A APLICAÇÃO DOS MEIOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITO EM AÇÕES ENVOLVENDO A FAZENDA PÚBLICA NO ÂMBITO DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA*

APPLICATION OF CONSENSUAL METHODS OF DISPUTE RESOLUTION TO LITIGATION INVOLVING PUBLIC ADMINISTRATION WITHIN THE SCOPE OF ADMINISTRATIVE JUSTICE

Thais Borzino Cordeiro Nunes

RESUMO

Procede à análise acerca da aplicação dos métodos consensuais de solução de conflitos nas ações envolvendo a Fazenda Pública. Realiza reflexão sobre a atuação do Estado como parte litigante e os princípios do direito administrativo que influenciam essa atuação, culminando com o destaque às características da mediação, conciliação e negociação.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Administrativo; Fazenda Pública; justiça administrativa; mediação; conciliação; negociação.

ABSTRACT

The author assesses the application of consensual methods of dispute resolution to litigation involving the public administration. She reflects on the State's conduct as a litigant and on the principles of Administrative Law that have impacted on such accomplishment, highlighting the characteristics of mediation, conciliation and negotiation.

KEYWORDS

Administrative Law; public administration; administrative justice; mediation; conciliation; negotiation.

* Artigo apresentado na disciplina *Acesso à Justiça I: Justiça Administrativa*, ministrada pelo Professor Doutor Ricardo Perlingeiro, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Justiça Administrativa da Universidade Federal Fluminense (PPGJA/UFF), no 1º semestre de 2017.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo é fruto de reflexões feitas a partir de leitura de textos e debates realizados na disciplina *Acesso à Justiça I: Justiça Administrativa*, ministrada pelo Professor Doutor Ricardo Perlingeiro, no âmbito do PPGJA/UFF, no 1º semestre de 2017. A partir deste artigo pretende-se fazer uma análise sobre a utilização dos meios consensuais de conflito nas ações judiciais em que a Fazenda Pública é parte integrante. Para tanto, o intuito é esclarecer quais são esses meios alternativos, suas características principais e que de forma podem (ou não) ser aplicados a essas ações com uma parte processual com características tão peculiares, como é a Fazenda Pública.

Inicialmente, será feito um breve relato sobre a Fazenda Pública em juízo, com mais destaque para a situação atual de congestionamento do Poder Judiciário e a ausência de solução de conflito justa e célere nessas ações. Depois, faz-se a indicação de alguns princípios do Direito Administrativo que regem a atividade jurisdicional da Fazenda Pública, em especial ao princípio da indisponibilidade do interesse público, que também tem efeito sobre a possibilidade de autocomposição nesses conflitos.

Nessa questão do incentivo à autocomposição é interessante destacar a dicotomia entre a atuação estatal: o Estado como parte processual, em que há diversos obstáculos para a utilização desses métodos e o Estado como incentivador da Política Pública de Tratamento Adequado de Conflitos. Portanto, destacam-se a Resolução n. 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e as disposições contidas no Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015) e na Lei de Mediação (Lei n. 13.140/2015), que trazem dispositivos incentivando a utilização dos meios consensuais por todos os operadores do Direito e pelas partes do processo. Destaca-se que a Lei de Mediação traz um incentivo específico à utilização desse método pelos órgãos fazendários.

Antes de ingressar na análise dos métodos consensuais de conflitos, é interessante destacar que uma alternativa para tentar solucionar a enorme carga de processos fazendários é o incentivo à solução extrajudicial, notadamente a partir da aplicação de um processo administrativo célere e eficaz, em que a autoridade administrativa tenha poderes para solucionar essas questões.

No que tange aos meios consensuais de solução de conflitos, trata-se dos três principais: mediação, conciliação e negociação. Destes meios, destacam-se suas características e princípios e faz-se uma reflexão acerca da possibilidade de utilização (ou não) desses métodos em ações em que a Fazenda Pública é parte.

Assim, pretende-se verificar quais são as possíveis aplicações de alguns dos métodos consensuais de solução de conflitos em que a Fazenda Pública é uma das partes, conjugando princípios administrativos fundamentais para a atuação jurisdicional dos órgãos administrativos com os princípios e características fundamentais dos métodos consensuais: mediação, conciliação e negociação.

2 DA FAZENDA PÚBLICA EM JUÍZO – PANORAMA ATUAL

A realidade atual do Poder Judiciário no Brasil não se mostra adequada aos princípios constitucionais, especialmente àquele que determina a resolução em tempo razoável dos processos judiciais e administrativos, previsto no art. 5º, inc. LXXVIII, da Constituição da República.

De fato, o que se percebe é que a jurisdição não consegue dar resposta efetiva e célere a todos aqueles que a procuram como forma de solucionar um litígio.

Em termos gerais, todos os âmbitos judiciais – Estadual, Federal, Trabalhista – encontram-se com demasiado número de processos para poder assegurar a resposta estatal aos que os demandam. É interessante destacar que não basta a simples resposta ao pedido judicial, é importante que ela se faça célere e justa, sob pena de se demonstrar injusta.

Em atenção a isso, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) vem, desde 2003, analisando a atividade jurisdicional no Brasil, por meio do Relatório Justiça em Números (CNJ, 2016). No último levantamento feito, publicado em 2016, com referência ao ano de 2015, pode-se constatar que, no país, há 102 milhões de ações judiciais em trâmite em todas as esferas judiciais (GALLI, 2016).

No presente artigo, tratar-se-á da Fazenda Pública em juízo, e, portanto, vale destacar os números atrelados à Justiça Federal, na qual tramitam as ações que são parte a União – administração direta, indireta, autarquias e empresas públicas.

[...] um grande problema enfrentado pela Justiça Federal, em termos de conseguir solucionar os processos, é a questão das ações de execução fiscal, que muitas vezes tramitam por anos, sem que se chegue a um resultado efetivo.

Segundo o Relatório Justiça em Números 2016, a Justiça Federal finalizou o ano de 2015 com aproximadamente 9,1 milhões de processos em tramitação. Mesmo tendo baixado mais processos do que o quantitativo ingressado entre os anos de 2009 e 2013, o estoque aumentou em quase 703 mil processos (9%) naquele período.

Em pesquisa realizada pelo CNJ, em 2011, denominada "Os 100 maiores litigantes", pode-se observar que, no *ranking* nacional, os quatro primeiros litigantes são aqueles cuja competência está – em grande parte – na Justiça Federal:

1) INSS – 22,13%
2) CEF – Caixa Econômica Federal – 8,50%
3) Fazenda Nacional – 7,45%
4) União – 6,97%

No âmbito da Justiça Federal, esses quatro aparecem como maiores litigantes:

1) INSS – 43,12%

2) CEF – 18,24%
3) Fazenda Nacional – 15,65%
4) União – 12,77%

Portanto, segundo o relatório do CNJ, os quatro maiores litigantes na Justiça Federal detêm 89,78% das ações em trâmite nesse ramo do Poder Judiciário (CNJ, 2011).

Ademais, um grande problema enfrentado pela Justiça Federal, em termos de conseguir solucionar os processos, é a questão das ações de execução fiscal, que muitas vezes tramitam por anos, sem que se chegue a um resultado efetivo.

Diante dessa alta taxa de processos e litigiosidade, a resposta do Estado é ampliar o Poder Judiciário, com aumento de material físico e humano. Conforme dispõe Perlingeiro (2014a, grifo nosso): *Em resposta, o Judiciário investe na contratação de novos juízes e funcionários públicos, em programas de treinamento e qualificação, na ampliação de instalações físicas e, mais recentemente, em sistemas eletrônicos, virtualizando os atos do processo.*

Por sua vez, o legislador é frequentemente instado a ajustar as regras processuais à natureza de direito público dos conflitos.

Enfim, parte-se da premissa de que o problema é do sistema judiciário vigente, no que diz respeito à sua organização judiciária e às leis processuais correspondentes.

Em vão. ***Em linhas gerais, mesmo com o aumento na estrutura das cortes em termos de financiamento com recursos humanos e material, não se consegue solucionar as causas na mesma proporção dos patamares gastos.***

No presente artigo, tratar-se-á apenas da Justiça Federal e de suas principais partes: União; autarquias e empresas públicas. Ou seja, o próprio Estado é o maior acionista da Justiça Federal, é quase uma justiça exclusiva para esses órgãos estatais.

Como visto, embora o processo judicial seja a primeira opção de resolução de conflitos – entregar ao Estado a jurisdição –, esta forma não vem se mostrando efetiva.

3 DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS QUE INFLUENCIAM NA ATUAÇÃO JURISDICIONAL DA FAZENDA PÚBLICA

Como ramo autônomo do Direito, o Direito Administrativo possui princípios próprios, que influenciam o modo como a administração pública deve agir. Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 17) conceitua princípios administrativos como *postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas.*

Os princípios do Direito Administrativo, segundo o mesmo autor, podem ser classificados em princípios expressos e princípios reconhecidos. Os primeiros são aqueles previstos no art. 37, *caput*, da Constituição da República, quais sejam: legalidade; impessoalidade; moralidade; publicidade e eficácia.

Por outro lado, entende o autor que *além dos princípios expressos, a Administração Pública ainda se orienta por outras diretrizes que também se incluem em sua principiologia, e que por isso são da mesma relevância daqueles. Doutrina e jurisprudência usualmente a elas se referem, o que revela a sua aceitação geral como regras de proceder da Administração Pública* (CARVALHO FILHO, 2009, p. 30).

Dessa forma, defende o autor que os princípios reconhecidos pela doutrina e jurisprudência são cinco: Princípio da Supremacia do Interesse Público; Princípio da Autotutela; Princípio da Indisponibilidade; Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos; Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança).

3.1 DO PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

Para fins deste trabalho, destaca-se o princípio da indisponibilidade do interesse público, que é citado, muitas vezes, como um obstáculo para a utilização da conciliação nas ações de interesse público.

A doutrina clássica do Direito Administrativo defende a importância da indisponibilidade do interesse público. Trata-se de uma prerrogativa do regime jurídico administrativo e que José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 31) ilustra da seguinte forma: *os bens e interesse públicos não pertencem à Administração, nem a seus agentes; cabe-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, esta sim a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos*. Concluindo, por fim, que *o princípio, parte, afinal, da premissa de que todos os cuidados exigidos para os bens e interesses públicos trazem benefícios para a própria coletividade*.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2002, p. 46) corrobora, afirmando que *os bens e os interesses não se acham entregues à livre disposição da vontade do administrador. É a ordem legal que dispõe sobre eles*.

Significa dizer, portanto, que as pessoas jurídicas de direito público tutelam interesse público, logo, de caráter indisponível, sendo este um aspecto distintivo e peculiar dos entes públicos que litigam na Justiça Federal, que, à primeira vista, se deparam com a impossibilidade de transigir sobre interesses que são alheios, indisponíveis.

Os entes públicos não titularizam tais direitos, de modo que não poderiam sobre eles transigir. Assim, tal postura vai de encontro às normas sobre conciliação instituídas pela política institucional do Conselho Nacional de Justiça, que fomenta a utilização da conciliação para a solução célere de conflitos.

O interesse público visto sob a perspectiva dogmática clássica não admitiria conciliação ou transação. Elon Kaleb Ribas Volpi (2011, p. 11) afirma que, *de um modo geral, a doutrina e a jurisprudência assinalam que o interesse público, em razão de sua indisponibilidade e supremacia, não admite a conciliação ou transação, exceto se autorizada por lei*.

Todavia, mesmo com a edição da Lei dos Juizados Especiais Federais (Lei n. 10.259/2001), que autoriza expressamente a conciliação nas causas em que os entes públicos federais estejam presentes, ainda é difícil observar, na prática, a instituição de uma política de conciliação efetiva e autônoma na Justiça Federal.

Desse modo, o Poder Judiciário teria um impasse intransponível na implementação de sua política institucional de conciliação, regulada especialmente pela Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, se não fosse possível admitir-se a relativização e uma reconfiguração dessa forma de interpretar o princípio da indisponibilidade.

Para dar coerência ao sistema, a moderna doutrina do Direito Administrativo[1] vem reconfigurando e relativizando sua visão tradicional e está ponderando a importância desse prin-

cípio, especialmente em quais tipos de ações ele poderá ser mitigado. Assim, divide-se o interesse público em primário e secundário.

Elon Kaleb Ribas Volpi (2011, p. 11) explica essa dualidade: *Nesse ponto é oportuno anotar outra distinção: interesse público primário e interesse público secundário. Aquele se relaciona com fins do Estado. Diz com a vontade popular expressa no texto constitucional. Este diz respeito a interesses transitórios do Governo, que podem não coincidir com aquele*.

Ao corroborar tal entendimento, Luís Roberto Barroso apud Gustavo Binenbojm (2006, p. 101) dispõe que o interesse público primário é a *razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social.* Já o interesse público secundário é o *interesse da pessoa jurídica de direito público que seja parte em uma determinada relação jurídica*.

Dessa forma, a doutrina vem caminhando no sentido de legitimar a conciliação nas ações de interesse público secundário, mantendo-se restrita à transação dos interesses públicos primários e, assim, conformam-se os ideais do discurso dos tribunais com as possibilidades práticas: ou seja, há lei e doutrina que autorizam, em tese, a conciliação judicial em ações com a Fazenda Pública.

4 O ESTADO COMO REGULAMENTADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS

Diferentemente de sua atuação como parte no processo judicial, o Estado, a partir da edição da Resolução n. 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça, passou a ser um incentivador da política nacional de resolução de conflitos, visto que a Resolução instituiu Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, tratando de mediação e conciliação.

Desde o ano de 2010, o CNJ incentiva a aplicação dos meios autocompositivos, a fim de que a jurisdição não seja forma exclusiva de solução de litígios. Todavia, desde a publicação até o ano de 2015, foram poucos os tribunais que efetivamente instituíram essa política e capacitaram mediadores/conciliadores, especialmente no que tange à Justiça Federal.

A partir de 2015, com a publicação de duas leis federais importantes, os métodos consensuais de solução de conflito passaram a ganhar mais destaque no âmbito do Poder Judiciário. Foram elas: o Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015) e a Lei de Mediação (Lei n. 13.140/2015), que passaram a ter vigência no ano de 2016.

O Código de Processo Civil, por exemplo, trouxe nas "Normas Fundamentais do Processo Civil", especialmente no art. 3º e parágrafos, disposições acerca dos métodos de solução consensual de conflitos, afirmando que o Estado deverá promover este tipo de resolução de conflitos. Ademais, a Lei também determina que todos os profissionais da área jurídica deverão estimular a aplicação dos meios consensuais[2]. Assim é que o legislador atribuiu ao Estado e aos operadores do Direito o incentivo à utilização dos métodos consensuais de solução de conflitos.

Acerca da instalação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos, dispôs o Código, entre outras determinações, a responsabilidade dos tribunais por sua criação e funcionamento. No art. 165, *caput*, por exemplo, a lei determina que os tribunais deverão criar os centros judiciários, que serão responsáveis pela realização das sessões de mediação e conciliação.

Seguindo a política pública e as normas fundamentais do processo, a aplicação dos métodos consensuais também foi estendida ao Estado, como parte processual, pois, conforme visto anteriormente, é um dos maiores litigantes do país.

4.1 O INCENTIVO À SOLUÇÃO CONSENSUAL PARA A FAZENDA PÚBLICA

Especificamente no que tange aos métodos consensuais de solução de conflitos na Fazenda Pública, o Código de Processo Civil trouxe a disposição apenas no art. 174 do referido diploma legal. O dispositivo é mandatório no sentido de determinar que os entes federativos em todos os níveis "criarão" as câmaras de mediação e conciliação, as quais terão atribuições para a solução consensual de conflitos no âmbito administrativo.

Por outro lado, a Lei de Mediação, no art. 32, trouxe disposições específicas para a aplicação da mediação com pessoas jurídicas de Direito Público, dispondo que os entes federativos "poderão" criar as câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos administrativos da advocacia pública.

Na seção seguinte, o art. 35 da Lei de Mediação trata separadamente dos conflitos jurídicos que envolvam a administração pública federal direta, autarquias e fundações, os quais poderão ser objeto de transação por adesão, com os seguintes fundamentos: 1) autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores; ou 2) parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República.

Estas, portanto, são as disposições envolvendo a Fazenda Pública. São algumas opções acerca da utilização dos métodos consensuais, visto que o sistema jurídico brasileiro optou por diferenciar os institutos da mediação e conciliação.

Com relação à normatização internacional, é interessante destacar dois códigos modelo de jurisdição/justiça administrativa, em que há previsão para a autocomposição envolvendo a administração pública.

O Código Modelo Euro-Americano de Justiça Administrativa, por exemplo, traz, no Capítulo 3, arts. 35-39, a regulamentação acerca da Conciliação e Mediação, com a previsão de realização de acordo em âmbito judicial e extrajudicial.

O Código Modelo de Processos Administrativos (Judicial e Extrajudicial) para Ibero-América trouxe, no Capítulo VII, a previsão acerca da utilização de outros meios adequados de solução de conflitos, nos arts. 71-78. Destaca-se o art. 71, que trata dos meios adequados de solução de controvérsia: *Art. 71.* ***(Alternatividade)****. Ressalvados os casos de nulidade dos atos administrativos, as partes poderão recorrer a outros meios adequados de solução de controvérsia, tais como arbitragem, conciliação, mediação, transação e composição amigável.*

Ademais, outra alternativa para a diminuição e resolução efetiva dos conflitos, envolvendo a administração pública, é a possibilidade de solução extrajudicial das controvérsias, ainda no âmbito administrativo.

Tais opções serão vistas e analisadas a seguir.

5 UMA POSSÍVEL SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL: FORTALECIMENTO DO ÂMBITO ADMINISTRATIVO

Uma forma de solução extrajudicial viável para os conflitos envolvendo a administração pública seria que, no âmbito administrativo, fossem instalados espaços de negociação para realização de acordos. De fato, há uma tímida evolução nesse aspecto, sendo que a Advocacia-Geral da União (AGU), por exemplo, tem normatizada uma Câmara de Conciliação, conforme se verá no próximo item a respeito da conciliação.

Outra alternativa – não necessariamente autocompositiva –, mas que poderia trazer mais eficiência para os processos em que a administração pública é parte, diz respeito à maior eficiência do processo administrativo para solucionar definitivamente os conflitos.

Atualmente, o processo administrativo (em âmbito federal regulamentado pela Lei n. 9.784/99) não tem o condão de emitir muitas soluções, sendo praticamente uma etapa pré-processual, em que a parte apenas demonstra o interesse de agir para depois ingressar com a demanda judicial. Conforme Perlingeiro (2014a, grifo nosso): *Entretanto, o panorama da jurisdição administrativa no Brasil que posso retratar é quase esquizofrênico, com uma normativa constitucional em descompasso com a realidade.* É um sistema que evidencia um Judiciário com amplos poderes ao lado de uma Administração Pública debilitada.

A alternativa, então, seria conceder maior poder decisório às autoridades administrativas. Conforme afirma Perlingeiro (2014a, grifo nosso), a respeito das demandas judiciais com a Administração Pública: *No Brasil, a execução de decisões administrativas sobre direito tributário tem sido considerada uma atribuição exclusiva do Judiciário (reserva judiciária).* ***Não se admite que a própria autoridade execute suas decisões tributárias, apesar da flagrante contradição com a autoexecutoriedade dos atos administrativos.***

Resultado: em 2012, encontravam-se pendentes 25 milhões de execuções fiscais nas cortes brasileiras, o que corresponde a 39,9% de todos os processos judiciais em tramitação.

Quanto ao segundo exemplo, a respeito de pretensões individuais baseadas na aplicação ou interpretação de normas (administrativas, legais e constitucionais), é comum os interessados ouvirem, nos balcões das autoridades administrativas, que suas pretensões são legítimas e que, seguramente, sairão vitoriosos em processos judiciais.

No entanto, diretamente, nada receberão daquela mesma autoridade.

Excluídas as execuções fiscais, são essas as demandas que representam a maior parte das pretensões judiciais repetitivas sobre direito público.

É provável que essa falta de poder das autoridades administrativas seja pela submissão aos princípios do Direito Administrativo, em especial, os princípios da legalidade, indisponibilidade e supremacia do interesse público. Conforme se verá a seguir, essa é uma dificuldade enfrentada pelos procuradores que representam a administração pública em juízo, visto que eles também se encontram muito atrelados a tais princípios.

Todavia, por uma economia de tempo e de recursos financeiros e humanos, a Administração Pública deveria estimular a possibilidade de a autoridade administrativa atuar de forma efetiva para solucionar os conflitos no âmbito extrajudicial. A solução, portanto, é a utilização da estrutura da própria Administração, conforme afirma Perlingeiro (2014a): À luz das disparidades mencionadas, parece, de fato, oportuno que a busca de soluções ao excesso de judicialização ***deixe de ter como foco o sistema judiciário e se volte para a estrutura das autoridades administrativas, de modo que tenham legitimidade e autoridade para assegurar a proteção de direitos fundamentais.***

Assim, a adoção de soluções efetivas no âmbito administrativo, sem depender do Poder Judiciário pode ser considerada como uma forma extrajudicial de solução de conflitos e que poderia ser mais célere e justa para a resolução de tais questões, sem ter que utilizar a jurisdição como forma exclusiva de solução de tais conflitos.

6 DOS MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS – DA CONCILIAÇÃO, MEDIAÇÃO E NEGOCIAÇÃO

6.1 DA MEDIAÇÃO

6.1.1 VISÃO GERAL

A mediação é uma forma autocompositiva de solução de conflitos em que um terceiro imparcial – o mediador – atua como facilitador do diálogo para que as partes em litígio possam construir uma solução para seu conflito. O mediador não sugere alternativas àquele conflito, delegando às partes essa função.

No Brasil, com a regulamentação da mediação e da conciliação no Código de Processo Civil, o legislador entendeu por bem definir os conceitos na própria lei, visto que são dois institutos diferentes.

Com relação à mediação, o art. 165, § 3º, do referido dispositivo legal trouxe a definição do mediador – e consequentemente da mediação –, definindo que o mediador deverá atuar nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliando estas a restabelecerem a comunicação e identificarem, por si próprias, a melhor forma de solução do conflito existente entre elas.

A indicação legislativa bem como a doutrina dispõem, portanto, que a mediação é o instituto mais indicado para os conflitos em que houver vínculo anterior entre as partes, ou seja, em conflitos que há relação continuada. Como exemplos de casos para aplicação da mediação, podem-se citar: relações familiares; relações de vizinhança; relações empresariais.

A mediação pode ser judicial – aquela realizada no âmbito de um processo judicial – ou extrajudicial, que é aquela realizada em comunidades; escolas; em núcleos de Faculdade de Direito e Câmaras Privadas.

Com relação aos princípios da mediação, a Lei n. 13.140/2015 estabelece que o procedimento da mediação deverá observar: *I – imparcialidade do mediador; II – isonomia entre as partes; III – oralidade; IV – informalidade; V – autonomia da vontade das partes; VI – busca do consenso; VII – confidencialidade; VIII – boa-fé*.

Com o interesse crescente acerca da mediação no Brasil e o pouco material produzido sobre o tema, buscou-se, nos

Estados Unidos, a forma de realizar a mediação, sendo que, de lá, importaram-se as três principais escolas de mediação: 1) Escola Linear (Escola de Harvard); 2) Escola Transformativa; 3) Escola Circular-Narrativa.

Em síntese, a Escola de Harvard trata da mediação linear, com base em negociação de conflitos que utiliza os interesses das pessoas para solucionar o conflito (antes a negociação era vista apenas sob o aspecto de barganha). Visa basicamente à realização do acordo. A forma de negociação dessa Escola é narrada no livro *Como chegar ao sim – A Negociação de Acordos sem Concessões*, de Fisher, Ury e Patton.

A Escola Transformativa surgiu em resposta à Escola Linear e busca, para além da realização do acordo, o empoderamento das partes pelo diálogo. Ou seja, o ponto principal não é o acordo, mas sim que as partes estejam aptas a solucionar o conflito por si próprias, inclusive os conflitos futuros que tiverem. Esta Escola está descrita no livro *A promessa de mediação*, de Robert Bush e Joseph Folger.

Por fim, temos a Escola Circular-Narrativa, idealizada por Sara Cobb, que conjuga o interesse tanto nas relações, quanto no acordo.

6.1.2 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA MEDIAÇÃO NAS AÇÕES ENVOLVENDO A FAZENDA PÚBLICA

Como visto, a mediação é uma forma autocompositiva de solução de conflitos que, no Brasil, ganhou maior incentivo com a Resolução n. 125/2010 e, mais recentemente, mais importância com sua regulamentação no Código de Processo Civil e com a edição de uma lei própria de mediação. Os diplomas legais e a teoria/doutrina sobre o tema optaram por diferenciar a mediação da conciliação e de outras formas autocompositivas, conforme se verá adiante. Assim, deve-se observar que a mediação e demais formas autocompositivas devem ser escolhidas de acordo com o objeto do conflito entre as partes.

A mediação ganhou um *status* tanto no Poder Judiciário, quanto na sociedade, de "salvação" de todas as mazelas que temos com relação à jurisdição, transformando-se na solução de todos os problemas e sendo aplicada indistintamente a todos os conflitos.

De fato, a mediação é uma forma autocompositiva muito interessante que, se aplicada corretamente, causará impactos verdadeiros não só na solução de conflitos como também na sociedade em geral. Todavia, tem-se que atentar para os objetivos e princípios da mediação, de forma que o conflito seja adequado a essa solução.

É o que foi criado nos Estados Unidos na década de 1970 e ficou conhecido como Tribunal Multiportas: o Estado (Poder Judiciário) oferece diversas formas de solução de conflitos – jurisdição, arbitragem, mediação, negociação, conciliação etc. – e as partes e/ou seus advogados optam pela melhor solução a partir das características daquele conflito.

Desde o ano de 2010, o CNJ incentiva a aplicação dos meios autocompositivos, a fim de que a jurisdição não seja forma exclusiva de solução de litígios.

No Brasil, o legislador entendeu por dispor, na Lei de Mediação, acerca da utilização da mediação nas ações em que os entes públicos são parte. A título de exemplo, a Lei de Mediação de Buenos Aires (Ley n. 26.589/2010) dispõe expressamente que os entes públicos não serão parte no procedimento de mediação: *ARTICULO 5º – Controversias excluidas del procedimiento de mediación prejudicial obligatoria. El procedimiento de mediación prejudicial obligatoria* ***no será aplicable en los siguientes casos:*** [...] *c) Causas en que el Estado nacional, las provincias, los municipios o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o sus entidades descentralizadas sean parte, salvo en el caso que medie autorización expresa y no se trate de ninguno de los supuestos a que se refiere el artículo 841 del Código Civil* (ARGENTINA, 2010, grifo nosso).

Como dito anteriormente, nem sempre a mediação é aplicável a todos os conflitos. No Brasil, é importante analisar se a mediação é realmente a forma autocompositiva ideal para esse tipo de conflito, a partir da análise dos princípios/características da mediação: relação continuada; isonomia entre as partes; princípio da confidencialidade.

A mediação, como visto anteriormente, é um procedimento indicado para conflitos em que há relação continuada entre as partes (por exemplo, família, empresarial), conforme dispõe o próprio Código de Processo Civil.

Em primeiro plano, não acredito que seja possível considerar ações contra a Fazenda Pública como relações continuadas, sendo certo que, mesmo que a pessoa tenha mais de um processo contra a administração pública, não é um processo com relação continuada.

Outra questão que se destaca é que um dos princípios da mediação é a isonomia entre as partes. Embora a parte *ex adversa* à Fazenda Pública possa estar bem representada e assessorada por um advogado, nem sempre há isonomia entre as partes em conflito.

Por fim, o princípio basilar da mediação é o princípio da confidencialidade, que dispõe que todas as informações que forem tratadas na sessão de mediação são confidenciais. Todavia, o art. 30 da Lei de Mediação (13.140/2015) traz três hipóteses de relativização do princípio da confidencialidade: 1) se as partes expressamente decidirem de forma diversa; 2) quando sua divulgação for exigida por lei ou necessária para cumprimento de acordo obtido pela mediação; 3) informação relativa a ocorrência de crime de ação pública.

Por outro lado, a Fazenda Pública é regida pelos princípios da administração pública, dentre eles, um que tem grande destaque e que está previsto na Constituição da República: princípio da publicidade.

Assim, como adequar a mediação, que preza essencialmente pela confidencialidade, com a administração pública, que preza pela publicidade? A parte adversa à Fazenda Pública deveria concordar na divulgação daquelas informações (exceção ao princípio da confidencialidade) ou deverá haver relativização do princípio da publicidade.

É certo que a aplicação da mediação como forma de solução de conflitos ain-

da é recente no Brasil, o que suscita dúvidas sobre sua utilização/aplicação. Entretanto, é interessante que os institutos de solução de conflitos também sejam bem individualizados, a fim de que seja utilizado o melhor naquele caso concreto, sob pena de a mediação cair em descrédito com a sociedade e com o Poder Judiciário, pois utilizada de forma equivocada.

6.2 DA CONCILIAÇÃO

6.2.1 VISÃO GERAL DA CONCILIAÇÃO

A conciliação é uma forma autocompositiva de solução de conflitos em que um terceiro imparcial – o conciliador – auxilia as partes em litígio a chegarem a um consenso, podendo o conciliador sugerir formas/alternativas para a realização do acordo.

O Código de Processo Civil traz a definição das atribuições do conciliador judicial, no art. 165, § 2º, dispondo que o conciliador atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes e poderá sugerir soluções para o litígio.

A conciliação, portanto, é indicada nas ações em que não há vínculo anterior entre as partes, tais como: relação de consumo; danos decorrentes de acidente de trânsito; e aquelas em que a administração pública é parte.

Interessante destacar que a conciliação – ao contrário da "novidade" legislativa da mediação – já estava prevista, por exemplo, no Código de Processo Civil de 1973 (instituto incorporado em 1991); na Lei n. 9.099/95, que trata dos juizados especiais no âmbito estadual; bem como na Lei n. 10.259/2000, que trata dos juizados especiais federais. Portanto, não é um instituto novo no ordenamento jurídico brasileiro. A conciliação – assim como a mediação – pode ser extrajudicial ou judicial (âmbito do Poder Judiciário).

A mediação ganhou um status tanto no Poder Judiciário, quanto na sociedade, de "salvação" de todas as mazelas que temos com relação à jurisdição, transformando-se na solução de todos os problemas e sendo aplicada indistintamente a todos os conflitos.

Todavia, embora a conciliação judicial já seja parte do dia a dia dos tribunais, entre o Poder Judiciário, advogados e sociedade, é um instituto que está com descrédito, especialmente aquela realizada no âmbito dos juizados especiais cíveis. De fato, a conciliação que é aplicada atualmente nos tribunais não é um método de solução consensual de conflitos, mas simplesmente uma etapa processual exigida/sugerida pela lei.

O que ocorre – no geral – é que as partes vão à sessão de conciliação sem o intuito de realizar o acordo. O conciliador, por outro lado, também não atua de forma a conseguir que as partes realizem o acordo. Com relação às ações específicas envolvendo a administração pública, os desafios/obstáculos são outros, conforme se verá adiante.

Mesmo com obstáculos, a conciliação já é utilizada nas ações em que a administração pública é parte, e, portanto, o Relatório da Justiça em Números, do CNJ, do ano de 2016 (ano-base 2015) trouxe, pela primeira vez, os índices de conciliação no âmbito da Justiça Federal. Sobre a conciliação na Justiça Federal, dispõe o relatório*: Os baixos índices de conciliação percebidos na Justiça Federal, especialmente se comparados aos verificados nas Justiças Estadual e Trabalhista,* ***estão ligados ao perfil das demandas prevalecentes neste ramo de justiça. Note-se que dos 10 assuntos mais recorrentes, 9 têm por objeto matérias de direito previdenciário, tributário ou administrativo, ou seja, o poder público está em um dos polos da relação jurídica processual, o que impõe entraves à celebração de acordos em razão da disseminação da ideia de indisponibilidade do interesse público pelo particular*** (CNJ, 2016, grifo nosso).

Continua o Relatório: ***A conciliação ainda ocupa tímido papel como medida de solução dos conflitos no âmbito da Justiça Federal****. Apenas 3,4% das decisões terminativas foram homologatórias de acordo, sendo de 1% no segundo grau e de 3,3% na fase de execução, o que, como destacados em passagem anterior, tem direta correlação com a presença do poder público como parte na grande maioria dos casos* (IDEM, grifo nosso).

Ademais, a Advocacia-Geral da União também instalou uma Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF)[3]. (BRASIL, AGU, 2011)

É certo, portanto, que a conciliação é, de forma tímida, utilizada para solucionar os conflitos na esfera da Justiça Federal, em ações nas quais a administração pública é parte.

Isto decorre, conforme o Relatório do CNJ aponta, essencialmente, por conta das partes que são figuras nessas ações: Fazenda Pública e suas características peculiares. Além do princípio da indisponibilidade do interesse público, há também outros obstáculos que interferem no êxito da conciliação nesse tipo de ação.

6.2.2 DA CONCILIAÇÃO COM ENTES PÚBLICOS: OBSTÁCULOS EMPÍRICOS

Em pesquisa realizada no ano de 2014, que tinha por objetivo analisar *a conciliação nas ações fazendárias*, pude observar que, para além de obstáculos teóricos (princípios, doutrina), há também obstáculos práticos que impedem a realização de grandes demandas de conciliação na Justiça Federal (NUNES, 2014).

Essa constatação se deve, além da pesquisa bibliográfica, à realização de uma segunda etapa – pesquisa empírica, de cunho qualitativo –, em que tive a oportunidade de entrevistar juízes federais, procuradores federais e advogados da União acerca de suas percepções sobre a realização de conciliação nas ações que envolvem a Fazenda Pública.

Neste trabalho de pesquisa foram identificados cinco obstáculos práticos: a) indisponibilidade do interesse público; b) a ausência de respaldo institucional; c) coragem para fazer acordos; d) vanguarda da chefia; e) cultura do litígio.

No que tange à **indisponibilidade do interesse público** – para além da parte doutrinária/teórica, já citada anteriormente –, há também o reflexo na prática dos órgãos de representação judicial da administração pública federal. Nesse item, identificou-se que a aplicação de referido princípio estava sendo mitigado, inclusive porque o Tribunal Regional Federal da 2ª Região havia criado um Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (Cesol), inicialmente apenas para os processos em trâmite nos juizados especiais federais. Outra questão que apareceu foi que a relativização da aplicação desse princípio ocorreu para que

pudessem dar conta do enorme acervo de processos em trâmite. Todavia, os entrevistados alertaram que nem todos os processos que envolvem entes públicos são conciliáveis e, por isso, é necessário ter o cuidado de separar o que pode ser conciliado e o que não pode.

O segundo ponto que apareceu de forma recorrente nas nossas entrevistas foi a questão da **ausência de respaldo institucional**, ou seja, é um obstáculo imposto pela própria organização do órgão fazendário, que, por meio de súmulas e portarias internas, delimitam as hipóteses em que o ente público pode propor ou aceitar acordos em sede judicial. Essas regras internas determinam tanto o tipo de matéria que pode ser objeto de conciliação, quanto os limites de valores que podem incidir sobre o acordo proposto.

O terceiro ponto salientado foi a ***coragem para fazer acordos***. Isto foi identificado como a cultura em que grande parte dos procuradores e advogados de entes públicos tem "medo" de superar a norma interna e propor acordos com maior autonomia, considerando que, se o fizerem, sofrerão sanções disciplinares ou punições administrativas por supostamente terem *tratado mal a coisa pública*. Corrobora-se também com os discursos do campo um suposto medo de sofrerem processos administrativos, por força de históricos de corrupção e improbidade em instituições públicas, especialmente o INSS, que teriam levado ao recrudescimento da atuação de chefias.

A quarta questão é referente à vanguarda da chefia. Não é propriamente um obstáculo, mas sim uma condição necessária para a tímida aplicação da conciliação nessas ações fazendárias. Assim, nessa linha, verifiquei que a questão de "quem é o chefe?" faz muita diferença na implementação ou não de uma política institucional eficaz em prol da conciliação. Fomentar a conciliação tem a ver com a postura pessoal do chefe que, dependendo de quem seja, pode ou não estimular práticas e normativas voltadas à introdução desse mecanismo de resolução de conflitos.

Por fim, o quinto obstáculo é a **cultura do litígio**, em que um dos entrevistados nos disse que *conciliar dá mais trabalho do que litigar*. Isto porque os procuradores entrevistados afirmaram que a cultura do litígio ainda está muito arraigada na administração pública, porque, para um procurador federal ou advogado da União é muito mais fácil e seguro litigar do que conciliar, seja por causa das normas restritivas já aqui mencionadas, seja por causa do medo, seja porque as matérias jurídicas normalmente se repetem e permitem a elaboração de peças padronizadas, fáceis de adaptar e que não exigem a análise minuciosa do caso. Para os juízes, a conciliação também foge do "comum" e, por exemplo, a organização dos mutirões de conciliação exige um trabalho enorme de articulação com os entes públicos e de filtragem dos casos que são passíveis e dos que não são passíveis de conciliar, o que exige uma agenda de reuniões, articulações e trabalho que desestimula aqueles que estão acomodados, em sua "zona de conforto".

Portanto, esses são alguns dos obstáculos apresentados para a implementação de uma efetiva política pública de conciliação nas ações judiciais em que a Fazenda Pública é parte.

6.3 DA NEGOCIAÇÃO

Em agosto de 2017 a Escola da Advocacia-Geral da União lançou o Manual de Negociação (BRASIL, AGU, 2017), baseado na Teoria de Harvard[4]. A negociação é uma forma consensual de solução de conflitos em que as partes que têm o litígio, constroem uma solução para o seu problema, a qual pode ou não ser intermediada por um terceiro facilitador. Para alguns estudiosos, é considerada como uma espécie do gênero Conciliação.

Dentro desse contexto, pode-se conceituar a negociação, segundo Fisher, Ury e Patton (2014, p. 15): *um meio básico de conseguir o que se quer de outrem. É uma comunicação bidirecional concebida para chegar a um acordo, quando você e o outro lado têm alguns interesses em comum e outros opostos*.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Negociação não está prevista em legislação, mas é um instituto que está presente no dia a dia de todas as pessoas. A inovação trazida pela Escola de Harvard é que a negociação deixa de ser baseada em barganha e passa a ser baseada em concessões mútuas (interesses).

Segundo o documento elaborado pela AGU, o objetivo do Manual: *O Manual de Técnicas de Negociação da AGU* ***tem como objetivo apresentar a teoria da Negociação aos membros e servidores da Advocacia-Geral da União, como também fornecer esclarecimentos, aos atores do Direito, sobre essa nova perspectiva de resolução de conflitos.*** *A prática da Negociação, detalhada no presente Manual, reforçada pela vigência do Novo Código de Processo Civil, que estimula as partes e seus procuradores a buscarem a autocomposição de conflitos, possibilitará trabalharmos uma mudança de concepção na solução de litígios no âmbito da Administração Pública* (BRASIL, AGU, 2017, p. 6, grifo nosso).

É interessante destacar que o manual foi constituído de forma bem completa, composto de sete capítulos: introdução; elementos da negociação – critérios objetivos; elementos da negociação – critério subjetivos; fases da negociação – parte 1; fases da negociação – parte 2; o papel da emoção na negociação; e técnicas de negociação no âmbito institucional.

Dispõe o manual acerca dos benefícios da solução consensual de conflitos: *Os benefícios de ter o conflito solucionado de forma amigável podem ser resumidos da seguinte maneira: menor custo financeiro para as partes envolvidas, rapidez no término do processo, implemento mais ágil da obrigação, além de conferir um sentimento de justiça para os participantes*. (IDEM, p. 9)

Portanto, observa-se uma opção da instituição, ou melhor, uma sinalização de construção de uma política institucional que visa divulgar e apoiar a utilização dos meios consensuais de conflito no âmbito da AGU, representante judicial da União.

É importante, portanto, que o próprio órgão fazendário sinalize, dentre as formas existentes, qual o melhor método de solução de conflitos a ser aplicado em ações fazendárias. A AGU, por exemplo, optou pela negociação como a melhor alternativa aos tipos de ação em que atua.

O manual ainda é muito recente, mas espera-se que, com o tempo – e com o apoio institucional –, ele possa ser utilizado como guia para que a União utilize a negociação como forma de solução de conflitos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio deste artigo, pretendeu-se

fazer uma reflexão acerca da possibilidade de utilização dos meios consensuais de conflito nas ações em que uma das partes é a Fazenda Pública.

De fato, com relação a esses dois assuntos, que têm pontos de interseção, o Estado se apresenta de duas formas: como parte processual; e como incentivador/propagador da utilização desses meios consensuais.

Como visto, o Estado como parte processual – Fazenda Pública – somente na Justiça Federal é um dos maiores litigantes do país, alcançando a inacreditável marca de quase 90% dos processos na Justiça Federal, que deteve, em 2015, quase 10 milhões de processo. O Estado, portanto, é essencialmente litigante.

Por outro lado, a partir da publicação da Resolução n. 125/2010 do CNJ e, mais recentemente, com a publicação do Código de Processo Civil e da Lei de Mediação, o Estado passa a ser um incentivador das políticas públicas para utilização dos meios consensuais de solução de conflitos. Basta ver que o Código de Processo Civil estabelece essa função como dever do Estado: não é uma faculdade.

Todavia, há alguns obstáculos que se destacaram, pois dificultam a utilização desses meios pela Fazenda Pública, muitos dos quais advindos de uma doutrina clássica, com interpretação legalista dos princípios de Direito Administrativo.

Ademais, o incentivo à utilização desses meios tem lugar, visto que o Poder Judiciário não consegue mais julgar de forma célere os processos, sendo certo que os métodos se mostram – infelizmente – como salvadores de uma estrutura que está em colapso. Portanto, é necessário conhecer os institutos, uma vez que mediação, conciliação e negociação não são o mesmo método, possuindo princípios e características específicos.

É importante ter esse conhecimento sobre todos os métodos possíveis de solução de conflito – incluindo a jurisdição –, para que a parte que esteja em conflito possa escolher a melhor opção para o seu caso concreto.

Conforme visto, a mediação tem princípios e características, que, talvez, em um primeiro momento, não seja recomendada para a aplicação em ações fazendárias. A conciliação, por outro lado, mostra-se uma realidade possível (ainda que tímida) para solução consensual desses conflitos, embora, como demonstrado, ainda apresente diversos obstáculos para sua efetiva implementação. Por fim, a negociação surge como uma proposta da Advocacia-Geral da União, como forma de realizar acordos e chegar à solução de conflitos fazendários.

É certo que a sociedade brasileira e o Poder Judiciário estão buscando opções alternativas à clássica jurisdição, visto que esta se mostra cada vez mais distante dos anseios daqueles que ingressam com demandas judiciais. É certo que há outros meios consensuais de solução de conflitos, os quais podem ser utilizados, desde que se observem as características específicas do litígio em discussão.

Portanto, é necessário que a administração pública acompanhe essa demanda social e crie, em seu âmbito, suas próprias diretrizes que permitam e estimulem a utilização de formas consensuais de solução de conflito.

NOTAS

1 Sobre o tema, ver Ávila (1999), Binenbojm (2005), Gazda (2006) e Volpi (2011).

2 Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. [...]
§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.
§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

3 *Art. 18. A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal compete: I – avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Advocacia-Geral da União; II – requisitar aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal informações para subsidiar sua atuação; III – dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios; IV – buscar a solução de conflitos judicializados, nos casos remetidos pelos Ministros dos Tribunais Superiores e demais membros do Judiciário, ou por proposta dos órgãos de direção superior que atuam no contencioso judicial; V – promover, quando couber, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta nos casos submetidos a procedimento conciliatório; VI – propor, quando couber, ao Consultor-Geral da União o arbitramento das controvérsias não solucionadas por conciliação; e VII – orientar e supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito das Consultorias Jurídicas nos Estados*.

4 A Teoria de Negociação da Escola de Harvard deu origem ao livro de Fisher, Ury e Patton (2014).

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. Mediación y conciliación – Ley 26.589. *InfoLEG*, Buenos Aires, 2010. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/166999/norma.htm>. Acesso em: 1º ago. 2017.

ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando a supremacia do interesse público sobre o privado. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *O direito público em tempos de crise*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 99-127.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo* – direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____. *Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade*: um novo paradigma para o direito administrativo. 2005. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br>. Acesso em: 1º mar. 2017.

BRASIL. *Lei n. 13.105/2015 – Institui o Código de Processo Civil.* Brasília, 2015a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 1º mar. 2017.

_____. *Lei n. 13.140/2015 – Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.* Brasília, 2015b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 1º mar. 2017.

_____. Advocacia-Geral da União. De olho na redução da litigiosidade, escola da AGU lança manual de negociação. *AGU*, Brasília, 15 ago. 2017. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/588616>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. _____. Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF. *AGU,* Brasília, 19 nov. 2011. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/170561>. Acesso em: 1º ago. 2017.

BUSH, R. A. Baruch; FOLGER, J. P. *La promesa de mediación*. Tradução de Aníbal Leal. Buenos Aires: Granica, 2006.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier; HALE, Durval; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de Pinho (Org.). *O marco legal da mediação no Brasil* – comentários à Lei n. 13.140/2015, de 26 de junho de 2015. São Paulo: Atlas, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. (Brasil). *Resolução n. 125/2010 – Dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências*. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>. Acesso em: 1º mar. 2017.

_____. *100 maiores litigantes*. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2017.

_____. *Relatório Justiça em Números 2016*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 1º ago. 2017.
FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim:* como negociar acordos sem fazer concessões. 3. ed. Rio de Janeiro: Solomon, 2014.
GALLI, Marcelo. Mais de 102 milhões de processos passaram pelo Judiciário em 2015. *Revista Consultor Jurídico – Conjur,* São Paulo, 17 out. 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-out-17/102-milhoes-processos-passaram-judiciario-2015>. Acesso em: 1º ago. 2017.
GAZDA, Emmerson. Administração pública em juízo: poder-dever de transigir. *Direito Federal*: Revista da Associação dos Juízes Federais do Brasil, v. 23, n. 83, p. 131-158, jan./mar. 2006.
GRECO, Leonardo; SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. A jurisdição administrativa no Brasil. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da; BLANKE, Hermann-Josef; SOMMERMANN, Karl-Peter (Coord.). *Código de Jurisdição Administrativa:* o modelo alemão. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 61-76.
JESUS, Marcela do Amaral Barreto de. Mediação e conciliação no âmbito da jurisdição administrativa no brasil. *Revista CEJ*, Brasília, Ano 21, n. 71, p. 47-53, jan./abr. 2017.
MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
NUNES, Thais Borzino Cordeiro. *A conciliação nas ações fazendárias:* perspectivas teóricas e obstáculos empíricos para a sua efetiva implementação. 2014. Monografia (Graduação em Direito) -- Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Católica de Petrópolis, Petrópolis – RJ.
PERLINGEIRO, Ricardo. Justiça Administrativa no Brasil: uma jurisdição administrativa judicial, extrajudicial ou híbrida?. *Revista CEJ*, Brasília, ano 18, n. 62, p. 71-78, jan./abr. 2014a.
_____. A justiça administrativa brasileira comparada. *Revista CEJ*, Brasília, ano 16, n. 57, p. 6-18, maio/ago. 2012.
_____. Uma perspectiva histórica da jurisdição administrativa na América Latina: tradição europeia-continental versus influência norte-americana. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 89-136, jan./abr. 2015.
_____. *Desafios contemporâneos da justiça administrativa na América Latina*. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 167-205, jan./abr. 2017.
_____ et al. *Código Modelo Euro-Americano de Justiça Administrativa*. 2014b. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2434795&rec=1&srcabs=2394908&alg=1&pos=10>. Acesso em: 1º jul. 2017.
_____. *Código Modelo de Processos Administrativos (Judicial e Extrajudicial) para Ibero-América*. 2013. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2250818>. Acesso em: 1º jul. 2017.
VOLPI, Elon Kaleb Ribas. Conciliação na Justiça Federal. A indisponibilidade do interesse público e a questão da isonomia. *Revista da PGFN*, Brasília, ano 1, n. 2, p. 139-164, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/revista-pgfn/ano-i-numero-ii-2011/012.pdf>. Acesso em: 13 set. 2013.

Artigo recebido em 5/11/2017.
Artigo aprovado em 15/12/2017.

Thais Borzino Cordeiro Nunes é mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF).