacificador estaria respaldada em uma série de normas fundamentais que justificariam sua escolha. Exercício fácil seria imaginar, por exemplo, os ganhos obtidos com a economia de tempo e custo, vantagens associadas aos direitos fundamentais da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, CF/88) e com o escopo de eficiência previsto no art. 37 da CF/88, facetas elementares de economicidade presentes no que se entende como entrega de justiça nos tempos atuais.

As conclusões de Ana Lucia Pretto Pereira e Ana Elisa Pretto Pereira Giovanini, no mesmo sentido:

(...) invocar o princípio da indisponibilidade para impedir que a Administração Pública faça acordos, mediações ou arbitragens é incompatível com os resultados trazidos por essas práticas, pois o ‘interesse público realiza-se plenamente, sem ter sido deixado de lado, na rápida solução de controvérsias, na conciliação de interesses, na adesão de particulares às suas diretrizes, sem os ônus e a lentidão da via jurisdicional (PEREIRA e GIOVANINI, 2017, p. 13)

Em assim sendo, a utilização dos métodos adequados de resoluções de controvérsias pela Administração Pública fornece uma série de alternativas que podem ser extremamente importantes para mudar a atual face do Judiciário, concedendo-lhe maior presteza e margem de eficiência no exercício de sua missão pacificadora e de garantia do acesso à justiça, realidade essa que não pode ser negligenciada pelos agentes públicos.

4 HARMONIZAÇÃO ENTRE OS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO E A MEDIAÇÃO

Ainda que se tenha destacado que a mera alegação em abstrato de que os princípios da supremacia da Administração e da indisponibilidade do interesse público não deve servir como argumento suficiente para obstaculizar a implementação da mediação no âmbito do Direito Administrativo, é preciso cautela ao momento em que se entender que, para determinada situação concreta, a mediação deve ser o método aplicado para resolução de controvérsias que envolvam agentes administrativos. Isso porque, para que haja uma aplicação da mediação no bojo dos conflitos que conformem os sujeitos da administração pública, é imprescindível que se prossiga com um esforço hermenêutico para harmonizar a base principiológica destes dois institutos.

Assim, não há como se descuidar que a implementação de métodos como a mediação suponha a superveniência de uma correta ponderação para fins de viabilizá-la. Neste sentido, Maria Tereza Soares Trindade (2019), recorrendo às lições de Luana Souto e Edimur Ferreira de Faria, aduz que:

(...) a implementação efetiva da Mediação, judicial e extrajudicial, no setor público, necessita harmonizar o modelo de gestão do Estado com os preceitos do Estado Democrático de Direito, previstos na Constituição Cidadã de 1988, “que não se ampara somente no direito e no estrito cumprimento da lei, mas também tem por objetivo garantir direitos individuais e sociais, a liberdade de expressão, a igualdade, o bem-estar social, a justiça e o desenvolvimento econômico. (FARIA; SOUTO apud TRINDADE, 2019, p. 33).

Remetendo aos princípios essenciais da mediação, tomando por base o art. 2º do Marco Legal da Mediação, vale dizer que consistem em: imparcialidade do mediador, a isonomia entre as partes, a oralidade, a informalidade, a autonomia da vontade das partes, a busca do consenso, a confidencialidade e a boa-fé.

Já quanto aos princípios explícitos da Administração Pública, estes estão previstos no art. 37 da Constituição Federal, e são, a saber: a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Em primeiro lugar, destaque-se a divergência aparente que pode se cogitar na relação dialógica entre o princípio do sigilo, atinente ao regime administrativo, e o da publicidade, correspondente à mediação.

No âmbito da mediação, o sigilo é essencial para fins de possibilitar o bom deslinde da relação dialogal entre seus participantes. Nas sessões que serão feitas, deve permear um clima de confiança entre as partes, comumente denominado de *rapport*, o qual é essencial para que estas se sintam confortáveis para expressarem seus desejos e interesses.

Da mesma forma, não se esqueça que a Resolução CNJ n.º 125 ao regulamentar os princípios alusivos à mediação judicial, estabelece a confidencialidade como dever de sigilo sobre todas as informações obtidas nas sessões, ressalvados os casos de autorização expressa das partes, violação à ordem pública ou às leis vigentes.

Egon Bockmann e Leila Cuellar propugnam que, para o bom andamento das mediações, é imprescindível a inexistência de fatores externos a atrapalhar a comunicação dos seus participantes. Afirmam que não raro a mediação esbarra em anseios populares que geram capital político, o que tende “a incentivar posições antagônicas e agressivas – que podem impedir a solução amigável da controvérsia.” (BOCKMANN; CUELLAR, 2018, p. 22).

Em contraste, a publicização dos assuntos da administração se refere ao dever de divulgação clara e precisa de todas as informações relevantes para a população. Exsurge, pois, da prestação de serviços públicos uma necessidade de transparência quanto às suas atividades, não podendo haver omissão quanto aos assuntos que interessem à coletividade.

De outra parte, é importante ressaltar que o dever de publicidade é garantidor de um efeito inibitório quanto ao exercício de possíveis condutas ilegais e desviantes dos administradores, como também viabilizador do devido controle e fiscalização dos atos praticados pelo Poder Público (MARINELA, 2011).

Como já é ponto pacificado, todavia, certo é que o uso do princípio da publicidade poderá não ser apropriado. Haverá casos, por exemplo, em que a defesa da intimidade e o interesse social vão exigir o sigilo da informação. Destaque-se, neste toar, a previsão do art. 5º, inciso X da CF/88 que prevê a inviabilidade da intimidade, bem como o inciso XXXIII, disciplinador do fato de que o direito à informação não deve se sobrepor à segurança da sociedade e do Estado.

Como se vê, há margem de reserva para cada um destes princípios, não obtendo nenhum deles viés absoluto. Em alguns contextos específicos, poderá ser o caso de se verificar se as partes envolvidas na controvérsia são concordes em publicizar a matéria discutida, sobretudo se atendido ao objeto que está sendo alvo de disputa. Noutras ocasiões, ante a necessidade de se garantir em maior grau de conservação das conversas ou de resguardar algum assunto de importância estratégica para os envolvidos, o mais razoável será que se mantenha sigilo quanto à parte ou o inteiro teor das negociações travadas.

Poder-se-ia cogitar também de algum nível de inconsistência na aplicação do princípio da isonomia, próprio da mediação, junto a relações processuais entre certo ente da Administração Pública e um particular, se deduzido que aquela gozaria de uma posição de supremacia inerente ao interesse a que visa salvaguardar.

Hei de se lembrar, todavia, que o Poder Público não pode se revestir de um véu arbitrário e autoritário para perseguir seus fins, devendo se submeter a valores de justiça, equidade e boa-fé em suas relações com os particulares. Aliás, é oportuno salientar que, mesmo em matéria de Direito Público, tais como licitação e concurso público, o legislador, tomando por referência as normas fundamentais, resolveu por bem premiar o princípio da isonomia no âmbito da Administração Pública.

No ponto, conveniente a ressalva de que a isonomia, contemporaneamente, não deve ser pensada apenas em seu aspecto formal, mas também material. Assim, não deve se cogitar de uma igualação absoluta entre as pessoas de Direito Público e Direito Particular - nem entre elas, nem entre si. Até mesmo porque, a isonomia jurídica pode pressupor que a melhor solução para determinado indivíduo ou determinada coletiva não seja a mesma para todos (MARINELA, 2011).

Por causa disso, a verticalização da relação jurídica, ocorrida pela posição em que se encontra a Administração Pública não pode ser tomada como um fator rigorosamente impeditivo para a tentativa de realização de um acordo amigável. Pelo contrário, em virtude dos próprios pressupostos que vigoram na realidade da mediação, a depender da boa técnica do mediador e da capacidade de exercício da boa-fé dos atores envolvidos nela, pode ocorrer um arranjo que aproxime o particular em relação à figura do agente curador dos interesses públicos, considerando todas as peculiaridades atinentes à situação casuística e à disposição de chegar a um consenso que seja benéfico para cada um.

Levantados esses dois pontos de aparente conflito principiológico entre os dois institutos, sobreleva de outra parte mencionar a harmonia que desponta da aplicação dos princípios administrativos da legalidade e da eficácia no campo administrativo a partir da utilização do meio da mediação como meio de pacificação.

A começar pela legalidade, pode-se entender em tal princípio a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida nos termos exigidos lei, e que a função administrativa se constitui como sendo “sublegal”, pois pautada na expedição de comandos complementares legais (MELLO, 2006). Celso Antônio Bandeira de Mello (2006) classifica a legalidade como sendo o princípio basilar do regime jurídico administrativo, e que ele subsiste como uma confirmação do Estado de Direito, conforme prescrevem os termos dos arts. 5º, inciso II e 37, caput e 84, inciso IV da CF/88.

Preceitua tal princípio que nenhuma pessoa do povo poderá ser privada de fazer ou não fazer algo, senão em virtude de lei; e que, ao mesmo tempo, a Administração “não poderá proibir ou impor comportamento algum a terceiro, salvo se estiver previamente embasada em determinada lei que lhe faculte proibir algo a quem quer que seja” (MELLO, p. 92, 2006). Cuida-se de um direito fundamental para fins de se evitar com que o agente público “embargue favoritismos, perseguições ou desmandos”, situando-se, assim como o “antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a ideia da soberania popular, de exaltação da cidadania” (MELLO, 2006, p. 89).

Como será demonstrado pelo item subsequente deste artigo, não há dúvidas de que o ordenamento jurídico disciplina a existência de uma série de normativas de incentivo e apoio às práticas autocompositivas. Nesta conjuntura, pode-se concluir que perdura uma ampla margem para que as entidades da Administração Pública direta e indireta usufruam dos meios adequados de resolução de controvérsias, dados os inúmeros dispositivos legais a respaldarem seu respectivo manejo, notadamente após o advento do Marco Legal da Mediação e o Código de Processo Civil de 2015.

Mas é no princípio da eficiência que provavelmente convergem as doutrinas quanto ao fato de que é de grande benefício para a Administração a utilização dos meios adequados de pacificação social. Como aponta o direito italiano, o princípio da eficácia administrativa pressupõe a materialização o que pode se alinhar de “boa administração”, em que o estado de coisas que vigora é a prestação de serviços de modo célere e competente, pelo que se reveste de grande relevo a racionalização da máquina administrativa.

Quanto aos processos que envolvam a Administração Pública, hei por bem lembrar os termos do art. 5º, inciso LXXVIII da CF/88, o qual estabelece que “a todos, no âmbito judicial e administrativo são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Dada tal inteligência, pode-se tomar que “presteza” na prestação de serviços públicos corresponda a palavra de ordem no tocante à boa administração dos negócios e interesses públicos, não sendo interessante para a população que tenha de se contentar com a promoção de serviços burocráticos e que por demais tardam em serem fornecidos.

Para Fernanda Marinela, a atividade administrativa será eficaz quando “exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”. Conforme a doutrinadora, a Administração deve se empenhar em buscar “resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, nessa situação, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum” (MARINELA, 2011, p. 43).

Neste sentido, a boa Administração deve se manter consciente que hoje o cenário do Judiciário é de litigiosidade acentuada, e que o Poder Público é um dos agentes que mais influenciaram para que isso acontecesse, sendo consabido que as pessoas de Direito Público e as entidades paraestatais são as que mais “batem às portas” do Judiciário. Confirmando este cenário, a propósito, o Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ, ao receber dados coletados sobre os maiores litigantes dos tribunais estaduais, regionais federais e dos tribunais de trabalho em 2010, apontou como os primeiros cinco colocados no índice de litigância o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), a Caixa Econômica Federal, a Fazenda Nacional, a União e o Banco do Brasil S/A (CNJ, 2011).

Ora, fato é que a sociedade conclama por respostas céleres e adequadas aos seus desideratos, sendo patente que a ignorância pela Administração Pública dos potenciais que a mediação pode oferecer consiste em uma negligência de uma via extremamente racional e democrática de consecução da coisa pública.

Por tudo isso, ao se perceber como se configura a interlocução entre os princípios da Administração Pública e dos meios autocompositivos, o que se conclui é que uma justa ponderação torna evidente que esta pode ser utilizada na seara publicística para a melhor gestão de conflitos e do patrimônio público. Por conseguinte, a despeito de que se perceba algumas aparentes e naturais divergências em face do cotejo dessas ordens principiológicas, elas certamente não são suficientes para solapar as vantagens que podem ser fornecidas pela utilização da mediação e outros métodos autocompositivos.

5 MICROSSISTEMA DE INCENTIVO AO USO DA MEDIAÇÃO NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO

De forma geral, o ordenamento jurídico brasileiro orienta que os litigantes se sujeitem, em regra, a tentar a via autocompositiva, entendida como uma maneira que pode ser bastante proveitosa para que as partes solucionem rapidamente e com menos custos seus conflitos. Nesse sentido, pode-se afirmar que existe uma preocupação histórica para que as partes envolvidas em um conflito, somem esforços conjuntos para chegar a uma forma de consenso mútuo antes do deslinde de um processo judicial.

Nessa seara, alguns doutrinadores vêm entendido que cabe também aos entes da administração obedecer a tal preceito como decorrência do princípio da legalidade, inobstante sujeitos a regimento próprio. Assim entendem Leila Cuéllar e Egon Bockmann Moreira ao defenderem que:

Atualmente, não se pode litigar sem antes haver a firme tentativa de conciliar: trata-se de aplicação expressa do princípio da legalidade, em vários foros e instâncias. Alterou-se a lógica normativa da solução de controvérsias que tocam à Administração Pública: se, antes, a propositura de uma ação (e a sentença judicial) eram requisitos para a conciliação; hoje, esta é pressuposto de qualquer processo judicial. A antiga regra do ajuizamento irrestrito de demandas atualmente precisa ser compreendida como exceção. Assim, o prestígio ao interesse público exige que se evitem os conflitos; mas, caso surjam os impasses, a solução precisa evitar o acesso ao Judiciário – que só pode ser acionado em último caso. Trata-se, é preciso que se reitere com intensidade, de decorrência do princípio da legalidade. (BOCKMANN; CUELLAR 2018, p. 5).

Dessa forma, segundo tais autores, não pode se perder de vista que o princípio da legalidade chega até mesmo a impor aos sujeitos administrativos uma necessidade de reconhecerem que não estão “ímmunes” às exigências das práticas autocompositivas. Respalda-se, inclusive, no conteúdo sistemático do Código de Processo Civil, o qual reverencia o dever de mediação e conciliação como técnicas de solução de conflitos, para salientar que a Administração Pública brasileira possui o dever de se esforçar em procurar meios adequados para a autocomposição pacífica dos interesses estampados nos negócios jurídicos que pactua, previamente a qualquer litígio.

Nessa ordem de ideias, Maurício Morais Tonin critica a prática desvirtuada da prática judicial em que juízes de direitos, ao vislumbrarem a presença da Fazenda Pública em um dos polos da ação, julgam por regra inadequada a tentativa de se tentar fazer a autocomposição. Entende que:

(...) existe em vigor, portanto, comando ao juiz de que tente a solução consensual do conflito. O que se nota, contudo, é que o dispositivo é pouco utilizado pelos magistrados, notadamente quando uma das partes é a Fazenda Pública. É comum ver em mandados de citação da Fazenda Pública a menção pelo juiz de que, em razão de os procuradores sempre alegarem a impossibilidade de transação por ser indisponível o interesse público, fica dispensada a audiência de conciliação, devendo a Fazenda Pública apresentar contestação no prazo legal. Tal prática, com a devida vênia, mais que equivocada, é ilegal. (TONIN, 2019, p. 95).

Ainda no âmbito do CPC/15, cujas disposições estão em sintonia com o que preceitua a Resolução n.º 125/2010, comprometido com o ideal de disciplina de um sistema multiportas, vale também se atentar aos termos de seu artigo 174, o qual regulamenta que os entes federados no Brasil deverão criar câmaras de mediação e conciliação as quais caberão, dentre outras atribuições, dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública.

Entretanto, não foi somente por intermédio do advento diploma processual civilista em 2015 que se fixaram as bases para implementação da mediação na seara da administração. Há

uma série de outras leis que dispuseram acerca da admissão dos meios consensuais em âmbito administrativo.

Digno de nota especial é o Decreto-Lei 3.365/41, recentemente alterado pela Lei 13.867/19, que cuidou de implementar a possibilidade do expropriado se manifestar favorável pela utilização de mediação e arbitragem em face de um procedimento de desapropriação.

Sobreleva pontuar, também, que já havia previsões na Lei 8.666 de 1993 a possibilitar uma linha de alterações e rescisões contratuais acordadas. Isso porque restou estabelecida a via consensual como uma forma de alteração e rescisão (rescisão amigável) dos contratos administrativos, caracterizados por sua mutabilidade muito embora voltados para a proteção do interesse público e o equilíbrio contratual (MARINELA, 2011).

No mesmo ano, aprovou-se a Lei Complementar 73, a qual disciplinou que caberia a Advocacia-Geral da União transigir e firmar acordos. Dois anos depois (1995), sobreveio a Lei de Concessões, regulamentadora de que os contratos de concessão poderiam prever o emprego de mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes ou relacionadas ao contrato, inclusive a arbitragem.

Hei de se destacar também a Lei nº 11.079/2004 (“Lei de PPPs”), a qual também consignou a possibilidade contratual de mecanismos privados para a solução de disputas e ainda, a normativa da Lei nº 12.462/2001 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações – RDC), que admite em seu art. 44-A a adoção de mecanismos privados e adequados de resolução de conflitos, incluindo a arbitragem.

Acrescente-se a isso que em 2007, como lembra Adolfo Braga Neto (2020) a Advocacia Geral da União criou por ato regimental, a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Geral – CCAF, para prevenir e reduzir o número de processos judiciais que envolvem a União, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas federais. Acrescenta Adolfo Braga Neto que hoje o objeto de tal ato normativo foi ampliado e contempla controvérsias entre entes da Administração Pública Federal e entre estes e a Administração Pública dos Estados, Distrito Federal e Municípios (NETO, 2020).

De sua parte, Maurício Morais Tonin (2019) rememora para duas outras iniciativas no âmbito da Administração a também prestigiarem a utilização de meios alternativos de solução de controvérsias. Destaca a Resolução no 398/2016 do Conselho da Justiça Federal, a qual institui a Política Judiciária de solução consensual dos conflitos de interesse, com vistas à efetiva resolução e pacificação social, bem como a medida implementada em 2014 pelo Ministério da Justiça que lança uma Estratégia Nacional de Não Judicialização – ENAJUD, reunindo instituições dos setores público e privado para evitar que cheguem ao Judiciário conflitos que podem ser resolvidos por meios alternativos como a mediação, a negociação e a conciliação.

Além disso, conforme assinala Silvia Maria Costa Brega (2020), há de se fazer menção às Leis nº 12.529/2011 e 12.846/13 (Lei Anticorrupção) que permitem a celebração de acordo de leniência nas hipóteses que identificam. Entende a autora que esta série de dispositivos incentivadores da mediação remete a uma “existência longa de autorização legislativa no País para a adoção de mecanismos consensuais de solução de litígios envolvendo a Administração Pública – conquanto na prática, ainda na atualidade, não se percebe a efetiva adesão pelo setor público” (BREGA, 2020, p. 384).

Quanto à utilização dos meios adequados de resolução de controvérsias, convém salientar a mais recente inovação legislativa, também condizente com o aludido movimento de estímulo à autocomposição, a promulgação da Nova Lei de Licitações. Neste sentido, observe-se que há capítulo inteiro na Lei nº 14.133/2021 a possibilitar a aplicação dos métodos de conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e arbitragem, os quais denomina de “meios alternativos de resolução de controvérsias”.

Assinala-se que no parágrafo único do seu art. 151, há a previsão de que poderão ser utilizados os métodos mencionados aos contratos que tenham como objeto direitos patrimoniais disponíveis, e até mesmo exemplifica algumas das circunstâncias em que eles podem ser utilizados, tais como nos momentos em que se fizer necessário estabelecer equilíbrio econômico-financeiro do contrato ou mesmo nas hipóteses de inadimplemento de obrigações contratuais das partes envolvidas.

Diante da análise do conteúdo da Nova Lei de Licitações que toca à disciplina dos meios adequados de resolução de controvérsias, Madeleine Rocha Furtado (2020) assinala que o capítulo encampou um “arcabouço jurídico paralelo a ser conhecido e aprofundado pela Administração, agora com mais ênfase” e destacou a “necessidade da celeridade na resolução dos litígios dos processos, principalmente, aqueles que se relacionam com as licitações e contratos de grandes vultos”.

Outra disposição normativa recente é a admissão dos meios consensuais para fins de transação fiscal, conforme prevê a Lei no 13.988 de 14 de abril de 2020, em uma área que cada vez mais se abre às portas do acordo amigável para quitação das despesas tributárias, sendo alternativas ao contencioso tributário tão saturado no país. Aponte-se que tal lei regulamenta a realização da transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos tributários ou não tributários da Fazenda Pública para a União, as suas autarquias, fundações, os devedores e as partes adversas (art. 1º).

Uma outra disposição de suma importância no âmbito da Lei nº 13.988 é a que estatui a responsabilização dos agentes públicos que tenham o objetivo de celebrar uma transação apenas quando procederem com dolo ou fraude para obter vantagem indevida para si ou para outrem.

Por derradeiro, hei de destacar às disposições da Lei n.º 13.140/2015, dotada de extrema importância por disciplinar a matéria de mediação, em geral, e também a autocomposição perante o Poder Público.

Chama atenção, em primeiro lugar, que o Marco Legal da Mediação reservou um capítulo de seu teor com vistas a regulamentar a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública (“Da autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público”). Na primeira sessão, estabeleceu-se disposições gerais para as mediações em âmbito público (arts. 32 a 34), e na segunda, disciplinou-se, de modo mais específico, os conflitos concernentes à Administração Pública Federal Direta, suas autarquias e fundações (arts. 35 a 40).

Conforme Maria Tereza Soares Lopes Trindade (2019), embora não deixe de ser sujeita de críticas e ressalvas por parte da doutrina, a Lei de Mediação é importante inovação no ordenamento jurídico e que promove ganhos relevante à Administração Pública. Leciona a autora que:

Assim, mesmo a Lei nº 13.140/2015 sendo alvo de objeções, ela é muito bem-vinda no ordenamento jurídico brasileiro e é notório o ganho ofertado à própria Administração Pública. O uso dos mecanismos autocompositivos para resolver problemas, conflitos e controvérsias envolvendo Entes Públicos, aumenta a efetividade das soluções, auxilia no descongestionamento do judiciário, implanta um sistema de múltiplas portas que favorece “o desenvolvimento das atividades administrativas e da governança pública, o atendimento das demandas e anseios dos cidadãos, bem como do setor produtivo. (TRINDADE, 2019, p. 67).

De outro lado, ressalva Maria Tereza Soares Lopes Trindade (2019) que a Lei n.º 13.140/2015 não implantou definitivamente a mediação no âmbito da Administração. A normativa cuidou apenas de estatuir a faculdade de que as instituições de Direito Público possam se valer dos meios autocompositivos, o que já é um sinal de evolução para a escalada histórica de estímulo à transação no ambiente publicístico.

Aponte-se, ainda, que a lei em voga reproduziu os termos do art. 174 do CPC/15 e dispôs sobre a criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos pelos entes federados, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública com vistas a: (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. Os conflitos serão analisados e dirimidos nestas Câmaras nas hipóteses anunciadas pelo regulamento de cada ente federado.

Diante de todos estes dispositivos legais, é incontroverso que há um extenso e longo arcabouço jurídico a possibilitar a aplicação da mediação e outros métodos compositivos nos conflitos que envolvam os sujeitos de Direito Público. Portanto, conclui-se que o movimento pela consensualização já está presente no âmbito da Administração e que sua utilização pode resultar nos mais variados ganhos para os envolvidos.

6 CONCLUSÃO

Nada obstante já façam décadas que o consensualismo tenha-se difundido na seara pública, é evidente que ainda há um amplo espaço para que os debates em relação às perspectivas e benesses que podem advir da implementação dos meios autocompositivos se consubstancie nos fóruns jurídicos, notadamente em face do caráter de oposição infundada que ainda perdura no campo do debate acerca da implementação ou não dos meios amigáveis na seara administrativa.

É possível perceber que dada a abertura das portas do mundo jurídico para os meios adequados de resolução de conflitos, a Administração Pública e os particulares que com ela possuam controvérsia podem em muitos fatores se beneficiar, devendo o administrador manter observância quanto às oportunidades de negociação, mediação, arbitragem que podem ser abertas.

Com efeito, ao se analisar a regulamentação do Direito Administrativo, sobretudo por se constituir como um ramo do Direito Público, é nítido que o tratamento normativo é bem diferente se quando comparados com outros ramos jurídicos. O Direito Administrativo, de fato, consiste como disciplina autônoma, com regras e princípios próprios a guardarem relação de coerência interna entre si. Além disso, certo é que atividade administrativa está sempre conectada com a necessidade de garantir o bem comum, sendo certo que a desvirtuação desse fim importará em ilegalidade da medida adotada por desvio de finalidade.

Lado outro, a existência de um regulamento distintivo atinente à atividade administrativa, a existência dos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público certamente não invalida que os sujeitos da administração se envolvam e promovam métodos não-adversariais de solução de conflitos. Pelo contrário, há um repertório vasto de dispositivos legais que permitem e conclamam às figuras administrativas para que adotem meios de solução de controvérsias para além dos adversariais.

A partir de tudo isso, conclua-se que o interesse público em alguns casos pode em muito se beneficiar da utilização da mediação no âmbito da Administração Pública por fatores frequentemente apontados como ganho em eficiência, inclusão, custo social e celeridade.

Em assim sendo, é perceptível que a adoção dos agentes da administração pública de mecanismos consensuais pode ser bastante frutífera para a população brasileira e para a gestão do interesse público, além de se manifestar em conformidade com fundamentos elementares do Estado Democrático de Direito, tais como a pacificação social, inclusão, eficiência no oferecimento de serviços públicos,

REFERÊNCIAS

- ALVES, Marcus Vinicius Armani. BONIZZI, Marcelo José Magalhães. Breve análise dos meios alternativos de solução de conflitos envolvendo a Administração Pública no Brasil e em Portugal. In: Moreira, António Júdice, et al. **Mediação e Arbitragem na Administração Pública**. Grupo Almedina (Portugal), 2020.
- BINEMBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. In: SARMENTO, Daniel (org.). **Interesses públicos versus Interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- BRASIL. (Constituição [1988]). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 set. 2021
- BRASIL. **Código de Processo Civil (2015)**. Brasília, DF: Presidente da República, [2021b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 22 set. 2021.
- BRASIL. **Lei da Mediação (2015)**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico: 2015.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de Mediação Judicial**. In: Azevedo, André Gomma de (Org.), 6ª Edição. Brasília/DF:CNJ, 2016.
- CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. **Os 100 maiores litigantes**. Brasília. CNJ, 2011.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 125, de 29 de setembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2021a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado18553820210820611ffa2655.pdf>. Acesso em 22 set. 2021
- CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. **Administração Pública e mediação: notas fundamentais**. Revista de Direito Público da Economia - RDPR, Belo Horizonte: Fórum, v. 16, nº 61, pp. 119-146, jan./mar. 2018.
- DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 21. ed, - Salvador: Ed. Jus Podivim, 2019.
- FURTADO, Madeleine Rocha. **A arbitragem como meio alternativo de resolução de controvérsias na Lei de Licitações**. Observatório da Nova Lei de Licitações, 6 de janeiro de 2020. Disponível em: www.novaleilicitacao.com.br/2020/01/06/a-arbitragem-como-meio-alternativo-de-resolucao-de-controversias-na-lei-de-licitacoes/. Acesso em 02 de maio de 2021.
- FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos**. Lumen Juris, 2018.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 5ª ed. – Niterói: Impetus, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

NETO, Adolfo Braga. **Mediação na Administração Pública**. In: Moreira, António Júdice, et al. *Mediação e Arbitragem na Administração Pública*. Grupo Almedina (Portugal), 2020.

PEREIRA, Ana Lúcia Pretto; GIOVANNI, Ana Elisa Pretto Pereira. **Arbitragem na Administração Pública e Indisponibilidade do Direito Público**. *Revista Quaestio Iuris*. vol.10, nº. 02, Rio de Janeiro, 2017. pp. 1146-1161.

TONIN, Mauricio M. Arbitragem, **Mediação e Outros Métodos de Solução de Conflitos Envolvendo o Poder Público**. Grupo Almedina (Portugal), 2019.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justa, processos coletivos e outros estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.