

RODRIGO REIS MAZZEI  
WILLIAM SANTOS FERREIRA  
Coordenadores da Coleção

RESERVA  
**CIENTÍFICA**  
Processo Civil

MARCELO VEIGA FRANCO

# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO LITIGANTE HABITUAL

A NECESSÁRIA MUDANÇA DA CULTURA JURÍDICA DE  
TRATAMENTO DOS CONFLITOS

© Direitos de Publicação Editora Thoth, Londrina/PR  
 www.editorathoth.com.br  
 contato@editorathoth.com.br  
 Diagramação e Capa: Editora Thoth  
 Revisão: Cláudia Bergamini  
 Editor chefe: Bruno Fuga  
 Coordenador de Produção Editorial: Thiago Caversan Antunes  
 Diretor de Operações de Conteúdo: Arthur Bezerra de Souza Junior

### Conselho Editorial (Gestão 2021)

Prof. Me. Anderson de Azevedo • Me. Aniele Pissinati • Prof. Dr. Antônio Pereira Gaio Júnior  
 • Prof. Me. Alberto Shinji Higa • Prof. Dr. Arthur Bezerra de Souza Junior • Prof. Dr. Bruno Augusto Sampaio Fuga • Prof. Dr. Clodomiro José Bannwart Junior • Prof. Me. Daniel Colnago Rodrigues • Prof. Dr. Fábio Ricardo R. Brasilino • Prof. Dr. Flávio Tartuce • Esp. Gabriela Amorim Paviani • Prof. Dr. Guilherme Wünsch • Prof. Me. Ivan Martins Tristão • Prof. Me. Júlio Alves Caixeta Júnior • Prof. Esp. Marcelo Pichioli da Silveira • Prof.ª. Dra. Marcia Cristina Xavier de Souza • Esp. Rafaela Ghacham Desiderato • Prof.ª. Dr. Rita de Cássia R. Tarifa Espolador • Prof. Dr. Thiago Caversan Antunes • Prof. Dr. Zulmar Fachin

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Franco, Marcelo Veiga.  
 Administração Pública como litigante habitual: A necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos / Marcelo Veiga Franco – Londrina, PR: Thoth, 2021. (Coleção Reserva Científica Processo Civil, Organizadores da Coleção: William Santos Ferreira, Rodrigo Reis Mazzei).

395 p

Bibliografias: 359 - 392  
 ISBN 978-65-5959-074-2

1. Administração Pública. 2. Fazenda Pública. 3. Litigante habitual. 4. Direito Processual Civil. I. Título

CDD 341.46

Índices para catálogo sistemático

1. Direito Processual Civil - 341.46
2. Direito Administrativo - 341.3

Proibida a reprodução parcial ou total desta obra sem autorização.  
 Todos os direitos desta edição reservados pela Editora Thoth. A Editora Thoth não se responsabiliza pelas opiniões emitidas nesta obra por seu autor.

## SUMÁRIO

SOBRE O AUTOR.....	5
ORGANIZADORES DA COLEÇÃO.....	7
APRESENTAÇÃO DA COLEÇÃO.....	13
RESERVA CIENTÍFICA CONSELHO CIENTÍFICO E EDITORIAL..	15
AGRADECIMENTOS.....	17
NOTA DO AUTOR.....	19
FOREWORD.....	21
PREFÁCIO.....	23
LISTA DE GRÁFICOS.....	25
LISTA DE TABELAS.....	27
INTRODUÇÃO.....	33
<b>CAPÍTULO 1</b>	
CRISE DA JUSTIÇA E “ACESSO À JUSTIÇA ADEQUADO”.....	37
1.1 Uma breve contextualização: a inefetividade do serviço público jurisdicional.....	37
1.2 A massificação de conflitos repetitivos como decorrência da cultura jurídica de judicialização excessiva de controvérsias.....	45
1.3 A revisitação do conceito de acesso à justiça: os meios “adequados” e “integrados” (e não “alternativos” ou “subsidiários”) de solução de conflitos..	54
<b>CAPÍTULO 2</b>	
A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO A MAIOR LITIGANTE HABITUAL DO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO.....	65
2.1 A “tipologia das partes” ( <i>of parties</i> ) e a “teoria da capacidade das partes” ( <i>party capability theory</i> ) de Marc Galanter.....	65
2.1.1 A finalidade redistributiva.....	65
2.1.2 Bases conceituais de diferenciação e exemplos de <i>repeat players</i> e <i>one-</i> <i>shotters</i> .....	72

2.2 Os maiores litigantes habituais e os tipos de conflitos mais recorrentes no Brasil: a Administração Pública como a maior .....	75
--	----

### **CAPÍTULO 3**

REFLEXÕES SOBRE A ATUAÇÃO PROCESSUAL DOS LITIGANTES HABITUAIS .....	89
3.1 O recorte metodológico e a indispensável adaptação do referencial teórico à realidade brasileira .....	89
3.2 A relação entre a teoria da capacidade das partes e a análise econômica do direito.....	94
3.2.1 Surgimento e conceitos básicos da análise econômica do direito.....	94
3.2.2 A aplicação da análise econômica do direito à esfera da litigância: o equacionamento dos custos e o emprego de conceitos da teoria dos jogos pelos litigantes habituais.....	97
3.3 As potenciais vantagens dos ..... em face dos <i>one-shotters</i> .....	107
3.4 Análise crítica acerca das potenciais vantagens usufruídas pelos litigantes habituais .....	112
3.4.1 A crítica da doutrina do direito comparado .....	112
3.4.2 A crítica da doutrina brasileira.....	116
3.5 O problema das potenciais vantagens obtidas pela Administração Pública com a crise da justiça.....	123

### **CAPÍTULO 4**

AS TRANSFORMAÇÕES DO DIREITO ADMINISTRATIVO NA DIREÇÃO DE UM MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL.....	131
4.1 A tentativa de superação da visão tradicional de administração pública a partir da evolução do direito administrativo .....	131
4.2 A constitucionalização do direito administrativo: a atuação da Administração Pública em prol do cidadão.....	136
4.3 A ampliação da participação democrática no Estado Democrático de Direito: a horizontalidade na relação entre a Administração Pública e os administrados .....	142
4.4 A redefinição de pilares clássicos do direito administrativo como premissa para a mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos no âmbito da administração pública.....	155
4.4.1 O influxo da consensualidade na atividade administrativa e a idealização do modelo de Administração Pública consensual.....	156
4.4.2 A evolução do princípio da legalidade para a noção de juridicidade administrativa.....	164

4.4.3 A necessidade de superação do “interesse público” como conceito jurídico abstrato, apriorístico e estanque: a multiplicidade de interesses públicos aferíveis <i>in concreto</i> e realizados tanto pelo Estado como pela sociedade....	173
4.4.4 A desconstrução dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público como entraves à transigibilidade administrativa.....	189
4.5 A relação entre Administração Pública consensual e Administração Pública gerencial: a busca pela eficiência no contexto da consensualidade .....	204

## CAPÍTULO 5

### A PRÁTICA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE UMA CULTURA JURÍDICA DE PREVENÇÃO, GESTÃO E SOLUÇÃO ADEQUADA DOS CONFLITOS.....

5.1 A necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos pela Administração Pública .....	215
5.2 O enfrentamento da crise da justiça e a compreensão da Advocacia Pública como função constitucional de Estado.....	217
5.3 A prevenção da judicialização desnecessária de conflitos: o fortalecimento da atividade de consultoria jurídica dos órgãos da Advocacia Pública.....	223
5.4 A gestão racional e estratégica do acervo de processos judiciais: a dispensa da prática de atos processuais, a utilização de instrumentos de litigiosidade repetitiva e o reconhecimento da procedência de pretensões de particulares..	225
5.5 A solução adequada dos conflitos: o emprego de métodos integrados e a institucionalização de instâncias administrativas de autocomposição .....	238

## CAPÍTULO 6

### OS AVANÇOS LEGISLATIVOS EM PROL DA ADOÇÃO DOS MEIOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS, INCLUSIVE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....

6.1 O microsistema brasileiro de incentivo ao emprego dos meios adequados de solução de conflitos .....	247
6.2 O incentivo normativo ao emprego dos meios adequados de solução de conflitos no âmbito da administração pública no Brasil .....	257
6.2.1 Solução administrativa de conflitos no âmbito interno das agências reguladoras e de outros órgãos e autarquias federais.....	262
6.2.2 O emprego da arbitragem no âmbito da administração pública brasileira.....	264
6.3 Meios adequados de solução de disputas na administração pública na legislação do direito comparado.....	273

**CAPÍTULO 7**

EXEMPLOS DE EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS DE TRATAMENTO ADEQUADO DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	287
7.1 O exemplo na União.....	287
7.2 Câmaras de conciliação e de mediação em Estados e Municípios .....	300
7.3 Instrumentos de cooperação para viabilizar a autocomposição em demandas de saúde.....	307
7.4 Atos normativos estaduais e municipais de prevenção da judicialização desnecessária de conflitos por meio da dispensa da prática de atos processuais.....	310
7.5 Cobrança extrajudicial de dívida ativa.....	314

**CAPÍTULO 8**

ÚLTIMOS APONTAMENTOS: O BALIZAMENTO DA ALTERAÇÃO DA CULTURA JURÍDICA A LIMITES E CONDICIONANTES.....	323
8.1 A cultura jurídica de adequado tratamento dos conflitos não se confunde com “carta branca” para a disposição dos interesses públicos nem para a violação sistemática de direitos dos cidadãos: limites, condicionantes e controle.....	323
8.2 Os meios adequados de solução de conflitos não são a “solução mágica” para dirimir todos os problemas envolvendo a crise da justiça .....	335
8.3 A expansão do emprego dos meios adequados de solução de conflitos pela Administração Pública não significa a tentativa de desconstrução institucional do Judiciário.....	344
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	349
REFERÊNCIAS.....	359
POSFÁCIO.....	393