O PODER PÚBLICO E OS MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Gabriela Souza da Silva[1]

RESUMO
O presente trabalho é pautado na análise da aplicação dos métodos consensuais de soluções de controvérsias na Administração Pública. Para isso, em um primeiro momento, buscou-se a realização de um estudo sobre a quebra de paradigmas trazida pelo consenso no Brasil e a eficiência trazida pela denominada Administração Pública Dialógica como um importante mecanismo de política pública e desenvolvimento processual contemporâneo.
Neste viés, analisa-se o desenvolvimento, os avanços e retrocessos do Poder Público na sociedade, pautando-se na análise dos métodos consensuais como mecanismos de eficiência e evolução do direito administrativo e processual contemporâneo.

Palavras-chave: Administração Pública Consensual. Processo em Desenvolvimento. Poder Público em Juízo. Consenso. Acesso à Justiça.

INTRODUÇÃO

O presente capítulo é pautado na análise de utilização dos métodos consensuais de resolução de conflitos pela Administração Pública. Os métodos consensuais têm permeado costumeiramente as relações jurídicas da iniciativa privada e têm se expandido cada vez mais para as relações de direito público. Diante de tal realidade, buscou-se em um primeiro momento abordar a forma como o poder público atua em juízo diante de todos os dogmas e princípios provenientes do direito administrativo clássico juntamente com a sua forma de gestão do interesse coletivo.

Ademais, buscou-se realizar uma análise sobre as dificuldades de implementação do consenso no setor público e como tais barreiras podem ser superadas. Deve-se considerar que os mecanismos consensuais de resolução de litígios se tornaram uma realidade inerente nas democracias contemporâneas e podem vir a ser considerados um dos mecanismos mais eficientes para podermos vislumbrar avanços na execução dos serviços públicos no Brasil, desde que para isso sejam respeitados a moralidade, a eficiência, e os demais valores inerentes ao Estado Democrático de Direito na promoção do interesse coletivo.

---

[1]Gabriela Souza da Silva. Advogada. Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Pós Graduada em Direito Processual Contemporâneo pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e Graduada pela Universidade Católica de Petrópolis.

Além de garantir a solução dos conflitos de forma mais célere e eficaz, os métodos consensuais possuem também como escopo uma oportunidade de aproximação dos particulares com a máquina pública por meio do diálogo e do consenso o que traz conseqüentemente resultados mais eficientes para ambos, levando se em consideração os valores inerentes ao Estado Democrático de Direito na promoção do interesse público.

1. ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM JUÍZO

O direito administrativo brasileiro surgiu num contexto de modelo de estado liberal, vigente a partir do séc. XIX de atos unilaterais de manifestação de vontade, onde somente a administração pública cria, modifica ou extingue suas relações jurídicas. Ou seja, os atributos essenciais dos atos administrativos sujeitavam-se à noção de autoridade. No entanto com a instituição do Estado Democrático de Direito, tal realidade tem sido alterada gradualmente, de modo que aos poucos se passou a exigir uma postura dos entes públicos de maior participação social institucionalizada, onde o particular passasse a ser um participe na construção das decisões públicas.

Conforme o pensamento de Noberto Bobbio em 1985 "o Estado de hoje está muito mais propenso a exercer uma função de mediador e de garante, mais do que a de detentor do poder de império." Evidencia-se uma mudança de postura no estado contemporâneo, no sentido da função estatal passar a emanar da propagação dos ideais democráticos para além do quadrante político. As funções de estado passam a ser não somente a de conferir eficácia aos canais de participação e interlocução dos particulares, mas também de constantemente interagir com estes, instituindo e mantendo vínculos duradouros. Ou seja, surge uma administração pública consensual que possui como principal escopo estreitar os laços entre os interesses estatais e privados no processo de construção do interesse público.

Conforme se pode depreender da leitura do texto constitucional de 1988, o próprio constituinte originário foi sensível ao fato de que seria necessário regular de forma especial a atuação do Poder Público em juízo, tendo em vista que sua atuação era pautada, como regra, na proteção do interesse público vigente. Nesse viés, o constituinte de 1988 trouxe em seu bojo uma sistemática de normas e regras que tinham como escopo trazer uma maior proteção ao direito coletivo discutido no âmbito jurisdicional.

Nesta toada, no que se refere à fazenda pública em matéria processual civil além da nomenclatura o legislador trouxe ainda algumas regras de atuação distintas das dos demais jurisdicionados, são as denominadas prerrogativas processuais de direito público. É de suma

importância mencionar que tais prerrogativas são poderes-deveres instrumentais do Poder Público que possuem o escopo de certificar-se de que o interesse público tutelado pelo Estado seja protegido e resguardado pelos seus administradores, tendo em vista que, para que a Fazenda Pública consiga atuar, da melhor maneira possível é necessário que lhe seja fornecido condições necessárias para tanto.

Neste sentido, o que se deve depreender preliminarmente é que as prerrogativas processuais concedidas às pessoas jurídicas de direito público não possuem o escopo de trazer vantagens legislativas em relação aos particulares. É, em verdade, uma forma de efetivar uma igualdade material necessária para a consagração do interesse coletivo, devendo, no entanto, sempre ser analisada por meio do crivo da razoabilidade para melhor concretização da garantia disposta no Art. 5º*, caput,* e inciso I, da Constituição da República.

Ademais, conforme dispõe Marco Antônio Rodrigues é natural que a administração pública em sua atuação prática possua tais prerrogativas e maiores solenidades em sua atuação, tendo em vista o tamanho de sua estrutura de patrocínio dos interesses estatais em conjunto com as grandes ações judiciais que se ingressa em face da fazenda pública, além dos princípios constitucionais que a vinculam. Em suas palavras:

> Não há comparação, portanto, entre pessoas jurídicas de direito público e pessoas privadas não integrantes do Poder Público, no que se refere à celeridade do seu atuar. Dessa forma, revela-se legítima, *a priori*, a instituição de benefícios processuais à Fazenda Pública, como forma de assegurar a isonomia em relação a outras pessoas físicas ou jurídicas, que não estão vinculadas diretamente aos princípios constitucionais regedores da Administração, bem sujeitas a um maior número de formalidades em suas atividades. Essas regras diferenciadas, portanto, são, em princípio constitucionais[2].

Neste viés, sempre se questionou na doutrina sobre a possibilidade de implantação da denominada Administração Pública Consensual, tendo vista os princípios que regem o Poder Público como o princípio da legalidade, princípio da indisponibilidade e supremacia do interesse público, entre outros. Tais princípios, conforme estabelece Helly Lopes Meireles seriam verdadeiros axiomas reconhecíveis no Direito Público[3]. Apesar da doutrina mais clássica do direito administrativo sempre ter entendido que o administrador público deveria pautar a sua atuação na conservação do interesse coletivo não lhe sendo permitido omitir-se ou transigir-se com os particulares, essa visão ao longo dos anos foi ficando cada vez mais escassa e encontrando dificuldades em sua manutenção devido à grande evolução social

---

[2] RODRIGUES, Marco Antônio. A Fazenda Pública no Processo Civil. 2 ed. Ver. Atual. e ampl.- São Paulo: Atlas, 2016. Pag.73

[3] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 14. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 41.

ocorrida nos últimos anos. Logo, passou-se a vislumbrar a necessidade de inserção da participação direta do cidadão nas decisões administrativas do estado[4], abrindo-se espaço para a consensualidade.

Ocorre que, a implementação de tais mecanismos dentro do âmbito da Fazenda Pública não é tão simples, tendo em vista que estes métodos consensuais possuem princípios próprios, que devem ser observados para a gestão do acordo. Dentro de tais princípios que os regem encontra-se, por exemplo, a confidencialidade que rege os métodos consensuais de solução de controvérsias tal princípio é considerado basilar paras tais acordos possuírem êxito. No entanto é um obstáculo na atuação do administrador público, tendo em vista que este deve pautar a sua atuação por meio do princípio da publicidade, previsto no art. 37, caput, da Constituição da República. O princípio da publicidade estabelece que toda a Administração Pública deve atuar de forma transparente, de modo a permitir o controle dos atos praticados.[5] Nesta perspectiva, conforme estabelece Noberto Bobbio em um de seus clássicos textos, a democracia é caracterizada pelo "o governo do poder público em público"[6]

Neste viés, embora atualmente tenha se pacificado tal entendimento que durante os procedimentos consensuais com a Administração Pública deve ser observado o Princípio da Publicidade, importa salientar que não se trata de uma premissa absoluta, podendo existir valores que justifiquem sua não incidência em certas situações específicas em virtude de previsão legal, ou mesmo por decisão judicial, em caso de autocomposições ocorridas no curso do processo.[7]Ademais, cumpre salientar que a confidencialidade não afasta o dever de prestação de informações às autoridades fazendárias, principalmente aos órgãos de controle.

O fato é que apesar de tais controvérsias criadas pela doutrina na utilização de tais métodos consensuais pela administração pública, é firme o entendimento no sentido de que é possível que a administração pública participe tanto das autocomposições judiciais quanto extrajudiciais, excepcionando os casos previstos em lei, como ocorria no caso do Art. 17, §1º da lei 8.429/92.[8]

---

[4] MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. Revista Direito Administrativo. Rio de Janeiro. 231. Jan./mar.2003. pag. 136.

[5]RODRIGUES, Marco Antônio. A Fazenda Pública no Processo Civil – 2. Ed. Rev. , atual e ampl.- São Paulo: Atlas 2016. Pag. 386.

[6]BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. Pag. 01

[7]RODRIGUES, Marco Antônio. A Fazenda Pública no Processo Civil – 2. Ed. Rev . , atual e ampl.- São Paulo: Atlas 2016. Pag. 382-383

[8]O Art. 17,§1º da lei 8.429/92 vedava a transação quando estivesse em jogo os direitos discutidos nas ações civis públicas por atos de improbidade administrativa. No entanto tal previsão teria sido revogada pela Medida Provisória nº 703/2015, mas esta perdeu sua eficácia no dia 29 de maio de 2016, e não foi convertida em lei, tendo em vista duvidosa constitucionalidade, em virtude do disposto no art. 62 da Constituição da República.

No entanto, para a implementação de tais mecanismos no âmbito do Poder Público será preciso analisar como serão realizados tais acordos pelos representantes da Fazenda Pública, tendo em vista, as inúmeras prerrogativas e burocracias que envolvem a atuação estatal. Através, da análise histórica e contemporânea da evolução do Poder Público e da possibilidade de abertura de mecanismos de acesso à justiça no Brasil com os métodos consensuais de solução de controvérsias, conclui-se que a atuação da administração pública de qualquer natureza possui por trás um interesse público.

O interesse público sempre foi entendido pela doutrina mais clássica do Direito Administrativo como um dos pilares de atuação do Poder Público, sempre se entendeu de acordo com os autores mais clássicos, como Maria Silvia Zanella Di Pietro e José dos Santos Carvalho Filho, que o interesse público seria indisponível de modo que os agentes públicos enquanto representantes do Estado, não poderiam abrir mão dos interesses que justificam a sua atuação, apenas geri-los. Sob esta perspectiva pautava-se o dever do Estado e do ordenamento jurídico como um todo criar condições para que atuação do Poder Público consiga alçar resultados seguros e eficientes, levando em consideração os interesses do cidadãos em cada caso concreto.

Encontram-se muitos óbices para o advogado público efetivamente atuar em juízo o que dificulta a autocomposição entre a Administração Pública e seus administrados, tendo em vista as amarras legais e institucionais que revestem tais atores no jogo democrático. A forma mais eficaz para a atuação fazendária em tais mecanismos consensuais seria a defesa de certa liberdade para que o advogado público atue de forma efetiva em juízo, tendo em vista que, a Administração Pública não precisa de mais mecanismos de controle em sua atuação e sim de um controle efetivo, sob pena de haver um afastamento entre os representantes do Poder Público e o povo que os elegeu.

Sobre tal tema, convém vislumbrarmos as lições de Carlos Ary, em seu clássico artigo, "Chega de Axé no Direito Administrativo". Senão vejamos:

> Nosso problema na máquina pública não vem de simples imperfeições técnicas nas leis ou nas pessoas. Vêm de algo mais profundo: da preferência jurídica pelo máximo de rigidez e controle, mesmo comprometendo a gestão pública. Boa gestão pode e deve conviver com limites e controles, mas não com esse maximalismo. Sem inverter a prioridade, não há reforma administrativa capaz de destravar a máquina. O novo lema tem de ser: mais sim, menos não; mais ação, menos pressão[9].

Para saber mais: TAFFARELLO, Rogério Fernando. MP 703 é conveniente, mas apresenta problemas a serem corrigidos.Revista Consultor jurídica, 20 de janeiro de 2016. Link: https://www.conjur.com.br/2016-jan-20/rogerio-taffarello-mp-703-conveniente-apresenta-problemas. Acesso: 08 de julho de 2020.

[9]SUNDFELD, Carlos Ari. Chega de axé no direito administrativo. Disponível em: <http://www.brasilpost.com.br/carlos-ari-sundfeld/chega-de-axe-no-direito-administrativo_b_5002254.html>. Acesso em 27 set. 2016.

A evolução social, jurídica e econômica no Brasil, vem quebrando paradigmas de modo que, pacificou-se o entendimento que os entes públicos poderiam realizar acordos tanto judiciais quanto extrajudiciais. No entanto persistiu-se a discussão sobre o que poderia ser objeto da autocomposição, tendo em vista que a doutrina e a jurisprudência quando passou a abrir portas para que o poder público se submetesse aos mecanismos consensuais estabelece a condicionante de que tais acordos deveriam tratar dos denominados direitos patrimoniais disponíveis. Os termos "direitos patrimoniais disponíveis" se conceituam como um conceito jurídico indeterminado levando ao intérprete inúmeras constatações, de modo que ainda restam discussões sobre o que efetivamente poderia ser objeto dos acordos realizados pelo administrador público.

No entanto, convém compreendermos o real alcance da disposição do denominado direito patrimonial disponível, que se traduz naqueles direitos passiveis de contratação pela Administração Pública que podem ser transferidos ou alienados por seus titulares a terceiros.[10]O reconhecimento da impossibilidade do agente público renunciar aos direitos da administração, não faz com que estes não possam ser objetos de qualquer outro tipo de acordo. Tal premissa seria equivocada, tendo em vista que não são raros os casos em que o próprio Estado voluntariamente, faz acordo com particulares, para a melhor solução da controvérsia. [11]Logo, conforme destacado por boa parte da doutrina seria não apenas possível, mas adequado admitir a utilização dos métodos consensuais de solução de controvérsias pela Administração Pública, principalmente quando estivermos tratando como objeto matérias contratualizáveis pelo Administrador Público, de modo a não pôr em risco o interesse público que rege a atuação destes.

A indisponibilidade do interesse público não representa a indisponibilidade do processo judicial, o administrador público possui o poder-dever de diante de uma determinada situação litigiosa encontrar o melhor método para a solução da controvérsia. Ou seja, a utilização dos métodos consensuais, podem por vezes promover até mesmo uma gestão mais adequada do interesse público em jogo[12].

Logo, com a implementação de tais métodos consensuais se instalou uma nova era no Direito Público onde se passou a reconhecer que as velhas posturas administrativas estariam em descompasso com as reais expectativas contemporâneas, de modo que seria necessário a

---

[10] RODRIGUES, Marco Antonio dos Santos; ALVAREZ, Pedro de Moraes Perri. Arbitragem e a Fazenda Pública. Revista Eletrônica de Direito processual. Vol.14.2014.

[11] ARAGÃO, Alexandre Santos de. Arbitragem no Direito Administrativo. *Revista da AGU*, Brasília-DF, v. 16, n. 03, p.32, jul./set. 2017.

[12] RODRIGUES, Marco Antônio. A Fazenda Pública no Processo Civil – 2. Ed. Rev . , atual e ampl.- São Paulo: Atlas 2016. Pag. 378.

efetivação de medidas, posturas, estruturas, conceitos, procedimentos e decisões administrativas mais aptas para produzir os melhores resultados tanto para o poder público quanto para os cidadãos que necessitam de seus serviços. O apego excessivo a dogmas impede a realização dos objetivos atribuídos à administração pública.

Não há controvérsias quando se afirma que há intenso interesse público na aplicação dos preceitos que dispõem os métodos consensuais de solução de controvérsias de modo a serem essenciais para o fortalecimento de uma democracia participativa e consensual com a implementação de inúmeros instrumentos constitucionais de eficiência.

A consensualidade administrativa juntamente com a participação popular tornaram-se essenciais para as democracias contemporâneas, pois além de contribuírem para uma maior eficiência administrativa trazem repressões aos abusos de poder, garantem uma maior justiça na análise dos interesses em pauta tornando os comandos estatais mais adequados.

Nesse viés, Diogo Figueiredo trata do tema da seguinte forma:

> (...)pode-se estabelecer a consensualidade em referência as funções fundamentais do Estado. *Primo*, a consensualidade na produção das normas, com o reaparecimento de fontes alternativas, fontes consensuais e de fontes extraestatais: aregulática. *Secundo*, a consensualidade na administração dos interesses públicos com o emprego das formas alternativas consensuais de coordenação de ações, por cooperação e colaboração. *Tertio*, a consensualidade na solução dos conflitos, para a adoção de formas alternativas de composição[13].

Dessa forma, é inegável que uma das maiores mudanças que vêm ocorrendo na Administração Pública atualmente, diz respeito à implementação dos métodos disponíveis de solução de controvérsias, tendo em vista que a implementação dos métodos alternativos de soluções de conflitos vem sendo uma tendência cada vez mais estimulada no mundo e na sociedade como um todo. Como consequência temos a evolução dos cidadãos que vêm buscando cada vez mais uma cultura participativa, em que ele seja o protagonista na busca da solução do seu litígio por meio do diálogo e do consenso[14].

2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIALÓGICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

As entidades públicas e autoridades passam a ser inseridas diante de um novo contexto social. Se antes se adotava uma postura verticalizada, atualmente o Poder Público tem se

---

[13]MOREIRA NETO, Diogo de Figueireido. Mutações do direito administrativo. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar,2001. Pag.41

[14] TARTUCE, Fernanda. Mediação dos Conflitos civis. São Paulo: Método,2008. Pag.201.

debruçado cada vez mais para o atendimento dos princípios e garantias fundamentais dos cidadãos. As operações realizadas pela administração pública sejam elas administrativas, jurídicas ou econômicas refletem escolhas que definem e cristalizam as políticas públicas essenciais para a consecução do interesse coletivo legitimando estratégias políticas duradouras em determinados setores.

Em verdade, encontra-se um dever do estado para criação de condições para que resultados seguros e eficientes sejam obtidos levando em consideração o interesse público em pauta. Ou seja, diante de algumas situações o Poder Público não só pode, como possui o dever de criar ambientes propícios para à participação do cidadão nas suas demandas mantendo seus órgãos abertos para a utilização de diversos meios de acesso à justiça, estabelecendo parâmetros para garantia de uma determinada segurança jurídica tanto dos atores públicos quanto privados.

O direito fundamental de acesso à justiça, previsto no Art. 5º, XXXV, da CF não se restringe especificamente ao acesso ao Poder Judiciário. Envolve uma série de instituições estatais e não estatais com vários instrumentos e mecanismos que possuem o condão de atuar na busca por uma pacificação social dos conflitos e reconhecimento de direitos[15].

Neste sentido Maria Tereza Sadek, afirma de forma bem assertiva o seguinte:

> (...) o direito de acesso à justiça só se efetiva quando a porta de entrada permite que se vislumbre e se alcance a porta de saída em um período de tempo razoável. Ou seja, quando não apenas é proclamado o direito, mas ele é efetivado (Cappelletti& Garth, 1988, p.12). Tal suposto exige que se inclua na análise aspectos que vão além da legalidade e que se atente para condicionantes de natureza econômica, social, cultura e política)[16].

Insta ressaltar, que ainda se encontram muitos óbices legislativos, sociais e culturais para a implementação do consenso no Brasil, principalmente no âmbito da administração pública, tendo em vista que o Poder Público possui um histórico de condutas extremamente imperativas baseadas em um contexto social muito mais simples do que a vivenciamos atualmente no século XXI. Tal realidade se confronta com o fato de que o ente público em seu passado obtinha um volume de informações capazes de solucionar qualquer tipo de controvérsia, como se pode constatar pelo fato de que ele mesmo realizava os projetos básicos e executivos de seus contratos e estes comumente eram realizados em um prazo curto e eficaz.

---

[15] SADEK, Maria Tereza. Acesso a Justiça: Um direito e seus obstáculos. Revista USP. São Paulo. Nº101. P55-66. Março/Abril/Maio.2014

[16] *Bis in idem.*

Ocorre que, conforme as sociedades foram evoluindo, as mudanças ocorreram de forma abrupta aumentando as situações de imprevisibilidade e tornando as relações sociais, políticas, econômicas, financeiras e principalmente jurídicas, muito mais complexas.

Atualmente a perspectiva de que o próprio o ente público possui a solução para todas as suas ações se tornou utópica de modo que hoje em dia a administração pública é muito mais do que a "sistematização da máquina burocrática estatal"[17], passou a ser composta por meio de redes dinâmicas de órgãos, entidades e contratos autônomos entre si. Ademais, constantemente o poder público celebra negócios jurídicos complexos que exigem uma análise eficaz e cuidadosa de risco, que cada vez mais exige uma estrutura consensual com a participação direta nos atos públicos dos integrantes dos cidadãos, do estado, dos operadores econômicos, da sociedade e usuários em geral[18].

Atualmente temos no nosso ordenamento jurídico pátrio um grande amparo para a utilização da consensualidade pelo Poder Público, como se pode depreender da leitura da própria LINDB[19] que fomenta e reconhece os mecanismos consensuais de solução de controvérsias como uma forma essencial de auxílio na elevação da segurança jurídica na administração pública. Evitar o conflito ou gerenciá-lo de forma eficiente é um modo de atender ao interesse público tendo em vista que as circunstâncias nas quais por vezes se programam as políticas públicas e garantias do estado.

É realisticamente impossível prevê o que poderá ocorrer em toda a sociedade ao longo dos anos, de modo que é essencial que a administração pública abra espaço para se aproximar, ao longo das mutações sociais, das necessidades e anseios do cidadão por meio do consenso como forma a amenizar os impactos e os danos ao interesse coletivo instaurado. Ademais, tais mecanismos consensuais, possuem a capacidade de diminuir de forma qualitativa os custos de transação trazendo uma solução mais ágil para eventuais controvérsias do direito público.

Logo, a abertura para o consenso no processo decisório, na fase executiva e no momento de solução dos litígios pela administração pública, tem feito com que boa parte da doutrina constate a necessidade de repensar a forma como o Poder Público tem administrado

---

[17]BOCKMANN, Egon. Contratação de árbitros e mediadores: inexigibilidade.Revista Zênite ILC – Informativo de Licitação e Contratos. Curitiba: Zênite. N. 301. Mar. 2019. Seção Ponto de vista

[18]GARCIA, Flávio Amaral. " Concessões, parcerias e regulação*".* Malheiros. São Paulo, 2019, pag. 141.

[19] A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), teve a sua redação alterada recentemente por meio da Lei nº 13.655/18, que trouxe ao ordenamento jurídico um novo marco á consensualidade administrativa dispondo em seu Art.26, um verdadeiro permissivo genérico para que a Administração Pública celebre acordos com particulares. O objetivo da alteração legislativa foi trazer como característica consensualidade como mecanismo de segurança jurídica à celebração dos acordos administrativos. Para saber mais: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.html>. Acesso. 06 de agosto de 2020.

os seus conflitos nos dias atuais de modo a estruturar as políticas públicas necessárias para lhe trazer efetividade.

Tais acordos buscam a implementação de uma solução mais proporcional, sempre visando o interesse do cidadão com o interesse público estatal. Tendo em vista que, um não pode caminhar de forma dissonante do outro. O interesse público estatal deve sempre atuar em ressonância e concomitantemente com os interesses do cidadão.

Convém mencionar aqui importante posicionamento de Sabino Cassese, que afirma o seguinte:

> (...)interesses privados coincidentes com interesses públicos comunitários estão em conflito com outros interesses públicos, de natureza nacional. Não há distinção ou oposição público-privado, assim como não há uma superioridade do momento público sobre o privado. [20]

No mesmo sentido caminha Egon Bockmann Moreira, afirmando que?

> Como resposta à *tricky-question*' onde dormem os gigantes? (R: 'onde eles quiserem'), precisamos desenvolver técnicas que permitam acomodar o interesse das autoridades com os das pessoas privadas, a fim de que todos durmam tranquilos em lugares aconchegantes. Não basta, portanto, aprendermos os requisitos legais, objetivos e subjetivos dos atos e negócios jurídicos, tal como positivados pelo código; indispensável adquirir habilidade prática para negociar os próprios interesses.[21]

O que em verdade se busca com essa mentalidade não é simplesmente e equivocadamente se desatrelar o exercício da jurisdição do Estado e utilizar os métodos consensuais somente de forma privada, até porque, em verdade, existe ainda no Brasil uma realidade em menor ou maior grau de dependência dos órgãos judiciários. No entanto, busca-se, ampliar o exercício de tal função de modo a amplificar o seu alcance por meio de outros órgãos ou agentes privados[22].

Os métodos consensuais se inseriram no Estado Democrático de Direito como resposta aos obstáculos processuais de acesso à justiça enfrentados pela sociedade, nos casos em que o

---

[20] CASSSESE, Sabino. La arena pública: nuevos paradigmas para el Estado. In: _____. La crisisdel Estado. Buenos Airees: AbeledoPerrot, 2003. P. 159

[21]BOCKMANN, Egon. Sentando-se à mesa de negociações com autoridades públicas. Gazeta do povo. 14/01/2019. Conferir em: >https://www.gazetadopovo.com.br/justica/colunistas/egon-bockmann-moreira/sentando-se-a-mesa-de-negociacao-com-autoridades-publicas-7vz4pjhg2oh4jwah412e1zf4t/< Acesso em: 29/09/2020.

[22]PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. A releitura do princípio do acesso à justiça e o necessário redimensionamento da intervenção judicial na resolução dos conflitos na contemporaneidade. Revista Jurídica Luso-Brasileira, vol. 3, p. 791/830, 2019, disponível em: >https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/3/2019_03_0791_0830.pdf< Acesso em 29/09/2020.

processo tradicional e todas as suas inerentes formalidades não satisfaziam mais os particulares[23].

Ocorre que, percebemos que há uma resistência e dificuldade de implementação da cultura consensual na administração pública, dificuldades estas que vão além das barreiras instituídas pela visão tradicional do direito público no Brasil. Entre outros entraves que dificulta tal consenso podemos elencar uma barreira cultural de grande valia existente no processo adjudicatório tradicional, que faz com que o profissional jurídico, por vezes, não possua capacidades para implementação do consenso, tendo em vista que possui noção apenas de uma visão setorial que analisa a solução jurídica e não os diversos interesses envolvidos de forma global[24].

É uma verdadeira cultura de pacificação que deve ser disseminada não só pelos operadores do direito, mas em todas as esferas públicas existentes. A política pública necessária para a solução adequada de conflitos compreende o uso dos meios consensuais pelos magistrados, poder judiciário, instituições públicas e privadas, empresas e para o Estado Administrador.

Neste viés Odete Medauar destaca a importância de tais técnicas consensuais no âmbito da Administração Pública:

> A atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração. Esta não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões. A administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A Administração passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entre estas e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação."[25]

No mesmo sentido, Diogo Figueiredo Moreira Neto, estabelece que:

> (...) pela consensualidade, o Poder Público vai além de estimular a prática de condutas privada de interesse público, passando a estimular a criação de soluções privadas de interesse público, concorrendo para enriquecer seus modos e formas de atendimento.[26]

---

[23] CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. Revista de processo, vol. 74. São Paulo: Revistas dos Tribunais. 1994. P. 87.

[24] LESSA NETO, João Luiz. O novo CPC adotou o modelo multiportas!!!E agora?!, in Revista de Processo, vol. 244, Jun/2015, São Paulo: Revistas dos Tribunais: p.439.

[25] MEDAUAR, Odete. O direito administrativo em evolução. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, pag. 211.

[26] MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro. N. 231. P. 129-156, jan./mar. 2003, pag. 156.

Ou seja, com a implementação dos mecanismos de consenso na administração pública o processo que determina o interesse público passa a conter uma perspectiva dialógica e consensual, que contrasta com o antigo comportamento unilateral e imperativo da administração pública. Surge uma nova forma de administrar cujas referências abrem as portas para a além do judiciário, ocasionando o reexame das funções típicas do modelo estatal antigo. Em verdade, ocorre uma transição do modelo de gestão público autoritário e fechado para um modelo mais aberto e democratizado.[27]

Neste viés, se faz extremamente necessário que o Estado enquanto fomentador da justiça não só estimule entre os cidadãos o consenso, mas também abra suas portas para dar legitimidade para a realização de tal mecanismo para que consequentemente consiga oferecer de forma efetiva às partes o bem da vida que tanto anseiam.

As negociações com autoridades públicas são essenciais para o eficiente atendimento ao verdadeiro interesse público. Os institutos consensuais são capazes de aproximar as partes e trazer resultados compatíveis com as diretrizes previstas constitucionalmente, inclusive aqueles princípios que regem a administração pública. A boa governança administrativa pública é aquela que busca prevenir os litígios buscando assegurar no ramo público a flexibilidade e estabilidade necessária para atuação do administrador.

Por este ângulo, a implementação de tais mecanismos revela a garantia da aplicação princípio democrático ao estabelecer um processo que assegura condições de diálogo e análise de interesses públicos e privados envolvidos na relação jurídica implementando assim um sistema democrático e coerente com as necessidades sociais enfrentadas pelo país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs analisar o abandono dos métodos arbitrários de solução de litígios pelo poder público e a necessidade de abertura dos mecanismos a uma ordem jurídica justa por meio dos métodos consensuais. A intenção foi demonstrar que os métodos consensuais de resolução de litígios são instrumentos capazes de diminuir e evitar danos a maior proteção do estado: o interesse público. Além de realizar uma aproximação qualitativa entre o Poder Público e seus cidadãos.

---

[27] JUSTINO, Gustavo. SHWANKA, Cristiane. A Administração Consensual como a nova face da Administração Pública no Sec. XXI: Fundamentos Dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. V. 104. P. 303-322. Jan./dez. 2009.

Constatou-se que de fato é necessário o acesso a um poder estatal que possa assegurar a solução dos confrontos sociais, tendo em vista que os conflitos são inerentes à vida em sociedade diante das múltiplas relações jurídicas entre os cidadãos das mais variadas ordens.

Desta forma, o modelo administrativo baseado para as relações entre o Estado e sociedade no final do século XIX e meados do século XX não mais correspondem aos anseios sociais advindos do processo de globalização, democratização e capitalismo. O excesso de burocracia advindos do Estado Absolutista cada vez mais cede espaço para formas dialógicas de administrar, cujo escopo é oferecer aos cidadãos cada vez mais serviços públicos céleres e eficientes, de acordo com as suas realidades.

Conforme já demonstrado no decorrer do trabalho, não indisponibilidade do interesse público não representa a indisponibilidade do processo judicial de modo que os diversos meios e portas para se atingir a tutela do interesse público, são disponíveis e se encontram numa esfera de escolha motivada pelo administrador público que tem o poder-dever de buscar o melhor método para atingi-lo.

Atualmente, não se configura mais possível prever uma administração pública unilateral que detém o monopólio do poder. Não se sustenta mais a possibilidade do administrador público prever todos os possíveis contratempos que podem surgir ao longo de sua gestão. A Administração Pública depende da cooperação e parceria do cidadão para o desempenho de suas atividades fins. Logo, nas sociedades modernas não se encara mais o particular como um adversário e sim um co-participe na boa gestão pública, conforme podemos concluir na análise dos contratos de terceiro setor, das agências reguladores, das concessões e permissões de serviços públicos, entre outros.

Neste viés, deve-se vislumbrar uma possibilidade de inserir mecanismos que possam trazer segurança jurídica tanto aos cidadãos na conquista do denominado interesse público, quanto ao estado na promoção destes.

Numa perspectiva mais ampla, o que se busca é transformar a ideia unilateral que existe apenas uma forma de alcance da justiça pela administração pública. É inviável que aplicação do modelo jurisdicional clássico seja o único possível de utilização diante das infinidades questões apresentadas diariamente ao gestor público.

A abertura dos mecanismos de acesso à justiça por meio dos métodos consensuais de solução de controvérsias se insere no contexto administrativo público trazendo soluções dialógicas, consensualmente negociadas e baseadas em princípios pilares do Estado Democrático de Direito como a boa-fé, a segurança jurídica, a confiança legitima, motivação, transparência, eficiência, proporcionalidade, entre outros.

Logo, apesar aplicação dos métodos consensuais de soluções de controvérsias na fazenda pública configuram-se como mecanismos de suma importância para a eficácia na implementação do interesse coletivo. Nesta toada, entendemos que os acordos devem ser encarados não como uma forma de "desafogar o Poder Judiciário", mas sim como o melhor e mais adequado método para a resolução de controvérsia tanto para o cidadão, quanto para o estado.

Insta ressaltar, no entanto, que a opção pela utilização dos métodos consensuais não pode ser feita às escuras e embasada em discursos demagógicos sobre suas vantagens, sob pena de se tornar tão ineficiente quanto às sanções unilaterais e imperativas aplicadas tradicionalmente pelo Poder Estatal. A consensualidade deve ser utilizada como um mecanismo de transformação social, de diminuição das desigualdades e exclusão, através da aproximação do Poder Público com os cidadãos. [28]

Logo, resta imprescindível uma atuação estatal mais cidadã, de modo que consiga ser um instrumento de proteção social e não de manejo político estatal. O consenso no Poder Público é uma realidade do estado contemporâneo, conforme se pode depreender pela análise das diversas leis editadas nos últimos anos abrindo espaço para a realização de acordos pelo Estado. A administração pública consensual ou dialógica serve como principal mecanismo de ampliação do acesso à justiça atualmente, abrindo espaço para a aproximação do cidadão junto à máquina pública e efetivando os interesses públicos vigentes tanto do particular quanto do estado.

Nesta toada, a participação e a consensualidade são mecanismos decisivos para uma nova perspectiva na resolução de conflitos e essenciais para o fortalecimento das democracias contemporâneas, tendo em vista, que aos poucos o diálogo e o consenso têm implementado uma nova perspectiva para as resoluções conflituosas inerentes da sociedade, implementando uma gestão pública de excelência que preza pela satisfação da coletividade e excelência dos seus atos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Arbitragem no Direito Administrativo. *Revista da AGU*, Brasília-DF, v. 16, n. 03, p.32, jul./set. 2017.

BARREIROS, Lorena Miranda Santos. Convenções processuais e Poder Público. Salvador. Juspodivm, 2016. N13, p.45-49. FACCI, Lucio Picanço. Meios adequados de resolução de

[28] PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. A jurisdição como elemento de inclusão social: revitalizando as regras do jogo democrático. 1. ed. Barueri: Editora Manole, 2002.pag. 207

conflitos administrativos*:* a experiência da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. Rio de Janeiro; Lumen Juris, 2019, n.2.3.1, p. 128-132.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOCKMANN, Egon. Contratação de árbitros e mediadores: inexigibilidade.Revista Zênite ILC – Informativo de Licitação e Contratos. Curitiba: Zênite. N. 301. Mar. 2019. Seção Ponto de vista.

BOCKMANN, Egon. Sentando-se à mesa de negociações com autoridades públicas. Gazeta do povo. 14/01/2019. Conferir em: >https://www.gazetadopovo.com.br/justica/colunistas/egon-bockmann-moreira/sentando-se-a-mesa-de-negociacao-com-autoridades-publicas-7vz4pjhg2oh4jwah412e1zf4t/< Acesso em: 29/09/2020.

BRASIL, Lei nº 13.655/18, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.html >. Acesso. 06 de agosto de 2020.

CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. Revista de processo, vol. 74. São Paulo: Revistas dos Tribunais. 1994.

CASSSESE, Sabino. La arena pública: nuevos paradigmas para el Estado. In: _____. La crisisdel Estado. Buenos Airees: AbeledoPerrot, 2003.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. Processo Civil, direitos fundamentais processuais e desenvolvimento: flexos e reflexos de uma relação. Londrina. PR: Toth. 2021. Pag.

GARCIA, Flávio Amaral. "Concessões, parcerias e regulação*".* Malheiros. São Paulo, 2019.

LESSA NETO, João Luiz. O novo CPC adotou o modelo multiportas!!!E agora?!, in Revista de Processo, vol. 244, Jun/2015, São Paulo: Revistas dos Tribunais:

MEDAUAR, Odete. O direito administrativo em evolução. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, pag. 211.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo.* 14. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do direito administrativo. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar,2001.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro. N. 231. P. 129-156, jan./mar. 2003.

PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. A jurisdição como elemento de inclusão social: revitalizando as regras do jogo democrático. 1. ed. Barueri: Editora Manole, 2002.pag. 207

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. A releitura do princípio do acesso à justiça e o necessário redimensionamento da intervenção judicial na resolução dos conflitos na contemporaneidade. Revista Jurídica Luso-Brasileira, vol. 3, p. 791/830, 2019, disponível em: >https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/3/2019_03_0791_0830.pdf< Acesso em 29/09/2020.

RODRIGUES, Marco Antonio dos Santos; ALVAREZ, Pedro de Moraes Perri. Arbitragem e a Fazenda Pública. Revista Eletrônica de Direito processual. Vol.14.2014.

RODRIGUES, Marco Antônio. A Fazenda Pública no Processo Civil. 2 ed. Ver. Atual. e ampl.- São Paulo: Atlas, 2016.

SADEK, Maria Tereza. Acesso a Justiça: Um direito e seus obstáculos. Revista USP. São Paulo. Nº101. P55-66. Março/Abril/Maio.2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. Chega de axé no direito administrativo. Disponível em: <http://www.brasilpost.com.br/carlos-ari-sundfeld/chega-de-axe-no-direito-administrativo_b_5002254.html>. Acesso em 27 set. 2016.

TAFFARELLO, Rogério Fernando. MP 703 é conveniente, mas apresenta problemas a serem corrigidos.Revista Consultor jurídica, 20 de janeiro de 2016. Link: https://www.conjur.com.br/2016-jan-20/rogerio-taffarello-mp-703-conveniente-apresenta-problemas.

TARTUCE, Fernanda. Mediação dos Conflitos civis. São Paulo: Método,2008.