

# O sistema multiportas como propulsor do acesso à Justiça no âmbito do Juizado de Fazenda Pública

*Ana Conceição Barbuda Sanches Guimarães Ferreira\**

*Ana Bárbara Barbuda Ferreira Motta\*\**

**Resumo:** O conflito é inerente à vida em sociedade. As interações sociais e a divergência dos interesses de cada indivíduo fazem com que o conflito seja algo inafastável em qualquer comunidade. Para tanto, desenvolvem-se também métodos para a resolução dessas lides. A Jurisdição Estatal ocupou papel central ao longo de muitos anos, de modo que o excesso de litigiosidade, somados à precariedade estrutural, acabou fazendo da Justiça um espaço moroso e muitas vezes inefetivo para a realização do princípio constitucional do acesso à justiça. Diante desse cenário, nos últimos anos ganha destaque a busca por outros métodos de resolução de conflito, retirando a exclusividade da Jurisdição Estatal e abrindo caminho para outras formas de pacificação social, o que se passou a chamar de sistema multiportas. Essa tendência é seguida pelo Conselho Nacional de Justiça, ao editar a Resolução 125/2010, bem como pelo Código de Processo Civil de

---

\*. Pós-Doutoranda em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia. Doutora em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Mestre em Novos Direitos pela Universidade Federal da Bahia. Mestre em Família na Sociedade Contemporânea pela Universidade Católica do Salvador. Pós-graduada em Civil e Processo Civil da Faculdade Baiana de Direito. Pós-graduada em Relações Familiares e Contextos Sociais pela UCSAL. Pós-graduada em Direito Canônico pela UCSAL. Pós-graduada em Atividade Judicante pela EMAB/UFBA. Juíza Formadora, Tutora e Contuedista na Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM). Tutora e Contuedista da Escola Nacional de Magistrados (ENM). Formadora na Unicorp. Tutora do Centro de Apoio à Magistratura Brasileira COVID 19 da ENFAM, na temática Litigiosidade recorrente e sistema multiportas. Atualmente, exerce função judicante na 6ª Turma Recursal da Fazenda Pública em Salvador.

\*\**. Especialista em Direito Constitucional e Administrativo pela Escola Paulista de Direito. Especialista em Ciências Criminais pela Universidade Cândido Mendes. Pós-graduanda em Direito Processual Civil pela Universidade Cândido Mendes. Pós-graduanda em Direito Civil pela Escola Paulista de Direito. Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia.*

2015. A aplicação do sistema multiportas no âmbito dos Juizados de Fazenda Pública passa a ser um desafio, que busca conciliar essa tendência inafastável com as prerrogativas e limitações próprias da Fazenda Pública.

**Palavras-chave:** Sistema multiportas; métodos adequados de solução de conflitos; autocomposição; arbitragem; Fazenda Pública.

## 1. INTRODUÇÃO

A vida em sociedade é uma necessidade humana, de modo que o homem, ao longo da história, percebeu a importância de viver com seus semelhantes, para garantir sua sobrevivência, a perpetuação de sua espécie, bem como sua plena satisfação. Ocorre que, da mesma forma que a vida em sociedade é algo inafastável e natural, assim também é o conflito entre os indivíduos que formam esta sociedade. Os indivíduos não têm aspirações e interesses idênticos em todos os momentos e essas diferenças acabam produzindo conflitos.

Os conflitos, portanto, estão presentes em todo e qualquer ambiente, de modo que sempre que houver convivência e interação entre um grupo de pessoas, invariavelmente surgirão divergências de objetivos, ideias e interesse. As causas dos conflitos são plúrimas e, justamente por essa razão, cada vez mais cresce a necessidade de identificar as referidas causas a fim de verificar qual o método mais apropriado para sua solução, ou seja, aquele que proporcionará o resultado mais satisfativo às partes e à pacificação de forma mais duradoura.

Numa visão tradicional, o conflito é visto como algo negativo, ou seja, algo ruim, que provoca violência, irracionalidade, destruição. Por outro lado, quando considerado pela visão das relações humanas, o conflito passa a ser algo natural. Por fim, a visão interacionista exalta o conflito como um proporcionador de mudanças, inovações e melhorias.

Portanto, percebe-se que devemos buscar lidar com o conflito de forma não violenta, ou seja, deixar de vê-lo apenas como algo negativo, passando a enxergá-lo como algo natural no modo de existir de qualquer sociedade. Sendo assim, muitas consequências positivas podem derivar de um conflito, como o pensamento crítico, criativo, a melhoria na tomada de decisões, o reforço a consciência sobre as possibilidades de escolha e o incentivo a diferentes formas de resolução, melhorando as relações e avaliando as diferenças.

A visão tradicional do conflito, considerando apenas seu aspecto negativo, acabou gerando uma intensa litigiosidade, tendo como ator principal a Jurisdição Estatal. Houve, assim, um longo período de monopólio estatal na solução das lides, de modo que as partes do conflito se tornavam meros coadjuvantes da sua solução.

Ocorre que esse excesso de litigiosidade, somados a precariedade estrutural, acabou fazendo da Justiça um espaço moroso e muitas vezes inefetivo para a realização do princípio constitucional do acesso à justiça, ocasionando uma verdadeira crise no Poder Judiciário. Não são raros os relatos de processos que perduram décadas sem solução, ou de ações resolvidas que, logo em seguida, acabam gerando novos conflitos. Toda essa situação gera inevitavelmente um afastamento ao princípio constitucional do acesso à justiça. De um lado, sobrecarrega-se o Judiciário com questões que seriam mais bem resolvidas por outras vias; de outro lado, o jurisdicionado acaba sofrendo com uma prestação muitas vezes deficiente.

Sem dúvidas, o surgimento dos juzados especiais, com as Leis 9.099/95 e, posteriormente, com a Lei 10.259/2001 e 12.153/2006, contribuíram de forma intensa à celeridade e economia processual.

Diante desse cenário, nos últimos anos ganha destaque a busca por outros métodos de resolução de conflito, retirando a exclusividade da Jurisdição Estatal e abrindo caminho para outras formas de pacificação social, o que se passou a chamar de sistema multiportas. Essa tendência é seguida pelo Conselho Nacional de Justiça, ao editar a Resolução 125/2010, bem como pelo Código de Processo Civil de 2015.

Desafio ainda maior é a implementação desse sistema multiportas no âmbito da Fazenda Pública, em especial, dos Juzados de Fazenda Pública, uma vez que diversos aspectos devem ser adaptados a fim de garantir que as prerrogativas, princípios e limitações próprias da Fazenda Pública sejam preservados.

## **2. O SISTEMA MULTIPORTAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

O sistema de justiça multiportas, em que o Judiciário não é o único meio possível para a solução de controvérsias, tem ocupado cada dia mais posição de destaque em nosso ordenamento jurídico, sobretudo com o Código de Processo Civil de 2015. Para tanto, é fundamental compreender o seu surgimento e quais os meios de solução que o integram. Isso por-

que, para cada situação haverá um meio adequado, meio este que é integrado com outros meios que também podem se revelar como adequado para o caso (CUNHA, 2020).

## 2.1. ORIGEM E NOÇÕES GERAIS ACERCA DO “SISTEMA MULTI-PORTAS”

Em 1976, Frank Sander, professor de Havard, introduziu no mundo jurídico uma ideia denominada “centro abrangente de justiça”, que mais tarde ficaria conhecida como “Tribunal Multiportas”. Sendo assim, o “Tribunal Multiportas” é uma instituição que direcionaria as questões que lhes são apresentadas ao método mais adequado de resolução. Desse modo, a ideia é examinar as diferentes formas de resolução de conflito e entender no caso concreto qual é a mais adequada. Deixa-se de lado o monopólio da Jurisdição Estatal e abrem-se novas portas para a solução de conflitos.

No nosso ordenamento, destacam-se, além do processo tradicional, a arbitragem, a mediação e a conciliação. O tema ganha destaque nos últimos anos sobretudo pelo abarrotamento do Judiciário em meio a uma crescente conflitualidade, o que acaba comprometendo a própria prestação jurisdicional. Percebe-se, portanto, que o Tribunal Multiportas prestigia o princípio da adaptabilidade e, segundo Cândido Rangel Dinamarco (2001), potencializa a celeridade e eficiência do curso processual.

A doutrina tem afirmado, portanto, que nos últimos anos o ordenamento jurídico pátrio adotou o sistema multiportas de solução de litígios, vejamos:

Costumam-se chamar de ‘meios alternativos de resolução de conflitos’ a mediação, a conciliação e a arbitragem (Alternative Dispute Resolution – ADR). Estudos mais recentes demonstram que tais meios não seriam ‘alternativos’: mas sim integrados, formando um modelo de sistema de justiça multiportas. Para cada tipo de controvérsia, seria adequada uma forma de solução, de modo que há casos em que a melhor solução há de ser obtida pela mediação, enquanto outros, pela conciliação, outros, pela arbitragem e, finalmente, os que se resolveriam pela decisão do juiz estatal. Há casos, então, em que o meio alternativo é que seria o da justiça estatal. A expressão multiportas decorre de uma metáfora: seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas; a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação, ou da conciliação, ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal (CUNHA, Leonardo Carneiro da. A Fazenda Pública em Juízo. 20ª ed., Rio de Janeiro: Forense, p. 637).

Fredie Didier (2015), entende que a Resolução nº 125/2012 do Conselho Nacional de Justiça já estabelecera a política pública do tratamento adequado de conflitos, estimulando a autocomposição. O Conselho Nacional de Justiça vem exercendo um relevante papel como gestor desta política pública, no âmbito do Poder judiciário (DIDIER, 2015). Esta Resolução é extremamente didática e inovadora, definindo o próprio CNJ como organizador da política pública de tratamento adequado de conflitos, impondo a criação pelos tribunais de centros de soluções de conflitos, regulamentando a atuação dos mediadores e conciliadores (criando um Código de Ética), determinando a criação, publicidade de banco de estatísticas de seus centros de solução de conflito e cidadania, definindo um currículo mínimo para a capacitação de mediadores e conciliadores.

O direito brasileiro, a partir da Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e com o Código de Processo Civil de 2015, caminha para a construção de um processo civil e sistema de justiça multiportas, com cada caso sendo indicado para o método ou técnica mais adequada para a solução do conflito. O Judiciário deixa de ser um lugar de julgamento apenas para ser um local de resolução de disputas. Trata-se de uma importante mudança paradigmática. Não basta que o caso seja julgado; é preciso que seja conferida uma solução adequada que faça com que as partes saiam satisfeitas com o resultado (CUNHA, Leonardo Carneiro da. A Fazenda Pública em Juízo. 20ª ed., Rio de Janeiro: Forense, p. 637).

O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio Peixoto e Renata Peixoto, citando a lição de Rafael Alves de Almeida, Tânia Almeida e Mariana Hernandez Crespo apontam as vantagens do sistema multiportas, destacando o protagonismo do indivíduo na solução de seus problemas, com maior comprometimento e responsabilização, o estímulo a autocomposição, maior eficiência do Poder Judiciária, que ficaria com casos mais complexos, além da transparência e conhecimento prévio pelas partes sobre as possíveis soluções (PEIXOTO, 2018). São, portanto, inúmeras vantagens que levam a adoção desse novo sistema de resolução de conflitos.

Por fim, é importante destacar que a adoção do sistema multiportas relaciona-se com o próprio acesso à justiça. A Constituição Federal estabelece o acesso à justiça e o princípio da inafastabilidade da jurisdição em seu art. 5º. Sendo assim, esse importante princípio fundamental enfrenta barreiras que devem ser enfrentadas. Mauro Cappelletti e Bryant Garth estabeleceram “três ondas renovatórias” de acesso à justiça, ou seja, possíveis soluções, surgidas nos países do mundo Ocidental através de

movimento chamado “Projeto Florença de Acesso à Justiça”, para ultrapassar essas barreiras que impedem um acesso efetivo à justiça. A primeira “onda” renovatória apontada pelos autores seria a assistência judiciária, com a implementação da gratuidade e da própria Defensoria Pública, por exemplo. Já a segunda onda relaciona-se com a tutela de interesses coletivos lato sensu, com um microsistema de tutela coletiva, com regras próprias (CAPPELLETTI, 1994). Proporcionar o acesso a outros métodos para resolução de conflitos é, portanto, proporcionar o próprio acesso a justiça, concretizando o comando constitucional.

Existem basicamente duas maneiras de solução do conflito, quais sejam, a autocomposição e a heterocomposição. A nomenclatura facilita o entendimento: na autocomposição, as próprias partes envolvidas no conflito encontram a sua solução, ou seja, o conflito é autogerido pelos sujeitos da relação, enquanto na heterocomposição, há uma intervenção de um terceiro alheio a relação conflituosa, que irá ditar uma solução.

A autocomposição é marcada pela prevalência da vontade das partes que, em conjunto, chegam a um desfecho. Sem dúvidas, os sujeitos envolvidos na relação são os que melhor conhecem as circunstâncias em torno do problema. Ademais, a satisfação das partes é uma das finalidades na resolução, o que faz com que a autocomposição tenha grandes vantagens. Tudo isso, somado a celeridade, relevam a importância e a necessidade de estímulo à autocomposição.

Compreende-se que a solução negociada não é apenas um meio eficaz e econômico de resolução dos litígios: trata-se de importante instrumento de desenvolvimento da cidadania, em que os interessados passam a ser protagonistas da construção da decisão jurídica que regula suas relações. Neste sentido, o estímulo a autocomposição pode ser entendido como um reforço a participação popular no exercício do poder – no caso, o poder de solução dos litígios. Tem, também por isso, forte caráter democrático (DIDIER, 2015, p. 274).

A autocomposição é gênero, de modo que poderá ocorrer de três formas: transação, renúncia ou reconhecimento. Na transação, as partes fazem concessões mútuas. Trata-se do exercício de vontade bilateral das partes, visto que quando um não quer dois não fazem a transação (NEVES, 2016). Na renúncia, o titular do direito abdica dos seus interesses, enquanto no reconhecimento, a parte contrária assente à pretensão que lhe é oposta. Essas formas de autocomposição são tratadas expressamente no Código de Processo Civil, em especial, no art. 487, III.

Por fim, é salutar que se observe que o Código de Processo Civil, atento a esse movimento, em diversas ocasiões dispõe o dever do magistrado em estimular a autocomposição. Nas normas fundamentais, o Código de Processo Civil já deixa claro esse compromisso com o incentivo à solução consensual dos conflitos, vejamos:

§ 3º A conciliação, a mediação e o outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

É possível falar, portanto, em um princípio do estímulo da solução por autocomposição. Ainda, o CPC, a partir do art. 165, possui um capítulo inteiramente dedicado aos métodos autocompositivos. A tentativa de autocomposição é agora uma fase do processo, sendo um dos requisitos da petição inicial e da contestação, de modo que a audiência de conciliação apenas não ocorrerá quando ambas as partes se manifestarem expressamente pelo desinteresse. No início da audiência de instrução, o magistrado deve novamente abrir à possibilidade de autocomposição e, por fim, em qualquer fase do processo é possível a homologação de acordo extrajudicial (art. 515, 111; art. 725, VIII, CPC), acordo este que pode envolver inclusive questões alheias ao processo (art. 515, § 2º, CPC).

A autocomposição poderá ocorrer, com ou sem o auxílio de terceiros. Esses terceiros não ditam a solução, como ocorre na heterocomposição, mas apenas estimulam as partes para que encontrem esse desfecho. São eles os mediadores e conciliadores que serão estudados nas próximas páginas.

## 2.2. MÉTODOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS EM ESPÉCIE

O primeiro método de solução dos conflitos é a própria jurisdição estatal. A jurisdição é uma atuação do Estado, através do processo que aplica o direito ao caso concreto, resolvendo conflitos com definitividade e modo impositivo. Por outro lado, existem ainda os equivalentes jurisdicionais que são métodos adequados para a solução de conflitos. Ou seja, qualquer solução do conflito obtida por via não jurisdicional.

A primeira é a autotutela. Na autotutela uma das partes impõe a sua vontade. Trata-se de uma solução “egoística e parcial” do litígio, de modo que uma das partes se torna um verdadeiro juiz da causa (DIDIER, 2015). Evidente, portanto, que é uma forma de solução que é, em regra, veda-

da pelo nosso ordenamento, podendo configurar inclusive o crime de exercício arbitrário das próprias razões ou abuso de poder. Sendo assim, considerando o monopólio estatal do uso da força, essa forma de solução é, em regra, proibida. Excepcionalmente, contudo, o próprio ordenamento jurídico, em situações de urgência, permite o uso da autotutela. Nesse sentido, destaca-se, por exemplo, o desforço imediato na defesa da posse (art. 1.210, § 1, do Código Civil); a legítima defesa, o estado de necessidade e o direito de retenção.

Ainda, há a autocomposição que ocorrerá quando as próprias partes chegam à solução do conflito, podendo ocorrer por renúncia, submissão ou transação. Neste ponto, merece destaque que para alguns a mediação e conciliação seriam formas de autocomposição, como denota Fredie Didier:

Mediação e conciliação são formas de solução de conflito pelas quais um terceiro intervém em um processo negocial com a função de auxiliar as partes a chegarem à autocomposição. Ao terceiro não cabe resolver o problema, como acontece na arbitragem: o mediador/conciliador exerce um papel de catalisador de solução negocial do conflito. Não são por isso, espécies de heterocomposição do conflito; trata-se de exemplo de autocomposição, com a participação de um terceiro (DIDIER, 2015).

Para outros autores, contudo, há que se diferenciar a mediação/conciliação da autocomposição, vejamos o que diz Daniel Assumpção:

A mediação é forma alternativa de solução de conflitos fundada no exercício da vontade das partes, mas não se confunde com a autocomposição, porque, enquanto nesta haverá necessariamente um sacrifício total ou parcial dos interesses da parte, naquela, a solução não traz qualquer sacrifício aos interesses das partes envolvidas no conflito. Em razão da ausência de sacrifícios dos interesses das partes na mediação, o legislador a classificou como meio consensual de solução dos conflitos diferente da autocomposição. Mas tal opção conceitual certamente não afasta a promoção da mediação dos deveres do juiz (NEVES, 2016).

Tanto a mediação quanto a conciliação se baseiam na vontade das partes. Trata-se de uma forma de solução em que o foco fica nas razões do conflito e não o conflito em si. Esses são os aspectos que aproximam as duas técnicas. A diferença entre a conciliação e a mediação é sutil. O Código de Processo Civil, em seu art. 165, §§ 2º e 3º, estabeleceu que a conciliação ocorrerá quando não houver vínculo anterior, com a possibi-



lidade de sugestão de soluções pelo conciliador para o litígio, enquanto a mediação ocorrerá quando houver vínculo anterior, de modo que, em tese, não deverá haver a sugestão de soluções pelo mediador, deixando que as partes possam identificar, por si próprias, as soluções consensuais.

Percebe-se, portanto, que na mediação, o mediador facilita o diálogo entre as pessoas para que elas mesmas proponham soluções. Sugere-se o uso desta técnica para conflitos subjetivos, cujo relacionamento seja duradouro, com relações prévias e continuadas. Na conciliação, por sua vez, o terceiro facilitador da conversa interfere de forma mais direta no litígio e pode sugerir opções de solução para o conflito. Para conflitos objetivos, mais superficiais, nos quais não existe relacionamento duradouro entre os envolvidos, aconselha-se o uso da conciliação.

A mediação e a conciliação podem ocorrer extrajudicialmente ou judicialmente. Sendo judicial, os conciliadores e mediadores são auxiliares da justiça, de modo que serão aplicados a eles as regras relativas aos sujeitos processuais, inclusive com relação a impedimento e suspeição. A mediação e conciliação podem ainda ocorrer perante Câmaras Públicas institucionais, vinculadas aos tribunais, ou, em Câmaras Privadas, ou, ainda, em Câmaras Administrativas. Por fim, poderão ocorrer até mesmo em ambientes mais informais como em escritórios de advocacia.

O mediador e o conciliador podem ser funcionários públicos ou profissionais liberais, conforme art. 167, CPC, podendo ser de forma remunerada, mas também através de trabalho voluntário (art. 169, § 1º, CPC). É possível, prestigiando a vontade das partes, que o mediador e conciliador seja escolhido pelas partes, podendo inclusive recair em um profissional não cadastrado perante o tribunal (art. 168, § 1º, CPC). Neste caso, é preciso providenciar este cadastro (art. 167, caput), o que é extremamente importante pois deverão passar por um curso de capacitação, cujo programa é definido pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Ministério da Justiça, além das reciclagens periódicas (art. 167, § 1º, CPC; art. 12, Resolução nº 125/2012 do CNJ).

Sobre as etapas da conciliação e mediação, não há um consenso absoluto sobre quais sejam. Em síntese, normalmente haverá a apresentação do conflito, seguido de esclarecimentos. Posteriormente, há um momento de criação de possíveis soluções, com um *brainstorm*, e, ao final, o encerramento.

Por fim, é importante destacar o que dispõe o art. 166, § 3 do CPC:

Art. 166. A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada. § 3º Admite-se a aplicação de técnicas negociais, com o objetivo de proporcionar ambiente favorável à autocomposição.

Percebe-se que há uma liberdade maior pelos mediadores e conciliadores na escolha das técnicas que proporcionarão a autocomposição. Existem inúmeras técnicas que, mesmo não sendo do direito, acabam proporcionando a solução do conflito. Nesse sentido, deverão ser observadas pelo mediador e conciliador ao longo das sessões, favorecendo o ambiente e a comunicação para que as partes cheguem a um consenso, a exemplo do *rapport*, escuta ativa, *brainstorm*, entre outros.

Por fim, destaca-se a arbitragem, método heterocompositivo não estatal, em que um terceiro, escolhido pelas partes determina a solução para o caso concreto. Trata-se de decisão impositiva de um árbitro ou Tribunal Arbitral. Neste caso, ao contrário da Jurisdição Estatal, privilegia-se a confiança das partes na escolha do julgador. Há uma corrente doutrinária, que defende que a arbitragem não é equivalente jurisdicional, mas sim espécie de jurisdição, ou seja, uma jurisdição privada. Essa corrente parece ser a adotada pelo Código de Processo Civil, ao considerar no art. 515, VII, a sentença arbitral como título executivo judicial. Há duas formas de instituição da arbitragem, quais sejam: (i) Cláusula compromissória, que como o nome sugere é uma cláusula inserida previamente no contrato, podendo ser cheia (quando contém todos os requisitos necessários) ou vazia; e (ii) Compromisso arbitral, que é uma convenção feita após o conflito, através da qual as partes submetem um litígio à arbitragem de uma ou mais pessoas, podendo ser judicial ou extrajudicial.

### 3. A FAZENDA PÚBLICA E O SISTEMA MULTIPORTAS

Nos últimos anos, o modelo de Administração Pública Burocrática, tem cedido espaço a um novo modelo, contemporâneo, o da Administração Pública Gerencial. Esses dois modelos diferem-se em razão da burocracia que orienta os processos de tomada de decisão e concretização. Na burocrática, o processo é autorreferente, enquanto na gerencial busca-se resultado que maior supra as necessidades dos administrados. Nesse sentido, fala-se ainda na busca por uma Administração Dialógica, que crie pontes, trocas e diálogos com as demais partes, trazendo um espaço para a atuação administrativa consensual (CUNHA, 2020).

Esse movimento de ampliação da consensualidade se verifica em diversos ramos do direito público, em especial no direito penal (com a colaboração premiada, acordo de não persecução penal, suspensão condicional do processo, dentre outros); direito processual civil (com os negócios jurídicos processuais e o princípio da adaptabilidade dos procedimentos) e, de modo geral, até mesmo no direito administrativo, a exemplo da desapropriação amigável, acordo de leniência, e no âmbito de agências reguladoras.

Nesse ambiente de crescente consensualidade, se enquadra a discussão acerca da implementação do sistema multiportas, com a possibilidade de arbitragem, autocomposição envolvendo a Fazenda Pública. Neste sentido, é fundamental que, em todo caso, sempre se preserve as denominadas “pedras de toque” da Administração Pública, quais sejam, a supremacia e a indisponibilidade do interesse público (MELLO, 2009).

Recentemente, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro incluiu diversas normas de aplicação no âmbito do direito administrativo. Dentre as modificações, merece destaque a do art. 26, vejamos:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. (Grifos nossos).

O referido dispositivo traz a previsão de uma cláusula geral de celebração de compromissos pela Administração Pública, é o que diz Leonardo Carneiro Cunha (2020, p. 701):

A disposição contida no art. 26 da Lei de Introdução contém, a bem da verdade, uma cláusula geral estimuladora da adoção de meios consensuais pelo Poder Público. Aliás, por força do art. 30 da mesma LINDB, o Poder Público deve desenvolver procedimentos internos hábeis a identificar casos para sugerir a aplicação dos meios consensuais de conflito. Esses dispositivos – aliados aos arts. 3 e 174 do CPC – estabelecem um dever de a Administração Pública adotar meios consensuais de solução de disputas.

Evidente, portanto, a compatibilidade do sistema multiportas com os conflitos envolvendo o Poder Público, inclusive através da arbitragem ou da autocomposição. É o que será tratado a seguir.

### **3.1. A ARBITRAGEM NOS CONFLITOS ENVOLVENDO A FAZENDA PÚBLICA**

A arbitragem, conforme exposto anteriormente, trata-se de método heterocompositivo de solução de conflitos, ou seja, método através do qual um terceiro imparcial (que não se confunde com o Poder Judiciário) resolve a lide apresentada. Para tanto, anteriormente, há a necessidade de celebração de um ajuste, seja através de um compromisso arbitral ou de uma cláusula compromissória.

A Lei 9.307/96 dispõe sobre a arbitragem, estabelecendo como requisitos que as partes sejam capazes, para dirimir conflitos envolvendo “direitos patrimoniais disponíveis”. Neste aspecto subjetivo reside a grande controvérsia acerca do tema. Isso porque para uma primeira corrente a indisponibilidade do interesse público inviabilizaria por completo a possibilidade de uma arbitragem envolvendo o Poder Público. Uma segunda corrente, por sua vez, diferenciava “interesse da administração” de “interesse público”. Por fim, a terceira corrente baseia-se no princípio da legalidade (CUNHA, 2020).

Abstraindo-se dessas discussões doutrinárias, fato é que a Lei de Arbitragem prevê atualmente em seu art. 1º, § 1º a possibilidade de utilização da arbitragem pela Administração Pública direta e indireta “para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis”. Antes mesmo da inserção do referido dispositivo, ocorrida em 2015 com a Lei 13.129, diversos diplomas já previam a arbitragem com entidades integrantes da Administração Pública, a exemplo da Lei 8.987/95; Lei 9.472/97; Lei 9.478/97; Lei 10.233/2001; Lei 10.343/2002; Lei 11.079/2004, dentre outras.

No § 2º do art. 1º da Lei de Arbitragem, fica estabelecido que “a autoridade ou o órgão competente da administração pública direta para a celebração de convenção de arbitragem é a mesma para a realização de acordos ou transações”. Para compreender quais seriam os direitos “patrimoniais disponíveis” passíveis de solução através da arbitragem, Leonardo Cunha (2020, p. 710) traz a seguinte elucidação:

Há uma arbitrabilidade ampla relativamente ao Poder Público quando este atua *jure gestionis*, ou seja, quando ele estiver inserido numa

relação de Direito Privado. Quando, porém, a relação for pública, na qual houver manifesto ciclo do poder de império, será preciso examinar o grau de (in)disponibilidade do direito. Para que seja possível a arbitragem deve haver disponibilidade e o direito deve ser patrimonial.

Para a aplicação da arbitragem no âmbito da Fazenda Pública, contudo, algumas adaptações devem ser feitas. Isso porque, conforme já fora tratado anteriormente, o regime jurídico administrativo é marcado por prerrogativas e restrições, a fim de atender os princípios constitucionalmente estabelecidos, em especial os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A primeira adaptação é a necessidade de que o processo arbitral seja público, não comportando, portanto, o sigilo. Isso preserva a publicidade e garante a fiscalização por parte dos administrados.

Outro aspecto é que, para preservação do princípio da legalidade, a arbitragem celebrada pelo Poder Público deverá, necessariamente, ser de direito, não podendo, portanto, ser através de equidade. É o que dispõe expressamente o § 3º do art. 1º da Lei de Arbitragem.

Ainda é importante destacar que prevalece o entendimento de que não há necessidade de prévio procedimento licitatório para a escolha do juízo ou tribunal arbitral, uma vez que estaríamos diante de um caso de inexigibilidade de licitação. Por fim, a sentença arbitral não está sujeita a remessa necessária, bem como as demais prerrogativas processuais da Fazenda Pública em juízo não se apresentam, em regra, na arbitragem. Sendo assim, não há intimação pessoal, prazos em dobro, salvo conste expressamente na convenção (CUNHA, 2020).

### **3.2. CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO NOS CONFLITOS ENVOLVENDO A FAZENDA PÚBLICA**

O art. 174 do Código de Processo Civil dispõe que:

Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

I – dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;

II – avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;

III – promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Percebe-se, portanto, que a criação de tais câmaras tem por objetivo promover a autocomposição no âmbito da Administração Pública. Em 2007, foi criada a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, com a finalidade de dirimir conflitos envolvendo a União e suas entidades, tendo sido, posteriormente, ampliada para conflitos que envolvessem Estados, Distrito Federal e Municípios.

A criação de tais Câmaras consagra o princípio da eficiência, também previsto no art. 37 da Constituição Federal, de modo que os conflitos seriam solucionados com maior economia, obtendo resultados satisfatórios. Neste ponto, é importante destacar que logo após a promulgação do Código de Processo Civil em 2015, com clara tendência de ampliação dos métodos de solução de conflitos, foi promulgada a Lei 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. O capítulo II do referido diploma, destina-se justamente a regulamentação da autocomposição em que for parte pessoa jurídica de direito público.

Uma vez criadas, as câmaras devem indicar em seus regulamentos quais os casos que poderão ser submetidos à autocomposição. Esta submissão, contudo, é facultativa, considerando o princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no art. 5 da Constituição, mas o ente público deve indicar quais os motivos da recusa, em razão dos princípios da publicidade e impessoalidade.

Enquanto as Câmaras não são criadas, é possível que a Fazenda Pública se utilize do procedimento previsto para particulares, ou seja, com a marcação de uma reunião inicial e posteriormente com a instauração da mediação.

Sobre isso, merece destaque a previsão do art. 30 da referida lei, que dispõe acerca da confidencialidade. Na visão de Leonardo Cunha (2020, p. 730), tal previsão em nada afronta a fiscalização da Fazenda Pública, uma vez que “a confidencialidade não afasta o dever de prestação de informações às autoridades fazendárias”.

Por fim, sobre a (des) necessidade de autorização legislativa específica para determinadas transações, faz-se necessário a seguinte diferenciação:

(...) nos casos em que se constata acerto total ou parcial da posição daquele que litiga contra a Administração, não é necessária lei autorizadora da composição. Já para renúncia da Administração a direito que legitimamente detenha, em transação propriamente dita, deve haver autorização legislativa. Na execução fiscal, por exemplo, a Administração pode constatar erro na inscrição original e cobrança maior que a efetivamente devida e, assim, cancelar a inscrição em dívida ativa ou substituí-la por outra de valor menor, o que pode ser feito, inclusive, em Juízo, no curso da execução. Já para levar a efeito a anistia (perdão) de dívida, precisa de lei autorizativa prévia (TALAMINI, 2005, p. 12).

Evidente, portanto, que o sistema multiportas, com a arbitragem, conciliação e mediação, é aplicável aos litígios envolvendo a Fazenda Pública, mas sempre com a observância de suas peculiaridades.

#### 4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluiu-se que a abertura dos métodos de resolução de conflitos é um importante mecanismo na busca da concretização do acesso à justiça. Esse movimento, sugerido pelo sistema multiportas, proporciona uma maior celeridade, efetividade, presteza e valorização do caráter democrático, uma vez que as partes passam a ser verdadeiros protagonistas do processo resolutivo.

Atento aos inúmeros benefícios, o ordenamento jurídico brasileiro tem buscado normatizar cada vez mais esses métodos, destacando-se a Lei de Arbitragem, a Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, o Código de Processo Civil de 2015 e a Lei de Mediação e Conciliação. Esse movimento de abertura de novas portas e novas possibilidades têm propiciado um redimensionamento e até mesmo uma democratização do próprio papel do Judiciário e do modelo de prestação jurisdicional pretendido.

A adoção do sistema de Justiça multiportas, com a ampliação e incentivo à utilização de métodos consensuais de resolução de conflitos alcança os conflitos envolvendo a Fazenda Pública. Nestes casos, contudo, utilização de métodos diversos da Jurisdição Estatal, faz-se necessário perceber as peculiaridades da Fazenda Pública e adaptá-las, mantendo a indisponibilidade do interesse público. Nada obstante, isso não implica automática inegociabilidade dos direitos e interesses defendidos pela Administração, pois há direitos indisponíveis passíveis de negociação.

## 5. REFERÊNCIAS

- BRITO, Marcela Mourão de. **Manual de mediação de conflitos de acordo com o CPC de 2015**. 1ª ed, Fortaleza, CE. Ed. Da Autora, 2020.
- CALMON, Petronio. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. Brasília, Gazeta Jurídica, 2015.
- CAPPELLETTI, Mauro. **Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça**. In: Revista de Processo, v. 19, nº 74.
- CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense: 2020.
- DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 7ª ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015.
- DINAMARCO, Candido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. Vol. 1. São Paulo: Malheiros, 2001.
- FREITAS JR., Antônio Rodrigues. **Mediação e direitos humanos: temas atuais e controvertidos**. São Paulo: LTr, 2014.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Pulo: Malheiros, 2009.
- NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.
- NUNES, Juliana Raquel. **A importância da mediação e da conciliação para o acesso à justiça: uma análise à luz do novo CPC**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura; PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. **Fazenda Pública e Execução**. Salvador: Juspodivm, 2018.
- SEIDEL, Daniel. **Mediação de conflitos: a solução de muitos problemas pode estar em suas mãos**. Brasília: Vida e Juventude, 2007.
- VIEIRA, Mariana. **Mediação e Conciliação como forma de compor Litígios no Novo Código de Processo Civil**. Niterói: Ed. Da Autoria, 2017.
- TALAMINI, Eduardo. **A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitória)**, 2005. Disponível em: <[www.academia.edu/231461](http://www.academia.edu/231461)>.