

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

JOÃO VICTOR TARELOV DE OLIVEIRA MARTINS

**ANÁLISE SOBRE A EFICÁCIA E A COMPETÊNCIA DA AUTOCOMPOSIÇÃO
EXTRAJUDICIAL NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**JOÃO PESSOA
2023**

JOÃO VICTOR TARELOV DE OLIVEIRA MARTINS

**ANÁLISE SOBRE A EFICÁCIA E A COMPETÊNCIA DA AUTOCOMPOSIÇÃO
EXTRAJUDICIAL NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Dr.^a Larissa Teixeira Menezes de Freitas

**JOÃO PESSOA
2023**

**Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação**

M386a Martins, Joao Victor Tarelov de Oliveira.
Análise sobre a eficácia e competência da
autocomposição extrajudicial no âmbito da administração
pública / Joao Victor Tarelov de Oliveira Martins. -
João Pessoa, 2023.
52 f. : il.

Orientação: Larissa Teixeira Menezes de Freitas.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Administração Pública. 2. Autocomposição. 3.
Administrativo. 4. Resolução de Conflitos. I. Freitas,
Larissa Teixeira Menezes de. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

JOÃO VICTOR TARELOV DE OLIVEIRA MARTINS

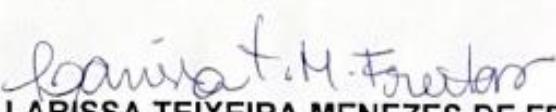
**ANÁLISE SOBRE A EFICÁCIA E A COMPETÊNCIA DA AUTOCOMPOSIÇÃO
EXTRAJUDICIAL NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

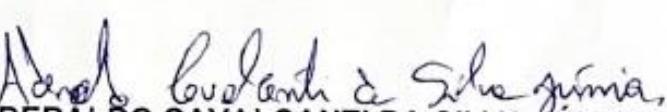
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Dr.^a Larissa Teixeira Menezes de Freitas

DATA DA APROVAÇÃO: 24 DE outubro DE 2023

BANCA EXAMINADORA:


Prof.^a Dr.^a LARISSA TEIXEIRA MENEZES DE FREITAS
(ORIENTADORA)


Dr. ADERALDO CAVALCANTI DA SILVA JÚNIOR
(AVALIADOR)


Prof. Dr.^a JULIANA TOLEDO ARAUJO ROCHA
(AVALIADORA)

Dedico este trabalho a Deus que me proveu e
sustentou até aqui.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, por sua orientação e graça, que me sustentaram ao longo desta jornada acadêmica. Sua sabedoria e força foram fundamentais para que eu pudesse concluir este trabalho.

À minha amada Luanna Nascimento Miguel, expresso minha profunda gratidão. Seu amor, apoio e paciência foram inestimáveis durante os momentos desafiadores deste percurso. Obrigado por estar ao meu lado e por ser minha fonte de inspiração.

À minha dedicada orientadora, Larissa Teixeira Menezes de Freitas, quero expressar minha sincera gratidão. Sua orientação, conhecimento e incentivo foram fundamentais para o sucesso deste trabalho. Suas sugestões e conselhos foram inestimáveis e contribuíram significativamente para a qualidade deste Trabalho de Conclusão de Curso.

Por fim, agradeço a todos que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho.

“A autocomposição é a mais pura manifestação
da prática de justiça, pois não necessita do
jugo estatal para cessar a violação, mas
apenas do Direito e empatia.” - João Victor
Tarelov de Oliveira Martins

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso teve como objetivo realizar o mapeamento das possibilidades de autocomposição extrajudicial com os entes da federação União Federal, Estado da Paraíba e Município de João Pessoa. Da mesma forma, a presente pesquisa buscou analisar a origem e tipologia dos métodos de autocomposição, bem como investigar o cenário atual das demandas judiciais envolvendo a administração pública e as formas de acesso à justiça no Brasil. A metodologia de pesquisa empregada foi a pesquisa de campo, estudos de casos e a pesquisa documental. A pesquisa se propôs a identificar desafios na resolução de conflitos extrajudiciais envolvendo a administração pública e as limitações da atuação estatal em sua esfera administrativa. Além disso, a pesquisa mapeou a estrutura e competência dos órgãos responsáveis pela conciliação no âmbito administrativo dos respectivos entes federativas com os cidadãos. Por fim, a pesquisa concluiu que, apesar da existência de métodos de autocomposição extrajudicial, a litigiosidade judicial ainda prevalece, destacando a necessidade de políticas públicas que desestimulem a litigância judicial e promovam a cultura da autocomposição extrajudicial com a administração pública como forma de aliviar o sistema judiciário e aprimorar a resolução de conflitos extrajudiciais.

Palavras-chave: Administração Pública. Autocomposição. Administrativo. Resolução de Conflitos.

ABSTRACT

This final paper aims to map the possibilities of extrajudicial self-composition with the federal entities Federal Union, State of Paraíba, and the Municipality of João Pessoa. Similarly, this research seeks to analyze the origin and typology of self-composition methods, as well as to investigate the current scenario of judicial demands involving public administration and the access to justice in Brazil. The research methodology employed includes field research, case studies, and documentary research, with the aim of identifying challenges in the resolution of extrajudicial conflicts involving public administration and the limitations of the state action in its administrative sphere. Additionally, the research will map the structure and competence of the bodies responsible for the reconciliation with the citizens in the administrative scope of their respective federal entities. Finally, the research concludes that, despite the existence of self-composition methods, judicial litigation still prevails, emphasizing the need for public policies that discourage judicial litigation and promote the culture of self-composition as a means to alleviate the judicial system and enhance the resolution of extrajudicial conflicts.

Key-words: Public Administration. Self-composition. Administrative. Conflict Resolution.

LISTA DE GRÁFICOS

Figura 1 – Gráfico sobre quantidade de processos judiciais no ano de 2022	15
Figura 2 – Gráfico sobre Grandes Litigantes por segmento de atividades.....	16
Figura 3 - Gráfico sobre distribuição da Administração pública nos polos das ações judiciais	17
Figura 4 – Gráfico dos cinco maiores litigantes na esfera cível do Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB)	18
Figura 5 - Gráfico dos vinte maiores litigantes na esfera cível do Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB)	
.....	18

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU – ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

ART - ARTIGO

CCAF - CÂMARA DE MEDIAÇÃO E DE CONCILIAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

CLCs - CÂMARAS LOCAIS DE CONCILIAÇÃO

CC – CÓDIGO CIVIL

CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

CPC – CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

MPE/PB – MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

PMJP – PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA

PGMJP – PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA

CCAM – CENTRAL DE CONCILIAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 ANÁLISE ATUAL DO CENÁRIO LITIGIOSO DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO.....	15
3 EVOLUÇÃO DA AUTOCOMPOSIÇÃO COM MÉTODO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITO NO BRASIL	20
3.1 ATUAIS FORMAS DE ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL	26
3.2 POSSIBILIDADE DE AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.	28
4 POSSIBILIDADE DE AUTOCOMPOSIÇÃO COM A UNIÃO FEDERAL.....	31
4.1 COORDENAÇÕES REGIONAIS DE NEGOCIAÇÕES.	32
4.2 CÂMARA DE MEDIAÇÃO E DE CONCILIAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL – CCAF/AGU.	33
4.3 ALÇADA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS A SEREM FIRMADOS COM A UNIÃO ...	33
4.4 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO A SER INSTAURADO.....	34
4.5 LEADING CASE SUCESSORES DE GENIVALDO DE JESUS SANTOS X UNIÃO FEDERAL.	36
5. AUTOCOMPOSIÇÃO COM O MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA.....	38
5.1 CENTRAL DE CONCILIAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – CCAM.....	38
5.2 INSTAURAÇÃO DO PROCEDIMENTO CONCILIATÓRIO NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA.	40
5.3 <i>LEADING CASE</i> DOS PRECATÓRIOS MUNICIPAIS.	42
6. IMPOSSIBILIDADE DE COMPOSIÇÃO EXTRAJUDICIAL NA ESFERA ESTADUAL DA PARAÍBA.	44
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
REFERÊNCIAS	49

1 INTRODUÇÃO

Analisando o atual cenário do poder judiciário brasileiro, observa-se que nos últimos anos vem sendo objeto de amplo debate nacional a conclusão pela existência de um enorme volume de demandas processuais em curso, que acabam por sobrecarregar o sistema organizacional do judiciário brasileiro e, por consequência, afetam a qualidade da prestação do serviço jurisdicional a fim de obter vazão à enorme quantidade de processos que surgem.

Neste contexto, vem ganhando maior visibilidade a possibilidade de resolução de conflitos na esfera extrajudicial e judicial, através de outros métodos adequados de resolução de conflitos - como a arbitragem, conciliação e mediação - que resultem na resolução de um conflito ainda na fase pré-processual dos litígios e até mesmo ao longo de processos judiciais já em curso.

Nesse esteio, após a promulgação da lei federal nº 13.140/15, os entes federativos, em atenção ao disposto no art. 32 retomencionada legislação federal, passaram a editar normas regulamentadoras para a criação de câmaras de conciliação e mediação no intento de proceder com a regulamentação das hipóteses de resolução de conflitos através de métodos adequados com o cidadão, bem como entre os órgãos da administração pública, e assim evitar o surgimento de novas demandas processuais e, por consequência, reduzir gastos dos cofres públicos e otimizar a resolução de demandas.

Todavia, conforme dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça através do relatório “Justiça em Números”, foi observado que no ano de 2022 houve um sutil decréscimo de sentenças homologatórias de acordo proferidas em relação ao ano 2021, tendo sido registrado um índice de apenas 12,3%, 0,1% a menos que no ano de 2021 (CNJ, 2023, p. 192).

Neste sentido, observa-se que vem ocorrendo um movimento de diminuição da efetividade dos métodos de resolução de autocomposição judicial, de modo que acaba por indicar que a classe advocatícia e os demais cidadãos vem preterindo a utilização dos métodos de autocomposição judicial como meio adequado de resolução de litígios envolvendo os entes federativos.

Destaque-se que a interação entre pessoas físicas e jurídicas na esfera extrajudicial para fins da resolução de conflitos é bem mais usual do que nos conflitos envolvendo os entes da federação, podendo tal fato ser demonstrado quando

observamos que apenas no PROCON Estadual da Paraíba foi registrado o total de 38.422 cadastros de reclamações fundamentadas no Órgão em 2022.¹

Desta forma, tem-se que é evidenciada a seguinte problemática: como os métodos de autocomposição podem ser mais efetivos na administração pública?

Sendo assim, o presente trabalho de conclusão de curso terá como objetivo proceder com uma análise histórica acerca da origem dos métodos da autocomposição no Brasil, bem como definir e distinguir as espécies de autocomposição mais usuais.

Ato contínuo, a presente pesquisa realizará uma análise acerca do atual cenário de demandas judiciais envolvendo a administração pública, bem como elucidar as atuais formas de acesso à justiça no Brasil e mapear as possibilidades de autocomposição extrajudicial com os entes federativos União, Estado da Paraíba e Município de João Pessoa.

No mesmo norte, será utilizada como metodologia de trabalho a pesquisa de campo e estudos de casos, a fim de se proceder com a entrevista de alguns membros que compõem os respectivos órgãos estatais autorizados a proceder com a transigência na esfera extrajudicial, a fim de identificar as problemáticas encontradas pelos entes federativos na resolução do conflito na esfera extrajudicial.

Não obstante, será utilizada a metodologia de pesquisa documental a fim de realizar a análise legislativa acerca das legislações que regulamentam as possibilidades de resolução de conflito extrajudicial para identificar os limites da atuação estatal e confrontá-la com a realidade organizacional.

Por fim, será utilizado também como metodologia de pesquisa a pesquisa descritiva para mapear as características e procedimentos da departamentalização estatal dos órgãos responsáveis pela conciliação com os cidadãos.

Num segundo momento, a pesquisa buscará identificar os órgãos estatais responsáveis pela representação dos Entes federativos União, Estado da Paraíba e Município de João Pessoa/PB, bem como mapear a departamentalização e competência de atuação de cada um dos respectivos órgãos representativos.

¹ PROCON-PB. (2023, 17 de março). PROCON-PB divulga Cadastro de Reclamação Fundamentada 2023. Disponível em: <https://procon.pb.gov.br/noticias/procon-pb-divulga-cadastro-de-reclamacao-fundamentada-2023#:~:text=O%20total%20de%20atendimentos%20do,pelo%20Procon%20Estadual%20da%20Par%C3%A3o>. Acessado em 27 de agosto de 2023, às 20h04.

Portanto, o presente trabalho de conclusão de curso terá como metodologia de trabalho a pesquisa bibliográfica e meta-análise a fim de ter acesso ao que a doutrina acadêmica vem observando no campo empírico nas relações entre sujeito e Estado no campo extrajudicial administrativo.

Por fim, a pesquisa apresentará uma racionalização com criticidade acerca da atuação da autocomposição extrajudicial dos Entes Públicos e as possibilidades de melhorias e promoção da autocomposição extrajudicial, para fins de maior popularização e efetividade da autocomposição administrativa com os entes da federação.

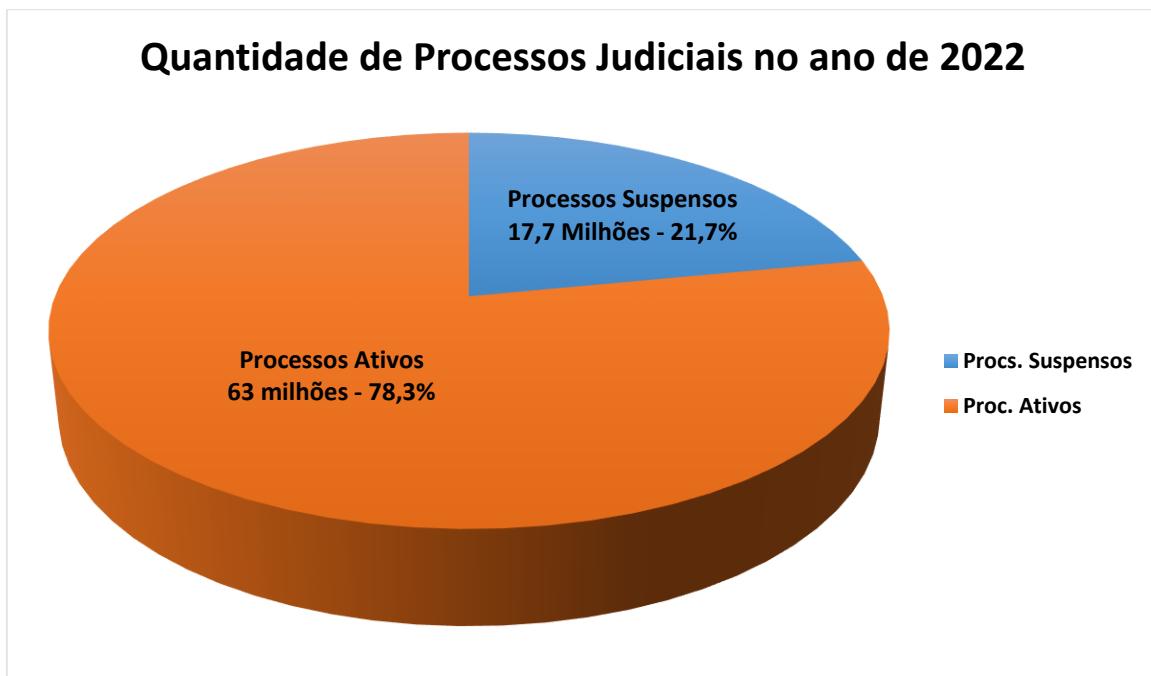
2 ANÁLISE ATUAL DO CENÁRIO LITIGIOSO DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO.

Segundo o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, considerando apenas as ações judiciais efetivamente iniciadas pela primeira vez em 2022, excluindo os casos em fase de recurso e as execuções judiciais (que ocorrem após a fase de conhecimento ou como resultado de um recurso), observou-se que foram apresentadas 21,3 milhões de ações originais em 2022, representando um aumento de 7,5% em relação ao ano de 2021 (CNJ, 2023, p. 93).

Neste sentido, insta salientar que o Poder Judiciário encerrou o ano de 2022 com um total de 81,4 milhões de processos pendentes, aguardando uma resolução definitiva. Entre esses, cerca de 17,7 milhões, o que equivale a aproximadamente 21,7%, estavam em estado de suspensão, sobrerestamento ou arquivados temporariamente, à espera de desenvolvimentos legais futuros (CNJ, 2023, p. 92).

Portanto, ao excluir esses casos mencionados, ao final de 2022, havia um total de 63 milhões de ações judiciais ainda em tramitação (CNJ, 2023, p. 92), conforme pode ser melhor compreendido no gráfico abaixo:

Figura 1 – Gráfico sobre quantidade de processos judiciais no ano de 2022

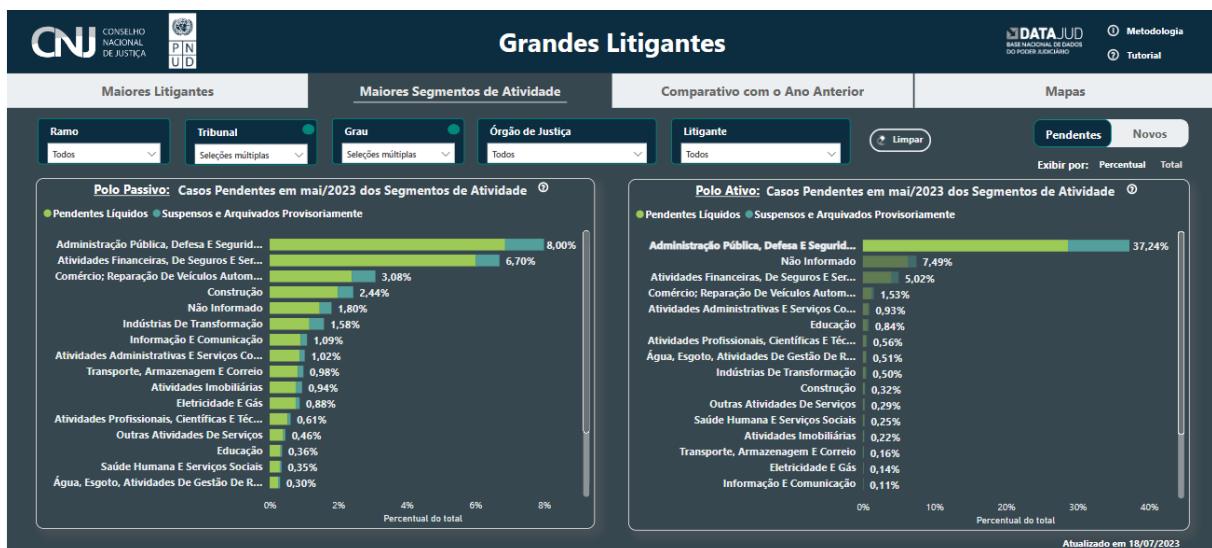


Fonte: produção própria do autor

Ocorre que, de um total de 81,4 milhões de processos pendentes, aguardando uma resolução definitiva, tem-se que os dados relativos aos diferentes setores do sistema judiciário indicam que o desempenho global do Poder Judiciário está intimamente ligado ao desempenho da Justiça Estadual, que abrange aproximadamente 77,7% dos processos pendentes (CNJ, 2023, p. 95).

Neste norte, é imperioso destacar que em consulta ao banco de dados dos maiores litigantes do país por segmento de atividade disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça, é possível verificar que o segmento de atividades da administração pública é responsável por 27.436.008 (vinte e sete milhões, quatrocentos e trinta e seis mil e oito) ações judiciais no âmbito da Justiça Estadual em todo o país no mês de maio de 2023, na seguinte disposição:

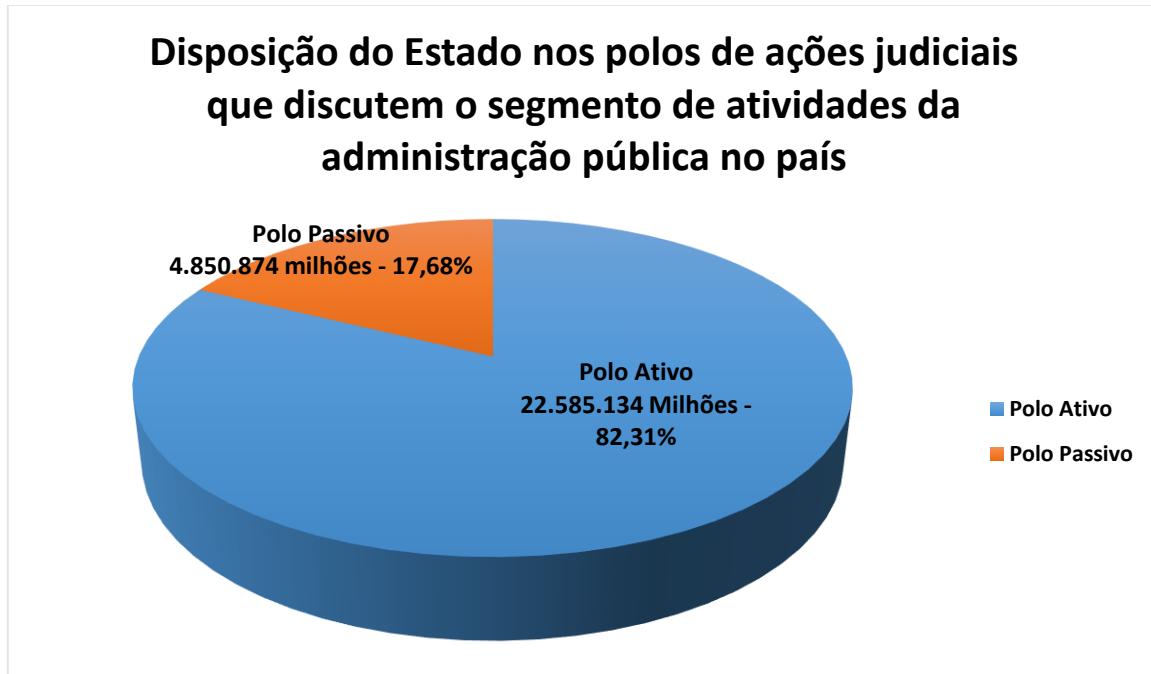
Figura 2 – Gráfico do CNJ (Grandes Litigantes por segmento de atividades)



Fonte: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Base Nacional de Dados do Poder Judiciário. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/> Acesso em: 17 de setembro de 2023, às 15h13

Da mesma forma, analisando a Figura 02, é possível observar que as atividades desempenhadas pela Administração Pública são responsáveis por 33,70% dos processos existentes em todo o país no Poder Judiciário, seja compondo o polo passivo ou ativo das demandas judiciais, na seguinte distribuição:

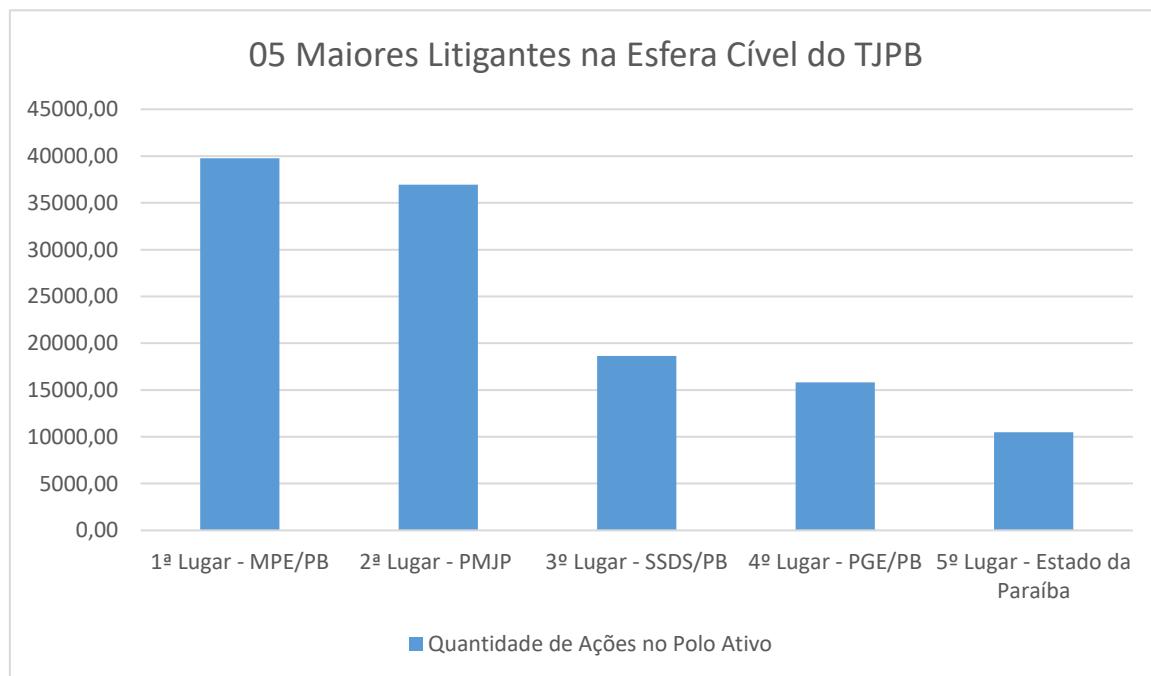
Figura 3 – Gráfico sobre a distribuição da Administração pública nos polos das ações judiciais



Fonte: Produção do próprio autor

Diminuindo momentaneamente o campo amostral para uma análise pontual da Justiça Estadual do Estado da Paraíba, é possível verificar que a Administração Pública se encontra entre os dez maiores litigantes na Justiça Comum do Estado da Paraíba, excluindo-se os processos em curso nas varas especializadas do ramo criminal, distribuindo-se o ranking da seguinte forma:

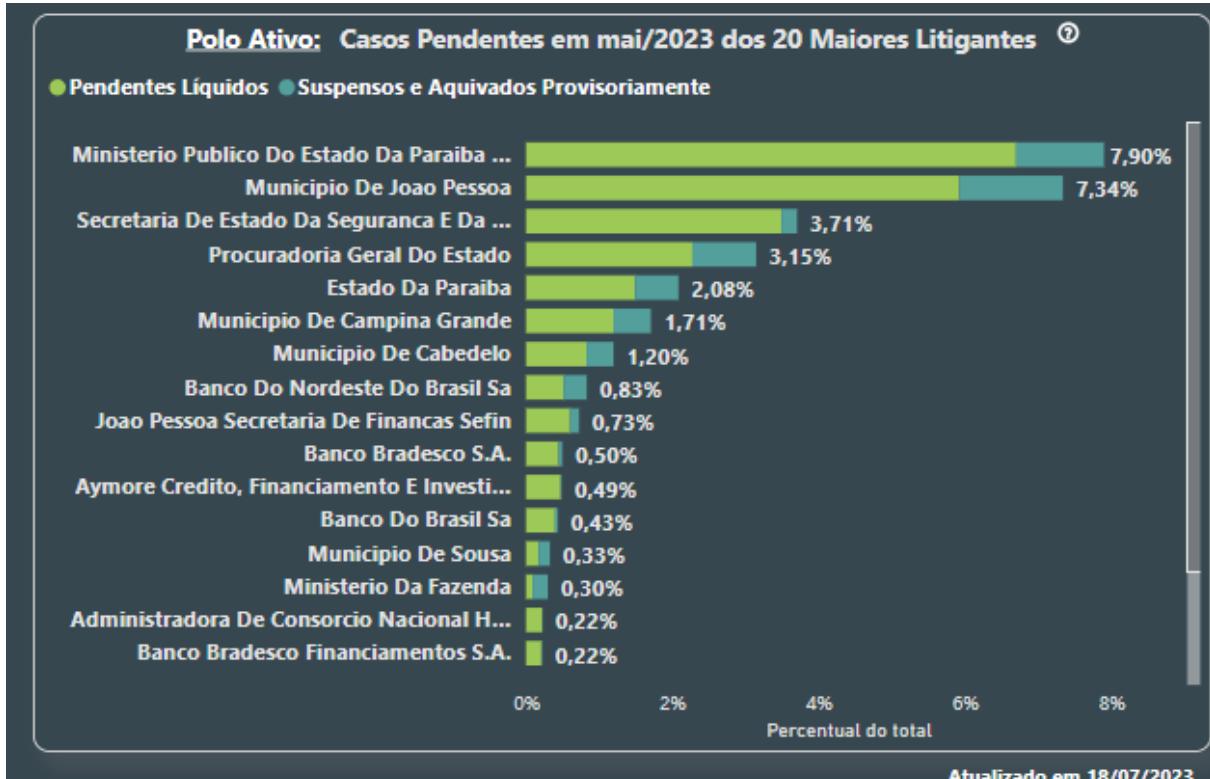
Figura 4 – Gráfico dos cinco maiores litigantes na esfera cível do Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB)



Fonte: Produção própria do autor.

Da mesma forma, também podemos observar que dentre os vinte maiores litigantes na esfera cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, a administração pública ocupa dez posições, estando presente entre o primeiro e sétimo lugar de forma ininterrupta, senão vejamos:

Figura 5 - Gráfico dos vinte maiores litigantes na esfera cível do Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB)



Fonte: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Base Nacional de Dados do Poder Judiciário. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/> Acesso em: 17 de setembro de 2023, às 15h13.

Desta forma, tem-se como imperioso concluir que o acionamento do Poder Judiciário pela Administração Pública à justiça é responsável por grande parte das demandas judiciais que acabam por sobrecarregar o poder judiciário brasileiro, fazendo-se necessária a utilização de outros métodos adequados de resolução de conflitos.

3 EVOLUÇÃO DA AUTOCOMPOSIÇÃO COMO MÉTODO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITO NO BRASIL

Inicialmente, cumpre esclarecer que a resolução de litígio pode vir a partir do emprego de diversos métodos que comumente são enquadrados como espécies dos gêneros de autocomposição e heterocomposição.

A heterocomposição é caracterizada pelas partes envolvidas em uma disputa ou conflito que recorrem a um terceiro imparcial, como um árbitro, juiz ou qualquer outra autoridade competente, para ajudar na resolução do conflito. Nesse contexto, as partes não têm o poder de tomar decisões finais por si mesmas; em vez disso, confiam no terceiro estranho à lide para tomar uma decisão ou ajudar a facilitar um acordo. Nesse esteio, como espécies de heterocomposição no Brasil podemos citar a arbitragem e o exercício da jurisdição.

A autocomposição, num sentido diametralmente oposto, ocorre quando as partes envolvidas no conflito chegam a um acordo ou resolução por conta própria, sem a necessidade de intervenção de terceiros, através de negociações diretas entre as partes em conflito, podendo ser citados como exemplos a conciliação e mediação.

No mesmo norte, impera destacar que a autocomposição poderá ocorrer na esfera judicial ou extrajudicial, sendo regulamentado cada rito a ser seguido de acordo com a legislação pertinente ao caso observado.

É impossível datar com exatidão a origem definitiva da autocomposição como método de resolução de conflito social. Diz-se isto pois, desde os primórdios das relações interpessoais, isto é, desde o início em que a humanidade passou a se organizar em proto-civilizações, os seus indivíduos tiveram que lidar com seus conflitos de interesses que foram apaziguados antes mesmo da concepção de um conceito de autoridade judiciária estatal.

Neste sentido, para fins de viabilização de objeto de estudo, será necessário passar a analisar a origem da autocomposição tendo como base a sua positivação legislativa dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

Em 25 de março de 1824, o Imperador brasileiro Dom Pedro I elaborou através do Conselho de Estado a Constituição brasileira de 1824, também conhecida como “Constituição Outorgada”. Nesta constituição imperial, foi estabelecido o primeiro mecanismo de resolução de conflito extrajudicial a qual se tem registro na história do Brasil.

O art. 161 da Constituição imperial de 1824 estabeleceu como pressuposto processual básico da ação a tentativa de resolução de conflito através da reconciliação extrajudicial: “*Art. 161. Sem se fazer constar, que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará Processo algum.*” (Constituição Imperial, 1824).

Nesse esteio, tem-se que se não restasse comprovada a tentativa de resolução do conflito de forma prévia, não seriam preenchidos os requisitos necessários para o regular prosseguimento do feito, elencando, portanto, como requisitos necessários da ação, as partes capazes, a capacidade postulatória, o objeto possível, o juiz competente e a tentativa de reconciliação.

Observa-se que o art. 161 da Constituição Imperial de 1824 possui um notório apelo de proteção aos esforços do Poder Judiciário, visando evitar seu congestionamento com demandas de baixa complexidade e a utilização do poder judiciário como meio de vingança à parte contrária, hoje comumente referido como *lawfare*².

Ainda no que concerne ao pioneirismo da Constituição Imperial de 1824, impera destacar que o art. 160 assegura aos jurisdicionados que nas esferas cíveis, e penais civilmente intentadas, poderiam as partes nomear juízes árbitros, de modo que suas sentenças poderiam ser executadas sem recurso, se assim tivessem convencionado as mesmas partes.

Portanto, observa-se que a Constituição Imperial de 1824 possuía em sua previsão normativa o zelo e o incentivo à resolução de conflito através da autocomposição extrajudicial e assegurava às partes a possibilidade de procederem com a resolução do conflito através da justiça privada por meio da eleição de comum acordo de um Juízo arbitral.

De forma tímida, o Código Comercial brasileiro de 1850 resguardou a possibilidade de conciliação quando no teor do inciso II do art. 456 estabeleceu que a prescrição seria interrompida quando realizada a citação judicial, ainda que apenas para mero exercício de juízo conciliatório, reforçando a sua convergência com o art. 160 da Constituição Imperial de 1824.

Na Constituição Federal do ano de 1891, marcada historicamente pela instauração da República Federativa do Brasil, os constituintes não destinaram

² "Lawfare" é um termo que combina as palavras "*law*" (lei) e "*warfare*" (guerra) e se refere ao uso estratégico e instrumental do sistema legal para atingir objetivos políticos, militares ou econômicos.

qualquer previsão constitucional acerca das possibilidades de resolução de conflitos extrajudiciais.

Na Constituição Federal de 1934, apesar dos constituintes não terem feito qualquer previsão constitucional acerca da resolução de conflitos extrajudiciais entre pessoas privadas, é possível identificar que o constituinte se preocupou com a possibilidade de resolução de conflito originado através dos efeitos que a aquisição do território do Acre poderia causar aos Estados do Amazonas e Mato Grosso.

Desta forma, o Constituinte de 1934 estabeleceu no parágrafo único do art. 5º das disposições transitórias que a União indenizaria os Estados do Amazonas e Mato Grosso dos prejuízos que lhes tinham advindo da incorporação do Acre ao território nacional, devendo o valor da indenização fixado por árbitros levar em conta os benefícios oriundos do convênio e as indenizações pagas à Bolívia, devendo ser aplicado, sob a orientação do Governo federal, em proveito daqueles Estados.

No mesmo sentido, o art. 13 e seus subsequentes da Constituição Federal de 1934, no título das disposições transitórias, estabeleceu que dentro de cinco anos, contados da vigência da Constituição, deveriam os Estados resolver as suas questões de limites, mediante acordo direto ou arbitramento, sendo, portanto, o primeiro registro normativo regulamentador de resolução de conflitos entre os entes federativos da República Federativa do Brasil, resgatando, ainda que de maneira pontual, o espírito antijudicante da Constituição Imperial de 1824.

Na Constituição Federal de 1934, também conhecida por instaurar o Estado Novo, o Constituinte possibilitou através do art. 18 que os Estados legislassem sobre a criação de organizações públicas, a fim de promover a conciliação extrajudicial dos litígios ou a sua decisão arbitral, bem como que legislassem sobre procedimentos judiciais ou extrajudiciais, desde que não causassem uma antinomia jurídica com a legislação federal vigente à época.

Nesse contexto, impõe destaca-se que se evidencia o primeiro caso de delegação do Governo Federal de atividades legislativas concernentes à regulação dos meios de resolução de conflitos extrajudiciais ainda na esfera administrativa, prevendo constitucionalmente a criação de órgãos estatais especializados para tais fins, evidenciando o objetivo de fortalecimento do aparato estatal e a promoção de suas ramificações na sociedade civil.

No dia 18 de setembro de 1939, foi promulgado o Decreto-Lei nº 1608, conhecido por Código de Processo Civil de 1939, o qual regulamentava o processo

civil no país. Neste Decreto-Lei o legislador não se preocupou com a possibilidade de promover a autocomposição entre os litigantes ao longo do processo judicial, sendo possibilitada a autocomposição apenas nos casos de desquite por mútuo consentimento, conforme a previsão normativa do art. 646, isto é, na esfera extrajudicial.

Em 01 de maio de 1943, o Governo de Getúlio Vargas publicou o Decreto-Lei nº 5.452, também conhecido como Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, o qual além de estabelecer normas de direito material, sedimentou as normas de direito processual trabalhista, inspirado na “*Carta del Lavoro*”³.

Na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, é possível verificar a notória intenção do legislador em promover entre as partes litigantes a resolução de conflito através da autocomposição amigável, de modo que estabeleceu no art. 764 da CLT que a conciliação poderia ser realizada a qualquer tempo, bem como assegurou como procedimento processual através dos arts. 847 e 850 da CLT, vigentes à época, que o magistrado, obrigatoriamente, deveria de forma ativa propor às partes que procedessem com a realização de um acordo, sob pena de nulidade processual.

Na Constituição Federal de 1946, o constituinte se preocupou em reiterar o espírito conciliador existente na Consolidação das Leis do Trabalho promulgada no ano de 1943, de modo que estabeleceu no art. 123 que caberia exclusivamente à Justiça do Trabalho proceder com a conciliação e julgar os dissídios individuais e coletivos entre empregados e empregadores, e as demais controvérsias oriundas de relações do trabalho regidas por legislação especial, bem como estabeleceu a criação das juntas de julgamento e conciliação no inciso II do art. 122 da Constituição Federal.

Da mesma forma, a Constituição Federal de 1946 estabeleceu no art. 4 como norma de direito público internacional brasileiro que o país só recorreria à guerra se não coubesse ou se malograsse o recurso ao arbitramento ou aos meios pacíficos de solução do conflito, regulados por órgão internacional de segurança de que participasse, reforçando a política de diplomacia pacífica do país através dos métodos de resolução adequada de conflitos.

A Constituição Federal de 1967 ratificou o teor do art. 4 da Constituição Federal de 1946, quando estabeleceu em seu art. 7 que os conflitos internacionais

³ Documento no qual o Partido Nacional Fascista de Benito Mussolini apresentou as linhas de orientação que deveriam guiar as relações de trabalho na sociedade italiana, em particular entre empregadores, trabalhadores e Estado

deveriam ser resolvidos apenas por negociações diretas, arbitragem e outros meios pacíficos, com a cooperação dos organismos internacionais de que o Brasil participasse.

De maneira implícita, pela primeira vez, a Constituição Federal de 1967 passou a presumir a existência de legislações infraconstitucionais que regulassem procedimentos administrativos, quase que exclusivamente atinentes a processos fiscalizatórios de contas públicas e exoneração de servidores públicos por práticas de atos de improbidade administrativa, sendo um avanço no que concerne aos meios adequados de resolução de conflitos judiciais.

Por fim, a Constituição Federal de 1967 promoveu seu zelo com os métodos de autocomposição na Justiça do Trabalho, assegurando como órgão da justiça do trabalho as juntas e juízes de conciliação, e a competência da justiça do trabalho para conciliar os dissídios individuais e coletivos, por meio do inciso III do art. 133 e art. 134 da Constituição Federal de 1967.

Em 11 de janeiro de 1973, foi promulgada a Lei nº 5869, responsável por regulamentar o processo civil no país. Quanto a esta lei, tem-se que ela foi primordial para reforçar os métodos de resolução de conflitos de autocomposição e contrapor o silêncio do Código de Processo Civil do ano de 1939 quanto à autocomposição amigável, estabelecendo em art. 125 como dever do Juiz na condução do processo civil tentar, a qualquer tempo, conciliar as partes.

Da mesma forma, como maneira de integrar os métodos de autocomposição ao direito processual, a Lei nº 5869/73 estabeleceu no §1º do art. 248 como procedimento que, na audiência, antes de iniciada a instrução, o juiz deveria tentar conciliar as partes, dando ao Magistrado do processo civil um papel ativo na conciliação das partes, igual ao concedido ao magistrado trabalhista em 1943 com a Consolidação das Leis do Trabalho.

No mesmo norte, cumpre destacar que foi com a Lei nº 5869/73 que surgiu na história da legislação brasileira o instituto da audiência preliminar, posteriormente conhecida como audiência de conciliação, previsto no art. 331 e 448, transmitindo o ideal de que se houve a falha na tentativa de evitar a ação judicial, agora com a atuação do Estado, as partes poderiam encurtar a duração do processo judicial em curso.

Em 07 de novembro de 1984, foi promulgada a Lei nº 7.244/84 que incorporou os Juizados Especiais de Pequenas Causas ao sistema da justiça do Poder Judiciário brasileiro.

Esses juizados foram atribuídos com a competência de julgar, a critério do autor, casos de baixo valor econômico, estabelecendo o limite em até vinte vezes o salário-mínimo nacional vigente conforme o art. 3º da lei, bem como atribuiu a discricionariedade aos Estados, Territórios e Distrito Federal a criação e implementação dos Juizados Especiais.

A principal inovação introduzida pelos Juizados Especiais de Pequenas Causas, baseada em experiências anteriores, estava relacionada ao foco na conciliação e ao uso do juízo arbitral.

O processo começava sempre com a tentativa de conciliação conforme estabelecido nos arts. 2º e 22º, que podia ser conduzida pelo próprio juiz ou por conciliadores conforme definido no art. 23 da supracitada lei, se a conciliação não fosse viável, as partes teriam a opção, mediante acordo mútuo, de recorrer ao juízo arbitral nos termos do art. 25.

Nessa hipótese, o árbitro era escolhido entre advogados indicados pela Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, conforme estipulado no art. 7º e o árbitro era encarregado de conduzir o processo com os mesmos padrões utilizados pelo juiz, incluindo a possibilidade de tomar decisões com base na equidade, conforme estabelecido no art. 26 da lei dos Juizados de Pequenas Causas. O relatório emitido pelo árbitro ao juiz era homologado por meio de uma sentença final irrecorrível, que servia como título executivo, conforme estabelecido no art. 27.

Em 05 de outubro de 1988, foi promulgada a mais recente constituição federal brasileira, popularmente conhecida como “Constituição Cidadã”. Nesta constituição, temos que os constituintes asseguraram por meio do §1º do art. 114 como direito constitucional a possibilidade de resolução de conflitos trabalhistas coletivos através da justiça privada, isto é, por meio de câmaras arbitrais.

Da mesma forma, resgatando o mecanismo de arbitragem para resolução de conflitos territoriais entre os Estados, estabelecido pela primeira vez na Constituição Federal de 1934, o Constituinte de 1988 previu no §2º do art. 12 das

disposições transitórias que os Estados deveriam no prazo de três anos a contar da promulgação da Constituição, promover, mediante acordo ou arbitramento, a demarcação de suas linhas divisórias atualmente litigiosas, podendo para isso fazer alterações e compensações de área que atendam aos acidentes naturais, critérios históricos, conveniências administrativas e comodidade das populações limítrofes, incluindo os Municípios também.

Quanto à própria atividade jurisdicional, o Constituinte de 1988 estabeleceu no art. 98 da Constituição Federal que a União - no Distrito Federal e nos Territórios - e os Estados deveriam criar de forma compulsória os juizados especiais competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, possibilitando assim que as varas cíveis e criminais de procedimento comum focassem nas causas de maior complexidade.

Ainda no inciso II do art. 98 da Constituição Federal, o Constituinte de 1988 ressuscitou o instituto e deu maior protagonismo aos juízes de paz, os quais ficaram responsáveis por celebrar casamentos, verificar, de ofício ou em face de impugnação apresentada, o processo de habilitação e exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional.

3.1 Atuais formas de acesso à justiça no Brasil

Atualmente no Brasil, temos aproximadamente seis formas tradicionais de acesso à justiça, são elas: a jurisdição litigiosa através do procedimento comum, juizados especiais cíveis e criminais, a mediação, a conciliação, a arbitragem e as tutelas de direito coletivo.

A jurisdição litigiosa comum, também conhecida como procedimento comum, é integralmente regulamentada pelo Código de Processo Civil na esfera cível, o Código de Processo Penal regulamenta o processo na esfera criminal e a Consolidação das Leis do Trabalho na esfera trabalhista, servindo o Código de Processo Civil como preenchimento subsidiário quando as demais leis especializadas forem silentes ou incompletas.

Neste sentido, impera destacar que o Código de Processo Civil é a mais recente das três normas processuais citadas, tendo como data de promulgação o dia

16 de março de 2015. Sendo assim, dado o recente enfoque que surgiu nos últimos anos a respeito dos métodos adequados de resolução de conflito, tem-se que o Código de Processo Civil subsidia as demais justiças especializadas quando falamos de métodos de resolução de conflitos sobre direitos disponíveis.

De maneira precária, o procedimento especial dos juizados especiais cíveis e criminais trouxeram aos jurisdicionados uma forma mais célere e ágil de resolução de conflitos, regulamentado pela Lei nº 9.099/95. O funcionamento dos Juizados Especiais envolve procedimentos simplificados, com a presença de um conciliador ou juiz leigo, o que facilita a resolução de conflitos por meio da conciliação ou julgamento rápido das questões apresentadas. Esse método é especialmente adequado para disputas de menor complexidade, onde as partes desejam uma solução mais ágil e menos formal.

Em 01 de dezembro de 2010, foi publicada a resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, a qual tratava especificamente dos métodos de resolução de conflitos adequados ao processo jurisdicional.

A Resolução nº 125/2010 regulamentou os procedimentos conciliatórios da conciliação e mediação, antes mesmo da existência de uma legislação própria.

Desta forma, no âmbito da Resolução nº 125/2010, foram regulamentados mais dois meios de acesso à justiça, sendo eles a conciliação e mediação.

Na conciliação, o conciliador pode sugerir soluções para o conflito. As partes têm a liberdade de aceitar ou rejeitar essas sugestões. A conciliação é frequentemente usada em casos cíveis, trabalhistas e comerciais, podendo ser exercida em local distinto dos Juízos, nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – Cejusc, de responsabilidade dos Tribunais de Justiça e Tribunais Federais, os quais os cidadãos poderão ter atendimento e orientação.

A mediação (apesar de previamente regulamentada pela Resolução nº 125/2010) tem como primordial a promulgação da Lei nº 13140/15, a qual regulamentou o exercício da atividade de mediador, ficando estabelecido a possibilidade da mediação judicial ou extrajudicial, bem como que pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação, no todo ou em parte.

O papel do mediador é pautado na ajuda às partes a chegarem a um acordo mutuamente aceitável. O mediador não toma decisões, mas facilita a comunicação e a negociação entre as partes.

Em 23 de setembro de 1996, foi promulgada a Lei nº 9.307, a qual regulamentou o método de resolução de conflito de arbitragem, também conhecido como justiça privada ou extrajudicial.

A arbitragem é um processo no qual as partes concordam em submeter sua disputa a um árbitro ou um painel de árbitros privados, ao invés de a um tribunal. A decisão do árbitro é geralmente vinculativa, e as partes têm menos oportunidades de apelação em comparação com um processo judicial, sendo também considerado um dos meios de acesso à justiça.

Por fim, como um dos métodos de acesso à justiça, temos a jurisdição de tutela de direitos coletivos, isto é, adotando o conceito direito coletivo difuso, tem-se que a tutela de direito coletivo é um conjunto de direitos que não podem ser atribuídos individualmente a uma pessoa específica, mas que dizem respeito a um grupo indeterminado de pessoas que compartilham interesses comuns, que acabam por assegurar o acesso à justiça de indivíduos através de ato reflexo.

Quanto ao acesso à justiça de indivíduos através da tutela de direitos coletivos, tal se dá através de órgãos estatais que possuem legitimidade ativa outorgada por força de lei, como ministérios públicos, defensorias públicas, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedades de economia mista e associações civis, conforme estabelecido no inciso IV do art. 5º da Lei nº 7.347/85.

3.2 Possibilidade de autocomposição extrajudicial de conflitos no âmbito da administração pública

A Lei nº 9.784/99 estabelece em seu inciso II do art. 2º que a administração pública obedecerá, dentre outros, ao princípio do interesse público, ao passo em que nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências.

Desta forma, tem-se que o inciso II do art. 2º da Lei nº 9.784/99 positivou no ordenamento jurídico brasileiro o princípio da indisponibilidade do interesse

público, o que possivelmente acabou por criar o estigma de que a administração pública não poderia transacionar diretamente com particulares.

Todavia, a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública passou a ser regulamentada por legislação federal em 26 de junho de 2015, no momento em que foi promulgada a Lei Federal nº 13.140.

Neste sentido, o art. 3º da Lei nº 13140/15 estabeleceu que pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação.

Contudo, apesar da aparente contradição entre o comando normativo do art. 3º da Lei nº 13140/15 e inciso II do art. 2º da Lei nº 9.784/99 no que concerne à possibilidade de transacionar direitos indisponíveis, impõe destacar que não se trata de um caso de antinomia jurídica.

Quanto ao tema, cumpre destacar que a transação mencionada no art. 3º da Lei nº 13.140/15 versa acerca dos aspectos econômicos relacionados a um direito indisponível, de modo que também é possível transacionar sobre as condições de cumprimento das obrigações por ele impostas (COSTA; SANTOS, 2019, p. 12).

O art. 32 da Lei nº 13140/15 estabeleceu a discricionariedade aos entes federativos para a criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para: **1)** dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; **2)** 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; **3)** promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta, e; **4)** a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares.

Neste interim, impõe destacar o teor do §2º do art. 32 contido na Lei nº 13140/15, a qual estabelece que a submissão do conflito às câmaras de que trata o caput do art. 32 é facultativo, dando a prerrogativa do ente federativo optar por não proceder com a conciliação.

Todavia, tem-se que tal faculdade concedida ao ente federativo vem se mostrando como uma faca de dois gumes para a administração pública, uma vez que se lhe é dada a possibilidade de proceder ou não com a realização da autocomposição, tem-se que a própria administração pública é responsável por

33,70% dos processos existentes em todo o país no Poder Judiciário, seja compondo o polo passivo ou o ativo das demandas judiciais.

Quanto ao procedimento de autocomposição extrajudicial com entes da administração pública, tem-se que estes ocorrem na forma de procedimento administrativo perante o órgão de representação do órgão público ao qual possui conflito de interesse, conforme previsão normativa do §1º do art. 32 da Lei nº 13140/15, de modo que no âmbito federal é regulamentado através da Lei nº 9784/99, a qual regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

No que concerne aos demais entes da federação, isto é, Estados e Municípios, tem-se que seus respectivos processos administrativos possuem regramento próprio, cabendo a análise específica de cada procedimento adotado por ente público.

Desta forma, para se proceder com o início do trâmite para a autocomposição extrajudicial com os entes federativos da administração pública e suas respectivas autarquias, é necessário proceder com os seguintes passos: **1)** Identificar se possui conflito de interesse com algum ente federativo ou sua respectiva autarquia; **2)** verificar se o objeto do conflito versa sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação; **3)** Identificar quais órgãos da Advocacia Pública representa o ente federativo ou sua respectiva autarquia; **4)** Identificar qual legislação regulamenta o processo administrativo do ente público ao qual se pretende autocompor; **5)** Proceder com o protocolo de requerimento de instauração de procedimento de mediação com a administração pública no órgão da advocacia pública competente, e; **6)** Aguardar a emissão do juízo de admissibilidade do órgão da advocacia pública competente.

Portanto, uma vez sendo regulamentada a autocomposição administrativa através da Lei Federal nº 13140/15, observa-se que a autocomposição extrajudicial com os entes federativos através da esfera administrativa pode ser uma alternativa à cultura de litigiosidade para a resolução de conflitos entre o Estado e seus jurisdicionados capaz de desafogar o fluxo de demandas judiciais de forma mais célere e satisfatória.

4 POSSIBILIDADE DE AUTOCOMPOSIÇÃO EXRAJUDICIAL COM A UNIÃO FEDERAL

Conforme previsão normativa do art. 32 da Lei nº 13140/15, a prevenção e a resolução administrativa de conflitos deverá ocorrer no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública.

Neste sentido, em se tratando da União Federal, o órgão da advocacia pública competente para a resolução administrativa de conflitos é a Advocacia Geral da União, por força do art. 1º da Lei Complementar nº 73/93.

No dia 08 de junho de 2020, foi publicada no Diário Oficial da União a Portaria Normativa nº 11 da AGU, a qual regulamentou, no âmbito da Procuradoria-Geral da União e de seus órgãos de execução, o procedimento de celebração de acordos destinados a encerrar, mediante negociação, ações judiciais ou a prevenir a propositura destas, relativamente a débitos da União.

No art. 3º da Portaria nº 11/2020 da AGU, observa-se que restou inserido no âmbito institucional da Procuradoria-Geral da União o princípio de atuação antilitigiosa, uma vez que restou positivada a premissa de que deveria se buscar resolver os conflitos de interesses, sempre que possível, de forma consensual e pela via da negociação, mediante negociação preventiva de litígios, a qual poderá ocorrer em qualquer fase do processo, inclusive antes da judicialização ou após o trânsito em julgado da fase de conhecimento.

Quanto às matérias objeto dos negócios jurídicos firmados no curso do processo judicial ajuizado em face da União, tem-se que são delimitados no art. 4º da Portaria nº 11/2020 da AGU, como sendo a possibilidade de calendarização dos atos processuais, ordem de realização dos atos processuais em geral, inclusive quanto à produção de prova, prazos processuais, cumprimento de decisões judiciais e delimitação consensual das questões controvertidas do processo, observado o disposto no art. 357, § 2º, do Código de Processo Civil.

No tocante à delimitação das matérias atinentes à prevenção de litígios, tem-se que o art. 5º da Portaria nº 11/2020 da AGU estabelece que a celebração de acordo observará as seguintes etapas: I - exame de probabilidade de êxito das teses defendidas pelas partes; II - análise de viabilidade jurídica do acordo; III - exame de economicidade do acordo para a União; IV - autorização, quando necessário, na forma

da Lei nº 9.469, de 10 de julho, de 1997; V - homologação em juízo, quando necessário.

Ademais, os capítulos II ao IV da Portaria nº 11/2020 da AGU estabelecem de forma objetiva os critérios a serem empregados nas etapas de celebração de acordo atinentes aos exames de probabilidade de êxito das teses defendidas pelas partes, viabilidade jurídica do acordo e de economicidade do acordo para a União.

Desta forma, insta esclarecer que a AGU possui duas vertentes para o trato dos métodos de resolução de conflitos extrajudiciais, sendo: a) Coordenação Regional de Negociação, criada pela Portaria Normativa PGU/AGU nº 6, de 18 de agosto de 2021 e; b) Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal – CCAF/AGU, criada através da Portaria Normativa AGU nº 24 de 27 de setembro de 2021.

4.1 Coordenações Regionais de Negociações.

No dia 18 de agosto de 2021 foi publicado no diário oficial da União a Portaria Normativa PGU/AGU nº 6, a qual instituiu no âmbito da advocacia pública federal as diretrizes de governança da Procuradoria-Geral da União com vistas ao cumprimento de sua missão institucional, mediante a coordenação, a especialização e a desterritorialização das atividades de representação judicial da União e dos processos de trabalho que suportam o exercício dessa competência.

A partir da promulgação da Portaria nº 6/2021 da AGU, os advogados da União passaram a responder demandas que lhes seriam distribuídas pelos critérios de lotação territorial e especialização da matéria, isto é, o membro da AGU estaria responsável por representar a União na discussão de uma única matéria especializada por todo o território do Tribunal Regional Federal em que estivesse lotado.

Neste sentido, o art. 21 da Portaria nº 6/2021 da AGU estabeleceu que as Procuradorias Regionais da União promoveriam a coordenação, a especialização e a desterritorialização das atividades de representação judicial da União, no âmbito de seus territórios de atuação, nas seguintes matérias e procedimentos: I - defesa da probidade; II - patrimônio e meio ambiente; III - recuperação de ativos; IV - servidores públicos, incluídos civis e militares; V - direitos trabalhistas; VI - negociação; e VII - serviço público e residual.

Desta forma, a partir da redação do inciso VI do art. 21 da Portaria nº 6/2021 da AGU, restou prevista a criação das coordenações regionais especializadas em negociações, que deveriam atender às previsões de governança e gestão de riscos judiciais estabelecidas nos arts. 7º e 8º da Portaria nº 6/2021, as quais mais tarde foram nomeadas como “Coordenações Regionais de Negociação – CRN”.

Neste norte, o art. 25 da Portaria nº 6/2021 da AGU definiu como atividade fim das coordenações regionais de negociações atuar nas demandas passíveis de negociação, em articulação com as demais Coordenações Regionais e observadas as diretrizes da Procuradoria-Geral da União, bem como desenvolver todas as atividades pertinentes à negociação, além das atividades judiciais e extrajudiciais necessárias à defesa e representação da União, e durará até o encerramento das tratativas, independentemente do resultado final.

Sendo assim, observa-se que as coordenações regionais de negociações possuem suas atividades voltadas para a resolução de conflitos através da conciliação, a fim de prevenir ou encerrar litígios judiciais envolvendo a União Federal, autarquias, administração direta e indireta e cidadãos jurisdicionados.

4.2 Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal – CCAF/AGU

No dia 27 de setembro de 2021, a AGU publicou no Diário Oficial da União a Portaria Normativa nº 24, a qual dispôs sobre a competência, a organização e o funcionamento da Consultoria-Geral da União.

No inciso IX do art. 4º da Portaria Normativa nº 24/2021 da AGU, foi prevista a criação dentro da organização estrutural da Consultoria-Geral da União a Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal – CCAF.

No art. 19 da Portaria Normativa nº 24/2021 da AGU, foram estabelecidos os procedimentos de mediação conduzidos pela Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal – CCAF/AGU e Câmaras Locais de Mediação e Conciliação nos Estados - CLCs, por meio de autocomposição extrajudicial, na busca da prevenção e solução consensual de conflitos que envolvam órgãos públicos federais, autarquias ou fundações públicas federais.

4.3 Alçada dos negócios jurídicos a serem firmados com a União

Conforme estabelecido no art. 10 da Portaria nº 11/2020 da AGU, os órgãos de execução da Procuradoria-Geral da União ficam autorizados a realizar acordos ou transações, para terminar o litígio com o objetivo de encerrar ações judiciais, ou, ainda, prevenir a propositura destas, relativamente a débitos da União, observados os seguintes limites de alçada: a) até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), pelo Advogado da União que atua diretamente na causa; b) até R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), mediante prévia e expressa autorização do Coordenador da Central Regional de Negociação; c) até R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), mediante prévia e expressa autorização do Procurador-Regional da União, e; d) em qualquer caso, acima de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), mediante prévia e expressa autorização do Procurador-Geral da União.

Vale a pena destacar que quando o valor desembolsado pela União para o encerramento do litígio for superior a R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), o acordo dependerá de prévia e expressa autorização do Procurador-Geral da União e do Ministro de Estado a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou, ainda, do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou de Conselho, do Procurador-Geral da República ou do Defensor Público-Geral, se houver interesse institucional dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União ou da Defensoria Pública da União, demonstrando assim a preservação do princípio da harmonia entre os poderes tutelados no art. 2º da Constituição Federal.

4.4 Procedimento administrativo a ser instaurado

No tocante ao procedimento administrativo impulsionado através dos Conselhos Regionais de Negociação – CRNs, o cidadão ou o seu patrono deverão enviar um e-mail para uma das Coordenações Regionais de Negociação (CRNs) ou para a Coordenação Nacional de Negociação (CNN), conforme o caso, com número do processo (se existir) e apresentar sua proposta para o encerramento da demanda.

O e-mail deve ser direcionado observando em qual tribunal tramita a demanda judicial ou o local onde o usuário reside no caso de conflito não judicializado, lembrando que as CRNs atuam nos cinco TRFs e a CNN no STJ e no TST.

Os e-mails para envio das propostas de conciliação são: a) 1ª Região - pru1.crn@agu.gov.br; b) 2ª Região - pru2.crn@agu.gov.br c) 3ª Região -

pru3.crn@agu.gov.br; d) 4ª Região - pru4.crn@agu.gov.br; e) 5ª Região - pru5.crn@agu.gov.br; f) Coordenação Nacional – pgu.cnn@agu.gov.br.

Após o envio da proposta de conciliação, será iniciada a análise jurídica da possibilidade de conciliação pela coordenação regional de negociação, a qual observará: I - exame de probabilidade de êxito das teses defendidas pelas partes; II - análise de viabilidade jurídica do acordo; III - exame de economicidade do acordo para a União; IV - autorização, quando necessário, na forma da Lei nº 9.469, de 10 de julho, de 1997; V - homologação em juízo, quando necessário.

Ao final, quando verificada a viabilidade da formalização de acordo entre particulares e a União, é formalizado o termo de compromisso, tendo todo o trâmite o tempo médio de 20 (vinte) dias úteis.

Com relação a atuação das Coordenações Regionais de Negociação, é importante destacar a existência dos Planos Nacionais de Negociação, os quais contemplam diretrizes de atuação para oferecimento de propostas de acordos em temas repetitivos previamente selecionados pelas Coordenações Regionais de Negociação. Atualmente existem 24 (vinte e quatro) planos de negociações disponibilizados no site <https://www.gov.br/agu/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/planos-nacionais-de-negociacao>.

No tocante a utilização dos CCAF/AGU para resolução de conflitos entre a União Federal e seus órgãos públicos, autarquias ou fundações públicas federais, o procedimento administrativo se iniciará através do preenchimento de formulário disponibilizado no protocolo eletrônico AGU no link: <https://sapiens.agu.gov.br/protocolo>.

O mediador da CCAF que conduzirá o procedimento, promoverá reuniões unilaterais ou bilaterais com os envolvidos, a fim de verificar o seu interesse na busca de soluções consensuais viáveis para o conflito. Ao final desta etapa, é realizado o juízo de admissibilidade do procedimento, tendo a fase o tempo estimado de 01 mês de duração.

Após realizado o juízo de admissibilidade da mediação e sido realizado os respectivos encontros necessários, o Mediador conduzirá reuniões com os interessados objetivando explorar as opções de soluções para o conflito, que sejam de consenso entre as partes. Esta fase possui o tempo médio de duração de um a dois meses.

Por fim, a solução final de consenso será materializada por um termo de conciliação, que será assinado por todos as partes, após pareceres jurídicos dos entes públicos envolvidos, autorizações das autoridades públicas competentes e verificações de conformidade formal do procedimento, sendo o termo de conciliação homologado ao final do procedimento administrativo.

4.5 Leading case Sucessores de Genivaldo de Jesus Santos x União Federal.

No dia 25 de maio de 2022, no município de Umbaúba/SE, no sul do estado de Sergipe, cerca de 100 km de Aracaju, o Sr. Genivaldo de Jesus Santos foi abordado por três agentes da polícia rodoviária federal por não usar capacete enquanto dirigia uma motocicleta.

Em um dos vídeos que registraram a abordagem policial, foi possível observar que um dos agentes imobilizou Genivaldo com as pernas no pescoço dele e, em seguida, o algemou e amarrou seus pés.

Na sequência, Genivaldo é colocado no porta-malas do carro da PRF e os policiais jogam gás e fecham o compartimento, ao passo que Genivaldo se debate, com os pés para fora do porta-malas, enquanto os policiais pressionam a porta para mantê-la fechada. A abordagem policial foi finalizada após o Sr. Genivaldo começar a passar mal, chegando a óbito durante o atendimento no hospital.

No dia 26 de maio de 2022, um laudo do Instituto Médico Legal (IML) apontou que Genivaldo morreu por asfixia mecânica e insuficiência respiratória aguda.

Desta forma, a suposta viúva do Sr. Genivaldo, Maria Fabiana dos Santos, com a qual possuía um filho, ingressou, junto com seu filho menor de idade, com uma ação contra a União Federal, requerendo indenização por danos morais no valor de R\$ 100 milhões pelo episódio. Em momento posterior, a mãe do Sr. Genivaldo, Sr.^a Maria Vicente, também ingressou no polo ativo da demanda.

No dia 12 de setembro de 2023, a União, por meio da Coordenação Regional de Negociação, firmou a conciliação com a Sr.^a Maria Vicente no importe de R\$ 405 mil, R\$ 400 mil referentes à indenização por dano moral e outros R\$ 5 mil dizem respeito a danos materiais com o sepultamento de Genivaldo.

Na mesma audiência em que o acordo foi homologado, a 7^a Vara Federal de Sergipe emitiu uma sentença que retirou Maria Fabiana do processo, aceitando as

provas apresentadas pela AGU de que ela não estava mais em uma relação conjugal com Genivaldo no momento de seu falecimento.

Nas palavras do procurador-chefe da União em Sergipe, Ticiano Marcel de Andrade Rodrigues, “A exclusão da Sra. Maria Fabiana comprovou o acerto da defesa, tendo em vista que, diante dos indícios do término do relacionamento, a oitiva das testemunhas arroladas pela União deixou claro que, quando do óbito do Sr. Genivaldo, não havia mais relacionamento entre eles, de modo que seria inadequada a concessão de indenização” (AGU, 2023).

Com relação à análise da efetividade da conciliação realizada pela União, a coordenadora-regional adjunta de Negociação da 5^a Região, a advogada da União expôs que:

“Após delicado e prolongado processo de negociação, alcançar a consensualidade em matéria tão sensível como a deste processo reflete a busca das partes pelo mecanismo mais adequado de resolução dos seus conflitos, tornando-as protagonistas das decisões individuais, chegando a valores adequados para a indenização a ser paga pela União” (Iris Catarina Dias Teixeira, 2023).

Sendo assim, a União Federal, através da AGU demonstra seu compromisso em evitar litígios desnecessários, buscando resoluções por meio de acordos e negociações antes mesmos da fase judicial, seguindo os princípios de atuação antilitigiosa, de modo que a criação das Coordenações Regionais de Negociação - CRNs e da Câmara de Mediação e Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF/AGU) são iniciativas importantes para alcançar esse objetivo.

O procedimento administrativo adotado para a resolução de conflitos por meio de métodos adequados é bem estruturado, apesar de pouco transparente ao cidadão, tendo como características análises jurídicas detalhadas. O prazo médio de 20 dias úteis para a formalização do acordo é uma medida eficaz para garantir eficiência e celeridade no processo.

Além disso, a existência dos Planos Nacionais de Negociação e a disponibilidade de informações online é um método eficaz de melhorar a transparência e demonstrar a disposição da AGU para resolver controvérsias de maneira eficiente e baseada em dados.

5. AUTOCOMPOSIÇÃO EXRAJUDICIAL COM O MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA

No dia 21 de setembro de 2021, foi publicado no semanário oficial a Lei Complementar nº 61/10 do Município de João Pessoa, que alterou a regulamentação das competências, estrutura e organização da Procuradoria-Geral do município de João Pessoa.

Neste sentido, o inciso II do art. 2º da Lei Complementar nº 61/10 do Município de João Pessoa estabeleceu como competência da Procuradoria Geral do Município representar judicial e extrajudicialmente o Município de João Pessoa, promovendo a defesa de seus interesses, em qualquer instância judicial, nas causas em que for autor, réu, terceiro interveniente ou, por qualquer forma interessado.

Portanto, observa-se que é a Procuradoria Geral do Município de João Pessoa o órgão da administração municipal que possui a legitimidade e competência para promover meios de autocomposição extrajudicial entre cidadãos e órgãos da municipalidade.

5.1 Central de Conciliação da Administração Municipal – CCAM

A autocomposição extrajudicial no município de João Pessoa surgiu de forma pioneira, uma vez que a conciliação como método de resolução de conflitos passou a ser regulamentada ainda no ano de 2018, quando foi promulgada a Lei Complementar nº 13.665 de 12 de novembro de 2018.

A LC nº 13.665/18 instituiu a opção pelo pagamento de precatórios mediante acordo direto tratado no art. 102, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescido pela Emenda Constitucional nº 94/2016.

Neste sentido, no teor da LC nº 13.665/18 restou prevista a criação e regulamentação da Câmara de Conciliação de Precatórios do Município de João Pessoa, dispondo sobre sua organização e funcionamento, sendo uma das - senão a primeira - capital da região nordeste a regulamentar a autocomposição extrajudicial no âmbito da administração municipal.

Após aproximadamente três anos, no dia 20 de setembro de 2021, foi promulgada a Lei Complementar nº 140/21, que instaurou por meio do art. 36-C a criação do Centro de Conciliação do Município de João Pessoa, atualmente denominado Central de Conciliação da Administração Municipal – CCAM.

A CCAM é vinculada diretamente à Procuradoria Geral do Município de João Pessoa, a qual lhe fornece apoio e subsídios necessários para o desenvolvimento de sua atividade fim, conforme previsão legal do parágrafo único do art. 36-C.

Entre as competências da CCAM, podemos listar: I- Avaliar a admissibilidade, prevenir e solucionar os pedidos de resolução de conflitos, judicializados ou não, por meio de conciliação no âmbito da Administração Municipal; II - Dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entidades da Administração municipal; III- Promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta, nos casos submetidos a procedimento conciliatório, e; IV - Requisitar aos órgãos e entidades da administração municipal informações para subsidiar sua atuação, conforme dispõe o art. 36-E da LC nº 140/21 do Município de João Pessoa.

Neste sentido, visando regulamentar a atuação da CCAM foi promulgado no dia 29 de abril de 2022, o Decreto Municipal nº 10007/22, que aprovou o regulamento da Central de Conciliação do Município de João Pessoa.

No art. 11 do Decreto Municipal nº 10007/22 restou estabelecido que a CCAM teria sua atuação através das seguintes câmaras temáticas: I – Câmara de Conciliação de Precatórios; II – Câmara de Conciliação de Desapropriação, e; III – Câmara Geral de Conciliação e Prevenção de Litígios.

A Câmara de Conciliação de Precatórios, conforme estabelecido na Lei Municipal nº 13.665/18, manteve sua competência original, isto é, viabilizar o pagamento de precatórios mediante acordo direto tratado no art. 102, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescido pela Emenda Constitucional nº 94/2016, desde o trâmite negocial até buscar informações com o tribunal de justiça correspondente e fiscalizar a viabilização de pagamentos administrativos com os órgãos municipais responsáveis, buscando sempre proceder com a redução de passivos financeiros da administração pública.

A Câmara de Conciliação de Desapropriação é responsável por conhecer e instruir processos visando a prevenção e resolução de litígios realizados pelo Poder Executivo do Município de forma consensual.

Destaque-se que a atuação da Câmara de Conciliação de Desapropriação é realizada de forma conjunta a Secretaria de Planejamento – SEPLAN do Município de João Pessoa, sendo a SEPLAN responsável pelo exercício das competências

relacionadas à avaliação e à indenização extrajudicial, conforme disposto no art. 20 do Decreto Municipal nº 10.007/22 do município de João Pessoa.

A Câmara Geral de Prevenção e Conciliação de Conflitos possui sua competência delimitada pelo critério residual, isto é, a matéria que não for de competência da câmara de conciliação de precatórios ou de desapropriação será de competência da câmara geral de prevenção e conciliação de conflitos, conforme dispõe o art. 29 do Decreto Municipal nº 10.007/22 do município de João Pessoa.

5.2 Instauração do procedimento conciliatório no Município de João Pessoa

Conforme delimitado no §4º do art. 32 do Decreto Municipal nº 10.007/22, os processos administrativos instaurados na CCAM deverão tramitar preferencialmente de forma eletrônica.

Desta forma, o Município de João Pessoa disponibiliza para seus cidadãos o portal da Procuradoria Geral do Município através do link <https://portal.joaopessoa.spa.coreplan.com.br/>, onde é possível iniciar a qualquer momento o processo administrativo de conciliação, consultar processos administrativos em andamento e verificar toda a legislação pertinente a atuação da Central de Conciliação da Administração Municipal.

Desta forma, após ser formulado o requerimento para abertura do processo administrativo de conciliação no site da central de conciliação por meio do modelo de requerimento disponibilizado, será realizada uma análise dos pressupostos de admissibilidade do processo, o qual não deverá se ater ao mérito da controvérsia, conforme dispõe o art. 38 do Decreto Municipal nº 10.007/22.

Impera destacar que qualquer pessoa poderá formular requerimento para instauração do processo administrativo de conciliação, seja ela pessoa natural, jurídica de direito privado ou público, incluindo os próprios órgãos da administração pública do município de João Pessoa.

Após formalizado o requerimento de instauração de processo administrativo de conciliação, a Procuradoria Geral do Município de João Pessoa procederá com a realização da análise de admissibilidade dos pressupostos dos processos, conforme previsão do art. 39 do Decreto Municipal nº 10.007/22.

Os pressupostos a serem analisados serão: I – verificação se no requerimento contém identificação dos interessados, exposição da controvérsia e pedido de atuação da CCAM; II – Declaração expressa da opção de realização da tentativa de conciliação; III – Documentação probatória de eventuais procedimentos administrativos prévios realizados, e; IV – outros documentos que vierem a ser necessários e exigidos pela CCAM.

Insta salientar que cabe a CCAM auxiliar os requerentes no suprimento de pressupostos de admissibilidade, não podendo rejeitar a admissão de requerimentos por vícios formais ou sanáveis os quais não foram oportunizadas a correção, conforme disposto no §4º do art. 39 do Decreto Municipal nº 10.007/22.

Constatada a presença efetiva de todos os pressupostos de admissibilidade, a Procuradoria Municipal emitirá decisão aos interessados através dos meios de comunicação informados em sede de requerimento, comunicando a instauração do processo administrativo conciliatório, conforme previsão do §1º do art. 54 do Decreto Municipal nº 10.007/22.

Uma vez instaurado o processo administrativo, será dado início a fase de instrução do processo de conciliação presidido pelo Procurador-chefe da CCAM, o qual poderá de ofício ou a requerimento dos interessados proceder com a requisição das providências necessárias para a instrução processual, tendo a prerrogativa de indeferir requerimentos de instrução probatória consideradas impertinentes, inoportunas ou ilícitas, conforme previsão do §1º e §2º do art. 58 do Decreto Municipal nº 10.007/22.

A CCAM integra o corpo institucional da Procuradoria-Geral do Município de João Pessoa, ao passo em que poderá requerer aos demais setores especializados da Procuradoria-Geral do Município os subsídios e a elaboração de pareceres jurídicos para análise fundamentada acerca da possibilidade de firmar um acordo de conciliação entre os interessados, importando destacar que caso o Procurador convocado entenda pela impossibilidade de formalização da conciliação, o processo administrativo deverá ser imediatamente arquivado, com as devidas notificações aos interessados, conforme dispõe os art. 59, §2º e §3º do art. 59 do Decreto Municipal nº 10.007/22.

Caso o Procurador responsável entenda pela viabilidade da formalização de acordo extrajudicial, será designada sessão de conciliação a qual vem ocorrendo de forma online e emitida a convocação das partes interessadas para que se prossiga

com a formulação de eventual acordo de conciliação, podendo ser realizada mais de uma sessão de conciliação no trâmite administrativo, conforme dispõe o §1º do art. 60 e §1º do art. 61 do Decreto Municipal nº 10.007/22.

Uma vez constatada a possibilidade de conciliação entre as partes e tendo os interessados expressado manifesto interesse em conciliar, poderá ser formalizado entre as partes um termo de acordo ou termo de ajustamento de conduta, conforme inciso I e II do art. 68 do Decreto Municipal nº 10.007/22.

O termo de acordo consiste no instrumento utilizado para concretizar o consenso estabelecido entre as partes por meio da autocomposição extrajudicial, intermediada e assistida pela CCAM, já o termo de ajustamento de conduta se trata de um compromisso firmado entre a administração pública e particulares no que concerne ao saneamento de irregularidades ou extinção de incerteza jurídica na aplicação do Direito Público, podendo se ater ao cumprimento de obrigações de fazer ou não fazer, sob pena de aplicação de sanções administrativas, conforme define o §1º e §2º do art. 68 Decreto Municipal nº 10.007/22.

Por fim, cumpre destacar que nos casos em que houver previsão legal, contratual ou opção pela escolha de mediação, poderá ser interposto procedimento de mediação para se fomentar a autocomposição extrajudicial com a administração municipal, hipótese em que a demanda será distribuída entre as câmaras temáticas competentes para discutir a matéria, conforme dispõe o art. 77 e seu parágrafo único, do Decreto Municipal nº 10.007/22.

Nos casos em que se houver escolha pela autocomposição extrajudicial através da mediação, deverá ser lavrado termo de mediação que deverá ser aplicado no que couber as disposições contidas para a lavratura dos termos de acordo e ajustamento de conduta, conforme dispõe §4º do art. 78 do Decreto Municipal nº 10.007/22.

5.3 *Leading case* dos Precatórios Municipais

Entre as conquistas realizadas pela CCAM, pode-se destacar o impacto positivo gerado pela Câmara de Conciliação de Precatórios, que através do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba conseguiu atingir no dia 05 de junho de 2023 mais de R\$ 10 (dez) milhões em acordos diretos para o pagamento de precatórios devidos

pelo Município de João Pessoa, através de 92 acordos celebrados para homologação pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba.

A ação promoveu o pagamento dos precatórios devidos pelo município através do deságio de 20% sobre os valores originais, o que incentivou os credores municipais a requererem a celebração de acordos diretos com o Município, chegando a gerar economia de recursos público no montante de R\$ 2.501.127,05 (Dois milhões, quinhentos e um mil, cento e vinte e sete reais e cinco centavos).

Segundo a comunicação social do Município de João Pessoa, esta foi a maior quantidade de acordos de precatórios celebrada na história da Capital, ao passo que o Município de João Pessoa segue avançando na implementação das Políticas Públicas de Prevenção e Resolução Consensual de Conflitos, com reflexos positivos sobre a eficiência da Gestão Pública e entrega de resultados ao cidadão (Município de João Pessoa, 2023).

6. IMPOSSIBILIDADE DE COMPOSIÇÃO EXTRAJUDICIAL NA ESFERA ESTADUAL DA PARAÍBA

Foram realizadas diversas pesquisas no acervo normativo do Estado da Paraíba no intento de verificar a existência de mecanismos administrativos que visassem a criação de câmaras ou departamentos especializados na promoção de prevenção de litígios judiciais ou de resolução de conflitos através da autocomposição administrativa com o Estado da Paraíba.

Contudo, infelizmente o Estado da Paraíba não dispõe até o presente momento de mecanismos de resolução de conflitos através da autocomposição extrajudicial nas relações entre Estado-Sujeito ou Estado-Estado.

Destaque-se que no dia 03 de outubro de 2023 foi realizada tentativa de contato com o Procurador-Geral do Estado da Paraíba no intento de compreender a viabilidade de instauração de mecanismos de autocomposição extrajudicial no âmbito estadual, bem como para discutir as dificuldades encontradas pela Procuradoria-Geral do Estado nesta matéria.

No dia 04 de outubro de 2023, foi recebida a devolutiva da Procuradoria-Geral do Estado da Paraíba acusando o recebimento da demanda e seu encaminhamento ao Corregedor-Geral da Procuradoria-Geral do Estado da Paraíba, para providências necessárias.

Contudo, impõe elucidar que até o momento do depósito prévio do presente trabalho não foi oferecido qualquer posicionamento oficial por parte do Corregedor-Geral da Procuradoria-Geral do Estado da Paraíba.

Destarte, tem-se que o Estado da Paraíba vem perdendo a oportunidade de tomar a dianteira dos demais Estados da federação que vem outorgando às suas respectivas procuradorias estaduais a possibilidade de resolução de conflitos através da autocomposição pela via administrativa, devendo-se destacar o pioneirismo dos Estados de Mato Grosso do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Goiás, Ceará, Alagoas, Amapá, Pará, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina entre outros.

Neste interim, é possível atribuir diversas causas à ausência de mecanismos de autocomposição extrajudicial na organização administrativa do Estado da Paraíba, que serão melhor abordadas nas considerações finais do presente trabalho.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando os apontamentos feito no presente trabalho, observa-se que todos os objetivos propostos foram satisfatoriamente atingidos, isto é, foram realizadas análises sobre o atual cenário de litígios que envolvem a administração pública no poder judiciário, foi destrinchada a evolução da autocomposição administrativa como método alternativo à resolução de conflitos no Brasil, sendo realizados apontamentos a respeito das atuais formas de acesso à justiça e as possibilidades de autocomposição extrajudicial de conflitos no âmbito da administração pública.

Da mesma forma, foram apresentadas as possibilidades de autocomposição extrajudicial com a União Federal através de departamentos vinculados à Advocacia Geral da União, isto é, as Coordenações Regionais de Negociação – CRN e Câmara de Mediação e Conciliação da Administração Pública Federal – CCAF, sendo elucidado todo o procedimento administrativo a ser realizado pelo cidadão e quais são os critérios objetivos utilizados pela AGU para chegar até a autocomposição, incluindo a alcada de valores a serem negociados.

No mesmo sentido, foram analisadas as possibilidades de autocomposição extrajudicial com o Município de João Pessoa/PB, através da Procuradoria-Geral do Município, sendo analisadas as possibilidades de autocomposição com o Município de João Pessoa através da Central de Conciliação da Administração Municipal, tendo sido realizada uma análise detalhada sobre a instauração dos procedimentos de conciliação, formas de acesso e atuação da CCAM para resolução de conflitos na esfera administrativa.

Ao fim de cada análise sobre as possibilidades de conciliação com a União Federal e o Município de João Pessoa foi realizado estudo de caso sobre *leading cases* de sucesso envolvendo a autocomposição administrativa dos entes da federação analisados, destacando-se os casos de Genivaldo de Jesus Santos x União Federal e a efetividade do Município de João Pessoa para adimplir seus precatórios através de mutirão de conciliação.

Por fim, no tocante à autocomposição extrajudicial com o Estado da Paraíba através da esfera administrativa, tem-se que ainda não foram implementados mecanismos de autocomposição por meio de processos administrativos, conforme

prevê o art. 32 da Lei federal nº 13140/15, de modo que o Estado da Paraíba se encontra deficiente quando observa a matéria de prevenção de litígios judiciais.

Quanto ao tema, insta elucidar que não só o Estado da Paraíba se encontra carente de implementação de resolução de litígios através da autocomposição extrajudicial, sendo possível observar que até o presente momento diversos entes da federação na esfera estadual também não implementaram medidas de autocomposição administrativa, como o Estado do Maranhão e Mato Grosso.

O cenário de inexistência de câmaras de conciliação vinculadas às respectivas Procuradorias-Gerais podem ser atribuídas a diversos fatores, como a ausência de interesse político de implementação de métodos adequados para a resolução de conflitos e ausência de conhecimento sobre o quanto a cultura de litigância estatal é capaz de onerar os cofres públicos.

Da mesma forma, cumpre elucidar que é possível também atribuir a ausência de câmaras especializadas na autocomposição administrativa em decorrência da contemporaneidade do tema, uma vez que passou a ser efetivamente regulamentado apenas no ano de 2015 por meio de lei federal, tendo a própria União regulamentado seu processo administrativo somente no ano de 2021.

Sendo assim, a preterição dos métodos de autocomposição extrajudicial em favor da litigiosidade judicial ainda se encontra em alta em decorrência de um vasto período em que os métodos adequados de resolução de conflito foram submetidos aos bastidores da atuação estatal e advocatícia, devendo-se focar na implementação de políticas públicas de desestímulo à litigância judicial e de fortalecimento da cultura autocompositiva.

O desestímulo à litigância judicial pode ser adotada por diversos meios, devendo-se destacar os desincentivos econômicos através da elevação de custas judiciais e implementação de desestímulo à litigância judicial atreladas à prestação jurisdicional por meio do sistema Michigan (CAPELLETTI, 1988, p. 89-90), onde: **1)** uma vez realizada a proposta de conciliação pelo Réu, caso o autor a rejeite, instaura-se o processo e, se a condenação não superar 110% do valor inicialmente proposto pelo Réu, deverá o Autor suportar as custas processuais pertinentes, e; **2)** caso o réu rejeite a proposta realizada pelo Autor, instaura-se o processo, e, se a condenação não for inferior a 90% do valor inicialmente proposto pelo Autor, o Réu deverá suportar as custas processuais.

Concomitante a implementação de políticas de desestímulos à judicialização, é imperioso reforçar a cultura de resolução de conflitos através de métodos adequados como um substituto formidável à prática de judicialização, onde em se tratando de autocomposição extrajudicial com a administração pública, torna-se vital a promoção de campanhas dos tribunais brasileiros junto às procuradorias gerais dos entes da federação no intento de promover a criação de suas respectivas câmaras de conciliação, devendo-se tomar como exemplo a implementação dos juizados especiais, atualmente extremamente populares entre os cidadãos.

No mesmo esteio, insta salientar a conclusão pela complexidade normativa que envolve a regulamentação dos processos administrativos nas diversas procuradorias dos entes da federação, uma vez que conforme previsão o§1º do art. 32 da Lei federal nº 13140/15, cada ente federativo possui a discricionariedade para criar seu procedimento administrativo conciliatório e suas respectivas competências, o que dificulta a assimilação e a usabilidade da autocomposição extrajudicial pelos cidadãos, criando uma necessidade por uma maior uniformização dos procedimentos administrativos adotados e matérias a serem objetos de autocomposição.

No dia 17 de dezembro de 2018, o Ministério da Educação editou a resolução nº 5, a qual institui as diretrizes curriculares nacionais do curso de graduação em Direito. No inciso VI e VIII do art. 4º da resolução nº 5, o Ministério da Educação estabeleceu que o curso de graduação em Direito deve possibilitar a formação profissional que revele a competência cognitiva, instrumental e interpessoal, que capacite o graduando a desenvolver a cultura do diálogo e o uso de meios consensuais de solução de conflitos e atuar em diferentes instâncias extrajudiciais, administrativas ou judiciais, com a devida utilização de processos, atos e procedimentos.

Sendo assim, tem-se que a resolução nº 5/18 do Ministério da Educação representou um grande avanço ao compelir que as instituições de ensino no Brasil estabelecessem intencionalmente e de forma obrigatória na grade curricular matérias voltadas para a promoção dos métodos adequados de resolução de conflitos além da esfera judicial.

No entanto, como sugestão de reforço à cultura de autocomposição extrajudicial e enfrentamento à problemática da ausência de centralização e uniformização dos procedimentos conciliatórios administrativos, impõe a necessidade de criação de matérias nas grades curriculares dos cursos de Direito no

Brasil voltadas para a promoção e conhecimento das possibilidades de autocomposição extrajudicial com a administração pública, enfatizando noções gerais de autocomposição com a administração pública e promovendo a divulgação dos mecanismos de composição amigável com a União Federal, Estado e Município onde estiver sendo realizada a ministração do curso de Direito.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. (ed.). Acordo celebrado pela AGU garante pagamento de indenização à mãe de Genivaldo de Jesus, morto em 2022 durante ação da PRF. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/acordo-celebrado-pela-agu-garante-pagamento-de-indenizacao-a-mae-de-genivaldo-de-jesus-morto-em-2022-durante-acao-da-prf>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Constituição (1824). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Constituição (1891). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Constituição (1934). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Constituição (1946). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Constituição (1967). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1608, de 18 de setembro de 1939. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1608.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5452, de 01 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5452, de 01 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016. Altera o art. 100 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 556, de 25 de junho de 1850. Código Comercial. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lm/lim556.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 5869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 7244, de 07 de novembro de 1984. Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7244.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 9099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 9307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 9469, de 10 de julho de 1997. Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, entes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei nº 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9469.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 9784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 13105, de 16 de abril de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 13140, 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 art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Portaria Normativa da Advocacia Geral da União nº 11, de 11 de junho de 2020. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da União e de seus órgãos de execução, o procedimento de celebração de acordos destinados a encerrar, mediante negociação, ações judiciais ou a prevenir a propositura destas, relativamente a débitos da União. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=12/06/2020&jornal=515&pagina=11&totalArquivos=98>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Portaria Normativa da Procuradoria Geral da União nº 6, de 18 de agosto de 2021. Promove a governança da Procuradoria-Geral da União mediante a coordenação, a especialização e a desterritorialização da representação judicial da União no âmbito de suas competências. Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/governanca/PORTRIANORMATIVAPGU_AGUN6_18.08.2021_PromoveagovernanadaPGUmedianteacoordenaoespecializaoeadeterritorializaodarepresentaojudiciaidaUnio.pdf. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Portaria Normativa da Advocacia Geral da União nº 24, de 27 de setembro de 2021. Dispõe sobre a competência, a organização e o funcionamento da Consultoria-Geral da União. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/09/2021&jornal=515&pagina=29&totalArquivos=417>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Resolução do Ministério da Educação nº 5, de 17 de dezembro de 2018. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2018-pdf/104111-rces005-18/file>. Acesso em: 19 out. 2023

CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Porto Alegre, RS: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988. 168 p. Tradução e Revisão de: ELLEN GRACIE NORTHFLEET. Disponível em: <https://irib.org.br/app/webroot/publicacoes/diversos003/pdf.PDF>. Acesso em: 19 out. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA / CNJ. Justiça em números: 2023 [ano base 2022]. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>> acessado em: 17 de setembro de 2023 às 16h36.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Base Nacional de Dados do Poder Judiciário. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/> Acesso em: 17 de setembro de 2022, às 15h13.

DOS SANTOS, Rebeca Barbosa; DA COSTA, Nilton César Antunes. A TRANSAÇÃO DE DIREITOS INDISPONÍVEIS NA MEDIAÇÃO. Revista Direito UFMS, v. 5, n. 1, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/7740> Acesso em: 18 set. 2023, às 00h54.

JOÃO PESSOA (Município). Decreto Municipal nº 10107, de 29 de abril de 2022. APROVA O REGULAMENTO DA CENTRAL DE CONCILIAÇÃO DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA. Disponível em:

https://portal.joaopessoa.spa.coreplan.com.br/docs/DECRETO_10007_2022_REGULAMENTO_DA_CCAM.pdf. Acesso em: 18 out. 2023.

JOÃO PESSOA (Município). Lei Complementar nº 140, de 20 de setembro de 2021. INSTITUI A CENTRAL DE CONCILIAÇÃO DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Disponível em: https://portal.joaopessoa.spa.coreplan.com.br/docs/LEI_COMPLEMENTAR_MUNICIPAL_140_2010_CRIA_A_CENTRAL_DE_CONCILIACAO.pdf. Acesso em: 18 out. 2023.

JOÃO PESSOA (Município). Lei Complementar nº 61, de 10 de dezembro de 2010. DISPÕE SOBRE A LEI ORGÂNICA DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA, REDEFININDO SUA COMPETÊNCIA, ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO, DISPONDO AINDA SOBRE O ESTATUTO DOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO. Disponível em: <https://sapl.joaopessoa.pb.leg.br/norma/14790>. Acesso em: 18 out. 2023.

JOÃO PESSOA (Município). Lei Municipal nº 13665, de 12 de novembro de 2018. INSTITUI A OPÇÃO PELO PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS MEDIANTE ACORDO DIRETO DE QUE TRATA O ART. 102, PARÁGRAFO ÚNICO, DO ADCT, ACRECIDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 94/16; CRIA E REGULAMENTA A CÂMARA DE CONCILIAÇÃO DE PRECATÓRIOS DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA, DISPONDO SOBRE SUA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO, E INSTITUI OS PROCEDIMENTOS PARA FINS DE ACORDO DIRETO, NOS TERMOS DO ART. 102, PARÁGRAFO ÚNICO, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (ADCT). Disponível em: https://portal.joaopessoa.spa.coreplan.com.br/docs/LEI_MINUCIPAL_13665_2018.pdf. Acesso em: 18 out. 2023.

MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA. Lilian Moraes. Procuradoria-Geral do Município (ed.). Procuradoria celebra mais de R\$ 10 milhões em acordos e garante economia de recursos públicos para João Pessoa. 2023. Disponível em: <https://www.joaopessoa.pb.gov.br/noticias/procuradoria-celebra-mais-de-r-10-milhoes-em-acordos-e-garante-economia-de-recursos-publicos-para-joao-pessoa/>. Acesso em: 18 out. 2023.

PROCON-PB. (2023, 17 de março). PROCON-PB divulga Cadastro de Reclamação Fundamentada 2023. <https://procon.pb.gov.br/noticias/procon-pb-divulga-cadastro-de-reclamacao-fundamentada-2023#:~:text=O%20total%20de%20atendimentos%20do,pe%C3%A7o%20Procon%20Estadual%20da%20Para%C3%ADba>. Acessado em 27 de agosto de 2023, às 20h04.

Tavares Costa Filho, V., Gomes Flumignan, S. J., & Ferreira de Lima Flumignan, A. B. (2020, 13 de janeiro). Uma reflexão sobre a autocomposição e indisponibilidade dos direitos do Estado. <https://www.conjur.com.br/2020-jan-13/reflexao-autocomposicao-direitos-estado>. Acessado em 27 de agosto de 2023, às 19h18.