

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
GRADUAÇÃO EM DIREITO

Rodrigo Silva Meneguete

A autocomposição como expoente da persecução do interesse público: uma análise da eficiência em meio aos conflitos intra-administrativos por meio do estudo de casos

Juiz de Fora

2025

Rodrigo Silva Meneguite

A autocomposição como expoente da persecução do interesse público: uma análise da eficiência em meio aos conflitos intra-administrativos por meio do estudo de casos

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Arthur Barrêto de Almeida Costa

Juiz de Fora
2025

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Meneguite, Rodrigo Silva.

A autocomposição como expoente da persecução do interesse público : uma análise da eficiência em meio aos conflitos intra-administrativos por meio do estudo de casos / Rodrigo Silva Meneguite. -- 2025.

56 f.

Orientador: Arthur Barrêto de Almeida Costa
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Direito, 2025.

1. Administração Pública. 2. conflito. 3. intra-administrativo. 4. autocomposição. 5. eficiência. I. Costa, Arthur Barrêto de Almeida, orient. II. Título.

Rodrigo Silva Meneguite

A autocomposição como expoente da persecução do interesse público: uma análise da eficiência em meio aos conflitos intra-administrativos por meio do estudo de casos

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em 08 de agosto de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Arthur Barrêto de Almeida Costa - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Profa. Dra. Luciana Gaspar Melquíades Duarte
Universidade Federal de Juiz de Fora

Profa. Dra. Ivone Juscelina de Almeida
Faculdades Integradas Vianna Júnior

AGRADECIMENTOS

A Deus, Pai protetor, por iluminar meus passos com sua luz

À minha mãe, Maria Elisabete, pilar da minha vida, por fazer de mim quem sou

Ao meu pai, Sebastião, grande homem, por me transmitir suas virtudes

Ao meu irmão, Marcos Vinícius, amigo inseparável, por todo auxílio e socorro

À minha avó, Maria do Rosário, eterno anjo em minha vida

À Carolina, meu amor, por dividir as dores da formação

Ao professor Arthur, brilhante orientador, pelo acolhimento e por suas lições

À professora Ivone, por seu carinho e presteza

À professora Luciana, por seu carinho e presteza

À bibliotecária Fabíola Rubim por seu indispensável auxílio

A todos os funcionários e servidores da UFJF, pela boa vontade sempre presente

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração deste trabalho

O conflito previne estagnações, estimula interesse e curiosidade, é o meio pelo qual os problemas podem ser manifestados e no qual chegam as soluções, é a raiz da mudança pessoal e social (Deutsch, 2004, p. 34).

RESUMO

Cuida-se o presente trabalho de esmiuçar, em pormenores, o emprego da autocomposição junto à Administração Pública, notadamente, no âmbito dos litígios nos quais os entes públicos figurem em ambos os polos (ativo e passivo), ora denominados conflitos intra- administrativos. Nestes termos, busca-se investigar de que forma o emprego de soluções adequadas em tais conflitos converge para o interesse público. Desse modo, pretende-se avaliar em que medida o emprego da consensualidade contribui para o aprimoramento das relações institucionais, bem como para a eficiência constitucionalmente imposta. Para tanto, o exame proposto baseou-se no estudo de casos, pois os resultados observados ultrapassam o caso concreto e fornecem um panorama intimamente ligado à generalidade dos casos.

Palavras-chave: Administração Pública; conflito; intra-administrativo; autocomposição; consenso; eficiência.

ABSTRACT

This study aims to thoroughly examine the use of self-composition within Public Administration, particularly in disputes where public entities occupy both the plaintiff and defendant positions, referred to as intra-administrative conflicts. In this context, the research seeks to investigate how the adoption of appropriate solutions in such conflicts aligns with the public interest. Thus, the objective is to assess the extent to which the use of consensual mechanisms contributes to the improvement of institutional relationships and to the constitutionally mandated efficiency. To achieve this, the proposed analysis is based on case studies, as the results observed go beyond the specific cases and provide an overview closely related to the general patterns found in similar situations.

Keywords: Public Administration; conflict; intra-administrative; self-composition; consensus; efficiency.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	O CONFLITO INTRA-ADMINISTRATIVO E O INTERESSE PÚBLICO.....	13
3	A AUTOCOMPOSIÇÃO ADMINISTRATIVA.....	16
3.1	SINOPSE DA AUTOCOMPOSIÇÃO.....	16
3.2	O HISTÓRICO DO FOMENTO À AUTOCOMPOSIÇÃO.....	17
3.3	A AUTOCOMPOSIÇÃO APLICADA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	20
4	A CÂMARA DE MEDIAÇÃO E DE CONCILIAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....	22
4.1	O ESTADO DA ARTE E O PARADIGMA DA PAZ.....	22
4.2	A FUNDAÇÃO DA CCAF E A PERSPICÁCIA DA UNIÃO.....	23
4.3	A PERFORMANCE AUTOCOMPOSITIVA E SUAS VANTAGENS.....	25
4.3.1	O combate ao “estado litigante”.....	25
4.3.2	O acréscimo de credibilidade.....	28
4.3.3	A célebre economia de recursos.....	29
4.3.4	A celeridade dinâmica.....	31
4.3.5	A mitigação da crise judiciária.....	32
4.4	CONCLUSÕES A RESPEITO DA CCAF.....	33
5	ESTUDOS DE CASOS E ESPECIFICAÇÕES GERAIS.....	36
5.1	UNIÃO VERSUS MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: O CAMPO DE MARTE.....	36
5.2	O CONFLITO SEXAGENÁRIO E OS TERMOS DE SEU FIM.....	40
5.3	AS VANTAGENS EM EVIDÊNCIA: A CONFIRMAÇÃO DA TESE.....	42
5.4	UNIÃO VERSUS MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE: O HMIPV.....	44
5.5	O DESFECHO DA LIDE E A CONQUISTA DO CONSENSO.....	45
5.6	OS GANHOS RECÍPROCOS.....	46
6	O COTEJO DOS CONFRONTOS.....	48
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50

REFERÊNCIAS.....	52
-------------------------	-----------

1 INTRODUÇÃO

O conflito, como se sabe, existe, em potencial, em toda e qualquer relação jurídica, sendo certo que, se mal gerenciado, haverá de, fatalmente, infligir danos à estrutura da relação, ou seja, implicará lesão aos sujeitos, ao objeto ou ao vínculo em si. Nesse sentido, de acordo com Spengler e Wrasse (2017, p. 72), os conflitos são inevitáveis e atuam como propulsores de mudanças em meio às relações sociais. Segundo os autores, a gestão adequada dos conflitos beneficia a sociedade, ao passo que sua má administração pode gerar prejuízos.

Com isso, tendo em vista que a relação jurídica guarda consigo direitos e deveres de ambos os polos, ao ver sua estrutura abalada pelo conflito, os direitos e deveres nela contidos sofrerão idêntico abalo, que, por sua vez, enseja o desequilíbrio e, com ele, circunstâncias indesejadas a uma das partes ou a ambas. Ademais, a melhor concepção de “conflito” indica se tratar de um confronto de desejos em que se tenta ceder a resistência imposta, sendo composto por pelo menos duas forças que tentam subjugar uma a outra (Spengler; Wrasse, 2017, p. 72).

Muito embora grande parte dos conflitos decorra de um vínculo anteriormente estabelecido, há de se reconhecer que nem todo conflito deriva de uma prévia relação jurídica, vide, por exemplo, o que ocorre em situações eventuais, como em um acidente de trânsito havido entre desconhecidos. Todavia, havendo relação jurídica prévia, a complexidade do conflito torna-se diretamente proporcional à intensidade do vínculo que a sustenta, de modo que vínculos de maior duração ou de maiores nuances ensejarão distúrbios que, no aspecto qualitativo, refletirão, todos os seus pormenores. Diante de tal realidade, o adequado tratamento dos conflitos deve se ater à natureza e às particularidades de cada um deles, devendo-se selecionar o método resolutivo que melhor comportará as particularidades do caso concreto.

Acerca disso, tem-se que, se para o particular a escolha da melhor via resolutiva é aconselhável, para a Administração Pública é impositivo que o faça, e isto porque os conflitos que envolvem a Administração Pública são dotados de especial sensibilidade, na medida em que seu agir deve representar o interesse público. Dessa forma, havendo maior destaque aos conflitos de ordem pública, deve o gestor público buscar – com ainda mais fundamento – findá-los de modo menos traumático possível, visto que, ao se substituir ao particular, deve o Estado agir com responsabilidade ao administrar interesses comuns à toda coletividade.

Sendo certo que todo conflito traz consigo um potencial lesivo, o Estado deve estar ciente de que, ao ser lesado, os administrados serão, igualmente, lesados. Ao se cogitar, por exemplo, de perdas patrimoniais ocasionadas por conflitos, restará prejudicada a consecução de políticas públicas que dependem dos recursos dispendidos na solução ou, ainda, na sucumbência. Outrossim, ainda que inevitável a perda, deve o Estado, ao menos, mitigá-la, visto que a indisponibilidade do interesse público lhe compele a isto.

A adequação que se pretende obter ao subsumir a controvérsia à melhor forma de resolvê-la assume verdadeiro protagonismo no âmbito dos embates que envolvem entes governamentais, pois os princípios e valores que informam a Administração Pública, sobretudo a eficiência, impõem a gestão eficiente dos conflitos a fim de não comprometer os fins estatais e de não onerar demasiadamente o cidadão, visto que perdas e déficits poderão, eventualmente, ser compensados por meio da elevação de tributos, por exemplo, o que, por sua vez, é algo indesejado aos particulares.

Ademais, tem-se que a referida adequação reside, em grande medida, na flexibilidade inerente à autocomposição, sendo esta, contudo, oposta à rigidez havida na jurisdição, pois nela a solução é imposta por um terceiro, não havendo que se falar em flexibilização ou em ajustes promovidos pelas partes, motivo pelo qual deve a Administração Pública buscar, sempre que possível, métodos de solução de conflitos alheios ao Poder Judiciário, isto é, deve buscar meios nos quais prevaleça a consensualidade, sendo a autocomposição, aparentemente, a opção de maior viabilidade para tanto.

Feitas estas breves – porém necessárias – considerações, cabe expor que o presente estudo tem como finalidade abordar a aparente correlação havida entre o princípio da eficiência e o uso da autocomposição no âmbito da resolução de conflitos internos à Administração Pública. Dessa forma, com vistas à melhor análise da questão, procedeu-se a uma extensa revisão bibliográfica no intuito de analisar aspectos teóricos e preponderantemente dogmáticos associados ao tema, bem como buscou-se utilizar o método indutivo, por meio do estudo de casos, com o fito de averiguar as generalidades expressas por cenários práticos.

Por fim, no tocante à estruturação, o trabalho fora erigido de modo a, primeiramente, introduzir o debate acerca do interesse público e abordar a autocomposição aplicada aos entes públicos. Num segundo momento, serão examinados a câmara de autocomposição do governo federal e, finalmente, os estudos de casos.

2 OS CONFLITOS INTRA-ADMINISTRATIVOS E O INTERESSE PÚBLICO

Inicialmente, sabe-se que mesmo a Administração Pública está sujeita a conflitos, seja em relação a particulares, seja em seus segmentos internos (autarquias, órgãos e demais entes e instituições), visto que há entre eles relação jurídica e interdependência e que, portanto, há embate em potencial.

Dessa forma, é possível verificar a existência de demandas judiciais nas quais a Administração Pública figura em ambos os polos da relação processual, a exemplo do que ocorrera no âmbito da Ação Cautelar 819, que tramitou junto ao Supremo Tribunal Federal, na qual o Estado de Santa Catarina fora autor e a União fora ré. A propósito, ao se valer da referida ação, o Estado de Santa Catarina reivindicava a suspensão provisória da retenção de cotas do Fundo de Participação dos Estados – FPE e dos repasses ao estado em função do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP.

Após isso, importa mencionar que, ao figurar em um dos polos do litígio, a Administração Pública se vê compelida a buscar, por meio da melhor solução, salvaguardar os interesses dos quais é guardião. No entanto, tais desígnios assumem novas proporções em se tratando de conflitos de viés intra-administrativos, isto é, de lides nas quais pessoas jurídicas de direito público figuram em ambos os polos. Sob tais circunstâncias, diferentemente do que ocorre quando o interesse público confronta um interesse particular, duas ou mais vertentes do interesse público colidem entre si, o que eleva a sensibilidade.

Fato é que as instituições estatais devem ser uníssonas quanto à persecução do interesse público, uma vez que a própria função administrativa diz respeito ao dever do Estado de atender ao interesse público (Pinto, 2008). Todavia, em que pese ser este o desígnio do Estado, o cenário indica que os conflitos intra-administrativos existem e, portanto, não podem ser ignorados, sobretudo por duplicarem as chances de perdas aos administrados.

A fim de examinar as prováveis causas dos conflitos intra-administrativos, nota-se de antemão que a persecução de vertentes distintas do interesse público faz com que os entes administrativos, ocasionalmente, sustentem posições opostas, o que dá ensejo a rivalidades episódicas entre eles, uma vez que a regra geral impõe a conciliação entre os distintos fins da Administração Pública.

A despeito da possibilidade de diferentes vertentes do interesse público colidirem, cita-se, a título de exemplo, a colisão havida entre o interesse público educacional e o sanitário quando do fechamento das escolas à época da pandemia de Covid-19, casos nos

quais autoridades de saúde indicaram aos gestores de estabelecimentos de ensino público a necessidade de suspender as atividades presenciais. Outro exemplo a ser citado é a constante aplicação de multas ambientais ao INCRA por parte do IBAMA, visto que, por vezes, a autarquia fundiária estabelece assentamentos rurais em regiões de proteção ambiental, o que denota, em tais casos, a conflituosidade havida entre o interesse público ambiental e o social.

Diante disso, em sendo o interesse público indisponível, vê-se que a colisão entre suas distintas vertentes requer tratamento adequado, o qual deverá garantir, no maior grau possível, a efetivação de ambas, isto é, pretende-se, preferencialmente, que não haja o total sacrifício de nenhuma delas. Portanto, é ideal que a abordagem de tais conflitos seja pensada de modo estratégico a fim de atender às suas especificidades, pois o resultado do conflito depende dos meios e da forma empregados para tratá-lo, podendo ser destrutivo ou construtivo dependendo daquilo que se cria a partir dele (Spengler; Wrasse, 2017, p. 72).

Adiante, ao se debruçar sobre a conceito de interesse público, vê-se que muitas são as possibilidades de definição, bem como diversos são os esforços conceituais nesse sentido, eis que inúmeros autores detêm produções próprias nas quais cada um confere diferente sentido à expressão a depender de sua compreensão e de suas convicções. Ressalte-se que o interesse público é um conceito jurídico indeterminado (Borges, 1996), daí o porquê de existirem múltiplas visões a respeito de seu alcance e sentido.

No intuito de eleger a noção de maior abrangência possível, tendo em vista a busca pela maior precisão, vislumbra-se o entendimento de Salomão Ismail Filho como o de maior amplitude. Vide sua interpretação:

O interesse público, nos Estados Democráticos de Direito, há de se revelar por meio da **observância, pelos poderes públicos, dos [...] princípios consagrados na Constituição [...]**

Por conseguinte, **de interesse público serão todas as ações administrativas direcionadas a dar concretude [...] aos princípios consagrados na Constituição [...]** (Ismail Filho, 2016, grifo nosso)

De acordo com a perspectiva acima, a Administração Pública estará empenhada na persecução do interesse público quando, efetivamente, materializar princípios e valores constitucionais, os quais se prestam, indistintamente, a exaltar a máxima da dignidade humana. Dito isso, cumpre trazer à baila que o imperativo da eficiência (artigo 37, caput) detém status de princípio constitucional desde a promulgação da Emenda Constitucional nº

19, o que faz com que a observância de tal preceito seja de interesse público, conforme o entendimento exposto.

O princípio da eficiência é relevante ao presente exame na medida em que possui aplicabilidade à resolução de conflitos internos à Administração Pública. Ademais, ao se referirem à eficiência de que cogita a Constituição Federal, Timm; Toniolo (2007) consideram que:

Na eficiência, [...] há clara preocupação com os **mecanismos que foram usados** para a obtenção do êxito na atividade do Estado. Assim, procura-se buscar os meios mais econômicos e viáveis, para maximizar os resultados e minimizar os custos. Em suma: é **atingir o objetivo com o menor custo e o melhor resultado possíveis**. (Timm; Toniolo, 2007, p. 44, grifo nosso).

Em vista disso, é seguro assumir que, se a Administração Pública dirimir seus conflitos internos por meio de métodos que impliquem melhores resultados, estará observando o mandamento constitucional da eficiência e, conseqüentemente, restará atendido o interesse público. Acerca disso, Härger (1999, p. 151-161) manifesta-se acertadamente ao considerar que, dispondo o gestor público de discricionariedade, será sua obrigação constitucional atender ao interesse público por meio da melhor solução possível.

Sendo assim, ao se pensar em métodos de resolução de conflitos que atendam ao princípio da eficiência, a autocomposição emerge como opção viável e sustentável para tanto, dado que tal procedimento busca dar adequado tratamento ao conflito a ele submetido. Além disso, não se pode ignorar que a Constituição Federal, em seu preâmbulo, aduz comprometer-se, na ordem interna e internacional, com a “solução pacífica das controvérsias” (Brasil, 1988), o que, novamente, indica que, ao fazer uso de métodos menos traumáticos de solução de litígios, a Administração Pública observa um dos valores fundantes da nova ordem constitucional.

Desse modo, o emprego da autocomposição tende à eficiência, uma vez que, em análise comparativa à jurisdição, a consensualidade implica inúmeras vantagens de ordem prática à Administração Pública, tais como maior celeridade, economia de recursos e, ainda, maior credibilidade frente aos cidadãos, além de combater o “Estado litigante”, conforme se verá em momento oportuno.

3 A AUTOCOMPOSIÇÃO ADMINISTRATIVA

A presente seção dedica-se ao exame da aplicabilidade da autocomposição ao setor público.

3.1 SINOPSE DA AUTOCOMPOSIÇÃO

De início, tenha-se em mente, desde já, que a noção de “autocomposição” é consectária do gênero “composição”, o qual remete às diversas formas, arranjos e abordagens das quais eventuais litigantes podem se valer no intuito de pôr termo aos conflitos. Ademais, do gênero “composição”, decorre, ainda, a heterocomposição, por meio da qual um terceiro imparcial revestido de autoridade impõe a decisão a ser acatada pelas partes (Eidt, 2023, p. 66).

Em seguida, adentrando-se propriamente à temática ora proposta, tem-se que a autocomposição qualifica-se como método pacífico de solução de controvérsias, por meio do qual, as partes, autonomamente, põem fim ao conflito (Spengler; Wrasse, 2019, p. 188). A partir disso, depreende-se que, alheio ao que ocorre no âmbito da jurisdição, a autocomposição presta-se a solucionar conflitos de modo amistoso, isto é, desprovido de toda sorte de constrangimentos ou imposições, valendo-se ressaltar que, em tais procedimentos, os protagonistas incontroversos são as partes, as quais não se verão fatalmente submetidas à decisão impositiva de um terceiro.

No contexto dos métodos autocompositivos, insta salientar, desde logo, que o fator determinante ao deslinde do feito é o consenso, contrariamente ao que se dá na jurisdição, na qual o marco que sinaliza o término do procedimento não é outro senão o pronunciamento judicial que esgota o conhecimento da ação, o qual não necessariamente coincide com a satisfação das partes, ou seja, não raras vezes os litigantes veem frustrados seus anseios, já que, no processo judicial, cabe às partes, meramente, apresentarem suas razões e provas, visto que o magistrado se substituirá a elas ao proferir seu veredicto final.

Note-se que, quando da consensualidade – leia-se autocomposição –, não há que se falar em substitutividade, pois a solução é formulada mediante o esforço conjunto dos próprios interessados, que, por sua vez, mantêm incólumes suas respectivas percepções quanto ao que julgam lhes ser devido. Sendo assim, ao final, os múltiplos interesses serão harmonizados, afastando-se, portanto, a sucumbência, tida como estranha à consensualidade.

Adiante, urge esclarecer que, no tocante à distinção entre autocomposição e heterocomposição, o aspecto determinante reside não na participação ou na ausência de um terceiro alheio às partes, mas sim na autoridade da qual o terceiro dispõe, ou não, para decidir a disputa. A título de exemplificação, note que, muito embora haja a figura de um terceiro no procedimento de mediação – o mediador –, a este não é dada a função de decidir, o que faz com que se esteja diante de modalidade autocompositiva.

Por tudo quanto exposto, conclui-se que a conciliação, a mediação e a negociação integram o rol de métodos autocompositivos, ao passo que a heterocomposição compreende a jurisdição e a arbitragem (Eidt, 2023, p. 66).

3.2 O HISTÓRICO DO FOMENTO À AUTOCOMPOSIÇÃO

No Brasil, diversas expressões da mentalidade consensual se manifestaram ao longo dos anos, tendo, portanto, transitado em meio a distintos contextos históricos, os quais influenciam diretamente na produção legislativa. Ainda que não ostentasse a exata roupagem hodierna, a lógica de subsidiariedade do Poder Judiciário orientou a elaboração de legislações demasiadamente remotas, como, por exemplo, a Constituição Política do Império do Brasil, datada de 25 de março de 1824.

Isto posto, faz-se imperiosa a menção ao artigo 161 do texto normativo em comento, o qual resta inserido no “Título 6º - Do Poder Judicial”, em seu “Capítulo Único”, intitulado “Dos Juizes, e Tribunaes de Justiça”. O dispositivo prevê: “Art. 161. Sem se fazer constar, que se tem intentado o meio da reconciliação, **não se começará Processo algum**” (Brasil, 1824, grifo nosso).

Sendo assim, ao examinar o inteiro teor da referida disposição, infere-se que a respectiva opção legislativa destoa do tratamento jurídico atualmente conferido à consensualidade, visto que, em que pese ser ela amplamente fomentada, não tem o condão de afastar a jurisdição caso não seja intentada. Nos termos da pretérita Constituição, caso não houvesse prévia tentativa de consenso, restaria incabível o processo judicial, isto é, os interessados estariam impedidos de se valerem da jurisdição.

A partir da análise da norma, vê-se que, à época, a frustrada tentativa de “reconciliação” correspondia a um verdadeiro pressuposto processual, o qual se estendia a toda e qualquer pretensão judicial, tendo em vista que a literalidade do artigo 161 é no sentido de que, ausente intento reconciliatório pregresso, não se dará início a processo algum. Por outro lado, a ordem processual contemporânea observa o princípio da

inafastabilidade da jurisdição, segundo o qual a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (Brasil, 1988), nos exatos termos do artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

Sob tal viés, é defeso conceber a ausência de prévio intento reconciliatório como empecilho ao ajuizamento de ações junto ao Poder Judiciário, o que, outrora, não ocorria. Note-se que tal concepção fora reproduzida no Código de Processo Civil de 2015, uma vez que o princípio da inafastabilidade da jurisdição encontra-se previsto também no artigo 3º do referido Código. Vide:

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 (Brasil, 2015, grifo nosso).

Em suma, na atual conjuntura, não se cogita da exclusão do direito de ação, isto é, não há restrição quanto ao exercício de tal direito, do qual todo cidadão é titular, de modo que os interessados podem livremente se dirigir ao Poder Judiciário, salvo exceções pontuais desconexas da presente abordagem.

Além disso, conforme fora dito anteriormente, não obstante a jurisdição seja inafastável, por expressa previsão do artigo 3º, caput, do Código de Processo Civil, o mesmo dispositivo prevê, por meio de seus parágrafos, estímulos à resolução consensual dos conflitos. Logo, tem-se que, embora o ordenamento jurídico promova a autocomposição, esta não é tida como compulsória, nem tampouco condiciona o exercício do direito de ação.

Após isso, convém rememorar que, de igual modo, o Decreto nº 737 de 25 de novembro de 1850 já dispunha acerca da consensualidade, optando, inclusive, por tratá-la de modo similar à Constituição de 1824, vigente à época de sua edição. Referido decreto teve por objeto a disciplina do processo comercial, tendo feito constar em seu artigo 23 o que se segue:

Art. 23 **Nenhuma causa commercial será proposta em Juízo contencioso, sem que previamente se tenha tentado o meio da conciliação**, ou por acto judicial, ou por comparecimento voluntario das partes. Exceptuão-se: (Brasil, 1850, grifo nosso)

[...]

Visto isso, é notório que mesmo na metade do século XIX, o legislador ocupou-se da inserção da autocomposição no âmbito das produções normativas, o que, novamente, denota o pujante histórico do consensualismo no Brasil. Conforme prenunciado acima, tal como a Constituição de 1824, o Decreto nº 737 conferiu à prévia tentativa conciliatória o status de pressuposto processual, sem o qual não se desenvolve regularmente o processo, em patente oposição à formulação hodierna.

Posteriormente, diversas legislações trouxeram consigo alusões à consensualidade, tais como o Código de Processo Civil de 1973 (artigo 447 e seguintes), a Lei n. 9.307/96 (artigos 21, § 4º, e 28), o Código Civil de 2002 (artigo 840), dentre outras. Com isso, é nítida a existência de uma tradição concernente ao uso de soluções extrajudiciais no país, pois viu-se que inúmeras legislações – de distintas épocas – suscitaram, sucessivamente, métodos autocompositivos.

A par disso, é crível considerar a edição da Resolução Nº 125 de 29 de novembro de 2010 – do CNJ – como relevante marco do tratamento adequado de conflitos, o qual restou derradeiramente assimilado pela ordem jurídica brasileira, dado ter se tornado política pública judiciária desde então. Com efeito, forçoso se faz reconhecer a evidente relevância assumida pelo tema a partir daí.

Aliás, a citada resolução está em conformidade com um dos aspectos fundantes do presente exame, visto que em sua base teleológica também associa o tratamento adequado de conflitos à observância de princípios constitucionais, sobretudo a eficiência, expressa no artigo 37, caput, da Constituição Federal.

Desse modo, demonstra-se que mesmo o Poder Judiciário revela estar alinhado, internamente, à compreensão segundo a qual o adequado gerenciamento de conflitos exalta os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, especialmente a eficiência, haja vista relacionar-se diretamente com a maximização da atividade estatal mediante a preservação de recursos operada pela via consensual.

Após isso, já em 2015, o novo Código de Processo Civil ratificou a primazia destinada à consensualidade, bem como incentivou a adoção de procedimentos não-adversariais no âmbito do Poder Judiciário ao determinar peremptoriamente – em seu artigo 165 – que:

Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e

mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição (Brasil, 2015).

Diante disso, é nítido o intento legislativo no sentido de promover a difusão da autocomposição, o que, por sua vez, converge para o atual paradigma de valorização do consenso, em detrimento da litigância.

3.3 A AUTOCOMPOSIÇÃO APLICADA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Outra questão a ser abordada é quanto à aplicabilidade da autocomposição à Administração Pública, sendo tal análise oportuna devido às divergências, outrora, havidas a respeito disso. Por essa razão, cabe esclarecer – de imediato – que, frequentemente, procuradores públicos evocavam os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público a fim de rechaçarem quaisquer intentos autocompositivos.

Atualmente, entretanto, tal entendimento fora superado, pois, se numa concepção rigorosa, a supremacia e a indisponibilidade do interesse público constituíam óbices à entabulação de acordos pela Administração Pública, tal visão não mais corresponde à atual realidade da atividade administrativa (Daniel, 2021, p. 330).

Isto se deve, em grande medida, a produções normativas posteriores que tornaram a matéria incontroversa e pacificaram a questão. Assim, tem-se por amplamente aceito que a autocomposição comporta os conflitos administrativos, sendo este o exato teor do Enunciado nº 60 da I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovida pelo Conselho da Justiça Federal. Vide:

As vias adequadas de solução de conflitos previstas em lei, como a conciliação, a arbitragem e a mediação, são plenamente aplicáveis à Administração Pública e não se incompatibilizam com a indisponibilidade do interesse público, diante do Novo Código de Processo Civil e das autorizações legislativas pertinentes aos entes públicos (Brasil, 2016).

Paralelamente a isso, frise-se que o Código de Processo Civil decidiu ir além e, em seu artigo 174, optou por até mesmo compelir a Administração Pública a institucionalizar o uso da autocomposição, na medida em que determina a criação de repartições próprias com vistas a este fim. Portanto, a promulgação do Código fez com que não restassem dúvidas acerca da licitude da autocomposição pública. Confira-se:

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: (grifo nosso)

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

[...] (Brasil, 2015, grifo nosso)

À luz do dispositivo, verifica-se que, no caput, fora utilizada a linguagem imperativa ao se dirigir aos entes federativos, pois menciona que tais entes “criarão” as respectivas câmaras de mediação e conciliação, o que deve ser interpretado como imposição, eis que, do contrário, teria o dispositivo empregado a locução “poderão criar”, a qual indicaria faculdade, em oposição à clara exigência feita.

Além do mais, a despeito do inciso I, conclui-se serem cabíveis as soluções consensuais não só no âmbito dos conflitos administrativos, puramente, como também no contexto dos conflitos intra-administrativos, em particular. Em face disso, vê-se que a legislação contempla o principal objeto do presente estudo, o qual se debruça, precisamente, sobre litígios nos quais ambos interessados sejam pessoas jurídicas de direito público.

A propósito, é relevante notar que a Lei n. 13.140/2015 – Lei da Mediação – filia-se, em parte, ao ideal inaugurado pelo Código de Processo Civil ao reproduzir a previsão de câmaras voltadas à realização de procedimentos autocompositivos junto à Administração Pública. Todavia, o diploma normativo afasta-se do viés impositivo do Código, pois diverge quanto à obrigação de fazê-lo, isto é, opta por tornar a instituição de tais câmaras uma faculdade, e não um dever. Veja-se:

Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **poderão criar** câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;

[...] (Brasil, 2015, grifo nosso)

A diferença de redação é sutil, contudo, é significativa, pois tem o condão de alterar a semântica adotada anteriormente. Ainda assim, não representa maiores interferências na atividade autocompositiva já desenvolvida junto à União, a qual fora pioneira ao constituir a Câmara de Conciliação e de Mediação da Administração Pública Federal – CCAF, o que se deu precocemente, antes mesmo da promulgação das legislações supracitadas, conforme se verá a seguir.

4 A CÂMARA DE MEDIAÇÃO E DE CONCILIAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

O capítulo a seguir destina-se à análise das implicações da autocomposição pública, de modo a abordar o desempenho da CCAF nesse sentido.

4.1 O ESTADO DA ARTE E O PARADIGMA DA PAZ

A nova ordem constitucional brasileira, adepta ao neoconstitucionalismo, expandiu significativamente o alcance das normas da Constituição e fez com que seus ditames se irradiassem por todos os domínios da jurisdição, atendo-se, portanto, ao crescente movimento de constitucionalização do Direito (Barroso, 2005, p. 42).

Referida tendência fomentou o fenômeno da judicialização, uma vez que praticamente toda e qualquer matéria se tornou cognoscível pelo Poder Judiciário, de modo a ser instaurada uma inegável cultura da litigância judicial no país, motivo pelo qual o sistema de justiça tornou-se altamente moroso diante da enorme quantia de processos em trâmite. Nesse sentido, é possível reconhecer que, sobre o Brasil, paira uma “cultura da judicialização”, a qual induz à prática de submeter ao conhecimento do Judiciário pequenas desavenças, brigas entre vizinhos, desentendimentos no ambiente de trabalho e discussões em redes sociais, por exemplo (Castelliano; Guimarães; Gomes, 2024, p. 4).

Ademais, a judicialização e a cultura da litigância não permaneceram restritas ao âmbito particular, visto que o poder público e seus gestores, igualmente, valem-se do Poder Judiciário no intuito de solucionar suas próprias controvérsias, e, para tanto, empregam massivamente a máquina pública em incontáveis e intermináveis litígios. A despeito disso, faz-se necessário contextualizar que os entes públicos não são apenas litigantes recorrentes, como também figuram entre os maiores litigantes do sistema de justiça, o que denota a preferência pela cultura do litígio em meio ao Poder Público (Goulart; Azevedo; Cademartori, 2023, p. 115).

Todavia, após anos imersos em tal lógica, surgem questionamentos a respeito da prestabilidade desse sistema ao interesse público, isto é, indaga-se se o atual método de resolução de conflitos utilizado pela Administração Pública – a jurisdição – corresponde ao meio mais eficiente e eficaz aos fins pretendidos por ela. Aliás, tem-se por ainda mais

pertinente o presente questionamento ao se tratar de conflitos internos à Administração Pública, a exemplo do que ocorre na disputa havida entre duas autarquias, eis que, em tais casos, o que se tem são dois litigantes munidos de um mesmo interesse, qual seja ele: o interesse público.

Dessa forma, em não sendo antagônicos os interesses, a solução torna-se simplificada. Sendo assim, em tais casos, a resolução do conflito depende meramente da conciliação entre os interesses em pauta, o que, por sua vez, não exige a intervenção do Poder Judiciário, tendo em vista que os próprios agentes são capazes de estabelecer um diálogo institucional com vistas a abordarem a matéria controvertida sob um olhar voltado para o interesse público, que é comum a ambos.

Além disso, nota-se que, ao proceder dessa forma, a Administração Pública, a um só tempo, mitigaria a sobrecarga do Poder Judiciário ao deslocar seus conflitos para a autocomposição, bem como pouparia inúmeros recursos (humanos e financeiros), além de obter a solução em tempo significativamente inferior ao prazo médio da Justiça. Com isso, vê-se que a soma de tais fatores converge para uma administração mais eficiente - conforme prevê a Constituição - e de maior credibilidade frente aos cidadãos.

Em verdade, busca-se, atualmente, uma cultura de pacificação dos conflitos, independentemente de sua natureza. Tanto é assim que, em suas relações internacionais, o Brasil é regido pelo pacifismo (artigo 4º, VII, CF) e pela eterna persecução da paz, intuito este assimilado pela maioria das nações, as quais prezam por uma política apaziguadora.

Todavia, a busca pela pacificação de todo e qualquer conflito não deve apenas reger o Brasil no tocante às relações exteriores, devendo-se estender o "valor paz", de igual modo, aos conflitos internos, visto que estes são de maior imediaticidade e urgência, uma vez que o Estado brasileiro é responsável por assegurar os interesses de seus cidadãos, os quais se veem em meio ao fogo cruzado quando os órgãos garantidores de seus direitos litigam incansavelmente entre si, valendo-se, naturalmente, de recursos públicos para tanto. Deve-se, portanto, proceder-se a um novo avanço social, o qual consistirá na opção por métodos consensuais de resolução de conflitos internos ao setor público.

4.2 A FUNDAÇÃO DA CCAF E A PERSPICÁCIA DA UNIÃO

Atendo-se ao cenário exposto, a União, munida de uma iniciativa visionária, fundou a Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal – CCAF em 27 de setembro de 2007, a qual fora instituída por meio do Ato Regimental AGU nº 05, de

mesma data. Sabe-se, inclusive, que a criação da CCAF, originalmente, teve como desígnio primário dar continuidade às atividades autocompositivas que já vinham, com sucesso, sendo desenvolvidas junto à Advocacia-Geral da União – AGU por meio das Câmaras de Conciliação *ad hoc*.

Além do mais, cumpre esclarecer que a CCAF, institucionalmente, é unidade pertencente à Consultoria-Geral da União, que, por sua vez, é órgão de direção superior integrante da estrutura interna da Advocacia-Geral da União – AGU. Em seguida, convém trazer à tona que, em sua gênese, a CCAF não detinha em seu escopo a atuação perante entes governamentais alheios ao domínio da União, restringindo-se a este, apenas.

Assim sendo, de acordo com a 3ª edição da Cartilha da CCAF, publicada em 2012 e disponível no sítio eletrônico da AGU, a Câmara, inicialmente, dispunha de competência tão somente para promover o deslinde de controvérsias havidas entre órgãos e entidades federais, excluindo-se as demais (Brasil, 2012, p. 9).

Posteriormente, reproduzindo a crescente tendência de desjudicialização dos litígios, procedeu-se à primeira grande expansão da zona de atuação da CCAF. Desse modo, a partir de 2008, a Portaria AGU nº 1.099 estendeu a possibilidade de solução administrativa – somente pela via da conciliação – no sentido de comportar controvérsias de natureza jurídica havidas entre a Administração Pública Federal e a Administração Pública dos Estados ou do Distrito Federal (Brasil, 2012, p. 9).

No ano seguinte, atendo-se à flagrante relevância assumida por diversos municípios no cenário dos conflitos inter-federativos, a autoridade administrativa da AGU procedeu a uma nova dilatação quanto às atribuições da CCAF, a qual, desde então, tornou-se apta a realizar autocomposições nas quais figurem municípios que sejam capitais de estado ou que possuam mais de duzentos mil habitantes (Brasil, 2012, p. 9).

Por fim, seguidamente, sobreveio o terceiro movimento de expansão da competência da CCAF, sendo este o mais preeminente e audacioso, haja vista que, a partir dele, a Câmara consolidou, efetivamente, sua ampla atuação em meio aos conflitos intra-administrativos. Nessa conjuntura, optou-se por contemplar municípios cuja população seja inferior a duzentos mil habitantes, dispensando-se, portanto, o limitador adotado até então.

Por outro lado, cabe suscitar que o órgão voltou-se, inclusive, para a assimilação de conflitos já previamente judicializados, o que evidencia um esforço no sentido de pacificar litígios, ainda que tardiamente. Logo, infere-se que o novo paradigma da CCAF visa a exaurir todas as possibilidades de conflitos internos à administração pública, pois não mais subsistem restrições quanto à legitimidade dos entes públicos ou quanto ao momento em

que se pode submeter a lide ao procedimento da Câmara (Brasil, 2012, p. 10).

Em termos práticos, é seguro admitir que a CCAF atua em duas vertentes distintas, as quais, conjuntamente, perfazem a proposta da instituição. À luz do exposto, tem-se que a primeira vertente diz respeito à tentativa de se evitar que novos litígios sejam judicializados, ao passo que a segunda vertente relaciona-se com o intuito de encerrar litígios já judicializados (Brasil, 2012, p. 7).

À vista disso, faz-se necessário mencionar que, ao promover a autocomposição, a CCAF mitiga inúmeras problemáticas atreladas ao modelo tradicional de heterocomposição, tais como a morosidade do processo, os custos e o formalismo. Com efeito, referidas mazelas não se restringem ao domínio particular, pois afetam, de igual modo, a litigância pública interna, razão pela qual a adoção de mecanismos de consenso no âmbito da Administração Pública representa uma solução eficaz e que se presta a otimizar a resolução dos conflitos dessa natureza. Corroborando tal aceção, Eugenio e Cachapuz (2018, p. 69) consideram ser de extrema relevância pautar a possibilidade de autocomposição junto aos conflitos em que seja parte pessoa jurídica de direito público, visto que a morosidade, os custos e o formalismo do modelo tradicional de heterocomposição judicial constituem embaraços que também são comuns aos entes públicos.

Em um segundo momento, atendo-se ao teor do presente exame, pode-se considerar que o surgimento da CCAF, ocorrido apenas nove anos após a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, materializa o ideal sustentado pelo princípio da eficiência. Isto se dá em virtude do fato de que os resultados obtidos por meio da abordagem autocompositiva, em certa medida, suprimem os efeitos nocivos oriundos da reiterada opção pela jurisdição, conforme se verá a seguir.

4.3 A PERFORMANCE AUTOCOMPOSITIVA E SUAS VANTAGENS

Indubitavelmente, o emprego da autocomposição tende à eficiência, uma vez que, em análise comparativa à jurisdição, a consensualidade implica inúmeras vantagens de ordem prática à Administração Pública, tais como a celeridade, a economia de recursos, a mitigação da crise judiciária e o combate ao “Estado litigante”, além de suscitar maior credibilidade frente aos cidadãos.

Dito isso, é oportuno que se proceda à detida análise das distintas vantagens acima enumeradas, as quais expressam ostensivamente o potencial promissor inerente à

autocomposição, notadamente, no tocante à Administração Pública.

4.3.1 O combate ao “estado litigante”

Na esteira do exposto, urge elucidar que, ainda hoje, a supervalorização da heterocomposição judicial persiste no imaginário popular, de modo que a sociedade como um todo seja predisposta a se socorrer do Poder Judiciário ao se deparar com pretensões resistidas (Carnelutti, 1999, p. 108). Ademais, a propensão descrita ocorre, indistintamente, em meio aos particulares e à Administração Pública.

Quanto a isso, é incontroverso que a sociedade fomenta a cultura do litígio pois, no presente contexto, é comum deparar-se com pequenos conflitos entre vizinhos sendo levados ao conhecimento do Poder Judiciário para que o juiz declare o vencedor e o vencido. Desse modo, as partes ignoram a possibilidade de se realizar um acordo ou mesmo de aceitar outros meios consensuais de solução de conflitos, pois os consideram soluções inferiores (Spengler; Spengler Neto, 2016. p. 20)

Diante disso, constata-se que o senso comum, evidentemente, considera que a melhor decisão para o litígio é aquela proferida pelo juiz. Não bastasse isso, é comum que os litigantes se insurjam contra a decisão do juízo singular e recorram às instâncias superiores para que estas reanalisem o processo, o que acaba superlotando os órgãos do Poder Judiciário (Spengler; Spengler Neto, 2016. p. 20).

Não obstante seja essa a mentalidade sabidamente dominante, não se pode ignorar que a judicialização não mais tem se mostrado tão eficaz e adequada quanto idealmente se propôs, sobretudo em vista do inchaço do aparato judicial diante do aumento de demandas, da excessiva duração dos processos e da insatisfação das partes, visto que sofrem com o desgaste gerado por um embate que se prolonga no tempo. Aliás, é justamente a litigiosidade excessiva que tem inspirado reformas significativas nos modelos de prestação jurisdicional (Eugenio; Cachapuz, 2018, p. 70).

No tocante à Administração Pública, não há dúvidas quanto à sua inserção no modelo de “devoção” à composição forense, pois, conforme aludiu-se preteritamente, os entes governamentais atuam intensamente junto ao sistema de Justiça. Tanto é assim que, conforme o relatório “Justiça em Números”, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, precisamente o painel “Grandes Litigantes”, a Administração Pública figura como maior litigante, uma vez que o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS é indicado como a parte mais demandada no país, figurando no polo passivo em cerca de 4.307.292 processos,

ao passo que o Ministério da Fazenda é indicado como ente que concentra o maior número de ações propostas, figurando no polo ativo em cerca de 2.271.020 processos (Brasil, 2025). Logo:

A Administração Pública é litigante contumaz (*repeat player*) nestes dados, violando o princípio da eficiência na medida em que a morosidade e alto custo dos processos envolve recursos tanto do Judiciário quanto do Executivo. (Ximenes, 2022, p. 129, grifo nosso)

Conforme restou bem delineado acima, a contumácia da Administração Pública em litigar segundo o tradicional modelo de jurisdição faz com que esta se desvie do imperativo da eficiência a qual se vincula, ao passo que se aproxima do agravamento das problemáticas que já recaem arduamente sobre ela.

Atento a isso, ao se vislumbrar conflitos intra-administrativos, deve a Administração Pública submeter os contendores aos seus próprios meios internos de resolução de dissídios, recorrendo-se à jurisdição tão somente como *ultima ratio* (Marinoni, Arenhart, Mitidiero, 2017, p. 136). Dessa forma, frise-se que o estímulo ao consensualismo na Administração Pública não visa somente à celeridade e à economicidade administrativas, como também visa à redução do ânimo de litigância que permeia o Poder Público (Carvalho Filho, 2017, p. 214).

A respeito disso, nota-se que diversos autores são uníssonos ao sustentarem a necessidade de se proceder a uma inversão da lógica atualmente dominante, havendo que se afastar a cultura da hostilidade do agir público, sobretudo, ao se ter em mente que as implicações negativas do “Estado litigante” repercutem nos administrados, pois há nítido prejuízo à eficiência e, por conseguinte, ao interesse público.

Isto posto, exsurge a necessidade de que a Administração Pública se abstenha, tanto quanto for possível, do processo judicial. Para tanto, a já assentada CCAF emerge como alternativa de alta viabilidade a fim de comportar os conflitos que, por vezes, são levados ao conhecimento do Poder Judiciário, de forma que a este apenas caberia conhecer de questões privativas e complexas (Freitas, 2017, p. 31-34).

Em que pese isso, tais esforços demandam que haja uma postura ativa por parte dos procuradores públicos, eis que são eles os responsáveis pela salvaguarda das pretensões jurídicas das instituições de Estado. Nessa perspectiva, assim elucida Elisa Berton Eidt (2015, p. 70-71 *apud* Goulart; Azevedo; Cademartori, 2023, p. 115):

Essa proposta de utilização dos meios consensuais como um dos gêneros da consensualidade na Administração Pública, **exige uma postura da advocacia pública** conformada com os meios atuais de resolução de

conflitos envolvendo o Poder Público. Trata-se de uma atuação condizente com os artigos 131 e 132 da Constituição Federal de 1988, bem como com os princípios que regem a Administração Pública, **notadamente o da eficiência**. (grifo nosso)

Sendo esta a postura assumida pela advocacia estatal, não apenas os princípios da Administração Pública restarão atendidos, como também, conseqüentemente, vislumbrar-se-á a atenuação da grave crise que se abateu sobre o Poder Judiciário em função do acúmulo de infindáveis demandas. Dito isso, novamente profícua é a lição de Elisa Berton Eidt (2015, p. 70-71), segundo a qual, além de contribuir para o manejo adequado do Judiciário, a advocacia pública – ao preferir o consenso – redireciona seus esforços ao aperfeiçoamento das instituições democráticas e à concretização dos direitos fundamentais.

Em adição a isso, assevere-se que o Pacto Republicano nº 2, de 13 de abril de 2009, fora revestido de idênticas convicções, dado ter sido enfático ao prever que os Três Poderes da República assumem o compromisso de buscar, primariamente, o consenso, em detrimento de métodos adversariais:

Para a consecução dos objetivos estabelecidos neste Pacto, **assumem os seguintes compromissos**, sem prejuízo das respectivas competências constitucionais relativamente à iniciativa e à tramitação das proposições legislativas:

[...]

d) **fortalecer a mediação e a conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados à maior pacificação social e menor judicialização;**

e) ampliar a edição de súmulas administrativas e a **constituição de Câmaras de Conciliação**; (Brasil, 2009, grifo nosso)

Por tudo quanto exposto, é notório que a Administração Pública figura como litigante habitual junto ao Poder Judiciário, sendo certo tal postura se distancia do ideal de eficiência, ao qual deveria filiar-se. Assim sendo, o viés do “Estado litigante” deve ceder diante das iniciativas de autocomposição promovidas pela CCAF, pois a superação dos entraves ao paradigma da paz deve ser prioridade do Estado.

4.3.2 O acréscimo de credibilidade

Indiscutivelmente, a opinião pública tende a refletir os resultados obtidos pelo Estado, de modo que, ao permanecer aquém das expectativas, os entes governamentais,

fatalmente, farão jus à desaprovação e ao descrédito frente aos cidadãos. Em adição a isso, ressalte-se que, no Brasil, a descredibilidade dos entes públicos é endêmica e permanece em níveis alarmantes, de tal maneira que dados de 2017 indicaram que – à época – 62% dos brasileiros não acreditavam nas instituições do país (Herédia, 2017).

Nesse contexto:

[...] **as instituições democráticas são objeto de ampla e continuada desconfiança dos cidadãos brasileiros.** Pesquisas recentes mostram que, apesar do apoio ao regime democrático per se, cerca de 2/3 dos brasileiros não confiam – em diferentes graus – em parlamentos, partidos, executivos, tribunais de justiça e serviços públicos de saúde, educação e segurança [...] (Moisés, 1995 *apud* Moisés, 2005, p. 34, grifo nosso)

Ciente disso, é crível assumir que, em meio a um cenário repleto de conflitos internos, a Administração Pública acaba por gerar ainda mais desconfiança nos administrados, os quais se veem imersos em uma conjuntura hostil, na qual o interesse público é remetido ao segundo plano enquanto as instituições litigam entre si. Noutras palavras, o constante antagonismo havido entre distintas organizações públicas fomenta uma imagem de instabilidade oriunda do aparente desencontro de desígnios.

Por outro lado, o uso da autocomposição e a conseqüente pacificação dos conflitos intra-administrativos induzem maior credibilidade nos cidadãos em relação à Administração Pública, a qual passa a dispor de maior prestígio ao ser tida como apaziguadora e mantenedora da cooperação institucional, em detrimento da cultura do litígio.

Logo, tem-se que a resolução não-litigiosa de conflitos, além de tudo, ostenta uma aparência de normalidade e de funcionamento regular das instituições, o que, por sua vez, denota uma gestão comprometida com o diálogo institucional e que projeta o interesse público acima de quaisquer divergências internas.

Por fim, há de se ter em mente que, diante do declínio de sua credibilidade, a Administração Pública enfrenta dificuldades ao intentar a efetivação do interesse coletivo, pois, não raras vezes, depara-se com resistência popular ao instituir políticas públicas. Desse modo, a problemática reside no fato de que, por ser a interação Estado- cidadão uma relação duradoura, a confiança mútua é imprescindível.

4.3.3 A célebre economia de recursos

Considerando-se o cotejo entre jurisdição e autocomposição, é de se notar que, em uma dimensão econômica, a opção autocompositiva exerce, ainda, a função de moderação

junto ao erário público, dado que tem o condão de gerar economia de recursos, os quais melhor são aplicados ao serem redirecionados à consecução de políticas públicas e ao aprimoramento da prestação estatal.

Sob tal perspectiva, é seguro afirmar que o tratamento adequado de conflitos assume uma função preventiva de dispêndios, isto é, o consenso implica redução de custos, posto que “[...] a negociação, a conciliação e a mediação são ferramentas cooperativas que, bem manejadas, evitam enormes danos, materiais e imateriais, oriundos de disputas mal resolvidas” (Freitas, 2017, p. 34-35).

Em suma, soluções consensuais propiciam a “alocação eficiente dos recursos” (Goulart; Azevedo; Cademartori, 2023, p. 118), já que, ao pouparem receita, viabilizam seu redirecionamento a desígnios diretamente ligados ao interesse público. Em relação a isso, resta claro que “[...] dentro do Estado há uma receita pública limitada em oposição a necessidades sociais ilimitadas, isto é, é essencial que os gestores sejam extremamente criteriosos na escolha da alocação dos recursos públicos [...]” (Goulart; Azevedo; Cademartori, 2023, p. 119).

Por conseguinte:

[...] se os recursos são escassos e as necessidades potencialmente ilimitadas, **todo desperdício implica necessidades humanas não atendidas**, logo, toda definição de justiça deveria ter como condição necessária, ainda que não suficiente, a eliminação de desperdícios (i. e., **eficiência**). Não sabemos o que é justo, mas sabemos que a ineficiência é sempre injusta, por isso, não consigo vislumbrar qualquer conflito entre eficiência e justiça, muito pelo contrário, uma é condição de existência da outra. (Gico Jr., 2019, p. 27 *apud* Goulart; Azevedo; Cademartori, 2023, p. 119, grifo nosso)

Desta feita, sendo o uso da autocomposição um fato gerador de economia de recursos públicos, torna-se evidente seu engajamento para com o princípio da eficiência, sobretudo, em relação à sua dimensão econômica. Em face disso, cabe retomar a compreensão de que, ao se pensar a eficiência, importa saber quais foram os meios utilizados para se atingir o fim pretendido, visto que se considera eficiente o mecanismo que, a um só tempo, maximiza o resultado e minimiza o custo (Timm; Toniolo, 2007, p. 44).

Diante do exposto, seguramente, pode-se afirmar que a atuação da CCAF tem aptidão para minimizar os impactos financeiro-orçamentários oriundos da persistente opção pela disputa judicial no âmbito da Administração Pública, dado que o procedimento consensual evita despesas inerentes à continuidade da tramitação dos processos. Dito isso, a título de exemplificação, vale-se citar que, no ano de 2023, a Advocacia-Geral da União

proporcionou uma economia de 42 bilhões de reais aos cofres da União, tendo o feito por meio da celebração de mais de 8,5 mil acordos (Órgão [...], 2023).

No mesmo sentido:

Mais conhecida pela solução de conflitos entre entes públicos, a Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF), da Advocacia-Geral da União (AGU), finalizou 143 processos nos últimos cinco anos, **em um total negociado de R\$ 278,5 bilhões**. (Olivon, 2023, grifo nosso)

Patente, portanto, o potencial do órgão no tocante à economia de recursos, o que se comprova mediante os valores explicitados acima, os quais perfazem uma soma considerável mesmo em se tratando de verbas públicas. A seguir, compete reiterar o cerne da presente análise, segundo o qual deve a Administração Pública direcionar de forma inteligente e efetiva os recursos estatais, pois deles dependem o funcionamento dos serviços públicos e a promoção de políticas públicas, além da própria organização do Estado (Bezerra Júnior; Duarte, 2021, p. 1326)

Finalmente, conclui-se que eventuais expansões do modelo autocompositivo tendem a ampliar a média de recursos públicos poupados anualmente, tendo em vista que a difusão da abordagem consensual é propensa a gerar maior adesão de potenciais interessados, de modo a propiciar a celebração de novos e numerosos acordos.

4.3.4 A celeridade dinâmica

A duração razoável do processo é um direito fundamental assegurado em múltiplas fontes legislativas, eis que se encontra disposto, simultaneamente, no Código de Processo Civil e na Constituição Federal. Entretanto, na prática, o que se tem é uma grave crise de morosidade, a qual se relaciona à alta demanda pelo aparato judicial, ou seja, a morosidade está intimamente associada à cultura da litigância, motivo pelo qual Castelliano, Guimarães e Gomes (2024, p. 4) afirmam que a cultura da judicialização “é um dos fatores culturais que retardam a resolução de processos judiciais no Brasil”.

Referidas circunstâncias tornam a prestação jurisdicional ineficiente, sobretudo, devido ao desgaste gerado pelo prolongamento excessivo das ações judiciais, pois, como se sabe, a tramitação é demasiadamente morosa, especialmente, ao se considerar a complexa lógica recursal da qual dispõem os litigantes. Não bastasse isso, o Judiciário brasileiro é, ainda, sobrecarregado por atribuições alheias à função eminentemente jurisdicional, tais como a coleta de evidências e a localização de devedores e de bens. Dessa forma, a

sobrecarga de processos e de atribuições tornou a justiça brasileira lenta e dispendiosa (Castelliano; Guimarães; Gomes, 2024, p. 1).

Em face disso, vê-se que, além dos expedientes típicos da função jurisdicional, os magistrados e demais servidores do Poder Judiciário ocupam-se, ainda, de atribuições alheias à apreciação do mérito em si, o que faz com que as decisões sejam proferidas tardiamente, de modo a retardar o desfecho das ações. Com isso, a duração razoável do processo torna-se um ideal distante, em flagrante ofensa à garantia fundamental.

Já com relação ao desempenho da CCAF em meio à crise descrita, convém mencionar que:

Os 143 casos resolvidos são cerca da metade do total levado à Câmara. **A solução deles veio, em média, em um ano e sete meses (634 dias) – de forma mais rápida em relação ao Judiciário, que leva 3,4 anos** por meio do processo eletrônico, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Mas já houve caso definido, segundo o diretor da CCAF, em **sete dias** (Olivon, 2023, grifo nosso).

Visto isso, evidencia-se que, no tocante à celeridade, a disparidade havida entre jurisdição e autocomposição é notória. Além do mais, em sendo assim, resta claro que, em termos de duração, o diálogo amistoso constitui a opção de maior viabilidade, haja vista a inexistência de formalismos excessivos e de toda uma multiplicidade de atos processuais, tais como citações, intimações e dilações probatórias.

4.3.5 A mitigação da crise judiciária

O Poder Judiciário, sabidamente, encontra-se imerso em uma crise sem precedentes, a qual se deve, em grande medida, à sobrecarga de demandas. Aliás, a gravidade do quadro é tamanha a ponto de dados do CNJ indicarem que, no ano de 2023, “Foram 35 milhões de processos novos, o maior número da série histórica de quase 20 anos, com aumento de 9,4% em relação ao ano anterior [...] O ano de 2023 se encerrou com um acervo de 83,8 milhões de processos em tramitação” (Brasil, 2024).

Acerca disso, há de se ter em mente que, para além da litigância excessiva, ainda outros fatores convergem, igualmente, para o drástico cenário em comento, sendo eles, em geral, o número excessivo de processos, o interminável manejo de recursos, o esgotamento das instâncias superiores, os baixos índices de autocomposição e a litigância habitual e desenfreada (Wolkart, 2018, p. 211).

Note-se que a baixa adesão à autocomposição é elencada como um dos fatores que concorrem para a manutenção da crise. Quanto a isso, não se deve desconsiderar que a

difusão da mentalidade consensual tem o condão de deslocar demandas outrora remetidas à Justiça para as câmaras de autocomposição, o que, em dada proporção, pode vir a atenuar a sobrecarga forense caso os entes públicos assim procedam.

Portanto, tem-se por certo que as soluções consensuais, além de tudo, são capazes de abrandar a crise do Poder Judiciário. Nestes termos, “necessária é a adequação do uso dos meios alternativos de resolução dos conflitos pelos entes públicos, não apenas em prol da economicidade do erário público, **mas em benefício de todo sistema judicial**” (Goulart; Azevedo; Cademartori, 2023, p. 121, grifo nosso).

Paralelamente a isso, ao solucionar internamente seus litígios, a Administração Pública rompe o paradigma da judicialização e se torna agente ativo das soluções que vindica, de modo a atrair para si maior autonomia. À vista disso, constata-se que a Administração Pública retoma o poder decisório sobre seus próprios conflitos e, simultaneamente, presta auxílio ao Poder Judiciário no enfrentamento de sua crise, de modo a contribuir para a eficiência deste poder (Goulart; Azevedo; Cademartori, 2023, p. 124).

Em sede de conclusão, impende ressaltar que o Poder Judiciário, por si mesmo, reconhece o valor da autocomposição como instrumento apto a abrandar sua sobrecarga, já que, ao divulgar seu painel “Metas Nacionais do Poder Judiciário (2025)”, o CNJ elegeu o estímulo à conciliação como uma de suas metas anuais a serem atingidas (Brasil, 2024).

4.4 CONCLUSÕES A RESPEITO DA CCAF

Diante das fartas vantagens enumeradas, vê-se que a autocomposição – promovida pela CCAF – representa um efetivo mecanismo de fomento à eficiência que se pretende materializar no setor público. Do mesmo modo, conclui-se que, “no que tange ao debate sobre princípios administrativos, a solução consensual não os contraria” (Eugenio; Cachapuz, 2018, p. 79), visto que, “no âmbito do Direito Administrativo, jamais se cogita de negociar o interesse público, mas de negociar os modos de atingi-lo com maior eficiência” (Moreira Neto, 2003, p. 154).

Além do mais, em sendo a eficiência um princípio constitucional, inequivocamente sua observância coincide com o interesse público. Dito isso, por meio de simples silogismo, depreende-se que, por ser a autocomposição fator de fomento à eficiência, “Colocar em prática a consensualidade nos conflitos com a Administração Pública é parte da tutela do interesse público” (Eugenio; Cachapuz, 2018, p. 85).

Feitas estas considerações, é oportuno mencionar que, em virtude de todo esse ganho em potencial, e da preferência por soluções não-traumáticas, o artigo 39 da Lei 13.140/2015, prevê, inclusive, que:

A propositura de ação judicial em que figurem concomitantemente nos polos ativo e passivo órgãos ou entidades de direito público que integrem a administração pública federal deverá ser previamente autorizada pelo Advogado-Geral da União (Brasil, 2015).

Nos dizeres de Roberta Maria Rangel (2017, p. 273), trata-se de uma norma “preventiva de litígios”, a qual, seguramente, exprime a tentativa de se exercer maior controle interno, particularmente, em conflitos intra-administrativos federais, os quais, como visto, sequer poderão ser judicializados sem a anuência do Advogado-Geral da União.

Isto posto, é presumível que o Advogado-Geral da União, diante da coincidência de valores (interesse público), exerça forte resistência e oposição ao ajuizamento de ações, uma vez que a unidade de interesses propicia soluções por meio do diálogo, o qual buscará o mero ajuste no tocante aos referidos interesses, visto que não são excludentes. Em seguida, cabe expor que o exemplo da CCAF, aparentemente, inspirou diversas iniciativas semelhantes, pois inúmeros entes governamentais, posteriormente, instituíram suas próprias câmaras de autocomposição, cujo funcionamento se dá, notadamente, em âmbito local ou regional.

Diante disso, a título de exemplificação, convém citar que o Estado de Pernambuco já conta com um órgão de autocomposição próprio desde janeiro de 2020. Trata-se da Câmara de Negociação, Conciliação e Mediação da Administração Pública Estadual (CNCM), vinculada à Procuradoria-Geral do Estado, a qual fora instituída pela Lei Complementar nº 417/2019 e regulamentada pelo Decreto nº 48.505/2020 (Eidt, 2023, p. 154).

Por sua vez, sob a mesma lógica, a Procuradoria-Geral do Estado do Alagoas instituiu a sua Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos no ano de 2018, por meio da Lei Complementar nº 47/2018, que foi regulamentada pelo Decreto nº 64.050/2019 (Eidt, 2023, p. 165).

Adiante, a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos do Espírito Santo – CPRACES foi instituída pela Lei Complementar nº 1.011, de 06 de abril de 2022 (EIDT, 2023, p. 165). De igual modo, filiando-se ao mesmo ideal, o estado de Minas Gerais instituiu a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos –

CPRAC no ano de 2019, por meio da Lei Complementar nº 151/2019 (Eidt, 2023, p. 159).

Por fim, ressalte-se que, em que pese ainda outros estados possuam iniciativas semelhantes, foge ao escopo do presente exame exauri-las, sendo, no entanto, válido referenciá-las a fim de demonstrar que, visivelmente, disseminou-se a busca pela institucionalização do consenso. Além dos estados já referenciados, tem-se que Goiás, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Tocantins e Santa Catarina constituem ainda outros estados cujas estruturas comportam câmaras próprias (Eidt, 2023, p. 154).

5 ESTUDOS DE CASOS E ESPECIFICAÇÕES GERAIS

Conforme prenunciado, o presente estudo abrange a análise de situações fáticas consentâneas à temática proposta. Desse modo, por meio do exame de fatos, busca-se investigar a realidade jurídica a fim de identificar fundamentos que convergem para os termos ora sustentados, confirmando-os.

Nos casos trazidos à tona, a União rivaliza com distintas municipalidades, de diferentes regiões do Brasil, sendo válido citar que a justificativa para tais escolhas reside, primeiramente, na escassez teórica a respeito do tema, em comparação a outros eixos temáticos do Direito Administrativo. Em segundo lugar, a escolha se deve ao fato de que o interesse público nacional – inerente ao ente federal – é dotado de maior amplitude, se comparado ao interesse público local, inerente ao ente municipal.

Posto isso, é de amplo conhecimento que o Direito Administrativo privilegia o interesse coletivo em detrimento do interesse individual. Dessa forma, pretende-se averiguar o desempenho e a capacidade da autocomposição no sentido de compatibilizar interesses que ostentam dimensões desiguais. Noutras palavras, em se tratando de duas coletividades, seria de se esperar que o interesse da maior delas prevalecesse inquestionavelmente, porém, os eventos demonstram que a autocomposição tem o condão de superar tais restrições, pois é capaz de atender a ambos interesses conjuntamente, sem que apenas um deles seja demasiadamente onerado

No primeiro caso exposto, a União se defrontou com o Município de São Paulo, o que se deu em virtude da reivindicação, simultânea, da posse de um imóvel localizado no referido Município. Já no segundo caso, a União se opôs ao Município de Porto Alegre em decorrência de repasses previstos em um termo de cessão de uso referente a um hospital. São estes os casos a serem analisados a seguir.

5.1 UNIÃO *VERSUS* MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: O CAMPO DE MARTE

No intuito de corroborar as premissas ora formuladas, cumpre trazer à baila uma detida análise acerca do caso “Campo de Marte”, o qual, conforme restará demonstrado, ilustra com precisão o potencial pacificador da autocomposição junto às controvérsias intra-administrativas. Dessa maneira, por meio do estudo de caso, almeja-se exemplificar, factualmente, em que medida as soluções não-adversariais exaltam o princípio da eficiência.

Inicialmente, tem-se que o Campo de Marte é um aeródromo de extensa área –

aproximadamente 2,1 milhões de metros quadrados – localizado na Avenida Santos Dumond, nº 1979, Bairro Santana, zona norte do Município de São Paulo. Em relação à história do imóvel, o Superior Tribunal de Justiça – REsp 991.243 – assim a descreve:

[...] A área integrava, na época colonial, sesmaria dos jesuítas, até ser confiscada em 1759 com a expulsão da Companhia de Jesus pelo Marquês de Pombal. Com o advento da República, o Estado de São Paulo, considerando o imóvel devoluto, cedeu-o ao Município de São Paulo. Foi dada destinação pública à área somente em 1912, com sua ocupação pelo corpo de cavalaria [...] (Brasil, 2009).

Posteriormente, já no contexto do primeiro governo Vargas (1930-1934), deflagrou-se a Revolução Constitucionalista de 1932, que, como se sabe, fora um levante armado, liderado pelo Estado de São Paulo, contra a União. Dito isso, por ocasião do combate, o imóvel serviu de base e abrigou a força aérea leal ao governo paulista, motivo pelo qual foi alvo de bombardeios pelas forças do governo federal e, em seguida, foi conquistado pela União, que o ocupou a partir daí.

Findo o Estado Novo (1937-1945), o ente municipal retomou uma parcela de sua autonomia e deu início às tratativas que objetivaram a devolução do Campo de Marte, as quais restaram frustradas. Devido ao insucesso das negociações, que duraram mais de uma década, o Município de São Paulo decidiu judicializar a questão e, no dia 20/11/1958, ajuizou ação de reintegração de posse em face da União no intuito de reaver o domínio da área, tendo formulado pedido alternativo de indenização pelo valor atualizado do imóvel, caso não fosse possível a sua retomada, além de indenização pelo período em que a União deteve a posse da área (Peixoto, 2023, p. 22).

Ato contínuo, após anos:

Em 07.11.1994, o Juízo da 17ª Vara Federal da Seção Judiciária de São Paulo julgou improcedentes os pedidos iniciais, acolhendo as alegações de origem nos atos de expulsão e confisco de bens da Companhia de Jesus e considerando que a área em questão não era terra devoluta, motivo pelo qual não poderia ser transferida para o domínio dos Estados. (Peixoto, 2023, p. 22)

Em virtude disso, irresignado com tal decisão, o Município de São Paulo interpôs recurso de apelação, o qual fora desprovido pela 2ª Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, por unanimidade, em 28/06/2005 (Peixoto, 2023, p. 23). Eis a ementa do respectivo acórdão:

CIVIL. POSSESSÓRIA. "CAMPO DE MARTE".

Litígio entre a Municipalidade de São Paulo e a União Federal, tendo como

objeto a área conhecida como "Campo de Marte", ocupada por forças militares da União em 1930 e 1932 e anteriormente possuída pela Municipalidade. Alegação de domínio da Municipalidade enquadrando como devolutas as terras, que como tais foram transferidas ao domínio do Estado de São Paulo pela Constituição de 1892 e deste para a Municipalidade de São Paulo por referidos atos normativos. Alegação da União conceituando o imóvel como próprio nacional oriundo do confisco das terras dos jesuítas por Alvará Régio do ano de 1761. Perícia comprobatória do antigo domínio dos jesuítas. Enquadramento como terras devolutas que não se reconhece. Inteligência da Lei nº 601/1850. Sentença de improcedência do pedido mantida. Verba honorária reduzida nos termos do artigo 20, § 4º, do CPC. Recurso da Municipalidade desprovido [...] (Brasil, 2005).

Diante de nova decisão desfavorável, o Município interpôs recurso especial (REsp 991.243), o qual fora remetido ao conhecimento da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça e cuja relatoria coube ao ministro Herman Benjamin. Isto posto, na data de 22/04/2008, o órgão julgante, reconhecendo o domínio municipal sobre o imóvel, deu provimento ao recurso (Peixoto, 2023, p. 23). Veja-se a ementa do acórdão:

ADMINISTRATIVO. ESTADO NOVO. REVOLUÇÃO DE 1932. CAMPO DE MARTE – SÃO PAULO. OCUPAÇÃO PELA UNIÃO. MUNICÍPIO. REINTEGRAÇÃO. PEDIDO SUBSIDIÁRIO DE INDENIZAÇÃO. LEI 601/1850. TERRA DEVOLUTA. IMÓVEL PÚBLICO NÃO DESTINADO A USO PÚBLICO ESPECÍFICO. SÚMULA 487/STF. AFETAÇÃO AO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL. INDENIZAÇÃO.

1. Hipótese em que União e Município de São Paulo discutem a posse e o domínio do "Campo de Marte", em São Paulo, aeroporto que abrigou a aviação bélica alinhada com os paulistas na Revolução Constitucionalista de 1932 e que, nesse contexto, foi conquistado pelas forças federais. [...]

12. Sendo incontroverso que a área onde hoje se encontra o Campo de Marte somente foi ocupada pelo poder público em 1912, constata-se que era devoluta em 1891 e, portanto, integrante do domínio Estadual. Também não se discute a sua cessão, pelo Estado, ao Município, nos termos da Lei de Organização Municipal de 13.11.1891. [...]

16. Recurso Especial provido.

Em face do provimento do recurso e da conseqüente reversão da decisão favorável, a União viu-se prejudicada e, na data de 18/10/2011, interpôs recurso extraordinário (RE 668.869). Na seqüência, em 08/10/2020, o ministro Celso de Mello – relator do recurso – deixou de conhecê-lo por considerar que, no caso, tratava-se meramente de ofensa reflexa à Constituição Federal, o que demandaria a interpretação de normas infraconstitucionais (Peixoto, 2023, p. 25).

Ante o não conhecimento do recurso, a União interpôs agravo interno. Contudo,

dada a aposentadoria do ministro Celso de Mello em 13/10/2020, o processo foi redistribuído ao ministro Nunes Marques, que retirou o recurso da pauta de julgamento.

Paralelamente a isso, ainda na pendência do recurso, a União e o Município de São Paulo, optaram, de comum acordo, por submeter o conflito à autocomposição, por meio da CCAF, no ano de 2021. Quanto à participação da Câmara no procedimento, frise-se que, segundo informações disponíveis em seu sítio eletrônico, a CCAF permanece como elemento externo ao conflito, de modo a não atuar como parte interessada, mas sim como um terceiro equidistante cujo único interesse é zelar pela correta aplicação da mediação e de suas técnicas, por meio das quais busca auxiliar as partes a, autonomamente, avaliarem a economicidade dos acordos por elas entabulados (Brasil, 2022).

Assim sendo, de posse da demanda, a CCAF procedeu à realização de reuniões preliminares, nas quais os entes federativos manifestaram interesse na busca por uma solução consensual ao conflito e disposição para a construção de opções, viabilizando que a CCAF admitisse o procedimento conciliatório (Brasil, 2022).

Feito isso, a ação subsequente fora a realização de inúmeras reuniões unilaterais e bilaterais, as quais contaram com a participação da Secretaria-Geral de Contencioso (SGCT), do Departamento de Patrimônio Público e Probidade (DPP), do Departamento de Cálculos e Perícias (DCP), do Ministério da Economia e da Procuradoria-Geral do Município de São Paulo (Brasil, 2022).

A partir de tais reuniões, buscou-se, a princípio, delimitar a abrangência do conflito e a prospecção de interesses, sendo estas medidas iniciais indispensáveis à compreensão da controvérsia. Ao final, foi esboçado um estudo de análise de riscos envolvidos, caso não fosse alcançado um consenso (Brasil, 2022).

Nesse ínterim:

Amadurecido o procedimento de mediação, passou-se a desenhar a viabilidade de uma solução trazida pelo município: compensar a indenização que a União deveria pagar ao município de São Paulo (pela perda e uso pretérito da área do Campo de Marte) pela dívida que o município de São Paulo tem com a União. (Brasil, 2022).

Em momentos posteriores, foram realizadas ainda outras reuniões bilaterais, nas quais fora alcançado o derradeiro consenso quanto às cláusulas e às condições do acordo, ocasião em que o Termo de Conciliação N° 02/2022/CCAF/CGU/AGU-JRP-KSF foi minutado com a colaboração de todos os envolvidos (Brasil, 2022).

Em 17/03/2022, a União Federal e o Município de São Paulo assinaram o acordo e encerraram a disputa. Finalmente, os entes, em petição conjunta (Protocolo n. 17.712/2022, de 17/03/2022), requereram ao Supremo Tribunal Federal a homologação do acordo celebrado extrajudicialmente, o que fora deferido pelo ministro Nunes Marques, em 28/03/2022, ao julgar o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 668.869 – São Paulo, sendo estes os termos da decisão:

I) **HOMOLOGO O ACORDO** a que se refere o “TERMO DE CONCILIAÇÃO Nº 02/2022/CCAF/CGU/AGU-JRP-KSF”, em seus exatos termos [...]

II) **JULGO PREJUDICADO o agravo interno** interposto pela União (peça 77);

III) **EXTINGO O PROCESSO** (CPC, art. 487, III, ‘b’) [...]

Ainda a respeito da decisão, impõe-se ressaltar que o ministro Nunes Marques, ao se pronunciar, mencionou, explicitamente, que o acordo atende ao interesse público, o que converge para a tese sustentada neste exame. Em suas palavras: “Entendo que o presente ajuste vai ao encontro do legítimo interesse público, encerrando uma demanda que perdura há mais de 60 (sessenta) anos.”

5.2 O CONFLITO SEXAGENÁRIO E OS TERMOS DE SEU FIM

Conforme viu-se, a autocomposição demonstrou, concretamente, sua incontestável capacidade de transpor impasses, tendo o feito por meio da pacificação de um conflito cujas origens remetem a um ato de esbulho de guerra ocorrido em 1932. Desta feita, cabe esmiuçar, pormenorizadamente, o desfecho do procedimento.

Introdutoriamente, de acordo com outras informações disponíveis no sítio eletrônico da CCAF:

Para compreender as soluções alcançadas nessa lide, é importante pontuar que o município de São Paulo possui uma dívida de R\$ 23.912.137.413,52 (aproximadamente 23,9 bilhões de reais) com a União, valor esse calculado em 31/01/2022. (Brasil, 2022).

E assim prossegue:

Essa dívida é decorrente do “Contrato de Confissão, Consolidação, Promessa de Assunção e Refinanciamento de Dívidas” pactuado com base na MP 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, por meio do qual a União Federal assumiu dívidas do município de São Paulo com instituições financeiras nacionais ou estrangeiras, sub-rogando-se na posição de credor. (Brasil,

2022).

Por fim, com relação à dívida, conclui-se que “Em razão dela, o município tem que arcar com um pagamento mensal de R\$ 283.124.674,21 (valor da parcela paga no dia 31/01/2022). Aproximadamente, 3 bilhões de reais anuais” (Brasil, 2022). Logo, ao se compulsar as informações elencadas acima, nota-se que “O cerne do acordo é a compensação entre os dois créditos havidos entre União e município de São Paulo” (Brasil, 2022).

Além da compensação, o Campo de Marte fora dividido em dois anexos: a “Área A”, de 1.706.523,48 m², e a “Área B”, de 405.894,68 m². Enquanto o primeiro anexo fora incorporado ao domínio da União, por estar afetado ao interesse público federal, o segundo anexo fora devolvido ao Município.

Em síntese, conforme o Termo de Conciliação N° 02/2022/CCAF/CGU/AGU-JRP-KSF, foram estas as obrigações assumidas pela União:

- I) Reconhecer e tornar definitiva a delimitação de áreas tal como levada a efeito no âmbito do Termo de Cessão de Uso (Anexo 1 do Termo de Conciliação) e demonstrada pelo Levantamento Aerofotogramétrico (Anexo 2 do Termo de Conciliação).
- II) Reconhecer como propriedade do município de São Paulo as áreas não afetadas ao serviço público federal (área remanescente), nos termos do acórdão do REsp nº 991.243-SP, identificada como “Área B” no Levantamento Aerofotogramétrico.
- III) Reconhecer a existência de crédito em favor do município de São Paulo, em decorrência de indenização pela perda da propriedade afetada (Área A) e do uso pretérito dela por todos esses anos pela União, bem como pelo uso pretérito da área não afetada (Área B). Tal crédito foi acordado pelas partes no valor de R\$ 23.912.137.413,53 (valor passível de atualização).
- IV) Extinção e quitação da dívida que o município de São Paulo tem com a União, cujo saldo devedor em 31/01/2022 é de R\$ 23.912.137.413,52. Essa quitação ocorre em razão de compensação com a indenização, de mesmo valor, que a União teria que pagar ao município de São Paulo. (Brasil, 2022).

Por sua vez, a municipalidade paulista assumiu as seguintes obrigações:

- I) Reconhecer e tornar definitiva a delimitação de áreas tal como levada a efeito no âmbito do Termo de Cessão de Uso (Anexo 1 do Termo de Conciliação) e demonstrada pelo Levantamento Aerofotogramétrico (Anexo 2 do Termo de Conciliação).
- II) Reconhecer como propriedade da União a área afetada ao serviço público federal, nos termos do acórdão do REsp nº 991.243-SP, identificada como “Área A” no levantamento aerofotogramétrico.

III) Extinção e quitação da indenização devida pela União ao município de São Paulo pela perda da área afetada (que continuaria sendo de propriedade da União) e pelo uso pretérito de toda a área por todos esses anos, acordada no valor de R\$ 23.912.137.413,53 (conforme Termo de Conciliação). Essa quitação ocorre em razão de compensação com a dívida, de mesmo valor, que o município de São Paulo tem para com a União. (Brasil, 2022).

Em última análise, em vista do resultado obtido, é forçoso reconhecer que a abordagem da CCAF proporcionou uma solução visivelmente coerente, sólida e plenamente ajustada às especificidades do caso, de modo a exaltar a harmonia institucional entre os entes interessados. Ademais, o referido desfecho é representativo da lógica “ganha-ganha” típica da autocomposição, segundo a qual ambos interessados se tornam vitoriosos, em nítido contraste com a lógica “ganha-perde” do Judiciário, baseada na sucumbência.

5.3 AS VANTAGENS EM EVIDÊNCIA: A CONFIRMAÇÃO DA TESE

Expostos os termos do consenso, cabe concluir que, como visto, “A Conciliação/Mediação tem o potencial de resolver a questão de forma mais célere e com maior segurança jurídica do que em meios heterocompositivos, trazendo benefícios mútuos (relação de ganha-ganha)” (Brasil, 2022).

Portanto, com base na concepção acima, segundo a qual a autocomposição gera benefícios mútuos, resta sinalizar as respectivas vantagens obtidas pelos interessados. Decerto, o ente federal auferiu as seguintes vantagens:

- I) A União passa a ter o reconhecimento do município de São Paulo sobre a propriedade das áreas afetadas pelo serviço público federal;
- II) A União deve ao município uma indenização multibilionária cujo valor é de complexa apuração, dívida essa que, com a celebração do acordo, deixa de existir em virtude da quitação recíproca com a dívida que o município tem para com a União;
- III) Em tentativa de estimar o valor da indenização que a União deveria pagar ao município de São Paulo, a AGU/SGCT/PGU entendeu que, em caso de liquidação judicial, o débito poderia chegar ao montante de R\$ 26.390.733.798,90, sendo que o valor acordado para a indenização foi de R\$ 23.912.137.413,52. Portanto, seria possível que futura decisão judicial viesse a condenar a União em valor superior ao acordado. (Brasil, 2022).

Da mesma forma, o ente municipal auferiu as seguintes vantagens:

- I) O município passa a ter o reconhecimento da União sobre a propriedade das áreas não afetadas pelo serviço público federal;

II) Pela via litigiosa, o processo judicial se arrastaria por muito mais tempo até a definição do valor da indenização sobre o Campo de Marte e demoraria muito mais para o município recebê-lo, não podendo tão logo utilizá-lo em suas funções primordiais, como educação, saúde e assistência social;

III) O município deve à União um valor multibilionário (cerca de 24 bilhões de reais), dívida essa que, com a celebração do acordo, deixa de existir em virtude da quitação recíproca com o valor da indenização sobre o Campo de Marte;

IV) Com a quitação dessa dívida, o município deixará de pagar à União o valor anual de cerca de 3 bilhões de reais, sendo que em sua maioria são apenas juros. Deixando de pagar esse valor, o município fica livre para ampliar o nível de investimentos públicos financiados com recursos municipais ou até mesmo para acelerar o fluxo de pagamento de outras dívidas municipais (economizando ainda nos juros incidentes nessas dívidas). (Brasil, 2022).

À vista disso, diante do exame realizado, viu-se que a solução consensual, de fato, amoldou-se à tese sustentada, visto que, nitidamente, exaltou, *in casu*, a eficiência administrativa. Nessa perspectiva, o princípio constitucional da eficiência fora, primorosamente, efetivado na medida em que o consenso propiciou ampla economia de recursos a ambos os entes, dada a compensação feita e a descontinuação do processo judicial.

Para além da economicidade, é notório que a autocomposição proporcionou uma pujante celeridade, tendo em vista que foi capaz de, em cerca de um ano, extinguir um conflito ao qual a jurisdição não pôs fim mesmo após 60 anos de tramitação. De forma simultânea, a solução autocompositiva exala maior credibilidade frente aos cidadãos devido ao encerramento de um conflito ancestral de forma pacífica e civilizada.

Por fim, note-se que a proeminência da autocomposição reside, ainda, no deslocamento de um caso de alta complexidade para vias extrajudiciais, o que, sabidamente, mitiga a crise de sobrecarga do Poder Judiciário, eis que lhe coube meramente a homologação do acordo, o qual fora inteiramente formulado junto à CCAF.

Em conformidade a isso, sustenta a própria Câmara que:

Os termos são mutuamente favoráveis ao município de São Paulo e à União, uma vez que permitem que ambos os entes públicos quitem integralmente essas dívidas. Ademais, instaura-se segurança jurídica à situação dominial do Campo de Marte, cujas áreas agora ficam nitidamente divididas entre União e município em comum acordo. (Brasil, 2022).

E assim conclui:

Tudo isso faz com que o caso Campo de Marte seja um ótimo exemplo da

maneira com que um bom procedimento de mediação, aliado a escolha das partes pela autocomposição, pode ser mutuamente vantajoso, solucionando um conflito que a via judicial demandaria muito mais tempo e, possivelmente, traria uma decisão menos benéfica às partes. (Brasil, 2022).

Tais reflexões corroboram o que se tem sustentado ao longo do presente exame: o procedimento não-adversarial melhor atende ao imperativo da eficiência ao se cogitar de conflitos internos à Administração Pública, sobretudo, ao permitir soluções flexíveis e de maior ajuste às peculiaridades do caso concreto, havendo que se falar em distintas vantagens aos entes públicos, em análise comparativa à jurisdição.

5.4. UNIÃO *VERSUS* MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE: O HMIPV

Preliminarmente, antes de se adentrar ao mérito do caso, cabe narrar que o Hospital Materno Infantil Presidente Vargas (HMIPV), no âmbito do qual ocorrera a presente contenda, foi inaugurado em 24 de janeiro de 1953 e está localizado na Avenida Independência, nº 661, Bairro Independência, no Município de Porto Alegre. No passado, o HMIPV fora administrado pelo Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, atualmente extinto, e pela Fundação Faculdade Federal de Ciências Médicas de Porto Alegre – FFFCMPA (Brasil, 2021).

Entretanto, em 24 de agosto de 2000, o hospital foi transferido para a gestão municipal por meio de um Termo de Cessão de Uso firmado entre a União (Ministério da Saúde) e a Prefeitura de Porto Alegre, sendo, atualmente, gerido pela Secretaria Municipal de Saúde (Brasil, 2021).

A cizânia entre os entes adveio de discordâncias quanto à execução do Termo de Cessão de Uso, visto que, em sua subcláusula 14, o Termo previa que a força de trabalho dos servidores federais seria mantida no hospital. Ademais, previa que, conforme os servidores desligavam-se do hospital, a União obrigava-se a repassar valores ao Município com vistas à substituição dos servidores desligados (Brasil, 2021).

Isto posto, o cerne do conflito reside na alegação do Município de que a União jamais procedeu aos repasses por ela devidos. Diante disso, o ente municipal reclamava o cumprimento da obrigação e pretendia obter a garantia de tais repasses, pois são necessários à continuidade e à melhoria da prestação do serviço público de saúde (Brasil, 2021).

À época, os valores dos repasses mensais foram estimados em R\$ 4.546.858,47, ao passo que os valores inadimplidos nos últimos cinco anos perfaziam um total de R\$

298.356.119,99. Com isso, o Município reivindicava o pagamento de ambas quantias, o que ensejou o litígio (Brasil, 2021).

5.5 O DESFECHO DA LIDE E A CONQUISTA DO CONSENSO

Finda a exposição das razões da desavença, impõe-se destacar que a União e a municipalidade, conjuntamente, manifestaram interesse em submeter a controvérsia ao procedimento conciliatório promovido pela CCAF, o que se deu em 2019. Após isso, conforme dados disponíveis no site da Câmara, tem-se que, durante os anos de 2020 e 2021, foram realizadas treze reuniões unilaterais e multilaterais, das quais participaram representantes do Ministério da Saúde e do Município de Porto Alegre (Brasil, 2021). Ainda de acordo com estes dados, houve dificuldades no decorrer do procedimento, pois o momento de sua realização coincidiu com a eclosão da pandemia de Covid-19, o que, justificadamente, atraiu a total atenção do Ministério da Saúde. Não bastasse isso, outra dificuldade enfrentada fora a instabilidade política gerada por um processo de impeachment deflagrado na Prefeitura, em 05 de agosto de 2020 (Brasil, 2021).

Apesar das adversidades, os entes permaneceram adeptos ao procedimento e mantiveram a lealdade negocial, a disposição e o comprometimento com a busca pelo consenso. Em vista disso, houve um forte ponto de convergência entre os interessados, dado a União ter reconhecido a obrigação de suprir a carência de pessoal. Para tanto, fora fixado um montante incontroverso a ser transferido para o Município (Brasil, 2021).

Por fim, exaurido o diálogo, as partes encerraram o conflito sem maiores animosidades, o que resultou na assinatura do Termo de Conciliação Nº 00009/2021/CCAF/CGU/AGU ainda em 2021. Feito isso, restaram consignadas no acordo as seguintes obrigações imputadas à União:

I) REPASSE MENSAL: aumentar o valor mensal repassado ao Município para atendimento de média e alta complexidade. A União se compromete a incorporar, em acréscimo, recursos financeiros de Média e Alta Complexidade ao teto municipal (TETO MAC) no montante mensal de R\$ 2.002.727,80. Esse valor passará a ser acrescido a partir do mês seguinte à assinatura do presente Termo de Conciliação.

II) VERBAS RETROATIVAS INCONTROVERSAS: transferir o valor referente às verbas retroativas - observando-se a prescrição quinquenal - no montante que foi possível apurar como incontroverso até 21 de dezembro de 2021. As partes acordaram R\$ 45 milhões como valor incontroverso e concordaram em adotar todos os procedimentos para que a verba seja logo transferida ao município. (Brasil, 2021)

Além disso, no tocante aos valores residuais e ainda controversos, as partes se comprometeram a dar continuidade às tratativas a fim de comporem um arranjo mutuamente favorável. Posteriormente, o consenso parcial obtido em 2021 fora seguido por novas tratativas, que culminaram em um acordo aditivo, celebrado em 27 de dezembro de 2024 (Brasil, 2024).

Em seus termos, o novo acordo reconhece a prescrição de determinadas parcelas e prevê o pagamento de R\$ 113.879.959,00, a ser quitado da seguinte forma: R\$ 50 milhões serão pagos em 2025, enquanto o restante será dividido em parcelas anuais, que serão pagas ao longo de cinco anos (AGU [...], 2024). Com isso, dirimida a última pendência, o caso foi encerrado após 24 anos de disputa.

5.6 OS GANHOS RECÍPROCOS

Ante o exposto, tendo em vista que a origem do conflito paulista remete à década de 1930, o caso atual é, notadamente, recente em vista de seu breve histórico. Contudo, de modo similar ao caso “Campo de Marte”, o presente episódio é igualmente didático à análise proposta, pois novamente demonstra que, por meio da autocomposição, os interesses de diferentes entes podem ser compatibilizados, independentemente de suas respectivas dimensões.

A autocomposição, como visto, é capaz de solucionar disputas históricas, que perduram por longos anos. Isto é possível em razão da abordagem diferida em relação ao Poder Judiciário, já que o método não-litigioso se debruça sobre a relação mantida entre as partes, o que faz com que a desarmonia seja combatida com maior precisão e eficácia, além de evitar novos antagonismos.

No caso, a União, certamente, tomou por estratégica a submissão do caso à CCAF, pois sua análise da questão permitiu concluir que, se levada ao Judiciário, a probabilidade de condenação seria alta, em sua leitura. Fora isso, o desgaste seria consideravelmente maior, já que o processo, provavelmente, se estenderia por mais tempo.

No entanto, alheio às razões da União, não só esta se beneficiou do procedimento, dado o Município também ter se beneficiado, o que implica dizer que ambos obtiveram vantagens oriundas da opção pela via extrajudicial. Conforme destacado por Andréa Vasconcelos, advogada da União e integrante da CCAF, a solução consensual fortalece a colaboração entre diferentes níveis de governo, além de trazer reflexos positivos à sociedade. Segundo a advogada, o parcelamento do valor permite que tanto a União

quanto o Município tenham maior previsibilidade em seus orçamentos (Brasil, 2024). Da mesma forma, José Roberto da Cunha Peixoto, diretor da CCAF, considera que "O acordo gera um verdadeiro resultado de ganhos mútuos para as partes, liberando a União de uma dívida histórica e permitindo ao Município a oportunidade de reestruturar o seu serviço de saúde após a tragédia das enchentes do segundo trimestre de 2024" (Brasil, 2024).

Nessa toada, tem-se que, em 2021, a solução parcial previu o pagamento de cerca de R\$ 47 milhões, ao passo que a segunda tratativa previu o pagamento de outros R\$ 113 milhões. Sendo assim, o procedimento, como um todo, alcançou um montante de, aproximadamente, R\$ 160 milhões, os quais deixaram de se submeter ao rito estático e pouco satisfatório do Poder Judiciário.

6 O COTEJO DOS CONFRONTOS

Em análise comparativa, vê-se que os casos apresentados guardam consigo circunstâncias similares, já que ambos descrevem incidentes nos quais a União se defronta com um ente municipal e, identicamente, envolvem questões patrimoniais. Além disso, os episódios ilustram a exata medida de um conflito intra-administrativo, sobretudo por serem protagonizados por entes inter-federativos, pois, nesse caso, o litígio em potencial reveste-se de maiores nuances em virtude da maior assimetria entre os interesses públicos secundários.

Outrossim, o exame dos fatos revela que, em ambos os casos, a União foi alçada à posição de violadora do Direito. Nesse compasso, viu-se que o Município de São Paulo se insurgiu contra a permanência de um imóvel no domínio da União, enquanto o Município de Porto Alegre arguiu o descumprimento de um Termo de Cessão de Uso por parte do ente federal.

Em que pese isso, os dois casos demonstram que, mesmo em situações de profundo inconformismo, o consenso é alcançável, caso seja conjuntamente visado. A bem da verdade, o procedimento autocompositivo é prospectivo, portanto demanda um esforço conjunto no sentido de serem superadas as desavenças a fim de dar foco à solução. Dito isso, o viés prospectivo da autocomposição foi posto à prova em nível extremo no âmbito do conflito paulista, pois os eventos da Revolução Constitucionalista tocam à própria identidade da população do estado, motivo pelo qual o dia 09 de julho é feriado estadual desde 1997 e homenageia a deflagração do movimento revolucionário.

Mesmo assim, ainda que o imóvel tenha sido arrebatado durante a Revolução, não prevaleceram maiores comoções a respeito, já que a postura de ambos interessados enfatizou o diálogo institucional, em detrimento do revanchismo. Nenhuma das partes, portanto, agiu com intransigência e, em função disso, o acordo foi possível.

A despeito do segundo caso, tem-se que o dever de zelar pela saúde é concorrente entre a União e o Município gaúcho. Consequentemente, o interesse na preservação e na melhoria da saúde pública é comum a ambos (Brasil, 2021). Apesar disso, o cerne do conflito refere-se à violação de um negócio jurídico celebrado, anteriormente, entre as partes, o que implica graves prejuízos à relação de confiança, sem a qual não é possível chegar ao consenso.

Entretanto, tal como no primeiro caso, os eventos progressos foram desprezados. Na hipótese, os entes foram demasiadamente diligentes, tendo sido realizadas duas

tratativas, inclusive. Quando da segunda tratativa, o Estado do Rio Grande do Sul já havia sofrido forte abalo por ocasião das enchentes, e ainda assim não se desvencilhou do procedimento até que o consenso fosse alcançado.

Em suma, observa-se que, nos casos descritos, os gestores públicos empenharam-se intensamente na busca pela solução consensual, visto que não pouparam esforços para que a harmonia institucional prevalecesse, o que implica enormes ganhos ao interesse público, conforme se tem sustentado.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À vista do exposto, o histórico da produção normativa indica que o legislador tem incentivado a adesão ao consenso desde o século XIX. Contudo, os mecanismos conciliatórios foram, correntemente, destinados aos particulares, eis que se associavam a conflitos privados, excluindo-se a Administração Pública. Tal quadro deveu-se à prevalência de uma visão segundo a qual a supremacia e a indisponibilidade do interesse público vedavam a adesão de entes governamentais à autocomposição.

Posteriormente, houve um movimento de expansão do consenso, no qual a Administração Pública fora contemplada e, enfim, pôde aderir à autocomposição. Como visto, o Código de Processo Civil de 2015 e a Lei da Mediação trouxeram a expressa autorização para que instituições públicas possam, livremente, optar pela via extrajudicial. Com isso, viu-se emergir um novo paradigma no Direito Administrativo, segundo o qual a Administração Pública deve zelar por soluções colaborativas, quando cabíveis.

A autonomia conferida aos entes estatais é aplicável, indistintamente, aos conflitos intra-administrativos e àqueles que envolvem desígnios públicos e privados. Ciente disso, a exaustiva análise teve como objetivo demonstrar que, em meio à litigiosidade intra-administrativa, a opção pelo consenso é, particularmente, vantajosa, pois materializa o princípio da eficiência.

Os novos contornos do Direito Administrativo visam à redução dos dissídios internos por meio da cooperação. Dessa forma, o setor público deixa de se contrapor internamente e passa a conciliar os desígnios estatais, uma vez que todos os segmentos do Estado devem, necessariamente, observar o interesse público.

A fim de concretizar o novo viés consensual, o poder público instituiu inúmeras câmaras de autocomposição, conforme visto. Ressalte-se que a instituição de tais câmaras é simbólica, pois interrompe a lógica da cultura da hostilidade (Goulart; Azevedo; Cademartori, 2023, p. 118).

A CCAF, em particular, tem sido a vanguarda dentre as câmaras, sobretudo em vista das soluções que promove a nível nacional e regional. A par disso, a análise desenvolvida se debruçou sobre dois dos casos mais emblemáticos da Câmara, por meio dos quais buscou-se aferir em que medida a autocomposição favorece a eficiência e o interesse público.

Nos termos expostos, viu-se que os casos ilustraram com precisão as potenciais vantagens do procedimento não-adversarial, tais como a celeridade e a economia de

recursos. Aliás, frise-se que, ao se averiguar a totalidade dos casos disponíveis no site da CCAF, é possível observar que as questões patrimoniais são as mais recorrentes. Nesse compasso, é crível assumir que as questões econômicas são tidas como de maior sensibilidade pelas entidades públicas, razão pela qual tendem a buscar soluções flexíveis ao se depararem com elas.

Por fim, conclusivamente, é de se notar que o método consensual melhor se adequa aos dissídios intra-administrativos, dado que, diferentemente da jurisdição, não implica total supressão de nenhum dos interesses em colisão. Em verdade, o diálogo amistoso afasta a necessidade de renúncia total a qualquer dos interesses, os quais restarão, uniformemente, acolhidos.

REFERÊNCIAS

- AGU celebra acordo que põe fim a disputa de 24 anos envolvendo hospital em Porto Alegre. **Presidência da República: Notícias**, 27 de dezembro de 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/12/agu-celebra-acordo-que-poe-fim-a-disputa-de-24-anos-envolvendo-hospital-em-porto-alegre>. Acesso em: 11 jul. 2025.
- BARROSO, L. R. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 240, p. 1–42, 2005. DOI: 10.12660/rda.v240.2005.43618. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43618>. Acesso em: 07 jul. 2025.
- BEZERRA JÚNIOR, José Albenes; DUARTE, Marcos Vinicius. A autocomposição de conflitos aplicada à Administração Pública: Uma análise do Decreto nº 48.505/2020 de instalação da Câmara de Negociação, Mediação e Conciliação na Procuradoria-Geral do Estado de Pernambuco. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, n. 5, p. 1317-1346, 2021. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/5/2021_05_1317_1346.pdf. Acesso em: 30 maio 2025.
- BORGES, A. G. Interesse público: um conceito a determinar. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 205, p. 109–116, 1996. DOI: 10.12660/rda.v205.1996.46803. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46803>. Acesso em: 25 abr. 2025.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 maio 2025.
- BRASIL. Advocacia-Geral da União. Cartilhas. **Folder da CCAF – Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal**. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/arquivos/CartilhadaCamaradeConciliacaoeArbitragemdaAPF.pdf> Acesso em: 22 maio 2025.
- BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Termos de Conciliação**. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgucacafdir/termos-de-conciliacao>. Acesso em 19 jun. 2025.
- BRASIL. **Código de Processo Civil Brasileiro**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 1 maio 2025.
- BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Enunciado nº 60. *In: I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios*, Brasília, 22-23 ago. 2016. Brasília: CJF, 2016. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios>. Acesso em: 07 jul. 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Justiça em Números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/04/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2025.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Painel de Metas**. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-metas/>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 01 dez. 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=156>. Acesso em: 1 maio. 2025.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil, de março de 1824**. Brasília, DF: Presidência da República, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. **Decreto nº 737, de 25 de novembro de 1850**. Determina a ordem do juízo no processo comercial. Brasília, DF: Presidência da República, 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim0737.htm. Acesso em: 07 jul. 2025.

BRASIL. **II Pacto Republicano de Estado**: por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo. 2009. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/pactorep/2009/pactorepublicano-2-13-abril-2009-588422-publicacaooriginal-112909-pe_pl_jud.html. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 07 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. [Revogada pela Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015]. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm. Acesso em: 07 jul. 2025.

CARNELUTTI, Francesco. **Teoria geral do direito**. São Paulo: Ed. Lejus, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª ed, São Paulo: Atlas, 2017.

CASTELLIANO, C.; GUIMARAES, T. A.; GOMES, A. de O. Fatores que aumentam o tempo do processo judicial no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, p. e2023-0175, 2024. DOI: 10.1590/0034-761220230175. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/91006>. Acesso em: 17 maio 2025.

CASTELLIANO, C.; GUIMARAES, T. A.; GOMES, A. de O. Fatores que aumentam o tempo do processo judicial no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, p. e2023-0175, 2024. DOI: 10.1590/0034-761220230175. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/91006>. Acesso em: 31 maio. 2025.

COELHO, Daniela Thomes. Avaliação da regulação das custas forenses e sua correlação com o nível de judicialização: evidência das Justiças estaduais brasileiras no período de 2009 a 2018. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 19, e2337, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172202337>. Acesso em: 17 maio 2025.

DANIEL, Luiza Iara Borges. Solução pacífica dos conflitos na Administração Pública: um

novo paradigma principiológico. **Revista da PGE/MS**, edição n. 17, p. 322-341, 2021. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/Revista-PGE-Edicao-17-versao-2.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2025.

DEUTSCH, Morton. A Resolução do Conflito: processos construtivos e destrutivos. Trad. de Arthur Coimbra de Oliveira. In: AZEVEDO, André Goma de (Org.) **Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação**. Brasília: Unb, 2003. v. 3.

EIDT, Elisa Berton. **Autocomposição na administração pública**: o desenvolvimento da consensualidade por meio das câmaras administrativas de prevenção e resolução de conflitos. 2023. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/251094/PDPC1701-T.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 07 jul. 2025.

EIDT, Elisa Berton. Os institutos da mediação e da conciliação e a possibilidade de sua aplicação no âmbito da administração pública. **RPGE**, Porto Alegre, v. 36, nº 75, 2015. p.55-57.

EUGENIO, Alexia Domene; CACHAPUZ, Rozane da Rosa. Promoção da Autocomposição nos Conflitos com a Administração Pública e a Lei 13.140/2015. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, Florianópolis, Brasil, v. 4, n. 2, p. 68–87, 2018. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-9679/2018.v4i2.4733.

Disponível em:

<https://www.indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/4733>. Acesso em: 23 maio 2025.

FREITAS, J. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflito. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 276, p. 25–46, 2017. DOI: 10.12660/rda.v276.2017.72991. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/72991>. Acesso em: 25 maio 2025.

GICO JR., Ivo Teixeira. Introdução ao Direito e Economia. In: TIMM, Luciano Benetti (Coord.). **Direito e Economia no Brasil**. 3 ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2019. p. 1- 32.

HARGER, M. Reflexões iniciais sobre o princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 217, p. 151–161, 1999. DOI: 10.12660/rda.v217.1999.47421. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47421>. Acesso em: 25 abr. 2025.

HERÉDIA, Thais. 62% dos brasileiros não acreditam nas instituições do país, diz pesquisa. **G1**, 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/blog/thais-heredia/post/62-dos-brasileiros-nao-acreditam-nas-instituicoes-do-pais-diz-pesquisa.html>. Acesso em: 29 maio 2025.

ISMAIL FILHO, Salomão. Uma definição de interesse público e a priorização de direitos fundamentais. **Consultor Jurídico (ConJur)**, 28 de mar. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mar-28/mp-debate-interesse-publico-priorizacao-direitos-fundamentais/>. Acesso em: 07 jul. 2025.

MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sergio Cruz. MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil**: teoria do processo civil, volume 1. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos

Tribunais, 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sergio Cruz. MITIDIERO, Daniel. **Novo código de processo civil comentado**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

MAURMANN XIMENES, J. A construção da cultura do consensualismo nas agências reguladoras e seus desafios. **REVISTA DA AGU**, [S. l.], v. 21, n. 04, 2022. DOI: 10.25109/2525-328X.v.21.n.04.2022.3107. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3107>. Acesso em: 24 maio 2025.

MOISÉS, José Alvaro. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião Pública**, v. 11, n. 1, p. 33-63, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/xymhYmLZdKYkpmDbwqzj44S/?lang=pt>. Acesso em: 29 maio 2025

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. **O Espírito das Leis**. 3ª ed. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

OLIVON, Beatriz. Câmara de Mediação da AGU resolveu R\$ 278 bi em litígios. **Valor Econômico**, 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2023/09/05/camara-de-mediacao-da-agu-resolveu-r-278-bi-em-litigios.ghtml>. Acesso em: 30 maio 2025.

ÓRGÃO da AGU obtém economia de R\$ 42 bilhões para os cofres da União com a celebração de mais de 8,5 mil acordos em 2023. **Advocacia-Geral da União Notícias**, Brasília, DF: AGU, 22 mar. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/orgao-da-agu-obtem-economia-de-r-42-bilhoes-para-os-cofres-da-uniao-com-a-celebracao-de-8-5-mil-acordos-em-2023> . Acesso em: 30 maio 2025.

PEIXOTO, José Roberto da Cunha. **O Acordo do Campo de Marte**. Análise de um conflito federativo. Subtítulo: Do modelo de escolhas racionais da economia clássica à bounded rationality e prospect theory da economia comportamental. Como a compreensão desses modelos pode auxiliar a melhorar o desempenho negocial dos agentes públicos? 2023. Monografia (Especialização em Análise Econômica do Direito) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 2022.

RANGEL, Roberta Maria. As regras da lei da mediação (lei 13.140/2015) para a administração pública. In: ROCHA, Caio Cesar Vieira. SALOMÃO, Luis Felipe (Coord.). **Arbitragem e mediação: a reforma da legislação brasileira**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 259-275

SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo (org). **Mediação, conciliação e arbitragem**: artigo por artigo. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

TIMM, Luciano Benetti; TONIOLO, Giuliano. A Aplicação do Princípio da Eficiência à Administração Pública: Levantamento Bibliográfico e Estudo da Jurisprudência do TJRS. **Prismas**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 43-54, jul./dez. 2007. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/view/457/475>. Acesso em: 30 maio 2025

WRASSE, Helena Pacheco; SPENGLER, Fabiana Marion. A (Im) Possibilidade Da (Auto) Composição Em Conflitos Envolvendo A Administração Pública: Do Conflito À Posição Do Terceiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2017. DOI: 10.12957/redp.2017.30729. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/30729>. Acesso em: 8 mar. 2025.

WRASSE, Helena Pacheco; SPENGLER, Fabiana Marion. As Possibilidades de Autocomposição Regulamentadas pela Lei nº 13.140/2015 em Conflitos da Administração Pública Federal. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ - RFD**, [S. l.], n. 35, p. 180–201, 2019. DOI: 10.12957/rfd.2019.26914. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rfduerj/article/view/26914>. Acesso em: 26 abr. 2025.