ISSN 2526-5199

Cadernos
da Defensoria Pública
do Estado de São Paulo

v. 9 n. 43 2024

Questões Institucionais e Atuação Interdisciplinar

Tratamento adequado dos conflitos e resolução consensual de controvérsias pela Advocacia Pública, Defensoria Pública e Advocacia Privada/OAB

DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO

EDEPE Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

©2024 EDEPE
Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – EDEPE
Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo
v.9 n.43 2024 – ISSN 2526-5199

Defensor Público Geral
Luciana Jordão da Motta Armiliato de Carvalho

Defensor Público Diretor da EDEPE
Allan Ramalho Ferreira

Defensores/as Públicos/as Assistentes da EDEPE
Erica Leoni Ebeling
Erik Saddi Arnesen

Corpo Editorial
Allan Ramalho Ferreira
Erica Leoni Ebeling
Erik Saddi Arnesen

Projeto Gráfico
Laura Schaer Dahrouj

Diagramação
EDEPE

Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – EDEPE
Rua Líbero Badaró, 616 - 4º andar
CEP 01008-000 - São Paulo-SP
Tel.: (11) 3105-0919 - ramal 401
escola@defensoria.sp.gov.br

Todos os direitos reservados à Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.
Os conceitos e opiniões expressos nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.
É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta revista, desde que citada a fonte.

Kazuo Watanabe (Org.)

Fernanda Tartuce (Org.)

Júlio Camargo de Azevedo(Org.)

Luís Manoel Borges do Vale (Org.)

Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini (Org.)

Márcia Maria de Castro Marques (Org.)

Rita Dias Nolasco (Org.)

Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Tratamento adequado dos conflitos e resolução consensual de controvérsias pela Advocacia Pública, Defensoria Pública e Advocacia Privada/OAB

1ª edição

São Paulo

EDEPE - Escola da Defensoria Pública do Estado

2024

Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo	São Paulo	v.9	n.43	p. 1-178	nov/2024

Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo / Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. –v. 1, n. 1 (2016)- . – São Paulo : EDEPE, 2016- .

ISSN 2526-5199

1. Direito – Periódico. I. Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

CDU 34(05)

Elaborado por Giliardi Pereira Delli Paoli – CRB-8/10114

Apoio:

Realização:

APRESENTAÇÃO DA SÉRIE

No exercício de sua missão constitucional de realizar a assistência jurídica gratuita aos necessitados (art. 134, da Constituição Federal), a Defensoria Pública veicula ao sistema de justiça realidades e pleitos até então inexplorados pela doutrina jurídica tradicional. Esta atuação peculiar, criativa e inovadora merece o respectivo registro.

Publicados pela Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – EDEPE, os Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo pretendem concentrar a produção de conhecimento pautada pela vulnerabilidade dos usuários dos serviços de assistência jurídica gratuita, consolidando artigos, pesquisas, anais de eventos, dentre outras produções de Defensores/as Público/as e Servidores/as da Instituição.

Embora este caminho já tenha sido trilhado por outros atores e instituições, é certo que ainda se encontra em seus passos iniciais, de modo que a série ora apresentada pretende somar e contribuir para a construção de arcabouço de produção escrita que não apenas reproduza os institutos doutrinários clássicos, mas que inove e tenha como objetivo a consecução dos direitos da população vulnerável.

A série é dividida em onze áreas temáticas: 1. Cidadania e Direitos Humanos; 2. Ciências Penais; 3. Infância e Juventude; 4. Direito das Famílias e Sucessões; 5. Direito Processual e Litigância Estratégica; 6. Habitação e Urbanismo; 7. Direito das Mulheres; 8. Diversidade e Igualdade racial; 9. Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência; 10. Direito do Consumidor; 11. Questões Institucionais e Atuação Interdisciplinar.

A EDEPE está à disposição para críticas e sugestões através do e-mail: escola@defensoria.sp.def.br

Sumário

Apresentação 8
Kazuo Watanabe
Fernanda Tartuce
Júlio Camargo de Azevedo
Luís Manoel Borges do Vale
Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini
Márcia Maria de Castro Marques
Rita Dias Nolasco

PARTE I
RESOLUÇÃO CONSENSUAL DOS CONFLITOS

Conflitos e soluções 11
Maria Tereza Aina Sadek

O mapa do conflito e seus tesouros 16
Bruno Takahashi

PARTE II
ADVOCACIA PÚBLICA

AGU e Pacifica: revolução na resolução de conflitos previdenciários e redução de litígios 24
Adriana Maia Venturini

A desjudicialização da execução fiscal: reflexões sobre o projeto de lei nº. 4.257/2019 29
José Henrique Mouta Araujo
Marcelo Veiga Franco

A confidencialidade prevista na lei de mediação e os processos de autocomposição envolvendo entes públicos 35
Kaline Ferreira

Os desafios da transação tributária em um modelo de iva dual 44
Leonardo Máximo Barbosa

Administração pública consensual e precedentes administrativos: um diálogo necessário 55
Luís Manoel Borges do Vale

A consensualidade sistêmica no âmbito da Procuradoria-Geral da União (AGU) 63
Marcelo Eugênio Feitosa Almeida

Adequação teleológica e o sistema multiportas de justiça 72
Márcia Maria de Castro Marques

Sumário

PARTE III
DEFENSORIA PÚBLICA

Atuação em rede, interdisciplinar e com educação em direitos: estratégias consistentes de solução adequada de conflitos nas políticas públicas de direitos humanos 92
Anderson Almeida da Silva

Processos individuais, benefícios coletivos: a contribuição do consenso nas ações individuais para a "cultura da paz" em crises estruturais coletivas 98
Arlindo Gonçalves dos Santos Neto
Maurilio Casas Maia

Consensualidade em litígios complexos e conflituosos 107
Edilson Santana Gonçalves Filho

A Defensoria Pública e sua atuação prática extrajudicial na defesa dos direitos humanos 113
Giovana Devito dos Santos Rota

O tratamento extrajudicial e a resolução consensual de conflitos estruturais: um estudo de caso à luz da reformulação da política pública de parto e nascimento de São José dos Campos/SP 122
Júlio Camargo de Azevedo

Grupos reflexivos para homens autores de violência doméstica e familiar e a Defensoria Pública 128
Luciana Maschietto Talli Sandoval
Mathias Vaiano Glens

Defensoria Pública como órgão mediador nos conflitos fundiários 138
Raphael Maia Rangel

Oficinas das famílias como meio adequado de transformação do conflito na Defensoria multiportas 147
Samanta Cristina Lopez de Souza Ramos

PARTE IV
ADVOCACIA PRIVADA E OAB

Princípio da cooperação processual e gestão estratégica de conflitos 157
Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini
Patrícia Freitas Fuoco

Nova visão advocatícia e soluções negociadas no "OAB CONCILIA" (OABSP) 168
Fernanda Tartuce

APRESENTAÇÃO

O acesso à justiça não se limita ao mero acesso ao Poder Judiciário, representando, fundamentalmente, o acesso à ordem jurídica justa. Esse direito tem como bases elementares: a) o direito à informação, conhecimento dos direitos e deveres e orientação jurídica necessária ao exercício da cidadania; b) o direito à solução adequada dos conflitos, por instituições e pessoas plenamente qualificadas; c) o direito a uma justiça multiportas, que proporcione canais, procedimentos e mecanismos adequados de tratamento de disputas; d) o direito à remoção de todos os obstáculos que se anteponham à plena realização do acesso à justiça.

O Sistema de Justiça, nesse contexto, tem uma acepção ampla, incluindo não apenas o Poder Judiciário, como também outras instituições, que atuam e contribuem qualitativamente na distribuição da justiça, tais como o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Advocacia Geral da União, as Procuradorias Estaduais e Municipais, as Agências Governamentais, o Procon, a Ordem dos Advogados do Brasil, as Câmaras de Mediação e Arbitragem, as entidades de classe e sindicatos, dentre outras instituições públicas e privadas.

Quando se fala em tratamento adequado dos conflitos, portanto, observa-se a existência de duas relevantes perspectivas: a) a que trata os conflitos globalmente, considerando a multiplicidade dos problemas sociais e a heterogeneidade das necessidades da população, pressupondo um correto diagnóstico da litigiosidade, estratégias de prevenção e a interlocução entre instituições públicas e privadas; b) a que considera os conflitos de interesses individuais e coletivos a procura de solução adequada, pressupondo a utilização de métodos consensuais de solução de conflitos, seja pelo Poder Judiciário, seja por outros atores do Sistema de Justiça.

As duas perspectivas são igualmente importantes, tendo a primeira a particular relevância de diminuir a violação de direitos e reduzir a quantidade de conflitos judicializados, enquanto a segunda ostenta a virtude de oferecer uma tutela efetiva aos direitos dos cidadãos, mediante solução adequada, promovendo a substituição da "cultura da sentença", hoje predominante, pela "cultura da pacificação".

Faz-se necessário, nesse sentido, um amplo e estratégico movimento civil, com a participação dos vários segmentos do Estado, da iniciativa privada, de entidades do terceiro setor e da sociedade em geral, visando debater o tratamento adequado dos conflitos e priorizar as soluções consensuais, tudo com vista a implementar uma efetiva

mudança de cultura jurídica no país, inclusive mediante o mapeamento e a disseminação de boas experiências práticas já existentes.

O Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (CEBEPEJ), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), não governamental e sem fins lucrativos, tem por finalidade desenvolver estudos e pesquisas sobre o Sistema de Justiça. Por isso, com o compromisso de cumprir com os seus objetivos, o CEBEPEJ e um grupo de profissionais jurídicos aprovaram o presente Projeto, voltado à realização de Encontros Nacionais para debater o tratamento adequado dos conflitos e as resoluções consensuais no âmbito das instituições públicas e privadas, além de fomentar novas e boas práticas no âmbito do Sistema de Justiça brasileiro.

Os Encontros Nacionais vêm sendo realizados em São Paulo – Capital, tendo por local a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sendo eles: 1º Encontro: Ministério Público dos Estados e da União; 2º Encontro: Advocacia-Geral da União, Defensoria Pública da União e dos Estados, Procuradorias Estaduais e Municipais, Ordem dos Advogados do Brasil; 3º Encontro: Setor Empresarial, Terceiro Setor e Instituições Financeiras; 4º Encontro: Poder Judiciário e Instituições de Ensino Jurídico.

A presente publicação é um dos produtos do 2º Encontro Nacional, voltado a debater o papel da Advocacia Pública, das Defensorias Públicas e da Advocacia Privada-OAB no tratamento adequado dos conflitos e nas resoluções consensuais de controvérsias e, ao mesmo tempo, colher e disseminar as exitosas práticas institucionais, contribuindo para a mudança de cultura e prática no Sistema de Justiça.

Registramos aqui, em nome do CEBEPEJ e da Comissão Organizadora dos Encontros, os nossos agradecimentos a todos que contribuíram e estão contribuindo para a realização deste Projeto.

Kazuo Watanabe

Fernanda Tartuce

Júlio Camargo de Azevedo

Luís Manoel Borges do Vale

Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini

Márcia Maria de Castro Marques

Rita Dias Nolasco

PARTE I

RESOLUÇÃO CONSENSUAL DOS CONFLITOS

Conflitos e soluções
Maria Tereza Aina Sadek

O mapa do conflito e seus tesouros
Bruno Takahashi

Conflitos e Soluções

Maria Tereza Aina Sadek

As noções de conflito e de soluções de conflitos envolvem uma multiplicidade de significados. Neste texto, parto do suposto de que os conflitos são inerentes às sociedades humanas, das mais primitivas às mais complexas, das mais antigas às mais recentes. Todos os agrupamentos humanos que preservaram a estabilidade ou a paz sempre incorporaram formas de lidar com conflitos, impondo limites à violência e coibindo o domínio da lei do mais forte. Vários meios foram utilizados para alcançar a concórdia, como, por exemplo, a autotutela, o apelo a árbitros, a pretores, a anciãos, a padres, a pastores etc.

A instituição do Estado, a centralização do poder e novas formas de solução de conflito, sem, contudo, desconhecer a importância de soluções da própria sociedade, marcam um ponto de inflexão e caracterizam a era moderna.

A complexidade das sociedades foi acompanhada pela institucionalização do poder. A noção de Estado ou de Polis surge, desde a antiguidade clássica, como a possibilidade de garantir a convivência pacífica entre todos os que habitam o mesmo território. Isto não significa a eliminação dos embates entre indivíduos e grupos, mas a constituição de uma instituição responsável pela segurança e pela ordem, controlando a violência e erigindo meios para a resolução de conflitos. Nesse sentido, o Estado seria, fundamentalmente, a instituição encarregada de garantir a vida em coletividade. A política, por sua vez, seria o meio de lidar com as diferenças e os conflitos de interesses opondo-se ao uso da força. Assim, a política, no sentido de polis, de construção do Estado, é diametralmente oposta à violência.

Duas grandes tradições podem ser evocadas para embasar as possibilidades de convivência pacífica e, em consequência, de estabelecimento da ordem e de lidar com conflitos. De um lado, a idealista, inspirada em Aristóteles (384AC-322 AC), que considera o homem um animal político e, portanto, fadado a viver em coletividade. De outro, a realista, iniciada por Maquiavel (1469-1527), que sustenta que as possibilidades de paz, de ordem, de segurança dependem da existência do Estado, monopolizando a violência e gerindo os conflitos.

Na concepção idealista, o "bom governo" define-se pelo seu fim, isto é, pela busca do bem-comum. Os integrantes da polis – homens livres e sem a necessidade de trabalhar – participam da vida em comunidade e exercem a atividade política, guiados por princípios éticos. Os interesses privados estariam sempre alinhados ao bem comum, ou seja, à promoção do bem-estar da polis e da virtude. Aristóteles elenca tipos de governo – os virtuosos e seus correspondentes, quando degradados. São eles: a realeza que pode decair e se transformar em

tirania; a aristocracia em oligarquia; a república em democracia. A degeneração dos governos, ou o abandonando das formas positivas, se dá quando o bem comum é substituído por vantagens de quem governa, seja um, como na realeza, poucos na aristocracia ou todos na república. Nessas situações, a desordem impera, é esgarçado o império da virtude, dando lugar a conflitos e à quebra da harmonia.

Na concepção realista, inaugurada por Maquiavel, o Estado – tal como, de fato, é, e não como deveria ser - não se define por seus fins, mas por seu meio fundamental, o monopólio da violência. Nessa perspectiva, a ordem, a segurança dos cidadãos e a prosperidade da sociedade dependem do poder do Príncipe/Estado. Para a preservação do Estado e da ordem social é fundamental que o governante tenha por objetivo a manutenção do poder. Daí a necessidade de que o Príncipe tenha *virtú* (habilidade política, capacidade de se adaptar às circunstâncias) e *fortuna* (sorte). Para que os indivíduos possam viver pacificamente em sociedade e para que haja tranquilidade é imprescindível que a força esteja concentrada nas mãos do Estado.

Hobbes (1588-1679) e Max Weber (1864-1920), dois grandes expoentes do realismo na análise política, seguem a linha de argumentação inaugurada por Maquiavel. Para não nos alongarmos demasiadamente neste preambulo, bastaria considerar que ambos definem o Estado, não por seus fins, mas por seu meio – o monopólio no uso da força legítima.

De acordo com Hobbes, sem um Estado forte não haveria condições de estabelecer a ordem e de controlar o "homem lobo do homem". A violência ou a lei do mais forte são as marcas do estado de natureza. Leviatã é condição para a vida em sociedade. O Estado, fruto de acordo coletivo, é símbolo de proteção e da paz civil.

Max Weber rejeita supostos normativos sobre o Estado e sobre o poder, e define o Estado por seu meio – o monopólio no uso da força. A necessidade de legitimação do poder e de sua institucionalização estão sintetizados nos tipos ideais: legal, tradicional e carismático. Cada um desses tipos de dominação apresenta características específicas tanto no que se refere à relação dos súditos com os governantes e quanto no que diz respeito às formas de solução de conflitos.

Na concepção realista a presença do Estado garante que os conflitos sejam tratados de acordo com princípios e regras estabelecidos. Não se desconhece a intermediação de atores tradicionais como os mais velhos, a igreja, a comunidade. Porém, com o crescimento populacional, a complexidade das relações sociais e a consequente perda do pertencimento à comunidade, instituições públicas passaram a operar no sentido de solucionar disputas entre indivíduos e grupos e entre indivíduos e o próprio poder público.

Não caberia aqui resenhar essa história. Para nossos objetivos basta salientar que o Judiciário nasce como a instituição estatal encarregada de garantir direitos individuais, coletivos e sociais e para solucionar conflitos. A despeito das diferentes configurações assumidas pelo Judiciário nos sistemas presidencialistas e parlamentaristas, a instituição tem sempre a atribuição de garantir direitos e resolver litígios. Nessa configuração, o Judiciário seria a via, por excelência, para o acesso à justiça e solução de conflitos.

Kazuo Watanabe, desde janeiro de 1984, contribui de forma significativa para uma concepção que amplia os canais de solução de conflitos, para além do Poder Judiciário. Cunhou a expressão "acesso à ordem jurídica justa", enfatizando que acesso à justiça não se resume a

acesso aos órgãos judiciais[1]. Trata-se de uma quebra de paradigma, uma vez que abre espaço para formas coetâneas com os avanços sociais, econômicos e culturais das últimas décadas, além de admitir soluções extrajudiciais.

Observe-se que essa concepção antecede a aprovação da Lei do Juizado Especial de Pequenas Causas, que é de novembro de 1984. Ademais, tal paradigma tem fundamento na consideração de que a justiça não se dá no abstrato, mas leva em conta a realidade social, política e econômica.

Não se trata de propor instrumentos para resolver a crise do Judiciário, expressa no alto volume de processos e na excessiva morosidade. Mas, da concepção de um novo paradigma que compreende a conciliação, a mediação, como métodos adequados e legítimos de solucionar conflitos. Esses métodos caracterizam-se não apenas por chegar a uma solução mais rápida e efetiva, mas, principalmente, por pacificar os conflitantes e propiciar a retomada das relações entre eles. Tais virtudes seriam inalcançáveis nos procedimentos adversariais.

Contudo, para que o acesso à ordem jurídica justa se torne realidade é absolutamente primordial que haja uma mudança de mentalidade. Uma mudança tanto por parte dos operadores do Direito, como por parte da população.

No que se refere aos profissionais, é imprescindível uma visão multidisciplinar, uma formação que inclua métodos não adversarias de solução de conflitos e que incentive a pacificação.

Quanto à população, em geral, essa mudança de cultura depende da efetividade dos direitos à informação e à orientação, que propiciem o conhecimento da existência de direitos e de acesso às possibilidades não adversariais de solução de conflitos.

Sabe-se que o processo de mudança cultural é complexo, lento e encontra resistências. A quebra de preceitos tradicionais encontra adversários tanto nos que deles se beneficiam quanto nos acomodados/conservadores e que não estão dispostos a enfrentar novos desafios. Afinal, operadores do Direito, desde a instituição das primeiras Faculdades de Direito no país, no século XIX, têm sido formados sob a inspiração do paradigma centrado no combate, na cultura da sentença, na solução contenciosa, em um jogo de soma zero. Nessa concepção, a soberania estatal é inquestionável, já que representaria a legalidade.

Ademais, a enorme proliferação de cursos de Direito[2] contribui enormemente para a difusão desse paradigma. Até hoje, a estrutura curricular da maior parte das faculdades estimula uma formação baseada em parâmetros adversariais, de decisões adjudicadas e impositivas[3].

A favor da mudança, permitindo certo otimismo, é possível arrolar as transformações legais, mesmo sabendo que, embora representem passos importantes, seus impactos não são imediatos e uniformes. Dentre elas: Lei de Ação Civil Pública (7.347/85); Lei de Pequenas Causas (7.244/84), depois Juizados Especiais (9.099/95); CDC (8.078/900); Alterações do Código de Processo Civil (20115); Leis de mediação (Lei 13.140/2015) e de arbitragem (Lei 9.307/1996).

Deve ser salientado, como extremamente significativa, a Resolução 125 de 2010, do CNJ que instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesse. Seu objetivo é incentivar as soluções de conflitos por meios da conciliação e da mediação, tanto

no processo judicial como na fase pré processual - destacando a importância da formação do terceiro (conciliador ou mediador) e a sua contribuição para o diálogo entre as partes em conflito, que devem ser protagonistas da solução.

A Resolução 125 criou os centros judiciários de solução de conflitos e cidadania (CEJUSCs)[4] em todo o território nacional, com o intuito de disponibilizar serviços de conciliação, mediação e outros métodos adequados de solução de conflitos; tratou da capacitação de mediadores e conciliadores; incentivou a conciliação e mediação em todos os tribunais, para a busca de solução consensual de conflitos antes que os casos sejam levados a litígio (objetivando aumentar a celeridade dos processos judiciais e reduzir o número de disputas que seguem para julgamento); fomenta a cultura de pacificação social, incentivando a participação ativa das partes na busca por soluções satisfatórias para todos os envolvidos e promovendo o diálogo e a cooperação em vez do confronto judicial; por fim, atua no sentido de descongestionar o Judiciário, ao não considerar a resolução de conflitos como uma tarefa exclusiva de juízes tradicionais.

Os princípios expressos na Resolução 125/2010 abrem espaço para o conceito de Sistema Multiportas, fundado na concepção de que o Poder Judiciário não deve ser a única opção para a solução de disputas. O meio mais adequado para cada tipo de conflito integra diferentes métodos. Além disso, as partes devem ter a chance de escolher (com orientação) o melhor, o mais adequado método para a solução de seus conflitos.

O CNJ tem atuado também no sentido de estimular a utilização e a disseminação dos meios consensuais. Para ilustrar, basta citar o "Prêmio Conciliar é Legal" que valoriza "iniciativas autocompositivas, que contribuam para a efetiva pacificação de conflitos, o aprimoramento de políticas públicas de fomento à conciliação e a eficiência do Poder Judiciário" (artigo 2º).

Por fim, não seria exagero afirmar que os ganhos propiciados pelos tratamentos adequados e soluções consensuais dos conflitos têm impactos que ultrapassam a noção tradicional de justiça. São ganhos para a sociedade, como um todo, para a efetividade da ordem jurídica justa, para a inclusão. Estudos mostram que conflitos não resolvidos ou que perduram por longos períodos impactam negativamente não apenas indivíduos e grupos, mas também a legitimidade do Poder Judiciário, o grau de desenvolvimento, a coesão social e contribuem para a descrença na ordem democrática.

Referências

GRINOVER, Ada Pellegrini. Os Métodos Consensuais de solução de conflitos no novo CPC, *in* O Novo Código de Processo Civil: questões controvertidas. São Paulo, Atlas, 2015.

TARTUCE, Fernanda. Mediação nos Conflitos Civis. 3. edição. São Paulo, 2017.

WATANABE, Kazuo. *Sociedade não pode ser tão dependente do Estado para resolver conflitos*. Disponível em Http://www.conjur.com.br/2014-nov-09/entrevista-kazuo-watanabe-advogado-desembargador-aposentado-tj-sp. 2014.

BRASIL. Lei 13.105, de 16 de marco de 2015. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm.

BRASIL. Lei 13.140, de 26 de junho. Disponível em http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm.

BRASIL. Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010. Diário da Justiça - Conselho Nacional de Justiça, Brasília, DF.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em Números 2023: ano-base 2022*. Disponível em https://www.cnj.jus.br/relatorio-justica-em-numeros-2023.

[1] Ada Grinover, em publicação de 2015, compartilhou o mesmo entendimento afirmando: "Os métodos consensuais de solução de conflitos, como a mediação e a conciliação, representam uma mudança de paradigma no tratamento dos litígios, promovendo não apenas uma justiça mais rápida, mas também mais justa e humana".

[2] De acordo com dados do Instituto nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), vinculado ao Ministério da Educação (MEC), em janeiro de 2022, estavam em funcionamento no país mais de 1.250 cursos de graduação em Direito.

[3] Pesquisa realizada no CEDES, em 2024, mostra por meio de levantamentos nos currículos na CAPES e por questionários enviados às instituições que disciplinas focadas na conciliação e na mediação constam apenas como optativas. As alterações na matriz curricular constantes da Resolução n.5 do Ministério da Educação/Conselho nacional de Educação/Câmara de Educação Superior, que tornou obrigatória as formas consensuais de solução de conflitos não têm sido inteiramente implementadas.

[4] Segundo o CNJ, "havia, ao final do ano de 2022, um total de 1.437 Cejuscs instalados, sendo a maior parte na Justiça Estadual, com 1.437 unidades (87,8%). Na Justiça do Trabalho são 123 Cejuscs (7,5%) e, na Justiça Federal, 76 Cejuscs (4,6%). Entre os Tribunais de Justiça, em 2014, eram 362 Cejuscs, em 2015 a estrutura cresceu em 80,7% e avançou para 654 centros.

O mapa do conflito e seus tesouros

Bruno Takahashi

Doutor e Mestre em Direito Processual Civil pela Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo e Bacharel em Letras-Português pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Juiz Federal da Justiça Federal da 3ª Região.

> "...En aquel Imperio, el Arte de la Cartografía logró tal Perfección que el mapa de una sola Provincia ocupaba toda una Ciudad, y el mapa del Imperio, toda una Provincia. Con el tiempo, esos Mapas Desmesurados no satisficieron y los Colegios de Cartógrafos levantaron un Mapa del Imperio, que tenía el tamaño del Imperio y coincidía puntualmente con él. (…)"
>
> Suárez Miranda: *Viajes de varones prudentes*, Libro Cuarto, cap. XLV, Lérida, 1658.[1]

Introdução

Diante dos caminhos entrecruzados – do mundo, da vida –, mapas podem ser úteis. Só que um mapa, no fundo, auxilia na medida em que seja detalhado o suficiente para nos guiar, ao mesmo tempo que não seja tão detalhado ao ponto de se confundir com a própria realidade que busca simplificar. Ainda que cada um dos conflitos tenha particularidades, mapeá-los permite navegar com mais precisão por seus territórios. Além disso, ao interpretarmos suas paisagens, podemos ver semelhanças e diferenças.

Quando se trata do sucesso no uso dos meios consensuais, por vezes descrevemos com entusiasmo o cenário apresentado e o que foi realizado a partir da situação inicial. Ainda que inconscientemente, percorremos com frequência uma jornada do herói, concluindo como a mediação e a conciliação transformaram o conflito e, de quebra, a nossa vida.

Por mais que essas narrativas tenham suas vantagens, não sendo pouco a de trazer novos entusiastas para os meios consensuais, parece-nos que há a necessidade de mapearmos melhor os casos. Em outros termos, se a ideia de boas práticas implica também a possibilidade de replicação, é importante conhecer o mapa de cada conflito. Assim, apontando características gerais, seria

possível identificar em que medida determinado conflito futuro pode se valer de técnicas já utilizadas com êxito em casos semelhantes do passado.

Dessa forma, mais do que os relatos isolados de boas práticas, seria possível aferir com maior precisão quais seriam as características comuns dos conflitos que foram tratados com êxito pela via consensual. Em outras palavras, seria possível responder com mais clareza quais as características comuns dos projetos de mediação ou conciliação de sucesso. Para tanto, acreditamos que a ideia de mapa do conflito merece ser retomada e desenvolvida.[2]

1. O Mapa do Conflito

Identificar previamente as características do conflito é importante para qualquer meio de tratamento, tanto adjudicatório como consensual. Ademais, tal investigação serve tanto para conflitos mais pontuais como para aqueles complexos. Trata-se, em suma, de uma estratégia para descobrir caminhos para destinos variados, independentemente da dificuldade do percurso.[3]

Todavia, assim como só costumamos usar guias quando temos maiores dúvidas acerca do trajeto, mapear o conflito pode ser especialmente útil em conflitos mais complexos. Outrossim, como nosso foco é notar características comuns de boas práticas de projetos de mediação/conciliação, a ênfase será na relação entre meios consensuais e o mapeamento do conflito. Desse modo, tem-se em mente, em particular, situações de conflitos complexos que foram ou poderiam ser tratados por meios consensuais, tomando genericamente como complexos aqueles que apresentam multiplicidade em relação a um ou mais dos aspectos do conflito.

Tais aspectos, dentro da ideia de mapa do conflito, costumam ser associados a três três "P's": pessoas, problemas e processos.

2. Pessoas

Em termos gerais, identificar as pessoas em conflito significa indagar quem está brigando, observando ainda qual a interação entre elas. Significa ainda notar não apenas os diretamente envolvidos na "briga", mas também os atores que sejam interessados mesmo que de maneira indireta.

Nos casos complexos, em geral há diversas partes e um grande número de interessados. A dinâmica das relações igualmente é complexa e instável. Por isso, há quem inclua no mapeamento o diagnóstico das alianças, oposições e coalizões existentes entre os envolvidos.[4]

A propósito, afirma John Paul Lederach:[5]

> Uma disputa quase nunca se limita a duas pessoas. Rapidamente, outros se envolvem. Aqui retornamos à imagem do enredo, dos nós e das relações. Temos que recordar que a pessoa afetada com frequência se apoia em outras. Esta dinâmica de crescimento da disputa representa um obstáculo, mas ao mesmo tempo representa também a possibilidade de solucionar o problema. É um obstáculo, porque cada vez há mais gente envolvida, e a situação se complica. Mas é também uma possibilidade, porque sempre é possível

> encontrar pessoas de confiança que ajudem a fazer a ponte entre as relações rompidas, de modo a sair do problema.

Nesse contexto, a orientação geral é incentivar a participação do maior número possível de envolvidos, colocando todos à mesa para conversarem. Alguns enunciados das Jornadas Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovidas pelo Conselho da Justiça Federal em 2016 e 2021, reforçam a importância de se trazer mais pessoas para o tratamento consensual em se tratando de demandas complexas:

> ENUNCIADO 40 - Nas mediações de conflitos coletivos envolvendo políticas públicas, judicializados ou não, deverá ser permitida a participação de todos os potencialmente interessados, dentre eles: (i) entes públicos (Poder Executivo ou Legislativo) com competências relativas à matéria envolvida no conflito; (ii) entes privados e grupos sociais diretamente afetados; (iii) Ministério Público; (iv) Defensoria Pública, quando houver interesse de vulneráveis; e (v) entidades do terceiro setor representativas que atuem na matéria afeta ao conflito.

> ENUNCIADO 185 - Recomenda-se que a Defensoria Pública seja notificada antes do ajuizamento de ação possessória ou petitória, pelos órgãos públicos envolvidos, quando disser respeito a coletividades vulneráveis - do ponto de vista econômico, organizacional ou por outro fator que impeça ou dificulte o acesso à Justiça -, visando mediar a composição do conflito, quando possível, na busca de solução que atenda aos direitos fundamentais envolvidos, a exemplo da realocação de famílias carentes, evitando-se danos aos ocupantes.

> ENUNCIADO 187 - Recomenda-se a notificação da Defensoria Pública, antes do ajuizamento de ação coletiva pelos órgãos públicos envolvidos, quando a ação atingir potencialmente coletividades vulneráveis, visando à composição extrajudicial do conflito, quando possível, na busca de solução que atenda aos direitos fundamentais envolvidos.

> ENUNCIADO 211 - Em litígios coletivos de natureza estrutural que envolvam implementação de políticas públicas, recomenda-se a realização de audiência de conciliação ou mediação multipartes - isto é, não só com autor e réu, mas com todos os entes públicos e privados potencialmente capazes de contribuir com o diálogo - no início do processo, visando à formação de um cronograma negociado de execução das políticas pleiteadas.

A despeito da orientação geral de ampliação do número de participantes, é de se considerar que, frequentemente, há um limite prático, quando não físico, de trazer todos envolvidos. Insistir na presença da totalidade de moradores de uma grande comunidade afetada por desastre ambiental em todas as reuniões pode inviabilizar um diálogo produtivo. Ademais, questões procedimentais podem exigir que algumas pessoas sejam representadas por outras (por ex. o cacique como representante de dada comunidade indígena). Dessa forma, saber quem e quando chamar determinado interessado, ponderando os limites existentes, faz parte do movimento subsequente ao da identificação das pessoas em conflito.

De qualquer maneira, permanecem válidas as sugestões de Lederach[6] no sentido de que, na análise das pessoas, cabe ter em mente: a) as emoções e os sentimentos dos envolvidos; b) a necessidade humana de dar explicações, de justificar-se, de desabafar, de ser respeitado e de manter a dignidade; c) as percepções do problema; d) a forma como o que aconteceu afeita as pessoas.

De nossa parte, e sem ser exaustivo, pensamos ser úteis as seguintes perguntas acerca das pessoas: Quem e quantas são as pessoas envolvidas? São só as partes? Todos estão presentes? Qual a natureza dos envolvidos (física, jurídica, artificiais, naturais)? Há relação agente-principal? Qual o relacionamento dos envolvidos (Há hierarquia? Estão inseridos em uma mesma cultura?)?

3. Problemas

Também conforme Lederach[7], o problema se refere às diferenças essenciais que separam as pessoas. Assim, pode ser tido como o conflito "stricto sensu".

O mesmo autor aponta os seguintes exemplos de diferenças essenciais que podem constituir um problema: i.os diversos interesses, necessidades e desejos de cada um; ii. as diferenças de opinião sobre os caminhos a seguir: a) o critério para se tomar uma decisão; b) o que corresponde a quem, qual o momento de repartir os recursos ou os bens materiais; c) as diferenças de valores; d as questões concretas de dinheiro, tempo, terra, direitos, compensações, etc.

Em se tratando de demandas complexas, é comum haver mais de um problema. Ademais, um problema mais amplo pode ter subjacente diversos problemas restritos. Tratar da permanência provisória de comunidade indígena em parque estadual, por exemplo, implica solucionar impasses acerca das mínimas condições de habitabilidade no local, tais como saneamento básico.

Além disso, por vezes estamos diante daquilo que Lon Fuller[8] chama de problemas policêntricos. Neles, há diversos focos de tensão inter-relacionados, de modo que a intervenção em um ponto repercute em outros, tal como a vibração que se propaga ao tocarmos em determinada parte de uma teia de aranha. Em tais situações, avaliar como intervir no conflito exige ainda maior cautela, dado o efeito em cadeia que qualquer ação pode provocar.

De todo modo, Lederach[9] indica que, na análise do problema, cabe considerar: a) os interesses e as necessidades de cada um; b) as diferenças e os valores essenciais que separam os envolvidos; c) as diferenças de cada um quanto ao procedimento a ser seguido.

Assim, a propósito dos problemas, parece-nos válidas questões da seguinte ordem: Qual a divergência principal? O conflito é pontual? É policêntrico? Qual a natureza da divergência (econômica, princípios, valores)? Quais são as posições? E os interesses?

4. Processos

Por fim, investigar o processo significa observar como as pessoas lidaram com o problema até então. Com isso, permite-se tanto ver o estágio atual da contenda, incluindo como

está a comunicação entre os envolvidos, como também pensar em estratégias para se sair do impasse.

Nesse sentido, Almeida[10] afirma que: "De maneira geral, uma desavença assim se constitui a partir de tentativas de diálogo – colaborativo ou adversarial. Conhecer essa trajetória permite mapear o que foi funcional (e pode ser retomado) e o que não foi (e deve ser evitado)".

Além disso, Lederach[11] destaca que a análise do processo envolve a questão do poder, da mútua influência e da dependência. De fato, acreditamos que o modo como o conflito vem sendo tratado indica a relação de poder existente entre as partes. A imposição de soluções, por exemplo, pode indicar grande desequilíbrio de poder, seja por disparidade econômica, emocional ou informacional. Lidar com esse desequilíbrio pode ser uma das tarefas exigidas por aquele que irá tratar do conflito – mediador, conciliador e, mesmo, árbitro ou juiz.

Em casos complexos, temos ainda que mapear o processo significa também perceber parcela do conflito pode ser objetivo de tentativa de solução consensual e qual parcela deve continuar sujeita à decisão do juiz ou do árbitro. Nessas situações, acordos parciais podem e devem ser considerados, sem que por si só sejam tidos como uma solução menor ou menos exitosa.

Seja como for, no que se refere ao processo, Lederach[12] aponta que cabe ter em consideração: a) o processo que o conflito percorreu até então; b) a necessidade de um processo que pareça justo a todos os envolvidos; c) a comunicação e a linguagem com que as pessoas se expressam; d) o que falta fazer para que se estabeleça um diálogo construtivo.

Parece-nos que, em se tratando do processo, são válidas questões como: Algum processo já foi utilizado? Em que ambiente ele foi usado (estatal, não-estatal)? Quem são as instituições e os agentes responsáveis? Qual o nosso papel? Quais são os processos disponíveis? Quais as características dos processos? Quais são os recursos disponíveis?

Conclusão

Em síntese, o mapeamento do conflito mostra-se de grande relevância tanto para o diagnóstico da situação, como também para a decisão acerca da forma de tratamento a ser adotada. Ademais, ao se analisar determinada prática à luz do mapa do conflito, destacam-se os elementos essenciais, permitindo-se uma certa generalização que possibilita a replicabilidade. Tais vantagens são especialmente úteis na avaliação do emprego adequado dos meios consensuais, bem como das suas limitações.

Tendo em vista os três "P's" do mapeamento do conflito, Beer, Packard e Stief[13] propõem que cada aspecto exige uma certa forma de atuação do terceiro facilitador. Assim, cabe ao mediador/conciliador dar apoio às pessoas, facilitar o processo e solucionar o problema.

No entanto, nem sempre a tarefa é tão simples como a exposição esquematizada pode dar a entender. Em demandas complexas, por exemplo, há dificuldade da identificação imediata de todas as pessoas envolvidas, dos variados problemas existentes e dos processos que foram empregados. Aliás, demandas complexas, de ordinário, são exatamente aquelas que envolvem

muitas pessoas, muitos problemas e muitos processos. Não por acaso o mapeamento do conflito é ainda mais importante nesses casos.

Cabe ainda e por fim a advertência de Almeida[14] de que os mapas são dinâmicos, precisando ser atualizados a cada momento e variando conforme o tema da pauta. Não custa lembrarmos que mapas são representações da realidade e não a própria realidade. Caso se pretendesse um mapa tão fiel à realidade que pretende representar ao ponto de se confundir com ela, a própria utilidade do mapa poderia ser colocada em dúvida.

Referências

ALMEIDA, Tânia. *Caixa de ferramentas em mediação: aportes práticos e teóricos*. São Paulo: Dash, 2014. *E-book*.

BEER, Jennifer E.; PACKARD, Caroline C.; STIEF, Elieen. *The Mediator's handbook*. 4. ed. Gabriola Island, BC: New Society Publishers, 2012.

BORGES, Jorge Luis. *Obras Completas II (1952-1972)*. Buenos Aires: Emecé, 2001.

FULLER, Lon. L. The Forms and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*, vol. 92, nº. 2, dez. 1978, p.353-409.

LEDERACH, John Paul. *Enredos, pleitos y problemas: una guida practica para ayudar a resolver conflictos*. 2. ed. Santafé de Bogotá/Cidade da Guatemala: Clara/Semilla, 1992.

TAKAHASHI, Bruno. *Formação de Facilitadores em Demandas Complexas e Estruturantes na Justiça Federal. Módulo II: O que posso fazer: o papel do facilitador em demandas complexas e estruturantes*. Apostila. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2022.

[1] BORGES, Jorge Luis. Del rigor en la ciencia. In: *Obras Completas II (1952-1972)*. Buenos Aires: Emecé, 2001, p.225.

[2] Muitas das considerações a seguir acerca do mapeamento do conflito foram desenvolvidas no Curso de Formação de Facilitadores em Demandas Complexas e Estruturantes na Justiça Federal, em especial na Apostila do Módulo II ("O que posso fazer: o papel do facilitador em demandas complexas e estruturantes). Além das aulas desse curso promovido pelo Conselho da Justiça Federal em 2022, tivemos a oportunidade de apresentar e debater o tema do mapeamento do conflito à luz do uso dos meios consensuais em outras ocasiões, entre as quais: o Curso a Distância de Mediações Complexas para Mediadores, promovido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDF) em 2023; a palestra "Mapeando Conflitos e suas Formas de Tratamento" promovida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região em 2023; e o painel "Implantação de projetos de mediação" no I Congresso de Mediação OBA/SP e ESA/SP, também em 2023. Fica o agradecimento sincero a todos que propiciaram a oportunidade de participar dessas ocasiões e de trocar ideias a respeito do tema.

[3] Tânia Almeida (2014) afirma: "Mapear um conflito significa trazer para o papel (e/ou para a memória) os elementos-chave que possam auxiliar no seu manejo e no trânsito entre seus integrantes e eventos, e permitam desenhar estratégias que viabilizem algum objetivo especial". E continua: "Em Mediação, o mapeamento visa identificar, a cada momento, a configuração do conflito, estratégias e intervenções que contribuam para a construção de consenso entre as pessoas em controvérsias" (*Caixa de ferramentas em mediação: aportes práticos e teóricos. São Paulo: Dash, 2014. E-book*.)

[4] Por exemplo, ALMEIDA, Tânia. *Caixa de ferramentas em mediação*, cit.

[5] *Enredos, pleitos y problemas: una guida practica para ayudar a resolver conflictos*. 2. ed. Santafé de Bogotá/Cidade da Guatemala: Clara/Semilla, 1992, p.23.

[6] *Enredos, pleitos y problemas*, cit., p.32-33.

[7] *Enredos, pleitos y problemas*, cit., p.31.

[8] The Forms and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*, vol. 92, n. 2, dez. 1978, p.353-409.

[9] *Enredos, pleitos y problemas*, cit., p.33.

[10] *Caixa de ferramentas em mediação*, cit.

[11] *Enredos, pleitos y problemas*, cit., p.26.

[12] *Enredos, pleitos y problemas*, cit., p.33.

[13] *Caixa de ferramentas em mediação*, cit.

[14] BEER, Jennifer E.; PACKARD, Caroline C.; STIEF, Elieen. The Mediator's handbook. 4. ed. Gabriola Island, BC: New Society Publishers, 2012, p.91.

PARTE II

ADVOCACIA PÚBLICA

AGU e Pacifica: revolução na resolução de conflitos previdenciários e redução de litígios
Adriana Maia Venturini

A desjudicialização da execução fiscal: reflexões sobre o projeto de lei nº. 4.257/2019
José Henrique Mouta Araujo
Marcelo Veiga Franco

A confidencialidade prevista na lei de mediação e os processos de autocomposição envolvendo entes públicos
Kaline Ferreira

Os desafios da transação tributária em um modelo de iva dual
Leonardo Máximo Barbosa

Administração pública consensual e precedentes administrativos: um diálogo necessário
Luís Manoel Borges do Vale

A consensualidade sistêmica no âmbito da Procuradoria-Geral da União (AGU)
Marcelo Eugênio Feitosa Almeida

Adequação teleológica e o sistema multiportas de justiça
Márcia Maria de Castro Marques

AGU E PACIFICA: revolução na resolução de conflitos previdenciários e redução de litígios

Adriana Maia Venturini

Procuradora-Geral Federal na AGU. Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Econômico pelo IPEA/ESAF. Foi Visiting Scholar no Centro de Governança Econômica Global da SIPA na Universidade Columbia, Nova York, por um ano. Coordenadora da Assessoria Jurídica dos Grupos Técnicos do Gabinete de Transição Governamental 2022/2023. Membro do grupo brasileiro na Corte Permanente de Arbitragem.

De acordo com o "Relatório Justiça em Números 2024" do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)[1], o Judiciário brasileiro é líder global em litigiosidade, com destaque para ações previdenciárias e execuções fiscais. A Procuradoria-Geral Federal (PGF), braço da Advocacia-Geral da União (AGU) na administração indireta, desempenha um papel crucial nesse cenário, devido à cultura de contestação judicial de atos administrativos, mesmo quando esses são supostamente válidos.

Além de realizar consultoria, gestão de créditos e representar judicial e extrajudicialmente as 165 autarquias e fundações públicas federais, dentre elas o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a PGF tem 865 mil execuções fiscais ativas.

A epidemia de judicialização, como apontou o presidente do CNJ e do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Luís Roberto Barroso, está acompanhada de uma revolução tecnológica processual. A transição dos processos físicos para a virtualização, combinada com a inteligência artificial, está mudando o panorama das disputas judiciais.

Para enfrentar o volume de execuções fiscais, a Portaria Normativa AGU n. 90, de 8 de maio de 2023[2], e sua regulamentação pela Portaria Normativa AGU/PGF n. 51, de 8 de novembro de 2023[3], passaram a permitir o uso de tecnologias avançadas para avaliar a capacidade de pagamento dos devedores. Essas medidas possibilitam a dispensa de inscrição em dívida ativa e a seletividade no ajuizamento das ações judiciais. Créditos de menor valor e com baixo potencial de recuperação serão tratados por meio de protesto eletrônico, racionalizando a cobrança.

Com uma abordagem mais estratégica, a PGF poderá concentrar esforços em cobranças de grande impacto no ambiente regulatório. Isso inclui focar em grandes devedores e explorar possibilidades de transação ou negócios jurídicos processuais, sempre com o objetivo de assegurar a estabilidade e a segurança jurídica no setor regulado.

No campo da litigiosidade previdenciária, destaca-se a impressionante quantidade de 3,7 milhões de ações em curso. É crucial considerar a magnitude do sistema brasileiro de previdência

e assistência social: o INSS gerencia 40 milhões de benefícios ativos e administra uma folha de pagamento mensal de R$ 76,9 bilhões, equivalente a 8,45% do PIB. Em 2023, o INSS analisou mais de 11 milhões de requerimentos, com uma taxa histórica de indeferimento de 45%. Nesse cenário, muitos segurados recorrem ao Judiciário quando seus pedidos são negados administrativamente.

Para gerenciar esse volume, a PGF identifica três perfis de litigiosidade previdenciária: normativa, recalcitrante e corretiva.

A litigância normativa refere-se às disputas sobre teses jurídicas, como desaposentação ou revisão da vida toda. Nessas situações, o INSS toma decisões administrativas com base em normas federais válidas e vigentes, e a Procuradoria-Geral Federal defende essas decisões até que se alcance um desfecho definitivo do judiciário.

A litigância recalcitrante refere-se ao inconformismo do segurado com as decisões administrativas do INSS, envolvendo tanto aspectos fáticos quanto jurídicos, como a revisão de uma perícia realizada. Esse tipo de litígio é incentivado pelas facilidades processuais, já que nos Juizados Especiais - onde a maioria das ações previdenciárias é processada - não há custas, honorários ou taxas de perícia médica judicial. Além disso, o Brasil possui a maior proporção de advogados por habitante no mundo, resultando em um grande número de profissionais em busca de trabalho.

Tanto na litigância normativa quanto na recalcitrante, a PGF deve defender o ato administrativo, buscando afirmar a legalidade da norma, do parâmetro da política pública em questão, ou precisa demonstrar ao Judiciário que o segurado, de fato, não atende aos requisitos legais para a concessão do benefício pleiteado.

Por outro lado, quando o segurado busca a correção de um erro específico do INSS na análise do seu caso, está-se diante da litigância corretiva. Nessas situações, a PGF deve assegurar o reconhecimento do direito do segurado ao benefício pleiteado, atuando de forma republicana e focada na proteção social.

Em 2023, foram celebrados 417 mil acordos em ações previdenciárias. A PGF tem adotado várias medidas para reconhecer direitos indevidamente negados. Entre as principais iniciativas estão o Desjudicializa Prev, uma colaboração entre a AGU e o CNJ para reduzir a litigiosidade em dez temas previdenciários e assistenciais com jurisprudência consolidada, e o Efetiva Prev, que estabelece uma interlocução contínua entre a PGF e o INSS para promover a internalização administrativa das teses previdenciárias consolidadas pela jurisprudência. Essas ações visam a reduzir a litigiosidade e aprimorar a eficiência dos processos.

A AGU evoluiu de uma postura de defesa intransigente do patrimônio público para uma abordagem que prioriza o reconhecimento e a entrega de direitos. O próximo passo na evolução da litigância corretiva é a institucionalização de acordos extrajudiciais prévios ao ajuizamento das ações.

Isso porque o Estado brasileiro tem sido pressionado a inovar e avançar em tecnologias para gerenciar suas amplas responsabilidades, especialmente diante de desafios estruturais como a redução dos quadros de servidores em diversos setores. A previdência não é exceção a essa

necessidade de transformação, e várias iniciativas têm sido adotadas para assegurar as entregas essenciais ao bem-estar social.

A PGF, nesse cenário, pretende iniciar uma era de antecipação na solução consensual, com o propósito de reduzir a quantidade de litígios levados ao Poder Judiciário. Esse novo modelo é respaldado pelos artigos 32, inciso II, e 46 da Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015, a Lei de Mediação[4], que promove a autocomposição de conflitos na administração pública e prevê expressamente a possibilidade de mediação online.

O próximo passo é a implementação da Plataforma de Autocomposição Imediata e Final de Conflitos Administrativos (PACIFICA), instituída pela Portaria Normativa AGU n. 144, de 1º de julho de 2024[5], e regulamentada, no âmbito da PGF, pela Portaria Normativa PGF/AGU n. 60, de 6 de julho de 2024[6].

A PACIFICA é uma plataforma de Resolução Online de Disputas (ODR) e oferece um ambiente digital inovador, com procedimentos automatizados, projetados para atender às necessidades dos cidadãos e resolver conflitos de forma consensual, rápida e econômica sem recorrer ao Judiciário, alinhando-se à Lei de Mediação e à Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável.

Prevista para iniciar suas operações ainda este ano, a PACIFICA representa um dos projetos mais audaciosos da AGU. A plataforma combina tecnologia avançada com racionalização do trabalho, valorizando a advocacia pública como um agente eficaz na resolução de conflitos envolvendo o Estado brasileiro.

Mais crucialmente, a PACIFICA oferecerá uma solução rápida e econômica para o reconhecimento de direitos, especialmente para cidadãos vulneráveis. Segundo o Tribunal de Contas da União (TC n. 022.354/2017-4[7]), o custo da judicialização previdenciária em 2018 foi de 4,6 bilhões de reais, em valores da época. Com a PACIFICA, a AGU busca otimizar o gasto público, reduzir a litigiosidade e proporcionar respostas rápidas aos cidadãos.

O procedimento funciona da seguinte forma: um segurado com chances reais de êxito em uma eventual judicialização contará com o apoio essencial da Defensoria Pública da União para, após o indeferimento administrativo, ser direcionado ao Portal da PACIFICA na AGU, onde poderá solicitar uma composição extrajudicial.

Com o consentimento para o tratamento de dados pessoais, será realizada uma busca automatizada em bancos de dados, cruzando as informações do interessado e verificando sua conformidade para uma análise eletrônica do requerimento. Esta análise seguirá os parâmetros de composição estabelecidos previamente pela PGF em colaboração com o INSS.

Se a proposta de acordo for aceita, o processo será ágil, com a implantação imediata do benefício por meio da integração dos sistemas da AGU e do INSS. Caso a solução consensual não seja alcançada, o segurado terá a possibilidade de ajuizar uma ação judicial futura.

A PACIFICA representa um avanço significativo para a AGU, contribui para a garantia do acesso à Justiça e a redução da litigiosidade previdenciária, com uma abordagem integrada e baseada em direitos humanos para o desenvolvimento sustentável.

Assim, será possível oferecer um novo serviço de resolução de conflitos aos segurados, que garantirá a proteção de direitos de maneira rápida e eficiente, ao mesmo tempo em que minimiza os custos ao erário. Espera-se que a AGU contribua de forma decisiva para a redução da litigância previdenciária no Brasil, promovendo o acesso à Justiça de maneira efetiva e justa.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). **Portaria Normativa n. 144, de 1º de julho de 2024.** Institui, no âmbito da Advocacia-Geral da União, a Plataforma de Autocomposição Imediata e Final de Conflitos Administrativos – PACIFICA. Diário Oficial da União de 4 de julho de 2024. Seção 1. Disponível em: http://li.cnm.org.br/r/bd5Q16. Acesso em: 22 de outubro de 2024.

_____. **Portaria Normativa n. 90, de 8 de maio de 2023.** Regulamenta o art. 1º-A da Lei n. 9.469/1997 e o art. 19-D da Lei n. 10.522/2002, para autorizar no âmbito da cobrança e recuperação de créditos da União, das autarquias e fundações públicas federais, as medidas que enumera. Diário Oficial da União de 9 de maio de 2023. Seção 1. Disponível em: http://li.cnm.org.br/r/KpU6x9. Acesso em: 22 de outubro de 2024.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). PROCURADORIA-GERAL FEDERAL (PGF). **Portaria Normativa n. 60, de 6 de julho de 2024.** Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, a Plataforma de Autocomposição Imediata e Final de Conflitos Administrativos - PACIFICA, instituída pela Portaria Normativa AGU n. 144, de 1º de julho de 2024. Diário Oficial da União de 10 de julho de 2024. Seção 1. Disponível em: http://li.cnm.org.br/r/W0aDJZ. Acesso em: 22 de outubro de 2024.

_____. **Portaria Normativa n. 51, de 8 de novembro de 2023.** Regulamenta a Portaria Normativa AGU n. 90, de 8 de maio de 2023. Diário Oficial da União de 27 de novembro de 2023. Seção 1. Disponível em: http://li.cnm.org.br/r/WUY294. Acesso em: 22 de outubro de 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto n. 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997. Diário Oficial da União de 29 de junho de 2015. Seção 1. Disponível em: http://li.cnm.org.br/r/vgEWMh. Acesso em: 22 de outubro de 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2024.** Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: http://li.cnm.org.br/r/1nYgMp. Acesso em: 22 de outubro de 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Levantamento na judicialização previdenciária junto ao INSS. TC 022.354/2017-4.** Disponível em: http://li.cnm.org.br/r/mSDvp8. Acesso em: 22 de outubro de 2024.

[1] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2024.** Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: http://li.cnm.org.br/r/1nYgMp. Acesso em: 22 de outubro de 2024.

[2] ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). **Portaria Normativa n. 90, de 8 de maio de 2023.** Regulamenta o art. 1º-A da Lei n. 9.469/1997 e o art. 19-D da Lei n. 10.522/2002, para autorizar no âmbito da cobrança e recuperação de créditos da União, das autarquias e fundações públicas federais, as medidas que enumera. Diário Oficial da União de 9 de maio de 2023. Seção 1. Disponível em: http://li.cnm.org.br/r/KpU6x9. Acesso em: 22 de outubro de 2024.

[3] ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). PROCURADORIA-GERAL FEDERAL (PGF). **Portaria Normativa n. 51, de 8 de novembro de 2023.** Regulamenta a Portaria Normativa AGU n. 90, de 8 de maio de 2023. Diário Oficial da União de 27 de novembro de 2023. Seção 1. Disponível em: http://li.cnm.org.br/r/WUY294. Acesso em: 22 de outubro de 2024.

[4] BRASIL. **Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto n. 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997. Diário Oficial da União de 29 de junho de 2015. Seção 1. Disponível em: http://li.cnm.org.br/r/vgEWMh. Acesso em: 22 de outubro de 2024.

[5] ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). **Portaria Normativa n. 144, de 1º de julho de 2024.** Institui, no âmbito da Advocacia-Geral da União, a Plataforma de Autocomposição Imediata e Final de Conflitos Administrativos – PACIFICA. Diário Oficial da União de 4 de julho de 2024. Seção 1. Disponível em: http://li.cnm.org.br/r/bd5Q16. Acesso em: 22 de outubro de 2024.

[6] ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). PROCURADORIA-GERAL FEDERAL (PGF). **Portaria Normativa n. 60, de 6 de julho de 2024.** Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, a Plataforma de Autocomposição Imediata e Final de Conflitos Administrativos - PACIFICA, instituída pela Portaria Normativa AGU n. 144, de 1º de julho de 2024. Diário Oficial da União de 10 de julho de 2024. Seção 1. Disponível em: http://li.cnm.org.br/r/W0aDJZ. Acesso em: 22 de outubro de 2024.

[7] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Levantamento na judicialização previdenciária junto ao INSS. TC 022.354/2017-4.** Disponível em: http://li.cnm.org.br/r/mSDvp8. Acesso em: 22 de outubro de 2024.

Cadernos
da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

A desjudicialização da execução fiscal: reflexões sobre o projeto de lei nº. 4.257/2019

José Henrique Mouta Araujo
Pós-doutor (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa), doutor e mestre (Universidade Federal do Pará), Professor do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA) e do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), procurador do estado do Pará e advogado. www.henriquemouta.com.br.

Marcelo Veiga Franco
Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). *Visiting Scholar* na *University of Wisconsin-Madison*. Professor de Direito Processual Civil na Faculdade Milton Campos. Procurador do Município de Belo Horizonte/MG. Advogado. Diretor Científico do Instituto de Direito Processual (IDPro).

O objetivo deste texto é enfrentar diversos aspectos ligados ao Projeto de Lei nº. 4.257/2019 que procura ampliar as hipóteses de desjudicialização dos atos executivos, mediante a proposta de instituição da *execução fiscal administrativa*. Conforme exposição de motivos, a proposta legislativa busca "soluções que desburocratizem os procedimentos atualmente previstos na legislação para a cobrança da dívida ativa, tornando-a mais efetiva".

Com efeito, o *International Institute for the Unification of Private Law (UNIDROIT)* e o *American Law Institute (ALI)*, ao comentarem sobre a efetividade da adjudicação estatal e a eficiência dos métodos de solução de conflitos, destacam que muitos sistemas jurídicos possuem procedimentos arcaicos e ineficientes para o cumprimento das sentenças, embora a execução efetiva da decisão seja um elemento essencial de justiça.[1]

O sistema jurídico brasileiro se enquadra nessa classificação.

De fato, não obstante a adequada prestação da tutela executiva consista em direito fundamental e o CPC consagre a efetividade da atividade satisfativa como uma das normas fundamentais do processo civil (arts. 4º e 6º), verifica-se que, no plano dos fatos, a fase executiva no Brasil é predominantemente inefetiva e ineficiente.

De acordo com o CNJ, os processos em fase de execução "constituem grande parte dos casos em trâmite e etapa de maior morosidade".[2]

No último relatório do projeto *Justiça em Números*, o CNJ noticiou que 55,8% dos processos pendentes de baixa no final do ano de 2019 se referiam a processos na fase de execução. Do total de processos executivos, a maioria absoluta – cerca de 70% – diz respeito às execuções fiscais.

No final do ano de 2019 tramitavam mais de 30 milhões de execuções fiscais nos órgãos judiciários brasileiros. Além do altíssimo volume, as execuções fiscais apresentam índices insatisfatórios de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa. A elevada taxa de congestionamento de 87% e o longo período médio de tramitação de 8 anos contribuem para esse cenário.

Por essa razão, o CNJ afirma que os processos de execução fiscal são "os principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário" e retratam o grande "gargalo da execução".[3]

Diante dessa realidade, algumas práticas vêm sendo adotadas para tentar enfrentar esse contexto. Percebe-se uma tendência de se buscar medidas voltadas à *desjudicialização da execução fiscal*, com a ampliação das possibilidades de cobrança de créditos fiscais pela Fazenda Pública mediante o emprego de técnicas e medidas executivas extrajudiciais.

Nesse contexto, o CNJ editou a Resolução nº. 261/2018, a qual institui a *"*Política e o Sistema de Solução Digital da Dívida Ativa*"*. Dentre as previsões, destaca-se "o objetivo de estimular e facilitar o acordo entre as partes, incentivando a pacificação social e a redução dos litígios fiscais, ampliando a probabilidade de recebimento de dívidas consideradas irrecuperáveis" (art. 4º).

Já na Resolução nº. 325/2020, o CNJ indica, dentro da Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2021-2026, a busca pela "agilidade e produtividade na prestação jurisdicional", destacando a busca por "soluções para um dos principais gargalos do Poder Judiciário, qual seja a execução fiscal".

No âmbito legislativo, o parágrafo único do artigo 1º da Lei n.º 9.492/1997 inclui as certidões de dívida ativa dentre os títulos passíveis de protesto extrajudicial.

Na esfera jurisprudencial, o STJ, no julgamento do REsp nº. 1.807.923/SC (Tema Repetitivo 1026), fixou tese jurídica de que "O art. 782, §3º do CPC é aplicável às execuções fiscais, devendo o magistrado deferir o requerimento de inclusão do nome do executado em cadastros de inadimplentes, preferencialmente pelo sistema SERASAJUD, independentemente do esgotamento prévio de outras medidas executivas, salvo se vislumbrar alguma dúvida razoável à existência do direito ao crédito previsto na Certidão de Dívida Ativa – CDA".

Ao firmar o precedente, o STJ salientou que "a inclusão em cadastros de inadimplência é medida coercitiva que promove no subsistema os valores da efetividade da execução, da economicidade, da razoável duração do processo e da menor onerosidade para o devedor (arts. 4º, 6º, 139, inc. IV, e 805 do CPC)". O STJ frisou que a Fazenda Pública pode incluir o nome do executado em cadastros de inadimplentes "sem interferência ou necessidade de autorização do magistrado", a fim de permitir "uma maior perspectiva de sucesso" na arrecadação fiscal ante a desnecessidade de ajuizamento de execuções fiscais "que abarrotarão as prateleiras (físicas ou virtuais) do Judiciário, com baixo percentual de êxito".

Por seu turno, o Projeto de Lei nº. 4.257/2019, de autoria do Senador Antônio Anastasia, propõe a instituição da *execução fiscal administrativa*, prevendo, dentre outras possibilidades: a) o envio pela Fazenda Pública de notificação administrativa ao executado

instruída com a certidão de dívida ativa (proposta de acréscimo do art. 41-A à Lei nº. 6.830/1980); b) a lavratura pela Fazenda Pública de termo de penhora, caso não haja o pagamento espontâneo do débito, com respectiva averbação na matrícula de imóvel ou no registro de veículo (proposta de acréscimo do art. 41-D à Lei nº. 6.830/1980); c) a realização pela Fazenda Pública de leilão extrajudicial de imóvel ou veículo penhorado (proposta de acréscimo do art. 41-G à Lei nº. 6.830/1980).

Uma primeira questão a ser discutida é se essa desjudicialização executiva ou, mais precisamente, a instituição de execução fiscal na instância administrativa para cobrança de IPTU, ITR, IPVA, contribuição de melhoria e taxas devidas em função de propriedade, posse ou usufruto, encontra (ou não) assento constitucional.

Na exposição de motivos, consta que "não há motivo para que a cobrança desses tributos se dê exclusivamente por meio da execução fiscal", uma vez que "A edição de lei autorizando a execução administrativa desses tributos não ofende ou retira qualquer direito ou garantia fundamental do cidadão". Destacou-se procedimentos similares, como o previsto no Decreto-Lei n.º 70/1966 (que institui a cédula hipotecária) – já declarado constitucional pelo STF no RE 408224 – e na Lei n.º 9.514/1997 (que dispõe sobre a alienação fiduciária de imóveis).

A indagação a ser feita se dirige à constitucionalidade da condução administrativa da execução de tais créditos fiscais, à semelhança de outras previsões já existentes no ordenamento jurídico. Não se pode esquecer que o projeto de lei, ao incluir vários dispositivos à Lei de Execução Fiscal, pretende permitir penhora, avaliação e atos de expropriação pela Administração Pública, ficando o Poder Judiciário com atuação apenas secundária ou supletiva (como, *v.g.*, no processamento e julgamento de embargos à penhora – proposta de acréscimo do art. 41-F à Lei nº. 6.830/1980 – e no pedido de imissão na posse do imóvel ou do veículo após a averbação da carta de arrematação – proposta de acréscimo do art. 41-O à Lei nº. 6.830/1980).

Outra pergunta importante: será que a execução fiscal administrativa poderá culminar em atos de invasão patrimonial do executado? Quanto ao assunto, vale a pena observar duas situações que estão sendo tratadas pelo STF e que podem conduzir a uma resposta positiva ou negativa. No Tema 249 (RE RG 627.106: execução extrajudicial de dívidas hipotecárias contraídas no regime do Sistema Financeiro de Habitação), a Suprema Corte está analisando a constitucionalidade da invasão patrimonial exercida por quem não é magistrado. Já no Tema 982 (RE RG 860.631: constitucionalidade do procedimento de execução extrajudicial nos contratos de mútuo com alienação fiduciária de imóvel, pelo Sistema Financeiro Imobiliário - SFI, conforme previsto na Lei n.º 9.514/1997), o STF discute a constitucionalidade da alienação fiduciária de imóveis, inclusive a consolidação extrajudicial da propriedade ao credor fiduciário e a possibilidade de leilão extrajudicial do bem.

Assim, considerando que um dos maiores entraves da execução fiscal é a recuperação do crédito (localização do devedor, e penhora, avaliação e expropriação de bens), é de extrema relevância indagar se essa atividade executiva pode ou não ser exercida pelo Administrador Público, agente fiduciário ou instituição financeira (proposta de acréscimo do art. 41-G à Lei nº.

6.830/1980), o que, em caso negativo, poderá comprometer o objetivo principal que é a efetividade e celeridade da execução.

Portanto, em que pese a complexidade e os problemas ligados à efetividade da execução fiscal, a retirada da titularidade do Poder Judiciário deve necessariamente passar pelo debate constitucional sobre a sua compatibilidade com a garantia constitucional da inafastabilidade da jurisdição estatal (art. 5º, XXXV, da CRFB) e sobre a possibilidade (ou não) de deslocamento de atos executivos de invasão patrimonial ao Administrador Público ou aos demais agentes indicados no projeto de lei.

Para responder a essas indagações, algumas reflexões são relevantes.

Em primeiro lugar, a (aparente) necessidade de que a execução de créditos fiscais ocorra exclusivamente na esfera judicial parece não mais encontrar subsistência no atual panorama de evolução do sistema jurídico. É cada vez mais consolidada a ideia de que a indisponibilidade do interesse público não representa obstáculo automático para que a Fazenda Pública possa buscar o adimplemento de obrigações no âmbito administrativo.

Nesse particular, Eduardo Talamini acentua que a indisponibilidade do direito material não corresponde à "indisponibilidade da pretensão à tutela jurisdicional estatal". Dito de outro modo, os direitos e deveres atinentes à Administração Pública "podem e devem ser cumpridos independentemente da instauração de um processo judicial", tendo em vista que "a ação judicial e a intervenção jurisdicional, em princípio, não são necessárias no âmbito das relações de direito público".[4]

Os casos em que a Administração Pública pode resolver os seus conflitos fora da instância judicial são diversos como, *v.g.*, mediante arbitragem (art. 1º, §1º, da Lei nº. 9.307/1996), Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (art. 32 da Lei nº. 13.140/2015 e art. 174 do CPC) e processos administrativos disciplinares. Em nenhuma dessas hipóteses, há discussão atual acerca da compatibilidade constitucional.

De igual maneira, não se vislumbra óbice constitucional que impeça o deslocamento da cobrança fiscal para a esfera administrativa. Ao fim e ao cabo, a prática de atos de execução fiscal na arena judicial e extrajudicial consiste em opção de política legislativa, e não propriamente em exigência da ordem constitucional.

Isso não significa, por óbvio, permissão para que o processo administrativo de cobrança fiscal transcorra sem observância das garantias constitucionais de legitimidade do procedimento e com exclusão de instrumentos de controle externo.

O processo administrativo de cobrança fiscal deve respeitar não apenas os princípios da Administração Pública (art. 37, *caput*, da CRFB), como também as garantias processuais constitucionais e as normas fundamentais do processo civil (art. 15 do CPC). É indispensável que o devido processo administrativo observe, dentre outros princípios, a juridicidade, impessoalidade, igualdade, moralidade, publicidade, razoável duração, boa-fé objetiva, ampla defesa e contraditório efetivo.

Outra questão importante diz respeito à indispensabilidade de assegurar a fiscalização *a posteriori* da legitimidade do processo administrativo por parte do Poder Judiciário. A fim de

compatibilizar a proposta de execução fiscal administrativa com a garantia constitucional da inafastabilidade da jurisdição estatal (art. 5º, XXXV, da CRFB), é imprescindível que se resguarde o espaço de reserva judicial para o fim de controle de eventual ilegalidade praticada no âmbito extrajudicial em desfavor da proteção dos direitos dos administrados (art. 1º da Lei nº. 9.784/1999).

O projeto de lei é arrojado ao atribuir instrumentos de autotutela executiva à Administração Pública. Nesse ponto, a proposição legislativa aponta para um compartilhamento da execução entre atos do Poder Executivo – como deflagração da cobrança, lavratura de termo de penhora, promoção de leilão extrajudicial e alienação administrativa do bem – e do Poder Judiciário – como exercício de atividade cognitiva sobre alegação de matérias de defesa no bojo dos embargos à penhora.

Essa divisão de tarefas vai ao encontro da tendência atualmente verificada em países europeus no sentido da maior abertura para a prática de atos executivos na instância extrajudicial, inclusive pelo próprio credor. No caso da Fazenda Pública, a própria autoexecutoriedade dos atos administrativos reforça a possibilidade da autotutela executiva.

O regime jurídico administrativo autoriza, em determinadas hipóteses, a coerção unilateral e a satisfação forçada de obrigações administrativas, independentemente de concordância do particular e sem que haja prévia provocação da via judicial. É o que ocorre, *v.g.*, nos casos de retenção de caução em contrato administrativo inadimplido, interdição de estabelecimento comercial em virtude de violação de norma urbanística, demolição de imóvel no caso de risco de desabamento, ou aplicação de penalidade funcional a servidor público em processo administrativo disciplinar.

Assim, não se vislumbra impedimento para que também seja prevista a autoexecutoriedade de créditos fiscais, desde que respeitado o devido processo administrativo e assegurada a possibilidade de controle judicial *a posteriori*, inclusive para aferição da proporcionalidade e adequação do emprego da medida executiva (art. 2º, parágrafo único, VI, da Lei nº. 9.784/1999).

Finalmente, uma possível crítica ao projeto de lei é se ele, de fato, resolverá o "gargalo" das execuções fiscais. Ao que parece, a proposição legislativa se limita a "transferir o problema", isto é, apenas a deslocar parcela da problemática execução fiscal para a seara administrativa, mantendo o espaço da atuação judicial para julgamento de embargos e determinação de imissão possessória. Ademais, a proposição legislativa é tímida ao prever somente a penhora administrativa de imóvel ou veículo, deixando de avançar para a possibilidade de constrição extrajudicial de dinheiro ou outros bens e direitos.

A rigor, nenhuma modificação do sistema de medidas executivas surtirá o efeito desejado se não enfrentar as reais causas que travam a recuperação de créditos e a satisfação forçada de obrigações. A reforma da execução – seja ela civil ou fiscal – deve vir acompanhada do aperfeiçoamento das técnicas de localização do devedor e de investigação patrimonial. A efetividade executiva não será alcançada sem um eficiente sistema de combate à ocultação ilegítima de bens com o intuito de fraudar credores.

Enfim, essas são algumas reflexões iniciais sobre o projeto de lei. A inserção da cobrança fiscal no campo de abrangência do Sistema Multiportas de Execução[5] é uma provável tendência e requer o amadurecimento do debate legislativo e doutrinário.

---

[1] INTERNATIONAL INSTITUTE FOR THE UNIFICATION OF PRIVATE LAW – UNIDROIT. *ALI / UNIDROIT Principles of Transnational Civil Procedure*. 13 out. 2020. Disponível em: https://www.unidroit.org/instruments/civil-procedure/ali-unidroit-principles. Acesso em: 16 mar. 2021.

[2] BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2019*, p. 126. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/. Acesso em: 15 mar. 2021.

[3] BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2020*, p. 150-160. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/. Acesso em: 15 mar. 2021.

[4] TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem, negócios processuais e ação monitória) – versão atualizada para o CPC/2015. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Coord.). DIDIER JR., Fredie (Coord. Geral). Justiça Multiportas: Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 276-280.

[5] Sobre o Sistema Multiportas de Execução, conferir: FARIA, Márcio Carvalho. Primeiras impressões sobre o PL 6.204/2019: críticas e sugestões acerca da tentativa de se desjudicializar a execução civil brasileira (parte um). *Revista de Processo*, v. 313, p. 393-414, mar. 2021; DIDIER JR., Fredie; SICA, Heitor. *Live Jurídica – Execução Extrajudicial*. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=2dANrtyoRos; FRANCO, Marcelo Veiga; RETES, Tiago Augusto Leite. *Sistema Multiportas de Execução*. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/sistema-multiportas-execucao-justica-processos-30032021

Cadernos
da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

A confidencialidade prevista na lei de mediação e os processos de autocomposição envolvendo entes públicos

Kaline Ferreira

Doutora em Direito Público – *Université Montesquieu Bordeaux IV*. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia. Professora Adjunta de Direito Administrativo da Universidade Federal da Bahia. Advogada da União.

RESUMO

Neste texto é feita uma análise do princípio da confidencialidade aplicado na mediação, quando ela envolve entidades públicas. A convivência do princípio da publicidade e do acesso à informação, gera a necessidade de interpretação constitucional da lei 13.140/2015. Importante viabilizar os procedimentos conciliatórios envolvendo entes públicos, sem malograr garantias importantes do estado democrático de direito.

ABSTRACT

This text analyzes the principle of confidentiality applied in mediation, when it involves public entities. The coexistence of the principle of publicity and access to information, generates the need for constitutional interpretation of law 13.140 / 2015. It is important to enable conciliation procedures involving public entities, without undermining important guarantees of the democratic state of law.

INTRODUÇÃO

O essencial da temática posta em foco é a aplicação dos arts. 2º, inc. VII; 30 e 31 da Lei nº 13.140 de 26 de junho de 2015, segundo o qual a confidencialidade seria um princípio da mediação; para os procedimentos conciliatórios envolvendo entes públicos, que, por integrarem a Administração Pública, devem se submeter ao princípio constitucional da Publicidade que rege a Administração Pública, e do princípio constitucional do acesso à informação, sedimentado também na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a intitulada Lei de Acesso à Informação, regulamentada pelo Decreto 7.724/2012.

Para adentrarmos na sensível questão, imprescindível tecer alguns comentários acerca da utilização do consenso como forma de resolução de conflitos envolvendo entes públicos e suas peculiaridades em relação a mediação entre particulares:

I - A resolução de conflitos envolvendo entes públicos e sua necessária distinção com a mediação havida entre particulares

Os entes públicos, são, por sua natureza, desprovidos de vontade autônoma, portanto, acatar o consenso, que é encontro de vontades, como elemento para solucionar conflitos no âmbito da Administração Pública, requer uma releitura da essência do elemento consenso e de sua adaptação a uma vontade de natureza diversa da vontade humana, a vontade administrativa.

A Administração Pública Brasileira nunca foi impedida, pela lei ou pela Constituição, a resolver, em âmbito interno, seus próprios conflitos. A Lei de mediação - lei 13.140/2015 - que chegou no nosso ordenamento jurídico 8 (oito) anos depois da criação, implantação e funcionamento da CCAF, veio emprestar segurança jurídica aos nossos membros, que se ressentiam de uma ancoragem legal mais sólida para desempenhar com maior independência e altivez a função autocompositiva.

A Lei 13.140/15, dispõe sobre a mediação entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública.

No texto legal existe uma definição de "mediação" como sendo *atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.* Não existe no texto legal qualquer definição de autocomposição, todavia, segundo a hermenêutica jurídica, a lei não contém palavras inúteis (*verba cum effectu sunt accipienda),* o que nos leva a crer que o legislador em algum momento percebeu que se tratava de pessoas - públicas e privadas - regidas por regimes jurídicos diferentes, e que por isso teria que fazer alguma distinção entre elas, quando utilizassem o consenso para resolver seus conflitos.

A lógica do regime jurídico-administrativo brasileiro é pautada na supremacia do interesse público, o que reveste os entes públicos das chamadas prerrogativas, características que não são comuns aos entes privados, que ficam em posição de nítida inferioridade em relação ao ente público. Essa verticalidade nas relações de direito público é própria do regime jurídico-administrativo brasileiro, que justifica essa supremacia estatal pela titularidade e defesa dos interesses públicos pelo Estado.

Os princípios insculpidos no art. 2º da lei 13.150/2015 são orientadores da mediação, bem como, todos os elementos de definição traçados pela lei, caracterizam a mediação. A título de ilustração, podemos citar o seu Art. 1º, que considera mediação a atividade técnica exercida por *terceiro imparcial, escolhido e aceito pelas partes*.

No sentido normativo textual, as câmaras públicas, sendo órgão da Administração Pública não praticariam mediação, mas sim, praticariam algo distinto, que a lei denomina de autocomposição. Verifique-se que os mediadores em câmaras públicas não são escolhidos pelas partes, e, embora sejam equidistantes do conflito apresentado para resolução, não se pode

dizer que são imparciais, posto que são advogados públicos federais, e portanto, presentam a Ente Público a que estão vinculados.[1]

A autocomposição, termo escolhido pela lei de mediação, é encontrado em alguns dispositivos do CPC, sendo o mais significativo o abaixo transcrito:

> Art. 165. 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.
>
> § 1º A composição e a organização dos centros serão definidas pelo respectivo tribunal, observadas as normas do Conselho Nacional de Justiça.
>
> § 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.
>
> § 3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.
>
> Art. 166. A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada.
>
> § 1º A confidencialidade estende-se a todas as informações produzidas no curso do procedimento, cujo teor não poderá ser utilizado para fim diverso daquele previsto por expressa deliberação das partes.
>
> § 2º Em razão do dever de sigilo, inerente às suas funções, o conciliador e o mediador, assim como os membros de suas equipes, não poderão divulgar ou depor acerca de fatos ou elementos oriundos da conciliação ou da mediação.
>
> § 3º Admite-se a aplicação de técnicas negociais, com o objetivo de proporcionar ambiente favorável à autocomposição.
>
> § 4º A mediação e a conciliação serão regidas conforme a livre autonomia dos interessados, inclusive no que diz respeito à definição das regras procedimentais.

Deduz-se desses dispositivos que a autocomposição é um gênero que abarca técnicas como a mediação, negociação e conciliação. Dessa forma, somos levados a crer que quando o legislador ordinário diferenciou terminologicamente as práticas de resolução consensual de conflito na lei de mediação, a intenção dele não era afastar da Administração Pública a prática de técnicas autocompositivas, mas sim, diferenciar normativamente a mediação privada da autocomposição a ser exercida na seara da Administração Pública. Isso demonstra o respeito às diferenciações de regime jurídico do público e do privado, o que se faz necessário.

Assim, podemos afirmar que, algumas disposições contidas na lei 13.140/2015 não são aplicáveis, na mesma dimensão e peso, quando a autocomposição envolve os entes públicos.

II - Princípio da confidencialidade e princípio da publicidade da administração pública. Lei 13.140/2015 e lei 12.527/2011:

Não existem princípios de aplicação absoluta. Pela própria textura aberta dessa norma, ela tem uma convivência harmônica e de acomodação com outros princípios, e, pode também ser excepcionado episodicamente por uma lei. As leis, normas de textura mais fechada, contém regras de aplicação "de tudo ou nada", o que faz com que elas obedeçam a critérios de aplicação como especialidade, temporalidade, hierarquia; já em relação aos princípios, superamos as colisões num sistema de ponderação, isto é, diante de uma situação fática, atribuímos um maior peso a determinado princípio em detrimento de outro. É uma relação de otimização de normas e não de inaplicabilidade. Essa relação de ponderação e otimização é estabelecida entre princípios como o da eficiência e da publicidade; ou entre o princípio do devido processo legal e da razoabilidade, enfim, entre normas de mesma natureza. [2]

Consideramos, nesse caso específico, que a confidencialidade, prevista como princípio na Lei de Mediação, no art. 2º, não se aplica da forma principiológica à Administração Pública, mas tão somente à mediação privada. Destaque-se que a lei ordinária apenas declara a existência de princípios, ela não tem o poder de criar princípios jurídicos, muito menos de criar princípios exatamente antagônicos a um princípio constitucional. Nesse caso, se admitíssemos a confidencialidade como princípio quando a mediação envolvesse entes públicos, negaríamos o princípio constitucional da publicidade/acesso à informação, o que é inadmissível. Para nós, ou temos um princípio constitucional de publicidade, ou temos um princípio de confidencialidade quando tratamos de mediação envolvendo entes públicos.

Negar aplicação da confidencialidade como princípio, todavia, não equivale a negar, que, episodicamente, o princípio da publicidade ceda espaço, pontual, para admitir o sigilo e a limitação à divulgação de informações. O importante é que o princípio de regência da Administração Pública e de seus processos e procedimentos, continua sendo a publicidade/acesso à informação, o que garante ao particular a isonomia de tratamento, mesmo em se tratando de uma relação com o Poder Público.

A maior garantia de um particular quando dialoga com o Estado, é o processo. A atividade conciliatória desenvolvida internamente pela Administração Pública é desenvolvida por intermédio de um processo/procedimento administrativo que garante igualdade de tratamento entre as partes; direito de ser ouvido e de expressar oralmente e por escrito o que entender necessário; garante a observância de prazo razoável de duração; de formalização de diligencias necessárias, etc. O processo administrativo é forma de atuação válida da Administração Pública em um evento de encontro de vontades que, em muitos casos, pertencerão a mundos diversos - público e privado. A vontade administrativa, diferente da humana, ela é objetiva, institucional, externa, impessoal e deve ser controlada, portanto, o processo é a única via hábil e legítima, para que um particular possa conhecer a formação dessa vontade e controlá-la. Um processo sigiloso, em parte inacessível ao particular, seria um não processo, algo "kafkaniano" indesejável, principalmente quando tratamos de consenso como forma de resolução de litígios.

Inexiste nesse ponto uma diferenciação possível para o tratamento do sigilo ou da confidencialidade nas câmaras públicas de autocomposição, quando tratarmos de um processo com o particular ou de um processo com outro ente público. O destinatário da garantia principiológica é o público, o coletivo, esteja ele fazendo parte ou não do processo que se quer obter informação. Destaque-se, que a publicidade e o acesso a à informação têm destinatário difuso, pretende-se com esses princípios garantir, a qualquer um, a possibilidade de conhecer a atividade administrativa expressa em um processo, e controlá-la.

O princípio da publicidade traduzido na transparência das formas e na visibilidade das condutas não pode conviver com outra norma de natureza e conteúdo idênticos e em sentido oposto. O que se admite, e que ocorre cotidianamente na aplicação do direito, é a excepcionalidade, diante de uma regra, de uma lei, ou de outro princípio, um deles pode ceder em parte ou ser excepcionado, sem desguarnecer o destinatário da norma que necessita da proteção, isso porque a segurança jurídica estará preservada pelos limites legais dessa excepcionalidade.

Configuram excepcionalidades consentidas, aquelas previstas na Lei de Acesso a Informação - Lei 12.527/2011 - no decreto regulamentador - Decreto 7724/2012 - e em todas as outras normas que preveem essas excepcionalidades, como o sigilo profissional, o segredo industrial, etc.

III – A lei de acesso à informação - lei 12.527/2011 - o decreto 7724/2012 e os critérios objetivos e procedimentais de observância do sigilo nos processos conciliatórios:

Afastar a incidência da confidencialidade como princípio na autocomposição envolvendo entes públicos, ratificando o que já se afirmou, não significa afastar a observância do sigilo e da confidencialidade nas circunstâncias e nos atos procedimentais que a lei assim permitirem ou exigirem.

A lei 12.527/2011(LAI) por conter as regras gerais de acesso e de proteção à informação na Administração Pública, será utilizada como principal parâmetro para balizar nossa forma de atuação quando o assunto for "publicidade x sigilo". A LAI prevê várias exceções ao princípio da publicidade.[3]

Notadamente, em relação às informações que possam pôr em risco à intimidade, vida privada, honra e imagem da pessoa, às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça; bem como às informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado , a LAI, já estabeleceu a restrição de acesso, independentemente de classificação de sigilo. Nesses casos, a divulgação das informações está limitada aos agentes públicos legalmente autorizados, a pessoas a que elas se referirem e a terceiros legalmente autorizados ou consentidos.[4]

Nosso processo conciliatório se enquadra justamente nessas hipóteses, o sigilo que devemos resguardar ou deriva da proteção à privacidade, ou de proteção à legislação esparsa, a exemplo de todas aquelas citadas no dispositivo da LAI, e outras que vierem a surgir posteriormente, dentre elas a própria lei 13.140/2015, ainda não promulgada à época na edição da LAI, em virtude do que, não poderia ser citada textualmente.

Nesse caso, todos os atos próprios e essenciais a autocomposição, cuja divulgação possa impedir o êxito da conciliação/mediação, deverá ter seu acesso restrito por decisão administrativa motivada, que indicará especificamente qual é o ato ou a informação a ser protegida e os motivos pelo qual sua divulgação afetará o bom andamento do processo.

O fundamento para que se imponha a referida exceção ao princípio da publicidade/acesso à informação, é a Lei de Mediação, que tem por essência o papel de zelar pelo bom e eficiente andamento do processo conciliatório. Advirta-se nesse ponto, que da mesma forma que uma lei resguarda o sigilo profissional, o segredo de justiça, a segredo industrial, a Lei 13.140/2015 resguarda o sigilo nos processos conciliatórios, e deve ser respeitada na mesma medida que as outras normas aqui citadas.

Não admitir como princípio da Administração Pública, mesmo que restrito aos processos conciliatórios, a confidencialidade, não acarreta a abertura ilimitada do processo de autocomposição ao ponto de inviabilizá-lo, ao contrário, tratando a publicidade/acesso à informação como o princípio e a confidencialidade como a exceção, nós garantimos a segurança jurídica tanto para os envolvidos no processo, como para a coletividade em geral, evitando abusos de ambos os lados. Isso faz parte de uma conduta republicana!

IV - A confidencialidade como dever para os envolvidos no processo

Em um processo de conciliação nós podemos ter inúmeros envolvidos, públicos e privados, pessoas físicas e jurídicas, e nesse caso, é insuficiente pensar no dever de resguardar o sigilo apenas pelo ente público envolvido, que guarda a informação e que zela pelo processo. As informações e documentos são compartilhados por todos, e, qualquer um que tenha acesso a eles deve se responsabilizar pela sua divulgação indevida.

Dessa forma, a assinatura de um termo pelas partes, com a informação adequada acerca dos limites legais dessas medidas, e com indicação dos documentos e informações que vierem a ser abrangidos por esta proteção no curso do processo, evitará desgastes futuros, dissipará dúvida a respeito da participação no processo, e individualizará as responsabilidades de cada um dos partícipes.

A manifestação livre e expressa de vontade em um ato formal declaratório no início do processo conciliatório servirá para atestar a ciência inequívoca da natureza das informações sujeitas aos limites de divulgação: e, para assegurar que todos, proporcionalmente ao acesso que detêm aos documentos e informações, assumam a responsabilidade pelo resguardo daquilo que for considerado sigiloso pela Administração Pública que conduz o processo.

Advirta-se, que não se trata de manifestação de vontade para tornar um ato ou informação sigilosa, mas sim, de resguardar por ato próprio, devidamente formalizado, o sigilo de uma informação, ato ou documento considerado sigiloso pela Administração Pública, em ato motivado e fundamento por lei. O fundamento para o resguardo da informação é legal e não volitivo, e visa a proteção do êxito das tratativas conciliatórias, sem o qual não se viabilizará jamais a obtenção do consenso como forma de resolução de um conflito.

Conclusão

Os procedimentos conciliatórios em curso nas câmaras públicas de autocomposição, seja ele entre particular e Administração Pública, ou somente entre entes ou órgãos públicos, será orientado pelo princípio da publicidade/acesso a informação, cabendo as exceções baseadas na lei 13.140/2015, nos outros diplomas específicos que prevejam sigilo, ou relacionadas com a privacidade do participante ou de qualquer outra pessoa envolvida no processo, sem necessidade de classificação com base na LAI.

As restrições de sigilo e confidencialidade que visem resguardar a viabilidade do processo conciliatório com base na lei 13.140/2015, não serão genéricas e nem lacônicas, cabendo à Administração decidir motivadamente quais são os atos, documentos e informações abrangidos pelo sigilo, e declinar os motivos que ensejam tal excepcionalidade, motivos esses que deverão sempre estar conexos com o risco de inviabilização do processo de conciliação;

Os envolvidos em processo conciliatório, sejam públicos ou privados, poderão assinar um documento no qual se obrigam a não divulgar o conteúdo de documentos, respeitando as decisões de confidencialidade motivadamente proferidas no curso do processo de conciliação, com base na lei 13.140/2015.

Referências

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mátires; MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 123.

DAVI, Kaline Ferreira. A autocomposição e as pessoas jurídicas de direito público o que mudou depois da lei de mediação?. Revista dos Tribunais: SP, v. 982, p. 323- 333, 2017.

_____.Magistratura de Influência - Uma alternativa ao contencioso administrativo tradicional. ReDAC, v. 9, p. 203-216, 2014

_____.Brasil e França em busca de alternativas para o contencioso administrativo. Revista dos Tribunais: SP, v. 914, p. 21-44, 2011.

DWORKIN, Ronald. Levando direitos a sério. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002., p. 39.

MOESSA, Luciane. Meios Consensuais de Solução de Conflitos Envolvendo entes públicos e a Mediação de Conflitos Coletivos.Tese de Doutorado, 2010, Biblioteca da Universidade Federal de Santa Catarina

ROCHA, Carmen Lúcia. Princípios Constitucionais do processo Administrativo do Direito Brasileiro. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 2019:189-222. p.216

[1] Nesse o Estado desempenha o papel fundamental de eqüidistância e distanciamento das partes (ressalvada a sua situação também de parte, nos casos em que compareça como autor, réu, litisconsorte ou interessado). Como julgador o Estado exclui-se da tensão litigiosa, pois ele se põe como elemento de desfazimento e solução do conflito. ROCHA, Carmen Lúcia. Princípios Constitucionais do processo Administrativo do Direito Brasileiro. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 2019:189-222. p.216

[2] As regras, nas palavras de Dworkin, "são aplicáveis à maneira do tudo- -ou-nada" DWORKIN, Ronald. Levando direitos a sério. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002., p. 39.

Nesse sentido, a sua incidência não pode ser relativizada, devendo a consequência prevista ser aplicada quando a sua condição estiver presente. As controvérsias sobre a sua execução estão no âmbito da validade, demandando soluções que pressupõem a incidência dos critérios hermenêuticos da especialidade, temporalidade e hierarquia. Destarte, quando há um conflito entre regras (uma antinomia), Alexy afirma que, salvo na hipótese de uma cláusula de exceção, uma das regras deve ser declarada inválida e extirpada do sistema, uma vez que "o conceito de validade jurídica não é graduável. Ou uma norma jurídica é válida ou não é". ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008

[3] Art.4º

[...]

III - informação sigilosa - informação submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado, e aquelas abrangidas pelas demais hipóteses legais de sigilo;

IV - informação pessoal - informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável, relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem;

[...]

Art. 7º.

§ 1º O acesso à informação previsto no **caput** não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

[...]

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

O Decreto 7.724/2012 acrescenta outros casos excepcionais:

Art. 6º O acesso à informação disciplinado neste Decreto não se aplica:

I - às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça; e

II - às informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma do §1º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 2011.

[4] BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mátires; MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 123.

Cadernos
da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Os desafios da transação tributária em um modelo de IVA Dual

The challenges of tax transactions in a Dual VAT model

Leonardo Máximo Barbosa
Procurador do Estado de Alagoas
leomaxbar@hotmail.com

1. INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 132/2023 produziu substancial modificação no sistema tributário brasileiro. Mais do que meros rearranjos na tributação, com mudança pontuais do texto constitucional, a reforma produziu alterações de grande impacto, que demandarão uma maior integração dos entes federativos em sua atuação.

Não se pode perder de vista que o maior impacto da reforma diz respeito ao novo desenho da competência tributária sobre as operações envolvendo consumo. Com efeito, a competência tributária é a atribuição deferida pelo texto constitucional aos entes políticos para a instituição de tributos (SCHOUERI, 2011, p. 237). Essa atribuição é tradicionalmente classificada como competência privativa e competência comum.

Enquanto na competência tributária privativa, o texto constitucional atribui especificamente determinado tributo a um ente político em particular, a exemplo dos impostos, empréstimos compulsórios e contribuições especiais, a competência tributária comum é aquela atribuída aos entes políticos em geral, que é o caso das taxas e contribuições de melhoria (PAULSEN, 2023, p. 174).

Embora na competência tributária comum mais de um ente possa instituir a exação, é importante registrar que não existe uma sobreposição de competências, afinal, um mesmo fato gerador não poderá sofrer a incidência do mesmo tributo por entes distintos. Por serem as taxas e contribuições de melhorais tributos vinculados, ou seja, dependerem de uma atividade específica do fisco em relação ao contribuinte, o ente que terá competência para a cobrança será a fazenda responsável pela atividade específica.

Ocorre que essa lógica tradicional foi profundamente alterada pelo legislador reformador. De forma inédita no direito brasileiro foi instituido um tributo de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, no caso o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Quer dizer, uma mesma operação, que configure o fato gerador do IBS, torna devido o tributo simultaneamente aos Estados e Municípios. Cada um titular de parte da arrecadação da operação.

Mas não para por ai. Esse mesmo fato gerador do Imposto sobre Bens e Serviços, também configura o fato gerador de outro tributo, de titularidade da União, que no caso é a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS).

Destarte, o texto constitucional passou a prever um modelo de Imposto de Valor Agregado Dual, no qual o mesmo fato gerador gera dois tributos distintos, de titularidade de três entes diversos.

Nesse sentido, o presente artigo pretende analisar os desafios proporcionados por esse novo redesenho tributário quanto a transação tributária, instituto que apesar de previsto desde a origem do Código Tributário Nacional de 1966, somente ganhou destaque na seara tributária nos últimos anos com a edição de leis da União sobre o tema.

2. DA ADOÇÃO PELO CONSTITUINTE REFORMADOR DE UM IVA DUAL

O sistema tributário nacional positivado pelo Constituinte de 1988 sempre sofreu duras críticas, motivo pela qual a necessidade de uma reforma tributária sempre foi discutida pelos meios acadêmicos e políticos do país.

Embora os fatores das críticas sejam os mais diversos, é possível destacar dois elementos principais.

A primeira delas é a alta regressividade do sistema tributário brasileiro.

Os estudos econômicos sobre tributação demonstram que a carga tributária nacional sobrecarrega mais fortemente as camadas mais pobres da população. Esse efeito decorre da concentração da carga tributária brasileira sobre as operações envolvendo consumo, em detrimento de uma menor tributação sobre a renda e patrimônio. Como decorrência dessa opção, o peso da tributação acaba incidindo mais fortemente nas pessoas de menor poder aquisitivo, afinal, todo o seu rendimento, acaba se revertendo em consumo para a sua própria subsistência. Uma pessoa que ganha um salário mínimo dificilmente consiguirá fazer uma poupança, sendo todo o seu salário revertido em consumo, fortemente tributado.

O Instituto Fiscal Independente (2024, p. 5) publicou estudo que indica:

> Os brasileiros mais pobres (1º decil de renda per capita) pagam 21,2% de sua renda em tributos indiretos e 3,1% em tributos diretos, ou seja, 24,3% de tributação total sobre sua renda. Já os brasileiros mais ricos (10º decil da renda per capita) pagam 7,8% de sua renda total em tributos indiretos e 10,9% em tributos diretos, totalizando uma tributação total de 18,7% de sua renda. Ou seja, os brasileiros mais pobres pagam, proporcionalmente, mais tributos em relação à sua renda, dado o grande peso dos impostos sobre o consumo de bens e serviços na carga tributária total, o que deixa absolutamente claro o caráter regressivo do atual sistema tributário brasileiro.

Embora a Emenda Constitucional nº 132/2023 em alguma medida tenha tocado nesse ponto, ao prever o instituto do cashback e a progressividade do ITCMD, sem sombra de dúvida nesse primeiro momento o foco principal da reforma foi atacar outro ponto de crítica do sistema tributário: a sua grande complexidade.

A complexidade do sistema tributário nacional, que gera alto custo de conformação por parte dos contribuintes, resulta em sérios prejuizos à atividade econômica do país. Um dos principais motivos para a alta complexidade do sistema atual é a divisão de competências tributárias entre União, Estados, DF e Municípios para a tributação do consumo.

Enquanto em boa parte dos países do mundo existe uma concentração dessa competência em um único ente, com a instituição de um imposto de valor agregado nacional sobre o consumo, no Brasil a opção foi diametralmente oposta, com a repartição dessa competência entre diversos entes, resultando na existência de cinco tributos incidentes sobre consumo: 1) PIS; 2) COFINS; 3) IPI; 4) ICMS e 5) ISS.

Consequência lógica dessa estrutura tributária descentralizada, com vários entes legislando sobre a tributação do consumo, foi o ganho de complexidade ao sistema. Como cada um possui uma fatia da competência tributária, o número de diplomas normativos em matéria tributária é incalculável. Leis, decretos, portarias, intruções normativas, editadas por todas as pessoas políticas, acabam tornando o sistema incompreensível, não só para os contribuintes, mas também para os próprios agentes dos Estados.

Ademais, decorrência da descentralização da tributação sobre o consumo, não é raro existir disputas entre os próprios entes a respeito do titular do tributo em uma determinada operação.

Com o desenvolvimento cada vez maior da economia digital, em um mundo muito diferente do que aquele que vivíamos em 1988, as disputas tendiam a se agravar, envolvendo discussões a respeito de determinada atividade econômica poder ser configurada como fornecimento de mercadoria ou mesmo prestação de serviço, gerando grandes disputas entre Estados, Distrito Federal e Municípios a respeito da incidência de ICMS ou ISS no caso concreto.

Para ilustrar como o modelo brasileiro de tributação se apartava da experiência internacional, conforme dados colhidos pelo Tribunal de Contas da União (2023, p. 53), junto a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 174 países adotam o IVA para tributação do consumo. Dos 38 países da organização, somente os Estados Unidos adota outro modelo. Ademais, a cobrança do IVA é concentrado no ente central.

O imposto sobre valor agragado se caracteriza precipuamente por uma base ampla de tribução, sem diferenciação entre entre a tributação de operações com bens, materiais e imateriais, e as prestações de serviço. Isso evita discussões sobre qual o tributo é o incidente. Também é marcado por uma ampla não cumulatividade, adotando-se o modelo do crédito financeiro, o que reduz drasticamente discussões entre fisco e contribuinte, quanto a que operações dão ensejo ao creditamento. Também pode ser destacado que nesse modelo a tributação é no destino, sendo dotado de poucas alíquotas.

A grande questão era como introduzir esse modelo no Brasil, diante dos interesses antagônicos do entes federados, todos eles muito resistentes a qualquer medida limitativa de sua competência tributária. Foram pensados basicamente dois modelos.

Um modelo de IVA único, através da PEC 45, que substituiria os cinco tributos que incidem sobre o consumo (PIS; COFINS; IPI; ICMS; e ISS) por um único tributo federal. A autonomia financeira de Estados, Municípios e Distrito Federal seria preservada através de transferência de parcela do valor arrecadado pela União. Essa proposta de emenda constitucional traria uma grande simplificação no nosso sistema, já que as discussões tributárias sobre a tributação de consumo envolveriam um único ente, no caso a União.

Ocorre que a PEC 45 encontrou muita resistência política e jurídica. Muitos defendiam que ela colocaria a União em uma posição de superioridade em relação a Estados e Municípios, violando o pacto federativo. Como impera a desconfiança entre os entes federativos, prevaleceu a visão de que a previsão de transferência de recursos seria insuficiente para garantir a autonomia da federação. Se hoje Estados e Municípios possuem liberdade na definição de questões envolvendo ICMS e ISS, com o IVA único eles perderiam completamente essa ingerência.

Diante dessas resistências é que ganhou força a PEC 110. Nela, da mesma forma que na PEC 45, era previsto o imposto sobre valor agregado com as características das boas práticas internacionais. A diferença é que na forma dual. Ou seja, existe um IVA Federal, através da CBS, e um IVA dos Estados e Municípios, o chamado IBS. E esse foi o modelo escolhido pelo poder constituinte reformador.

Apesar de dois IVAS, o constituinte teve a preocupação de estabelecer a máxima identidade entre eles, ao prever que eles devem possuir o mesmo fato gerador, base de cálculo, sujeitos passivos, regime de creditamento, entre outras similaridades. Embora distintos, podem ser considerados irmãos siameses, tamanha a similariade.

A ideia é que para o contribuinte, na prática, no seu dia a dia, seja um único tributo. A diferença maior será internamente para a Administração Pública.

Ocorre que essa dualidade do IVA, ao mesmo tempo que procurou contornar os óbices constitucionais apontados ao IVA único, preservando parcialmente a competência tributária de Estados e Municípios na tributação sobre o consumo, gerando uma integração entre os entes tributantes nunca antes vista, desperta uma série de outras questões que não foram respondidas pelo Poder Constituinte reformador.

Com efeito, foi rompida a lógica de que o tributo é instituido por um único ente, surgindo a figura de um mesmo tributo de titularidade de dois entes distintos. Criou-se a figura da competência compartilhada tributária.

Visando operacionalizar a competência compartilhada, é que foi criada a figura do Comitê Gestor do IBS, entidade pública sob regime especial. Essa nova entidade é que irá operacionalizar a integração dos entes na cobrança do IBS, afinal o tributo passar a ser simultaneamente de dois entes, o que impede a atuação individualizada das pessoas políticas no exercício das competências administrativas relativas ao imposto.

A integração é tamanha que a arrecadação do tributo deixa de ser realizada diretamente pelos entes, para passar a ser realizada pelo Comitê Gestor, que também ficará responsável por efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

3. O CENÁRIO ATUAL DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

O desenvolvimento da transação como forma de conciliação na seara tributária é fenômeno relativamente recente. Em que pese o Código Tributário Nacional contemplar o

instituto desde a sua promulgação, só com a edição da Medida Provisória nº 899/2019, convertida na Lei Federal nº 13.988/2020, é que o instituto passou a verdadeiramente ganhar relevância no cenário jurídico nacional.

A adoção da transação tributária como forma de conciliação com os devedores tributários, nos moldes da atual legislação federal, representou uma grande evolução em relação aos reiterados parcelamentos incentivados, concedidos pelo Poder Público através de lei, conhecidos na esfera federal com o nome de REFIS.

O REFIS nada mais é do que um programa de recuperação fiscal, que oportuniza ao contribuinte a realização do parcelamento de suas dívidas, com descontos sobre as multas, juros de mora e encargos legais, além de possibilitar o pagamento em prazos alongados.

A principal diferença entre os institutos é que enquanto a transação leva em consideração, para a concessão de descontos e prazos alongados de pagamento, as peculiaridades econômicas do contribuinte, o REFIS concede tais vantagens sem qualquer consideração a respeito da situação econômica do sujeito passivo. Nessa última hipótese, abre-se o benefício para adesão em um determinado período de tempo, possibilitando o favor legal a todo e qualquer interessado, que preencha os requisitos estabelecidos na lei.

Com o passar do tempo foi constatado que a reiteração do programa, com a facilitação do parcelamento acompanhada de desconto, mostrou ser prejudicial ao interesse público. Embora tais programas produzam uma arrecadação imediata, na verdade eles incentivam a cultura do inadimplemento.

Como os entes políticos passaram a usar de forma desenfreada a medida, os contribuintes começaram a perceber que a inadimplência tributária poderia ser utilizada como ferramenta de financiamento do seu negócio. Ao invés do adimplento regular dos seus tributos, o sujeito passivo opta por aplicar os seus recursos em outra finalidade, já sabendo que será perdoado futuramente de multas, juros de mora e demais encargos legais, com o programa. Como destacado pela doutrina, "*vício dos contribuintes inadimplentes contumazes tornaram-se vícios dos Fiscos de diferentes níveis da federação com vistas a recompor suas burras*" [1].

Além de causar um ciclo vicioso de inadimplência em prejuizo ao erário, os programas resultam na violação aos princípios da isonomia e da livre concorrência, já que na pratica prejudicam o contribuinte adimplente.

Diante desse cenário é que ganhou força o instituto da transação tributária, pautado em bases diametralmente opostas ao do tradicionalmente aplicado ao REFIS. O benefício da redução tributária e do pagamento alongado deixa de ser concedido indistintamente, passando a exigir requisitos específicos para a sua concessão.

A legislação federal passou a prever três modalidades de transação com objetivos específicos. Uma primeira modalidade destinada a aqueles créditos considerados de difícil recuperação. Uma segunda modalidade destinada aquelas questões objeto de grande controvérsia jurídica. E uma terceira modalidade voltada para os casos de pequeno valor, onde os custos da cobrança judicial justifiquem a vantajosidade de uma solução consensual para por fim a controvérsia.

A doutrina destaca que:

> Em suma, essas modalidades buscam fornecer alternativas para i) superar a incapacidade do devedor arcar integral e imediatamente com a cobrança tributária que lhe é imposta (contornando a incerteza quanto ao momento e extensão do adimplemento do crédito), ii) dirimir contenciosos disseminados e relevantes quando, de antemão, for inviável precisar, com razoável grau de certeza, o resultado de uma controvérsia jurídica já instaurada; e iii) dar concretude ao próprio interesse administrativo de colocar fim, por razões de economicidade e eficiência, a contenciosos cujos custos da cobrança são representativos quando comparados ao montante que se pretende recuperar (evitando a mobilização por tempo indeterminado do aparato de cobrança na persecução de um crédito de valor reduzido). (Netto; Grognet, 2024, p. 25).

Embora a legislação seja aplicável exclusivamente a União, possuindo Estado, Distrito Federal e Municípios, liberdade para adoção de outros modelos, o que efetivamente existe, a exemplo do Município de Blumenau, que adota legislação com outras bases, não se pode ignorar que muitos entes passaram a seguir o modelo exitoso da União. Pode ser citado, por exemplo, o Estado de São Paulo que adotou legislação inspirada no modelo federal.

Nessa linha, é que tramita no Congresso Nacional o Projeito de Lei Complementar nº 124/2022, que visa alterar o Código Tributário Nacional, para passar a prever um maior detalhamento e uniformidade do tratamento da matéria entre os entes federados.

Com efeito, a proposta prevê a inclusão no art. 171 do CTN das seguintes modalidades de transação:

> § 2º A transação poderá ser celebrada nas seguintes modalidades, sem prejuízo de outras modalidades previstas na legislação específica:
> I – transação na cobrança da dívida ativa, hipótese em que a concessão de desconto observará a situação econômica e a capacidade de pagamento dos contribuintes inscritos, conforme critérios estabelecidos pela respectiva autoridade fazendária;
> II – transação no contencioso de relevante e disseminada controvérsia jurídica, como forma resolutiva de litígios aduaneiros ou tributários pendentes, conforme critérios estabelecidos pela respectiva autoridade fazendária; e
> III – transação no contencioso tributário em relação a créditos definidos em lei como sendo de pequeno valor, destinada a atender a critérios de racionalidade e eficiência na gestão e arrecadação de créditos tributários, conforme critérios estabelecidos pela respectiva autoridade fazendária.

Ao mesmo tempo em que a proposta não exclui a autonomia dos entes federados, já que permite que outras modalidades sejam previstas pelas lei locais, o Código Tributário Nacional passaria a contemplar modelos que já se mostraram exitosos perante o ente federal, como um norte para os demais componentes da federação.

4. PERSPECTIVAS PARA A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA EM UM MODELO DUAL

Se atualmente os entes federativos ostentam plena autonomia para celebrar transações tributárias, com base nas suas respectivas legislações, afinal cada ente é titular do seu próprio tributo, com a instituição de um IVA dual a questão ganha novos contornos.

No modelo instituido pela Emenda Constitucional nº 132/2023, o IBS é um tributo criado através de lei federal, de titularidade compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. Sobre os elementos da regra matriz de incidência tributária, tais entes somente preservam a competência para definir a alíquota do tributo, sendo os demais elementos definidos pela lei federal.

Ademais, diversas competências administrativas referentes ao ICMS e ISS que eram realizadas diretamente por Estados, Distrito Federal e Municípios, passam a contar com a atuação direta do Comitê Gestor do IBS. Ou seja, embora os entes permaneçam titulares dessa competência administrativa, ela será realizada de forma integrada, através do Comitê Gestor do IBS, conforme previsto no art. 156-B, da Cosntituição Federal.

Destarte, no modelo que advém da Emenda Constitucional nº 132/2023 resta inquestionável uma grande mitigação da autonomia de Estados, Municípios e Distrito Federal, para diversos aspectos do IBS, já que a atuação deles precisará necessariamente ser realizada de forma integrada.

Além disso, diante da identidade do IBS e da CBS, a exigir uma aproximação das interpretações e atuações das Administrações Tributárias, como forma de verdadeiramente simplificar a legislação tributária, a questão envolvendo a plena liberdade dos entes para transacionar ganha relevância.

Incialmente é importante dizer que o texto constitucional não trouxe uma resposta conclusiva sobre o ponto. Não obstante, do texto constitucional é possível extrair diretrizes importantes. A primeira delas é que uma só lei complemtar será responsável pela criação do IBS e da CBS. Outro aspecto relevante é previsão de integração dos entes na atuação. Um terceiro aspecto importante é a vedação à concessão de benefícios fiscais pelos entes, como instrumento para coibir a guerra fiscal.

Malgrado exista discussão sobre a transação ser ou não ser propriamente um benefício fiscal, a exigir, por exemplo, prévia autorização do CONFAZ para a sua concessão no ICMS, é inquestionável que modelos denominados de transação, da forma que positivados, podem sim ser considerados um benefício fiscal por representaram uma pura renúnica de receita. Destarte, em certo limite, o texto constitucional já limitou a autonomia dos entes para transacionarem uma vez que o crédito não poderá ser simplesmente renunciado.

Outra diretriz importante é a previsão constante do Projeto de Lei 108/2024, que institui o Comitê Gestor do IBS. Apesar de ainda estar em tramitação, o projeto prevê no seu art. 2º, § 1º, IX, que cabe ao Comitê:

> IX - coordenar, em âmbito administrativo e judicial, a adoção dos métodos de solução adequada de conflitos relacionados ao IBS entre os entes federativos e os sujeitos passivos e estabelecer a padronização dos critérios para a sua realização, observado o disposto em lei específica;

Significa dizer que a ideia é estabelecer uma padronização nacional dos critérios para a realização da solução consensual de conflitos, a ser fixado através de lei específica. Não se pode olvidar, como já citado no presente artigo, que atualmente tramita o Projeito de Lei Complementar nº 124/2022, que visa alterar o Código Tributário Nacional, para estabelecer um padrão nacional para as transações, sem prejuizo dos entes poderem adotar outros modelos.

A fixação de uma padronização de critérios, sem prejuizo de diminuir a autonomia dos entes, é fundamental para a integridade e coerência do sistema que está por vir. É importante ter como premissas para essa conclusão a máxima coicidência estabelecida pelo constituinte entre o IBS e a CBS, com o objetivo de simplificar a aplicação da legislação tributária principamente para os sujeitos passivos da relação tributária. Ademais, decisões individuais de um ente não podem criar prejuizos para o outro.

No modelo federal existem três hipóteses para a transação tributária. Um destinada aos crédito considerados irrecuperáveis ou de difícil recuperação diante da situação peculiar do devedor. Outra destinada aos casos de pequeno valor. Por fim, uma voltada para os casos de grande controvérsia jurídica instalada, onde não existe certeza sobre quem será o vencedor.

A primeira hipótese parece relativamente tranquila quanto a autonomia dos entes em definirem o que entendem como créditos irrecuperáveis ou de difícil recuperação. Para uns, determinada situação pode configurar como irrecuperável. Já para outros não. Embora a tendência seja a maioria esmagadora dos entes seguir os mesmos critérios, a evenual eleição de critério diverso por outro ente não traz qualquer problema para a coerência e integridade do sistema.

Da mesma forma quanto ao segundo critério. Ninguém melhor do que o próprio ente para definir o que entende por pequeno valor a justificar a celebração de uma transação. Em um país com dimensões continentais como o Brasil, com realidades econômicas bastante díspares, resta inviável a definição de um valor único para todos os entes.

Já quanto ao último modelo de transação, que envolve a resolução de contenciosos disseminados e relevantes, pelas suas peculiaridades, e diante da identidade entre IBS e CBS, a exigir interpretações únicas, nos parece que a solução ideal passa necessariamente pelo consenso entre os entes.

Nessa modalidade, também chamado de “transação de grandes teses”, o objetivo é alcançar os casos em que exista indeterminação quanto ao resultado do litígio judicial ou administrativo. Através dessa modalidade, opta-se por oferecer uma alternativa consensual em detrimento à perpetuação do litígio de resultado imprevisível (Netto; Grognet, 2024, p. 29). Não se pode perder de vista que nessa modalidade a controvérsia extrapola os interesses subjetivos da causa, o que justifica a tentativa de uma solução uniforme para a controvérsia disseminada (DEL COL, 2024, p. 433).

Com efeito, o sistema se tornaria incoerente se admitisse que rigorosamente a mesma matéria, comum a todos os entes federativos e de disseminada controvérsia, fosse transacionado por um, enquanto a discussão permanecesse em relação aos outros.

Funcionaria até mesmo como um desincentivo para o contribuinte celebrar a transação de uma matéria objeto de controvérsia jurídica com um ente, enquanto a discussão permanecesse em relação aos demais.

O Projeto de Lei Complementar 68/2024, que institui o IBS e a CBS, prevê instrumentos voltados à uniformização dos dois tributos. Para essa finalidade foi criado o Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias, composto por representante da Receita Federal e do Comitê Gestor do IBS, responsável, entre outras atribuições, por uniformizar a regulamentação e a interpretação da legislação relativa ao IBS e à CBS em relação às matérias comuns.

O Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias será auxiliado juridicamente pelo Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias, que tem como uma das atribuições justamente examinar as questões relacionadas a relevantes e disseminadas controvérsias jurídicas relativas ao IBS. A importância do Fórum é tamanha que as resoluções aprovadas pelo Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias, a partir de sua publicação no Diário Oficial da União, vincularão a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e as Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Destarte, por coerência do sistema, importante que as transações tributárias envolvendo IBS e CBS, na hipótese do contencioso de relevante e disseminada controvérsia jurídica, passem obrigatoriamente pela manifestação prévia do Fórum de Harmonização Jurídica, de forma que a oferta da transação seja uniforme para IBS e CBS no que diz respeito as controvérsias jurídicas comuns.

CONCLUSÃO

A Emenda Constitucional nº 132/2023 representa um grande desafio para todos aqueles que atuam na seara tributária, diante da revolução que produziu no que diz respeito a competência tributária, ao prever um IVA dual, com competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

Especificamente quanto ao instituto da transação, embora a emenda não traga respostas objetivas quanto as consequências da mudança constitucional, as novas disposições inseridas na Carta Magna apresentam diretrizes relevantes, mormente quanto a necessidade de integração dos entes federados na atuação envolvendo os novos tributos do IBS e CBS.

Apesar de paradoxal, a integração das pessoas políticas propugnada pelas novas disposições do texto constitucional, não pode desconsiderar a autonomia dos entes, própria de uma forma federativa de Estado. Nesse sentido, os integrantes da federação preservam sua autonomia para celebração de transações tributárias, desde que o negócio jurídico celebrado não torne o sistema incoerente.

Diante dos modelos de transação previstos pela Lei Federal nº 13.988/2020, é possível vislumbrar plena compatibilidade da autonomia dos entes federados para negociações que envolvam a concessão de desconto decorrente da situação econômica e da capacidade de pagamento do contribuinte, conforme critérios estabelecidos pela respectiva autoridade fazendária.

Também nos casos de negociação envolvendo créditos definidos em lei do respectivo ente como de pequeno valor, compatível com as novas disposições constitucionais a preservação da autonomia do ente para a celebração do acordo.

Já no que diz respeito ao contencioso de relevante e disseminada controvérsia jurídica, por integridade e coerência do sistema, diante da identidade do IBS e da CBS, vislumbra-se a necessidade dos entes lançarem editais uniformes, que sejam previamente analisados e aprovados pelo Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias, instância expressamente prevista pelo Projeto de Lei Complementar nº 68/2024.

Em casos de matérias jurídicas comuns a todos os entes é fundamental a existência de concordância na atuação, sob pena de ser criado um cenário de insegurança jurídica para o contribuinte, o que iria na contramão da reforma tributária.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Instituto Fiscal Independente. **Reforma Tributária: contexto, mudanças e impactos.** Estudo Especial nº 19**.** Brasília/DF. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/647648/EE19_2024.pdf. Acesso em: 29 out 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Reforma Tributária**. Brasília/DF, 2023. Dsiponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/60/E6/37/FC/3C6FA8108DD885A8F18818A8/Relatorio%20Completo%20-%20Resultados%20do%20Grupo%20de%20Trabalho%20sobre%20a%20Reforma%20Tributaria.pdf. Acesso em: 29 out 2024.

BUÍSSA, Leonardo; BEVILACQUA, Lucas. **Consensualidade na Administração Pública e transação tributária**. Revista Fórum Administrativo, a. 15, n. 174, p. 46-54, ago./2015.

DEL COL, Alessandro. **O termo de compromisso da LINDB: instrumento de consensualidade no Direito tributário Sancionador**. In: Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa : consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal / [organização João Henrique Chauffaille Grognet]. – Brasília : Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/i_congresso_nacional-da_divida-ativa_m.pdf. Acesso em: 28 out 2024.

NETTO, Manoel Tavares de Menezes; GROGNET, João Henrique Chauffaile. **O Racional Jurídico das Diferentes Modalidades da Transação Tributária Federal e a Consolidação Nacional do Instituto a partir do Projeto de Lei Complementar nº 124/2022**. In: Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa : consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal / [organização João Henrique Chauffaille Grognet]. – Brasília : Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/i_congresso_nacional-da_divida-ativa_m.pdf. Acesso em: 28 out 2024

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

SCHOUERI, Luis Eduardo. **Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2011.

[1] BUÍSSA, Leonardo; BEVILACQUA, Lucas. Consensualidade na Administração Pública e transação tributária. Revista Fórum Administrativo, a. 15, n. 174, p. 46-54, ago./2015.

Cadernos
da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Administração Pública Consensual e Precedentes Administrativos: Um diálogo necessário

Consensual Public Administration and Administrative Precedents: A Necessary Dialogue"

Luís Manoel Borges do Vale

Procurador do Estado de Alagoas, Membro do Tribunal Administrativo de Tributos Estaduais, Advogado, nomeado Procurador Federal, Ex-Advogado da Petrobras, Presidente da Comissão de Inteligência Artificial aplicada à Advocacia Pública, Membro da Comissão Nacional de Advocacia Pública do Conselho Federal da OAB, Doutorando pela Universidade de Brasília-UNB, Mestre em Direito Processual pela Universidade Federal de Alagoas, Especialista pela Ohio University, Professor de Direito Processual Civil na Escola Superior da Magistratura de Alagoas - ESMAL, na Escola Superior da Magistratura de Goiás, na Escola da Advocacia Geral da União - EAGU,na UERJ e em outras instituições de ensino, membro da Internacional Association of Privacy Professionals - IAPP, do Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP e da Associação Norte e Nordeste de Professores de Processo - ANNEP, Revisor da Revista Eletrônica de Direito Processual, Autor de obras jurídicas, dentre elas "Teoria Geral do Processo Tecnológico".

borgesdovale@hotmail.com

Resumo

O presente artigo tem por objetivo demonstrar a relação implicacional entre o aperfeiçoamento da teoria dos precedentes administrativos e a mudança do perfil da Administração Pública, que tem imprimido uma nova dinâmica ao tratamento dos seus conflitos, através do fundamento estruturante da consensualidade. O trabalho voltado à densificação da uniformidade, da integridade, da estabilidade e da previsibilidade dos posicionamentos hauridos pelos entes estatais, ao mesmo tempo em que serve de fator de contenção da litigiosidade, pois concretiza a legítima expectativa dos cidadãos, permite que, frente ao caráter dialógico da hodierna rotina administrativa, sejam arquitetadas soluções erigidas de acordo com a diretriz do consenso.

Não é despiciendo lembrar que a Administração Pública está pautada, atualmente, por premissas que redesenham a forma de solução dos conflitos envolvendo os entes estatais, de tal modo que o olhar aguçado, para além da via heterocompositiva do Poder Judiciário, tem permitido que se utilizem múltiplas portas, tais como a conciliação, a mediação, a arbitragem, o *Dispute Board,* a transação por adesão, as plataformas de Online Dispute Resolution – ODR, dentre outras customização possíveis, em um cenário em que se projetam *desings* diferenciados para os mecanismos de solução de controvérsias.

Coloca-se no museu a já ultrapassada ideia de que o Poder Público estaria impedido de construir, por exemplo, caminhos autocompositivos, diante da já esmaecida ideia de indisponibilidade absoluta do interesse coletivo. Não são poucos os diplomas normativos, que,

verdadeiramente, criam um sistema de consensualidade administrativa: a) O art. 26, da lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, é uma verdadeira cláusula geral de consensualidade envolvendo os órgãos/entidades estatais; b) O art. 174, do Código de Processo Civil, ao provocar a criação das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa, desenvolve ambientes próprios para a profusão das soluções consensuais; c) A Lei 13.140/15 traz um capítulo próprio para dispor sobre a autocomposição envolvendo Pessoas Jurídicas de Direito Público; d) A Lei de Licitações e Contratos Administrativos adicionou dispositivos específicos voltadas aos meios adequados de resolução de conflitos, positivando, inclusive, no ordenamento jurídico brasileiro, os Comitês de Resolução de Disputa (*dispute* board); e) A Lei de Improbidade Administrativa, reformada pela Lei 14.230/21, regula o instituto do Acordo de Não Persecução Civil; e f) O Decreto-Lei nº 3.365/41, no art. 10-B, sublinha a possibilidade de uso da via arbitral ou da mediação, para que sejam solucionadas as controvérsias desapropriatórias.

As referidas premissas tracejadas em linhas pretéritas ganham maior amplitude e projeção, frente à fenomenologia de valorização dos precedentes administrativos, nos mais variados quadrantes do Estado. A partir do momento em que se estabilizam as expectativas em relação aos pronunciamentos do Poder Público, em linha de convergência com a segurança jurídica (cognoscibilidade, previsibilidade, estabilidade e calculabilidade), cria-se um ambiente fértil para o diálogo e para a busca cooperativa de soluções consensuais.

Imperioso, assim, esmiuçar os aportes teóricos pertinentes à teoria dos precedentes administrativos, elucidando seu contributo inevitável para a instauração de uma cultura de consensualidade.

As alterações empreendidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pela Lei 13.655/18 provocaram profundo impacto na rotina administrativa, na medida em que estabeleceram novas diretrizes relacionadas à tomada de decisões, à responsabilização dos gestores e às hipóteses de realização de consulta pública em casos de grande relevância.

A cognominada Lei Anastasia (Lei 13.655/18) foi duramente criticada por diversos órgãos e entidades, mormente pelo fato de, em tese, permitir que agentes públicos não sejam adequadamente responsabilizados por condutas avessas ao interesse coletivo, pois alguns dos seus enunciados normativos admitem justificativas amplas e subjetivas para afastar a imputação de prática de irregularidade.

Nesse sentido, o art. 22, §1º, da LINDB, estabelece que em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Percebe-se, assim, que a referência à análise das circunstâncias práticas permite uma apreciação subjetiva e que, de certa forma, pode dar margem a exclusões indevidas de responsabilidade.

Sem embargo do disposto, os contornos atuais da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro também contribuem para o resguardo da segurança jurídica, principalmente pelo prestígio que é conferido aos precedentes administrativos.

É natural que o administrado exija do Poder Público um mínimo de previsibilidade/calculabilidade, cognoscibilidade e estabilidade dos posicionamentos dos agentes estatais[1]. Afinal de contas, não é possível chancelar uma verdadeira jurisprudência lotérica[2]

administrativa, a qual produz manifestações anti-isonômicas e violadoras de direitos e garantias fundamentais.

Em linha de convergência é preciso lembrar que o dever de integridade também se impõe à Administração Pública, na medida em que o seu histórico institucional decisório deve ser observado, quando da prolação de novos pronunciamentos. Vale destacar, nesse ponto, a célebre analogia do "romance em cadeia" professada por Ronald Dworkin[3], cujos termos estabelecem que as manifestações judiciais (e administrativas) são correlatas a capítulos de um mesmo livro escritos por autores distintos. Dessa forma, jamais poderá o autor do segundo capítulo se lançar à empreitada literária, sem observar a narrativa descrita no capítulo primeiro, sob pena de produzir um texto completamente incoerente. Do mesmo modo, ao se debruçar sobre um caso e firmar um posicionamento administrativo, não pode o Poder Público ignorar o que já havia sobre aquele tema, de tal sorte que deverá promover o necessário diálogo com o passado, ainda que seja para afastar as premissas anteriormente assentadas.

Imagine, por exemplo, que dois servidores pleiteiem o implemento de certa gratificação, na via administrativa, e, apesar de se encontrarem na mesma situação, recebem respostas divergentes. Esse cenário, longe de parecer mera especulação, faz parte da realidade da Administração Pública brasileira e revela um cenário de total falta de racionalidade decisória.

Apesar de pouco aventado pela doutrina administrativista moderna, os precedentes administrativos constituem verdadeiros referenciais para pronunciamentos futuros da Administração Pública, com vistas a evitar, como se disse, tratamento desigual e violador da segurança jurídica. Quando se está lidando com casos parelhos, é mister que se aplique a mesma razão decisória, sob pena de conspurcar a isonomia entre os administrados, gerando, por conseguinte, dispersão de posicionamentos administrativos.

Perceba que a isonomia não é atendida, como sói destacar a doutrina, com a mera previsibilidade legislativa. Assim, a plena efetividade do princípio da isonomia depende da aplicação igualitária do plexo normativo[4].

Nessa linha de intelecção, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira[5] bem sintetiza o conceito de precedente administrativo:

> O precedente administrativo pode ser conceituado como a norma jurídica retirada da decisão administrativa anterior, válida e de acordo com o interesse público, que, após decidir determinado caso concreto, deve ser observada em casos futuros e semelhantes pela Administração.

Desse modo, não é possível confundir o precedente administrativo com a jurisprudência administrativa, na medida em que, como delineia Michele Taruffo[6], a jurisprudência pressupõe um conjunto reiterado de decisões em um mesmo sentido, enquanto o precedente é oriundo de um pronunciamento administrativo único com viés paradigmático.

Por sua vez, a súmula administrativa é apenas um verbete que condensa o entendimento consolidado pela jurisprudência administrativa, não se confundindo, portanto, com o precedente. É preciso lembrar que tanto a construção como a aplicação das súmulas administrativas devem levar em consideração as peculiaridades dos casos que ensejaram a sua edição.

Tal como pontuado em linhas pretéritas, a Lei nº 13.655/2018 transmudou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) (Decreto-Lei nº 4.657/42), chancelando a

necessidade de proteção à segurança jurídica, em sede de pronunciamentos administrativos, nos moldes do que é possível verificar da redação do art. 30, da LINDB:

> Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de **regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas**.
> Parágrafo único. **Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão**. (Grifos nossos)

O Decreto Federal nº 9.830/2019, cujos termos regulamentaram os novos dispositivos da LINDB, reforçou o enunciado normativo acima transcrito, por ducto de seu art. 19:

> Art. 19. As autoridades públicas atuarão com vistas a aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de normas complementares, orientações normativas, súmulas, enunciados e respostas a consultas. Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput terão caráter vinculante em relação ao órgão ou à entidade da administração pública a que se destinarem, até ulterior revisão.

Com efeito, as alterações da LINDB reforçaram, no contexto administrativo moderno, a regra do *stare decisis*, com o escopo de determinar a vinculatividade dos precedentes administrativos, tanto sob o prisma vertical (observando-se a estrutura hierárquica estabelecida na Administração Pública) como horizontal (observância do padrão decisório pelo próprio órgão/entidade que o proferiu – autovinculação).

Ao aprofundarem a análise do já mencionado art. 30 da LINDB, Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Veras de Freitas[7] aduzem que:

> O referido dispositivo teve o desiderato de realizar o trespasse da stare decisis às decisões administrativas – racional que remonta ao precedente London Tramways v. London County Council, de 1998, no qual se consagrou, pela primeira vez, a vinculação da House of Lords às suas próprias decisões.

Antes mesmo da edição da Lei 13.655/2018, já era possível defender a vinculatividade dos precedentes administrativos, com fundamentos no art. 2º, parágrafo único, XIII, e no art. 50, VII, da Lei 9.784/99:

> Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.
> Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
> (…)
> XIII – interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação. (…)
> Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:
> (…)
> VII – deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

O novel enunciado normativo trata de densificar, portanto, os princípios da segurança jurídica, da isonomia, da razoável duração do processo administrativo e da eficiência.

Afinal de contas, a título exemplificativo, inexiste racionalidade da atuação administrativa, quando o órgão inferior deixa de aplicar o entendimento consolidado do órgão superior, forçando, por conseguinte, um retrabalho das autoridades responsáveis por proferir a última palavra relativa à determinada questão jurídica.

Além disso, esse tipo de postura retarda o curso do processo, de tal modo que há prejuízo à efetividade da tutela administrativa. Percorrendo as mesmas linhas argumentativas consigna Gustavo Marinho de Carvalho[8]:

> Uma das maneiras de a Administração Pública torna-se mais eficiente na realização de suas atribuições, dá-se também pela adoção dos precedentes administrativos. Ao se estabelecer que diante de situações similares deve-se adotar a mesma decisão, é inegável que a Administração se torna mais eficiente, pois minimizam-se as oscilações e contradições no momento de aplicar determinada norma jurídica, sem contar que o tempo despendido diminui consideravelmente.

Ademais, insta salientar que o Código de Processo Civil, ao regular o instituto da remessa necessária, alçou os precedentes administrativos à condição de fonte do direito[9], a ser observada, inclusive, pelos magistrados. O art. 496, §4º, IV, dispensa a remessa necessária, quando a decisão judicial coincidir com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, ou seja, a legislação processual civil, aplicável supletiva e subsidiariamente ao processo administrativo, preocupou-se com a formatação de uma dogmática dos precedentes administrativos.

Os argumentos expendidos em linhas pretéritas demonstram que as noveis modificações legislativas ampliaram, sobremaneira, o espectro de vinculatividade dos pronunciamentos administrativos, pois, era comum, em tempos outros, apenas reconhecer a obrigatoriedade de padrões decisórios devidamente sumulados ou encartados em pareceres normativos.

Isso resulta, definitivamente, em uma mudança de cultura jurídica no âmbito da Administração Pública, tendo em vista que é preciso certo refinamento teórico para que sejam aplicados, de forma adequada, os precedentes administrativos.

O primeiro ponto de relevo é a necessidade de compreensão da ratio decidendi do precedente administrativo, posto que a ementa decisória ou a conclusão arrematada pelo órgão/entidade, desde que tomadas em caráter exclusivo, não servem à compreensão daquilo que efetivamente se traduz como fundamento determinante.

A norma precedental, para que seja dimensionada de forma precisa, depende da análise vertical dos argumentos centrais levados em consideração para o deslinde da questão jurídica, bem como da compreensão das circunstâncias fáticas.

É impossível compreender e aplicar o precedente administrativo, sem que sejam levadas em conta as peculiaridades do caso tomado como referencial decisório. Rafael Carvalho Rezende de Oliveira[10] dispõe que: "O caráter vinculante dos precedentes administrativos é retirado do motivo e do conteúdo da decisão administrativa, devendo ser adotada a mesma ratio decidendi em casos futuros e semelhantes."

Nesse sentido, por exemplo, pode o administrado suscitar o distinguishing (distinção), em função da aplicação inadvertida do precedente administrativo pelo Poder Público ao seu caso.

Assim, é preciso que os agentes públicos estejam preparados para trabalhar com precedentes administrativos, sob pena de, ao invés de prestigiarem a tão necessária segurança jurídica, gerarem um estado de instabilidade e inefetividade deletérios.

Nessa ordem de ideias, é fundamental destacar que a LINDB também se preocupou com o eventual overruling[11] (superação total) ou overturning (superação parcial) do precedente administrativo, na medida em que previu, em seu art. 23, um regime de transição, quando em jogo o estabelecimento de interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, cujos contornos imponham novo dever ou novo condicionamento de direito. Tem-se aí, por exemplo, a possibilidade de implementação de modulação de efeitos, em compasso com o que prevê o art. 927, §3º, do Código de Processo Civil, com o intuito de guarnecer a estabilidade das relações jurídicas[12].

Fica claro, nessa perspectiva, que o trabalho com precedentes administrativos não significa engessamento do direito, uma vez que a segurança jurídica deve ser enxergada sob o prisma da continuidade, de modo a possibilitar que eventuais mudanças possam ocorrer, mas não de forma abrupta. Perlustrando a mesma senda, pronuncia-se Antônio do Passo Cabral[13]: "Continuidade, portanto, não significa petrificação, mas mudança com consistência".

Tomando-se por base as considerações expendidas, é que se pode concluir que os precedentes administrativos constituem fator inescapável de indução da consensualidade. Dentre os motivos que podem ser elencados para robustecer essa premissa, podem ser destacados os seguintes: a) A harmonização dos posicionamentos estatais atenua os efeitos da malsinada jurisprudência lotérica, reduzindo a litigiosidade (exemplo: Art. 19, IV, da Lei 10.522/02) e, consequentemente, provocando o Poder Público a buscar soluções consensuais, para ultimar impasses que, por exemplo, tenham sido levados ao Judiciário; b) Com base em precedentes administrativos firmados, é possível que se engendrem transações por adesão, nos termos do art. 35, II, da Lei 13.140/15; c) Os precedentes administrativos constituídos em Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, no âmbito da Advocacia Pública, podem modelar o comportamento das partes, ampliando a disponibilidade para o diálogo e, consequentemente, facilitando a concretização de uma solução autocomposta; d) A previsibilidade da forma de agir do Estado faz com que o cidadão calcule os riscos associados à instauração de uma demanda judicial, dando azo à tentativa de utilização de outras vias.

Essa relação dinâmica e salutar entre consensualidade e precedentes administrativos precisa ser cada vez mais aperfeiçoada, favorecendo, assim, a racionalização do tratamento dos conflitos envolvendo o Poder Público.

Referências

ÁVILA, Humberto. Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012.

CABRAL, Antonio do Passo. Segurança jurídica e regras de transição nos processos judicial e administrativo: introdução ao art. 23 da LINDB. Salvador: Juspodivm, 2020.

CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. São Paulo: Almedina, 2016.

CARVALHO, Gustavo Marinho de. Precedentes administrativos no direito brasileiro. São Paulo: Contracorrente, 2015.

DWORKIN, Ronald. O império do direito. Traduzido por Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

FUGA, Bruno Augusto Sampaio. Superação de precedentes: da necessária via processual e o uso da reclamação para superar e interpretar precedentes. Londrina: Thoth, 2020.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Véras de. Comentários à lei nº 13.655/2018. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira. Precedentes no Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira. Precedentes no Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

TARUFFO, Michele. Precedente y Jurisprudencia: paginas sobre justicia civil. Madrid: Marcial Pons, 2009.

TUCCI, José Rogério Cruz e. Precedente judicial como fonte do direito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

VALE, Luís Manoel Borges do. Precedentes vinculantes no processo civil brasileiro e a razoável duração do processo. Rio de Janeiro: GZ, 2019.

Notas:

1 - ÁVILA, Humberto. Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012.

2 - CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. São Paulo: Almedina, 2016, p. 185.

3 - DWORKIN, Ronald. O império do direito. Traduzido por Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 275.

4 - VALE, Luís Manoel Borges do. Precedentes vinculantes no processo civil brasileiro e a razoável duração do processo. Rio de Janeiro: GZ, 2019, p. 64-65.

5 - OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira. Precedentes no Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 95.

6 - TARUFFO, Michele. Precedente y Jurisprudencia: paginas sobre justicia civil. Madrid: Marcial Pons, 2009, n. 33.

7 - MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Véras de. Comentários à lei nº 13.655/2018. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 160.

8 - CARVALHO, Gustavo Marinho de. Precedentes administrativos no direito brasileiro. São Paulo: Contracorrente, 2015, p. 142.

9 - TUCCI, José Rogério Cruz e. Precedente judicial como fonte do direito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 24.

10 - OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira. Precedentes no Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 129.

11 - FUGA, Bruno Augusto Sampaio. Superação de precedentes: da necessária via processual e o uso da reclamação para superar e interpretar precedentes. Londrina: Thoth, 2020, p. 96.

12 - Sobre o tema, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça: "Na ocasião, foi aplicada a modulação dos efeitos da tese jurídica pacificada, com fundamento no art. 23 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB, a fim de prestigiar a segurança jurídica, determinando que esta tese produza efeitos apenas em relação às decisões interlocutórias proferidas após a publicação dos acórdãos que a fixou, não sendo esta a hipótese dos autos. (STJ - AgInt no AREsp n. 1.654.587/BA, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 8/2/2021, DJe de 12/2/2021.)"

13 - CABRAL, Antonio do Passo. Segurança jurídica e regras de transição nos processos judicial e administrativo: introdução ao art. 23 da LINDB. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 43.

Cadernos
da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

A consensualidade sistêmica no âmbito da Procuradoria-Geral da União (AGU)

Systemic Consensual Mechanisms in the Solicitor General's Office (AGU)

Marcelo Eugênio Feitosa Almeida[1]
Procurador-Geral da União (AGU)
marcelo.almeida@agu.gov.br

Resumo

A busca de meios adequados para solução e prevenção de conflitos tem sido uma política institucional para a resolução de litígios envolvendo a União. A partir de marcos normativos bem estruturados, edificou-se, no âmbito da PGU, uma arquitetura institucional que viabiliza e prioriza acordos judiciais e extrajudiciais na gestão de conflitos, na promoção de soluções consensuais e na prevenção de judicialização. Para além de conhecer esses marcos normativos, este estudo também aborda exemplos práticos de acordos paradigmáticos, evidenciando como a consensualidade tem contribuído para a modernização da administração pública e a defesa eficiente do Estado.

Introdução

A consensualidade tornou-se um dos pilares da modernização da Administração Pública brasileira, sendo um elemento essencial para a promoção da pacificação e eficiência na resolução de litígios envolvendo o Estado.

A mediação, a conciliação, a negociação direta *etc*., mais que medidas destinadas a aliviar o Poder Judiciário, devem ser consideradas como técnicas de solução de disputas adequadas às características próprias de cada litígio. Há conflitos que são melhor e mais adequadamente resolvidas por uma ou outra técnica[2].

A negociação direta ou resolução colaborativa de conflitos, conhecida também como *collaborative law*, tem sido, nos últimos anos, debatida como um dos mais promissores campos de estudo dos meios adequados de solução de conflitos[3]. No âmbito da Procuradoria-Geral da União (PGU), órgão da Advocacia-Geral da União (AGU) responsável pela representação da União na jurisdição infraconstitucional em matéria não tributária, esse movimento tem se consolidado como uma política institucional, que visa não apenas à pacificação social, mas também à tutela eficiente dos interesses do Estado por meio de métodos adequados de solução de controvérsias com a União.

A institucionalização da consensualidade no âmbito da PGU é um processo incremental, com mais de 10 anos de constante evolução, impulsionada pela criação da

Procuradoria Nacional da União de Negociação[4], em 2023. Longe de atuar apenas como um agente litigante, a União passa a ser representada pela PGU mediante uma postura proativa e estratégica, promovendo a negociação como alternativa eficaz ao processo adversarial clássico. Essa transformação está diretamente relacionada à busca por um Estado mais eficiente e à redução de litigiosidade (e de sobrecarga do Poder Judiciário), especialmente em ações de grande impacto social e econômico[5].

A PGU, como mostraremos ao longo deste texto, rege-se mediante uma consensualidade sistêmica, propondo soluções consensuais nas mais diversas matérias, por meio de acordos que encerram ou evitam a propositura de ações judiciais. Esse procedimento, regulado por normativos internos, segue uma metodologia pautada por princípios como legalidade, eficiência, proporcionalidade e respeito à parte contrária. A possibilidade de negociação, sobretudo em causas de valores significativos, permite que a União tenha maior controle sobre a despesa pública, ao mesmo tempo em que oferece às partes uma solução célere e mutuamente benéfica.

Não se restringindo a processos relacionados a débitos da União, a PGU também adota a consensualidade em acordos que envolvem créditos da União, obrigações de fazer, defesa da integridade, direitos sociais, matéria patrimonial, ambiental, direitos humanos, contencioso internacional etc. Nesse aspecto, toda atuação é igualmente relevante, especialmente em ações estruturais, que demandam uma abordagem colaborativa, experimental e multidisciplinar. A celebração desses acordos não apenas rompe paradigmas, como também fortalece a governança pública, ao permitir que o Estado atue de forma controlada, coordenada e resolutiva em temas sensíveis e de alta complexidade.

Este artigo pretende explorar a arquitetura consensual estabelecida na PGU, analisando como essa abordagem sistêmica tem impactado a gestão de conflitos no âmbito da União. Serão apresentados exemplos de acordos paradigmáticos que demonstram o sucesso dessa estratégia, além de uma análise sobre os normativos que regem a celebração desses acordos. Com isso, busca-se evidenciar o papel crucial da consensualidade para a promoção de uma advocacia pública mais moderna, humanista, eficiente e alinhada com os novos paradigmas do Direitos Processual civil e do Direito Administrativo brasileiros.

1. Normatividade e consensualidade sistêmica na PGU

A consensualidade na Procuradoria-Geral da União (PGU) está estruturada a partir de um conjunto normativo que busca padronizar, uniformizar e incentivar a resolução consensual de litígios envolvendo a União, tanto em ações judiciais já iniciadas quanto na prevenção de novas demandas.

A partir de marcos legais que regem a consensualidade no Direito brasileiro, notadamente o próprio Código de Processo Civil e as Leis nº 9.469/1997 e 13.140/2015, a PGU regulamenta os acordos terminativos ou preventivos de litígios de sua competência por meio do Decreto 11.328/2023 e principalmente por meio das Portarias Normativas PGU/AGU nº 21[6] e 22[7], ambas de 2024.

A Portaria Normativa PGU/AGU nº 22, de 22 de agosto de 2024, estabelece diretrizes para a celebração de acordos, regulamentando todo o processo de negociação com o objetivo de encerrar, mediante negociação, disputas que envolvam débitos da União. Este marco normativo representa a norma central no âmbito da PGU, colocando a consensualidade como política institucional na defesa da União.

O procedimento para a celebração de acordos segue um fluxo que prioriza a obtenção de benefícios mútuos para as partes envolvidas, sempre pautado pelos princípios da legalidade, da boa-fé, da eficiência e da economicidade. Um aspecto fundamental desse procedimento é a flexibilidade que permite o manejo de litígios em diversas fases, desde a negociação preventiva, que busca evitar o ajuizamento da demanda, até o acordo judicial, que pode ser celebrado em qualquer etapa do processo, inclusive após o trânsito em julgado. Essa arquitetura assegura que a União possa atuar com agilidade e responsabilidade na resolução de conflitos que poderiam resultar em elevados custos para o erário.

A formalização de acordos no âmbito da PGU, no entanto, não implica em reconhecimento da procedência do direito discutido no litígio. Outrossim, os acordos firmados não acarretam desistência da tese defendida pela União, preservando-se, assim, o direito de a União continuar a defender suas posições jurídicas em casos outros.

A Portaria PGU/AGU nº 22/2024 também especifica que o exame de probabilidade de êxito das teses da União é uma etapa fundamental no processo de negociação. Esse exame envolve uma análise minuciosa de todas as teses jurídicas, levando em consideração precedentes vinculantes, a tendência dos tribunais e a viabilidade das teses tanto para a União quanto para a parte contrária. A partir dessa avaliação, as teses são classificadas de acordo com a probabilidade de êxito, servindo como base para a tomada de decisões estratégicas sobre a viabilidade de um acordo.

Outro aspecto crucial é a análise de economicidade, que visa garantir que o acordo seja econômico para a União. A economicidade pode ser aferida de diversas formas, como a redução do valor da condenação, condições mais favoráveis de pagamento ou transferência do ônus de pagamento ou de cumprimento de obrigação para outra parte ou interessado. Esse exame leva em consideração a duração estimada do processo, os custos de uma eventual execução, os riscos de uma decisão desfavorável à União ou mesmo se há interesse social no acordo, justificado pelo Ministério cuja área de competência estiver afeto o assunto. Dessa forma, a celebração de acordos não é apenas um mecanismo para encerrar litígios, mas uma ferramenta de gestão eficiente dos recursos públicos ou para promover e entregar direitos.

Quanto à prevenção de litígios, por meio da negociação preventiva, trata-se de uma das inovações mais significativas da política de consensualidade da PGU. Ao antecipar-se à propositura da ação, a União tem a oportunidade de resolver controvérsias antes mesmo que cheguem ao Poder Judiciário, ou bem no seu início, o que representa uma economia substancial de tempo e recursos. A negociação preventiva permite que a União se posicione de forma estratégica, resolvendo questões que poderiam se transformar em disputas de longa duração e alto custo.

Os planos de negociação, conforme estabelecido pela Portaria Normativa PGU/AGU nº 22/2024, são processos de trabalho que padronizam os parâmetros para acordos sobre matérias litigiosas específicas e repetitivas. Esses planos são elaborados com o objetivo de otimizar o processo de negociação, permitindo uma abordagem mais uniforme e eficiente na solução de litígios que envolvam débitos da União. Um plano de negociação pode ser de caráter nacional, regional ou local, dependendo do alcance do tema litigioso repetitivo, e inclui a metodologia de cálculo, o deságio mínimo ou padrão a ser aplicado, e a forma de cumprimento da obrigação.

A utilização dos planos de negociação visa garantir que os acordos firmados para uma mesma matéria sejam padronizados, consistentes e vantajosos para a União, evitando a necessidade de repetidas avaliações sobre a viabilidade jurídica, a probabilidade de êxito ou a economicidade de cada acordo individual. Quando um acordo é fundamentado em um plano de negociação previamente aprovado, esses elementos já são considerados no plano, o que agiliza o processo e permite maior eficiência nas tratativas.

Com atualmente cerca de 30 planos de negociação vigentes, são exemplos de matérias objeto de padronização para solução consensual a concessão de pensão especial a dependente de ex-combatente no tocante aos valores atrasados; o pagamento de diferença entre os valores devidos e aqueles transferidos pela União a título de complementação dos recursos do FUNDEF, em razão de a fixação do *Valor Mínimo Anual por Aluno - VMAA* não ter considerado a média nacional; determinadas situações de indeferimento administrativo de requerimentos de seguro-desemprego (v.g. trabalhador figurar como sócio de empresa); pagamento da compensação financeira de que trata a Lei nº 14.128, de 26 de março de 2021, a profissionais de saúde que, por terem trabalhado no atendimento direto a pacientes acometidos pela Covid-19 durante o período da pandemia, tornaram-se permanentemente incapacitados para o trabalho *etc*. Dessa forma, os planos de negociação, desempenham um papel central na estratégia da PGU de resolver conflitos de maneira equânime, uniforme e proativa.

Além dos acordos relacionados a débitos, a consensualidade no âmbito da PGU também abrange questões relativas a créditos da União. A Portaria Normativa PGU/AGU nº 21, de 4 de julho de 2024, estabelece que os órgãos de execução da PGU estão autorizados a realizar acordos judiciais ou extrajudiciais para o pagamento de créditos da União, abrangendo créditos não tributários e não inscritos em dívida ativa. Os limites para esses acordos variam conforme o valor envolvido, sendo que, para valores superiores a R$ 10 milhões, é necessária autorização expressa do Procurador-Geral da União.

Os acordos podem prever o parcelamento do valor devido, com um limite máximo de 60 parcelas, sendo que o valor mínimo de cada parcela é de R$ 100. Além disso, o termo de acordo deve incluir uma cláusula de renúncia por parte do devedor, abdicando de quaisquer alegações de direito que poderiam ser objeto de processos administrativos ou judiciais. Bens arrestados ou penhorados permanecem como garantia do acordo até a quitação integral do débito, podendo ser liberados parcialmente após o pagamento de 30% do valor devido.

É possível, ainda, com base na Lei nº 13.988/2020, combinada com a Portaria Normativa AGU nº 130/2024 e a referida Portaria Normativa PGU/AGU nº 21/2024, transação

com finalidade de resolução de litígios administrativos ou judiciais para recuperação de créditos consolidados de pessoas físicas ou jurídicas classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação. Contudo, para esses casos, é essencial que inexistam indícios de esvaziamento patrimonial fraudulento.

Para além de recuperação de ativos, a consensualidade, no contexto do direito administrativo sancionador, promove uma série de benefícios, sobretudo em termos de alavancagem investigativa e celeridade. Ferramentas como os acordos de leniência[8] e os acordos de não persecução cível[9] permitem que empresas ou indivíduos envolvidos em práticas ilícitas cooperem com as autoridades para evitar ou reduzir sanções, desde que assumam responsabilidades e contribuam para as investigações. O principal objetivo é incentivar a colaboração e a reparação de danos ao erário, oferecendo, em contrapartida, atenuação de penalidades. Isso traz vantagens tanto para a administração pública quanto para os envolvidos, promovendo a resolução eficiente de conflitos e o fortalecimento de mecanismos de integridade.

No âmbito da Procuradoria-Geral da União (PGU), esses acordos estão normatizados e estruturados de modo a garantir a legalidade, a voluntariedade, a efetividade da colaboração e a reparação integral dos danos causados. A atuação da PGU nesses acordos é coordenada pela Procuradoria Nacional da União de Patrimônio e probidade (PNPRO).

Mais precisamente na negociação de acordos de leniência, a PGU atua em cooperação com a Controladoria-Geral da União (CGU) nas várias etapas que antecedem a celebração do acordo pelo Advogado-Geral da União conjuntamente com o Controlador-Geral da União. As etapas consistem na avaliação de admissibilidade das propostas, a negociação e formulação de cláusulas que garantam que a empresa adotará medidas de integridade e reparação de danos, entre outros compromissos assumidos.

Já a celebração do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) segue procedimentos previstos na Portaria Normativa AGU nº 18, de 16 de julho de 2021. O ANPC, utilizado em casos de improbidade administrativa, permite que pessoas físicas ou jurídicas envolvidas em atos ilícitos cooperem com as autoridades mediante a assunção de responsabilidade, a reparação dos danos ao erário e a aplicação de sanções, como multa civil e outras restrições. O acordo pode ser celebrado extrajudicialmente ou no curso de uma ação judicial, sempre que a solução consensual for considerada mais eficaz para tutelar o patrimônio público e a probidade administrativa.

O processo de celebração do ANPC envolve a análise de diversos fatores, como a gravidade da infração, os danos causados, os antecedentes do agente e as vantagens para a administração pública. O acordo deve incluir obrigações claras e exigíveis, como a restituição de valores obtidos ilicitamente e o compromisso de cessar a prática ilícita, além de sanções adicionais previstas na Lei de Improbidade Administrativa. A AGU desempenha papel crucial na negociação, buscando assegurar a reparação integral ao erário e o cumprimento das obrigações pactuadas, sempre com base nos princípios de legalidade, voluntariedade, proporcionalidade, ampla defesa e eficiência.

Em conclusão, a política de consensualidade implementada pela PGU tem se mostrado uma estratégia eficaz para garantir a resolução eficiente de conflitos envolvendo a União. Ao

adotar um procedimento estruturado, uniforme, coerente e transparente para a celebração de acordos, a PGU não apenas otimiza os recursos públicos, mas também contribui para a pacificação social e a modernização da administração pública.

3. Acordos Estruturantes na PGU

O Direito Administrativo clássico, tendo como paradigmas o princípio da legalidade estrita, supremacia e indisponibilidade do interesse público, exercia forte resistência à adoção soluções negociadas nos litígios com o poder público[10]. Contudo, forte nos novos paradigmas que informam o Direito Administrativo brasileiro, notadamente a proteção e promoção de direitos fundamentais[11], o velho paradigma foi rompido.

Nesse contexto, o art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) introduziu um novo regime jurídico geral voltado à promoção de consensos para solução de litígios com a administração pública. Esse dispositivo reforça a importância do acordo como mecanismo para resolver conflitos e implementar políticas públicas, reconhecendo o papel fundamental da consensualidade na construção de uma Administração Pública dialógica, eficiente e participativa[12].

A PGU tem desempenhado um papel fundamental na condução de acordos que envolvem temas de alta complexidade e grande impacto social. Essas negociações proporcionam soluções inovadoras e consensuais que equilibram a defesa do Estado, o interesse público e as demandas específicas das partes envolvidas. Um exemplo paradigmático é o acordo que resultou no adiamento do Concurso Público Nacional Unificado, que, ao ser negociado, permitiu a realização do certame em um momento mais adequado, sem prejuízo para candidatos afetadas pela tragédia climática no Rio Grande do Sul, em março de 2024, e para a administração pública.

Outro exemplo emblemático é o acordo que destinou áreas no Recife para a construção de conjuntos habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida, viabilizando a construção de moradias para famílias em situação de vulnerabilidade. Através dessa negociação, a AGU garantiu que uma política pública crucial fosse implementada de maneira eficiente, contribuindo para a solução de um problema social relevante. Esses acordos não apenas resolvem litígios, mas também concretizam direitos fundamentais, como o direito à moradia. Na mesma linha, exemplo marcante de resolução consensual de conflitos foi o acordo que deu solução aos "prédios-caixão" em Pernambuco, uma questão que envolvia a segurança e o direito à moradia de inúmeras famílias. Através desse acordo, a AGU garantiu a remoção segura dos moradores de edifícios condenados, evitando riscos maiores e proporcionando indenizações e soluções de moradia adequadas. Assim, os acordos estruturantes conduzidos pela AGU não só evitam a litigância desnecessária, mas também promovem a justiça social e o desenvolvimento sustentável.

A negociação em temas de relevância social também se reflete no acordo celebrado entre a AGU e o Tribunal Superior do Trabalho (TST), que resultou na solução de mais de 9.500 processos trabalhistas relacionados à responsabilidade subsidiária da União em contratos de

terceirização. Esse acordo macro, que orientou reconhecimento de pedidos e acordos específicos em processos judiciais trabalhistas, representou um avanço significativo na redução da judicialização de questões trabalhistas envolvendo a União, trazendo mais celeridade e segurança jurídica às partes.

No campo dos direitos humanos, o acordo celebrado pela AGU no caso de Genivaldo de Jesus, morto em 2022 durante uma ação da Polícia Rodoviária Federal (PRF), é um exemplo de como a advocacia pública pode atuar para garantir a reparação de danos às vítimas e suas famílias. A AGU negociou o pagamento de indenização à mãe e filho de Genivaldo, oferecendo uma solução justa e consensual para uma tragédia que mobilizou a sociedade. Esse tipo de acordo demonstra o compromisso da AGU com a proteção dos direitos humanos e com a pacificação social. Relacionado ao mesmo fato, outro acordo paradigmático foi celebrado entre a AGU, a Polícia Rodoviária Federal e associações de defesa da Igualdade Racial, com o objetivo de adotar medidas de combate ao racismo institucional.

Por fim, vale destacar o acordo de Alcântara, liderado pelo gabinete do próprio Advogado-Geral da União (AGU), com participação da PGU, um marco na resolução de um conflito que perdurava há mais de 40 anos, envolvendo as comunidades quilombolas da região e o Programa Espacial Brasileiro. A conciliação resultou na titulação de 78.105 hectares como território quilombola, reconhecendo o direito histórico das comunidades sobre a terra, enquanto permitiu a continuidade do Centro de Lançamento de Alcântara em uma área de 9.256 hectares. Esse equilíbrio foi possível graças ao trabalho de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), que promoveu o diálogo entre o governo federal e as lideranças quilombolas.

Além da titulação das terras, o acordo incluiu compromissos para melhorar as condições de vida das comunidades locais, como investimentos em infraestrutura, incluindo a construção de estradas e programas de capacitação profissional para fomentar o desenvolvimento socioeconômico. Cerca de 3.350 famílias, que habitam 152 comunidades quilombolas, foram diretamente beneficiadas pelo reconhecimento formal de seus direitos, e o acordo reforça o compromisso do Estado com a proteção dos territórios de povos tradicionais

Esse acordo é um exemplo paradigmático de como a consensualidade pode ser empregada para resolver conflitos complexos, que envolvem tanto o desenvolvimento econômico quanto a justiça social. Através desse processo, a AGU demonstrou a capacidade de conciliar interesses diversos e garantir que o avanço tecnológico, representado pelo Programa Espacial Brasileiro, pudesse coexistir com o respeito aos direitos fundamentais das comunidades quilombolas, promovendo reparação histórica e inclusão.

Conclusão

A arquitetura consensual projetada pela PGU representa uma transformação no modo como o Estado brasileiro resolve seus conflitos. A partir de uma aposta institucional na consensualidade, sobretudo na negociação, a defesa da União se reposiciona, deixando de atuar apenas adversarialmente e passando a apostar na resolutividade, na pacificação social e na

promoção de soluções efetivas para conflitos complexos. A velha postura de prolongamento de litígios dá lugar a um novo comportamento de solução de litígios.

Apesar dos resultados já demostrados, a consolidação de uma cultura de consensualidade apresenta desafios significativos. Negociações como as que mencionadas mostram que os interesses em jogo, muitas vezes profundamente divergentes, requerem uma capacidade de negociação complexa, primeiro internamente, no âmbito da própria Administração para a construção de uma proposta, e, posteriormente, com a parte adversa. Nesses casos, a AGU tem atuado com grande sensibilidade e expertise, equilibrando as necessidades sociais e econômicas com a obrigação legal de proteger o interesse público, cuja intepretação muitas vezes tem visões distintas no interior da Administração Pública, o que representa um desafio próprio para a consensualidade no âmbito do Poder Público. Entretanto, a institucionalização da consensualidade depende de uma mudança cultural que permeie toda a administração pública.

Outro desafio importante é a continuidade e ampliação dessas iniciativas. A prática da consensualidade ainda precisa se expandir para outras áreas e ser incorporada como uma abordagem rotineira na resolução de conflitos. O fortalecimento das equipes técnicas, com mais treinamentos em negociação e mediação, bem como a criação de normativos que protejam as representações das partes e incentivem ainda mais a celebração de acordos, são passos fundamentais para que a AGU possa consolidar sua função como mediadora de litígios complexos em um âmbito mais amplo.

Por fim, as perspectivas futuras para a advocacia pública estão intimamente ligadas à sua capacidade de inovação. Ao solucionar grande litígios por meio de negociação, a AGU reforça seu papel como promotora de justiça social e eficiência administrativa. A consensualidade não só evita longos e custosos litígios, como também contribui para a modernização do Estado e a criação de uma sociedade pacificada.

Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2014.

BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

DO PASSO CABRAL, Antonio; DA CUNHA, Leonardo Carneiro. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (collaborative law):“mediação sem mediador”. Revista de Processo| vol, v. 259, n. 2016, p. 471-489, 2016.

LESSA NETO, João Luiz. O novo CPC adotou o modelo multiportas!!! E agora?!. *Revista de Processo.* vol. 244. p. 427-441. São Paulo: Ed. RT, jun. 2015.

SCHWIND, Rafael Wallbach. Acordos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB: normas de sobredireito sobre a celebração de compromissos

pela Administração Pública. In: BARROS FILHO, Wilson Accioli de (Org.). Acordos administrativos no Brasil. São Paulo: Almedina, 2020. p. 157-176.

SILVA, Paula Costa e. A nova face da justiça: os meios extrajudiciais de resolução de controvérsias. Lisboa: Coimbra Ed., 2009.

---

[1] Marcelo Eugênio Feitosa Almeida, Procurador-Geral da União, Advogado da União de carreira, Doutor em Direito pela *Universidad de Salamanca*, *Visiting Researcher* no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará e mestrado em Direito Processual pela Universidade Católica de Pernambuco. marcelo.almeida@agu.gov.br

[2] DO PASSO CABRAL, Antonio; DA CUNHA, Leonardo Carneiro. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (collaborative law):"mediação sem mediador". Revista de Processo| vol, v. 259, n. 2016, p. 471-489, 2016.

[3] SILVA, Paula Costa e. A nova face da justiça: os meios extrajudiciais de resolução de controvérsias. Lisboa: Coimbra Ed., 2009.

[4] Criada em 1º de janeiro de 2023, cfe. art. 48 do Decreto nº 11.328/2023.

[5] LESSA NETO, João Luiz. O novo CPC (LGL\2015\1656) adotou o modelo multiportas!!! E agora?!. *Revista de Processo.* vol. 244. p. 427-441. São Paulo: Ed. RT, jun. 2015.

[6] Regulamenta a Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União e dá outras providências.

[7] Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da União e de seus órgãos de execução, o procedimento de celebração de acordos destinados a encerrar, mediante negociação, ações judiciais, ou a prevenir a propositura destas que envolvam débitos da União.

[8] Previsto na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013)

[9] Previsto na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/21992)

[10] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2014.

[11] BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

[12] SCHWIND, Rafael Wallbach. Acordos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB: normas de sobredireito sobre a celebração de compromissos pela Administração Pública. In: BARROS FILHO, Wilson Accioli de (Org.). *Acordos administrativos no Brasil*. São Paulo: Almedina, 2020. p. 157-176.

Cadernos
da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Adequação teleológica e o sistema multiportas de justiça

Teleological adequacy and the multi-door justice system

Márcia Maria de Castro Marques
Mestre em Direito Processual pela Faculdade de Direito da USP.
Procuradora do Estado de São Paulo aposentada, advogada
marciaitunes@gmail.com

Resumo
Este artigo examina a adequação teleológica no sistema multiportas de justiça, como um novo paradigma jurídico, e os possíveis critérios a serem empregados na escolha do método de solução de conflitos, com destaque para aqueles de natureza tributária. Examina-se o Tema 1184 do STF e a Resolução CNJ nº 547/2024, como marcos recentes da institucionalização de boas práticas, nesse novo cenário. Conclui-se que a efetividade do novo paradigma jurídico, voltado à efetividade da tutela dos direitos em níveis micro e macro dos conflitos, depende fundamentalmente da articulação institucional entre os diversos atores do sistema de justiça.

Palavras-chave: sistema multiportas; adequação teleológica; direito processual civil; consensualidade; eficiência administrativa; interesse de agir; cooperação institucional.

1 A evidência abundante e constante dos limites da tutela processual

Os limites da justiça estatal, na oferta de resposta jurisdicional tempestiva, efetiva e adequada às peculiaridades dos diversos conflitos, são percebidos por todos: juízes, advogados, políticos, gestores públicos, empresários, acadêmicos e, principalmente, jurisdicionados.

As perdas na qualidade da tutela jurisdicional dos direitos e interesses jurídicos se referem ao tempo, modo e resultado do processo civil clássico.

Entre todos os requisitos da tutela jurisdicional, a relevância do fator tempo é superlativa, superando até mesmo o mérito da solução judicial. Isso porque o decurso de tempo excessivo corrói o sentido reparador do conteúdo da solução no caso individual, de forma inexorável, maculando-a de injustiça (CRUZ E TUCCI, 2021, p. 99).

Sob o impulso de poderosas tecnologias aplicadas em uma sociedade de massas (SILVA, 1988), ávida por interações de diversas naturezas, o tempo é hoje a moeda de ouro das relações individuais, coletivas, públicas e privadas. É preciso solucionar problemas e pretensões em tempo hábil à prevenção, preservação e reparação dos diversos direitos e posições jurídicas violadas ou em risco de violação.

O modo de solução estatal também vem se mostrando inadequado para a tutela de direitos coletivos e de interesse público. Os cada vez mais frequentes desastres climáticos reclamam um dinamismo procedimental inédito para atender às necessidades de remoção de pessoas e coisas e a pronta reparação dos danos à população diretamente afetada. A solução justa e integral da catástrofe, por vezes, requer um verdadeiro protocolo de ações, com a participação

de assessorias técnicas independentes para a representação adequada das comunidades diretamente atingidas (ASPERTI; ZUFELATO; GARCIA, 2022).

Nos processos estruturais (SILVA; FRANÇA; NÓBREGA, 2023, p. 268), a fase de cumprimento de sentença frequentemente se depara com limitações de ordem administrativa e orçamentária, as quais, por vezes, não foram objeto de adequada consideração pelo órgão jurisdicional, no momento da prolação da decisão. A rigidez inerente ao procedimento, nessa perspectiva, pode comprometer a viabilidade material da efetivação da decisão judicial, revelando-se uma barreira à sua exequibilidade prática. Nessas situações, a cooperação das partes e a via consensual tendem a se mostrar o caminho adequado e possível (ARENHART; OSNA, 2022, p. 783).

Na esfera privada dos direitos, as questões de família, de natureza patrimonial e extrapatrimonial exigem, para o seu adequado tratamento, um nível de diálogo que dificilmente pode ser desenvolvido em um ambiente público, faseado (CHIZZINI, 2016, p. 167; BERTOLINO, 2006, p. 175) e predominantemente escrito, como o processo civil. A abordagem interdisciplinar é, muitas vezes, essencial no tratamento adequado destes tipos de conflito, que envolvem casos de alienação parental. Para dar tratamento adequado a essas situações, o CPC de 2015 disciplina que na tarefa de julgar, deve o juiz se valer da visão de profissionais e especialistas de outras áreas do conhecimento (artigos 694, caput, § único, e 699 do CPC/2015).

As intricadas relações comerciais entre empresas de grande porte, quando se tornam conflituosas, exigem agilidade na busca de soluções, conhecimento técnico específico na matéria versada e confidencialidade para a segurança dos negócios em discussão. Imagine-se uma disputa envolvendo a Coca-Cola e um dos seus fornecedores de matéria-prima. Acaso decidida pelo método adjudicatório estatal, de natureza pública, a discussão da fórmula da Coca-Cola, e das espécies e quantidades de insumos nela utilizados poderia pôr em grande risco segredos industriais seculares, por meio da exposição da empresa diante de seus concorrentes, com informações cruciais para o sucesso do seu negócio (CAMPOS, 2023). Os conflitos de natureza comercial continuada, especialmente os que têm por objeto obras de infraestrutura, vêm sendo historicamente direcionados para solução, por parte de um painel de especialistas em processo de arbitragem (SALLES, 2006, p. 785).

Ao lado da notória insuficiência quanto ao modo e tempo do processo civil para as necessidades de tutela de direitos e interesses, há ainda a crucial questão do resultado concreto, ou efetividade das decisões judiciais. O jurisdicionado quer e precisa resolver o seu processo, pelo método e tempo adequado, e ainda obter uma solução de melhoria concreta em sua vida.

O processo civil estatal, por mais moderno e eficiente que possa ser, é um instrumento de solução de disputas projetado para abarcar e dirimir controvérsias de todas as naturezas, com a máxima generalidade. As especificidades dos sujeitos envolvidos e dos elementos objetivos dos diversos conflitos é que precisam se encaixar no procedimento comum padrão previsto pelo Código de Processo Civil, salvo os procedimentos especiais.

O resultado projetado no modelo de processo estatal é único, de modo que apenas uma das partes deve sair vitoriosa, o que equivale ao resultado *soma zero* (ALMEIDA, 2003), da teoria matemática dos jogos. A falta do componente coexistencial que marca as sentenças significa que até mesmo a parte que teve acolhida a sua pretensão pode sair do Judiciário insatisfeita. Um exemplo pode ilustrar essa situação: em demanda julgada em Minas Gerais, o juiz do processo

deferiu pedido de danos morais a um filho por abandono afetivo de seu pai. O autor, porém, permaneceu insatisfeito, na medida em que seu pai, ao saber da referida decisão, informou que nunca mais lhe dirigiria a palavra. (AZEVEDO, 2018, p. 72).

A partir da consolidação da ideia de limites da tutela jurisdicional, impulsionada por um cenário de morosidade e acúmulo de casos na organização judiciária, a consensualidade avança. A chamada crise da justiça parece um fenômeno universal. Segundo estudo realizado por Antoine Garapon (2008), a explosão das demandas judiciais na década de 80, associada às críticas generalizadas à lentidão dos processos, impulsionaram um novo olhar ao sistema de justiça, forçadamente direcionado ao enfrentamento do fluxo de casos, imprimindo-lhe feições voltadas à gestão estratégica dos processos, pela via da formalização e parametrização da atuação judicial, capazes de mensurá-la e equipará-la a qualquer outra atividade humana, empreendedora ou não (MOREIRA, 2001, p. 229).

O judiciário gestor, diante de limites da tutela processual, repensa o papel do processo civil na efetivação de direitos, buscando um equilíbrio entre acesso à justiça, efetividade da tutela jurisdicional e eficiência do sistema judiciário como um todo. Esta reflexão nos leva a uma compreensão mais sofisticada e contemporânea do processo civil, alinhada com as necessidades e desafios do sistema de justiça atual.

2 Exemplos de expansão da consensualidade

A menção a exemplos de expansão da consensualidade em diversas áreas do direito – administrativo, penal e processual civil – visa enriquecer significativamente a discussão, demonstrando a viabilidade de novas tendências do direito processual contemporâneo.

As amostras de um novo paradigma jurídico são inúmeras. Na Administração Pública, as parcerias público-privado para realização de obras e serviços públicos são um exemplo atual, visando à realização do interesse público com eficiência e boas práticas corporativas (artigo 4º da Lei Federal nº 11.079/04). Segundo Regis da Silva Conrado (2013), a insuficiência de meios à disposição do poder público para a realização das funções e objetivos do Estado, propiciou uma nova relação entre o direito público e o privado. Nessa linha, contratos de concessão administrativa, a partir de um novo modelo de interesse público cooperativo com a esfera privada, vêm adotando, como regra geral, cláusulas prevendo o uso escalonado de mecanismos alternativos de prevenção e solução de problemas e disputas. Além da negociação direta e da mediação, o Comitê de Prevenção e Resolução de Disputas ou "*dispute board*", é uma realidade no âmbito dos contratos de concessão de obras e serviços públicos. O instrumento em foco atua como ferramenta apropriada ao ambiente dinâmico e contingencial das obras públicas, conferindo proteção à gestão proba e eficiente dos recursos públicos (MARCONDES, 2011; VAZ, 2014). O artigo 151 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) prevê expressamente o Comitê de Resolução de Disputas.

É possível afirmar, sem exageros, que a autocomposição na seara da Administração Pública é hoje reconhecida como técnica necessária, adequada e proporcional para a tutela efetiva dos diversos interesses públicos. Tanto assim que, se a via jurisdicional se revelar insuficiente à efetividade da tutela do interesse público no caso concreto, não só se justifica, como é exigível, desde que pautada por critérios de razoabilidade e proporcionalidade, a celebração de acordos nos

limites da lei e dos valores constitucionais. Para Maurício Morais Tonin (2019, p. 156), os interesses públicos não estão comprometidos pelo fato de a Administração Pública buscar solucionar os conflitos jurídicos que a envolvam por meios consensuais ou arbitrais; nem o agente público estará dispondo do interesse público pelo fato de lançar mão desses meios.

A partir da noção de exortação dirigida à Administração Pública, para que essa utilize os meios adequados de resolução de disputas, Bruno Lopes Megna (2023, p. 7) levanta uma série de questionamentos sobre o que é adequado, e qual racionalidade deve balizar essa resposta. Em sentido análogo, aponta o teor do Enunciado nº 74 da I Jornada Prevenção e Solução Extrajudicial de Conflitos, promovida pelo Conselho da Justiça Federal (2016), segundo o qual:

> Havendo autorização legal para a utilização de métodos adequados de solução de controvérsias envolvendo órgãos, entidades ou pessoas jurídicas da Administração Pública, o agente público deverá (i) analisar a admissibilidade de eventual pedido de resolução consensual do conflito; e (ii) justificar por escrito, com base em critérios objetivos, a decisão de rejeitar a proposta de acordo.

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), enquanto opção consensual do legislador para tratamento de litígios envolvendo direitos indisponíveis, hoje já se mostra acanhado para o tamanho dos desafios da tutela coletiva efetiva, adequada e tempestiva. Nesse sentido, o projeto de lei nº 1.641/2021, que disciplina a ação civil pública, em tramitação na Câmara dos Deputados, adota como fundamento estruturante da tutela coletiva a adequação das técnicas, procedimentos e instrumentos para a melhor tutela do interesse público, difuso, coletivo ou individual homogêneo. Entre os princípios da tutela coletiva, elencados no artigo 2º do referido projeto, está previsto o magno escopo de prevenção e resolução consensual e integral dos conflitos coletivos, judicial ou extrajudicialmente. Para tanto, deverão ser empregados mecanismos de solução, tais como a conciliação, a mediação e a negociação, sem prejuízo de outros meios considerados adequados. A autocomposição de natureza coletiva, ainda, conta com um capítulo inteiro dedicado à sua disciplina. (BRASIL, 2021).

Na esfera penal (GARCIA, 2017), a via consensual vem se mostrando bastante útil e eficaz para a elucidação completa da prática de atos ilícitos e aplicação de sanções. Os mecanismos consensuais de colaboração, delação ou leniência, por exemplo, vêm crescendo como opção do legislador, visando à ampliação da garantia da tutela adequada de conflitos de natureza penal (LEONEL, 2021). O processo penal brasileiro, é bom ressaltar, assumiu protagonismo no uso da consensualidade, apesar da obrigatoriedade e da indisponibilidade da ação penal serem princípios estruturantes desse sistema em seu contexto histórico.

O sistema processual civil brasileiro, na mesma linha, passou por significativas inovações em 2015, com a promulgação do novo Código de Processo Civil. O CPC facilita a homologação de acordos extrajudiciais (art. 515, III; art. 725, VIII) e permite, de forma inédita, que acordos judiciais abranjam matérias fora do objeto litigioso, ou incluam partes externas ao processo (art. 515, § 2º). Além disso, permite às partes estipular convenções processuais sobre ônus e poderes processuais (art. 190), reforçando a autonomia das partes no curso do processo.

A leitura conjunta do artigo 3º do CPC, "caput" e parágrafos, aponta para a releitura da garantia de acesso à justiça, pela qual passa a ser norma fundamental do processo civil contemporâneo a adequação do método de solução às necessidades dos diversos conflitos (LESSA NETO, 2018). Dessa forma, o Estado deve garantir e legitimar, a todos os que têm uma

lesão ou ameaça de violação a direito, a utilização de métodos de solução variados, que extrapolam os limites do Poder Judiciário.

Entre as possíveis perspectivas e ângulos sob os quais a garantia de acesso à justiça pode ser estudada e compreendida, optou o legislador infraconstitucional, segundo Humberto Dalla Bernardina de Pinho (2017, p. 81), pelo acesso qualificado à justiça, por meio do uso racional dos instrumentos jurisdicionais, o que, salienta, "[...] não deve ser confundido com a antiga ideia de esgotamento das vias administrativas da demanda".

A ideia do sistema multiportas é expandir a combinação de métodos de solução de disputas, e não restringir a utilização de cada qual. A imposição obrigatória do uso prévio de conciliação extrajudicial, por exemplo, fere a ideia de especificidade dos conflitos e dos sujeitos, premissa que exige análise criteriosa de um método específico e adequado para o alcance de determinados fins no caso concreto (CUNHA, 2022, p. 1).

Na perspectiva multiportas, o monopólio do Estado sobre o uso da força e a resolução de conflitos é relativizado, reconhecendo o legislador que muitos subsistemas sociais resolvem divergências de maneira informal e não jurídica, como em igrejas ou comunidades. O CPC de 2015, nessa linha, procura integrar, de modo sistemático, os métodos autocompositivos ao processo civil, indo além da tentativa de conciliação prevista nos códigos anteriores.

Os diversos métodos, espaços e ferramentas intercambiáveis passam a fazer parte de um sistema de justiça que inclui tanto meios adjudicatórios quanto não adjudicatórios, estatais e privados, formais e informais, judiciais e extrajudiciais. A ideia de uma "Justiça Multiportas", inspirada na teoria de Frank Sander, é consolidada no nível legal.

O processo civil, instrumento projetado para solucionar conflitos de toda sorte e formatos, passa a sofrer influxos da valorização inédita da específica situação conflituosa na doutrina processual, com reflexos diretos na concepção de acesso à justiça, processo e jurisdição.

A cláusula geral de acesso à justiça, nesse novo contexto jurídico, requer um sistema igualmente acessível a todos, com soluções individualmente justas, em termos de métodos de trabalho e de resultado. Novas portas de entrada e de saída das diversas esferas de resolução de disputas são projetadas, sem perder de vista a prevenção de conflitos.

A pacificação com justiça – escopo magno da jurisdição contemporânea – encontra, no sistema multiportas, via importantíssima de tratamento dos conflitos em sociedade. O consenso não é mais mero sinônimo de acordo, e passa a abranger o momento de tomada de decisão quanto à escolha dos variados métodos de solução de disputas (autocompositivos e heterocompositivos), até o seu resultado final.

O CPC/2015 reafirma a política pública de tratamento adequado de conflitos, iniciada pela Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, e que é fortalecida pela Lei de Mediação. Essa última norma, por sua vez, disciplina aspectos do processo civil, de modo integrado com a mediação judicial e extrajudicial, e legitima o uso de métodos consensuais na Administração Pública.

Diante da evolução jurídica aqui delineada, podemos concluir que a expansão da consensualidade já alcançada representa um movimento de modernização e eficiência na administração da justiça, em sintonia com as transformações sociais e econômicas contemporâneas. A consensualidade, vista inicialmente como uma alternativa à tradicional via jurisdicional, agora ocupa um papel central na gestão de conflitos em diversas áreas do direito.

O novo paradigma jurídico se estabelece, portanto, não apenas como uma escolha, mas como uma exigência para garantir a tutela efetiva dos interesses públicos e privados, difusos ou individuais. O selo de adequação dos meios, em relação aos fins do processo civil, traz a revisitação de institutos jurídico-processuais importantes, como o interesse de agir, que adquire novas conotações, que vão além do caso individual, e se projetam no nível sistêmico do conjunto de processos.

A visão global do tratamento adequado dos conflitos e controvérsias no sistema de justiça, com métodos variados, depende da cooperação e diálogo entre as instituições públicas e privadas que dominam a cena do Judiciário.

3 A necessária articulação entre atores do sistema de justiça como mecanismos globais de implementação da política pública de tratamento adequado

Entre os diversos atores processuais, sociais e institucionais do eixo central para a implementação eficaz da política pública de tratamento adequado de conflitos, destacamos inicialmente a Administração Pública. O Estado, com seus diversos entes e órgãos governamentais, compõe o litigante habitual, e deve estar inserido na discussão e debates sobre melhores práticas na resolução consensual de conflitos. Por conseguinte, o papel das advocacias públicas, que representam judicial e extrajudicialmente as fazendas públicas, é indispensável nos foros de debates sobre o tema.

No outro polo das disputas judiciais compostas pelas Fazendas Públicas, estão as Defensorias Públicas, representando os interesses dos vulneráveis, que mais dependem de serviços públicos adequados. A compreensão da visão e necessidades da Defensoria sobre novas e boas práticas consensuais é, assim, elemento essencial nas interlocuções sobre condutas e procedimentos a serem adotados sob uma visão global de tratamentos adequados.

À Ordem dos Advogados do Brasil, cabe a não menos importante função de fomento à cultura da consensualidade entre advogados, por meio da oferta de cursos de capacitação em mediação e conciliação, ou via proposição de novas práticas para fortalecer os mecanismos consensuais.

A participação de instituições públicas e privadas de resolução de disputas, a exemplo das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos e das Câmaras Privadas de Mediação e Arbitragem, também é extremamente relevante. Essas entidades têm o importante papel na regulação das disputas que ocorrem na sociedade, antes que estas sejam direcionadas ao Poder Judiciário. O ambiente negocial das Câmaras é especialmente propício para o tratamento adequado de conflitos que nem sempre são traduzíveis em termos jurídicos. Essas instituições são os pilares extrajudiciais do novo paradigma jurídico.

O modelo multifacetado de métodos variados de solução de disputas, contudo, depende de uma abordagem colaborativa entre os diversos atores, para ser eficiente e dotado de efetividade.

A compreensão de como os atores podem melhor cumprir suas funções, tanto na esfera judicial quanto extrajudicial, importa imensamente para soluções sustentáveis do sistema multiportas. A complexidade do sobrecarregado sistema judiciário brasileiro exige uma série de estratégias, sendo uma delas a cooperação institucional.

A Resolução CNJ nº 125/2010 é um marco legal importante, ao estabelecer o princípio de cooperação entre entes públicos e privados, e fomentar parcerias que assegurem a todos o acesso a métodos de solução adequados às peculiaridades dos conflitos. A maximização dessa cooperação foi reforçada pela Resolução CNJ nº 326/2020 e pela Recomendação nº 120/2021, que reconhecem a cooperação institucional como um instrumento-chave para a resolução adequada de conflitos, especialmente em áreas como o direito tributário.

Como resultado dessa política, os tribunais superiores têm firmado acordos de cooperação técnica com diversas instituições, judiciárias e não judiciárias, para aprimorar o gerenciamento do volume de casos. Seguem alguns exemplos: a) o Acordo de Cooperação Técnica nº 5/2021 entre o STF e o STJ, visando à adoção de boas práticas de governança e ao compartilhamento de informações e dados entre as cortes; b) o Termo de Cooperação Técnica nº 004/2023, firmado entre o CNJ, a Corregedoria Nacional de Justiça, a AGU, o Ministério da Previdência Social e o INSS, para a realização de diagnósticos e propostas destinadas ao tratamento de conflitos previdenciários.

Os escopos desses acordos de cooperação visam à implementação de medidas de prevenção da litigiosidade repetitiva, a promoção da desjudicialização e a maior efetividade na aplicação de precedentes.

O papel de instituições, como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), é fundamental na regulamentação dessa cooperação, promovendo a interlocução com a Ordem dos Advogados do Brasil, Defensorias Públicas, Procuradorias, Ministério Público e outras entidades envolvidas na resolução de conflitos. Essa articulação deve ser contínua, de modo a consolidar uma cultura consensual que ultrapasse o âmbito das normas jurídicas formais.

Outro ponto relevante é a integração tecnológica entre esses diferentes atores, que pode facilitar a troca de informações e o redirecionamento de casos, por meio de plataformas digitais compartilhadas. Essa integração pode contribuir para a formulação de políticas públicas mais informadas e para a melhoria contínua dos procedimentos, além de reduzir significativamente conflitos de competência entre órgãos diversos e promover maior confiança mútua.

Por fim, a cooperação entre os tribunais e outros entes institucionais proporciona maior eficiência ao sistema de justiça, não só ao reduzir a carga sobre o Judiciário, mas também ao permitir que os casos que demandam intervenção judicial recebam tratamento mais ágil e adequado.

4 A complexidade do selo de adequação do método de solução de disputas

A imposição do selo de adequação de variados métodos de solução de disputas, por meio de política pública judiciária, apresenta implicações de natureza jurídica, social e econômica, no nível individual (micro) e no nível social e econômico (macro) dos conflitos.

A problematização da escolha do método adequado decorre do fato de que o sistema multiportas de justiça vê, nos sujeitos e nos conflitos, sua matéria-prima mais valiosa. Os conflitos, por sua vez, são altamente voláteis, a exemplo daqueles oriundos da veiculação de notícias falsas em plataformas digitais.

Os diversos métodos de solução de conflitos, por sua vez, não são “alternativas” perfeitas entre si ou que fornecem, cada qual, soluções completas e definitivas (MEGNA, 2023).

Em vez disso, fica cada vez mais claro que cada método apresenta limitações intrínsecas. O resultado obtido por cada método de solução de disputas, em alguns casos, assemelha-se mais a uma tentativa de reorganizar e transformar o contexto do conflito do que apontar uma solução definitiva. Por exemplo, a decisão tomada dentro da mediação ou conciliação não, necessariamente, resolve o conflito por completo, mas pode transformar a percepção das partes e, assim, encaminhá-las para uma nova forma de convivência com o problema.

Ao lado da dificuldade e limitação individual de cada método de solução de conflitos, na nova dimensão da "adequação" do método nos diversos ambientes e sistemas (heterocompositivo e autocompositivo), não se pode descuidar da perspectiva macro ou global de tratamento do conjunto de casos.

Sob o ponto de vista macro da proporcionalidade entre meios e fins do processo, a separação entre Judiciário e Legislativo fica mais tênue, sugerindo que o processo civil engloba dimensões sociais e políticas que vão além da técnica e do escopo jurídico de aplicação da lei ao caso concreto.

O que é adequação e para quem é adequado cada método adquirem sentidos cruciais, exigindo critérios, a serem aplicados com cautela e de forma contextual.

O tempo e o custo do processo precisam ser gerenciados não só para cada processo em si mesmo considerado, mas em relação ao conjunto de processos. Isso quer dizer que o processo civil contemporâneo, além de ter como uma de suas finalidades primordiais a busca do melhor resultado possível de cada processo, em termos de meios e resultado justo, não pode descuidar do foco global sistêmico. Denominada por Arenhart e Osna (2015) de "panprocessualidade", a complexidade do processo civil contemporâneo, em termos qualitativos e quantitativos, exige uma resposta igualmente desafiadora.

A abordagem panprocessual é uma ideia pensada para gerenciar a complexidade dos diversos escopos da jurisdição, que vão além da resolução da disputa e impactam indiretamente o sistema judicial em nível sistêmico.

O princípio da proporcionalidade, essencial na abordagem panprocessual, serve como um guia para avaliar e equilibrar o conjunto de demandas, garantindo que os recursos públicos financeiros e materiais sejam alocados de forma eficiente, e que o processo permaneça justo em sua perspectiva individual.

A interpretação das normas processuais necessita ser flexibilizada, de modo a incorporar critérios de proporcionalidade no nível micro e macro das demandas judiciais. A norma do artigo 3º, § 2º, do CPC, impõe ao Estado o dever de promoção da solução consensual dos conflitos. O comando, porém, deve ser compatibilizado com critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito, evidenciado pela expressão "sempre que possível", contida no § 2º (CUNHA, 2022, p. 2). Desse modo, somente a realidade do caso concreto sob julgamento pode se impor como critério para a aplicação do mecanismo da conciliação e outros meios consensuais.

É essa espécie de adequação que visa ao endereçamento do impacto social e principalmente financeiro de cada processo, em face de um Judiciário afogado em centenas de milhares de processos.

Em suas pesquisas sobre a etimologia da palavra justiça, Remo Caponi (2023, p. 32) aponta o significado de adequado, cabível, apropriado e até belo. A adequação, por conseguinte,

é conceito bastante amplo, que traduz a ideia de equidade e justiça do procedimento, bem como de aderência do resultado do processo ao caso concreto.

A adequação constitui um princípio antigo do processo civil, que foi revisitado e amplificado pela lógica do razoável, para tornar justa a interpretação e aplicação das regras jurídicas materiais e processuais na atualidade. A norma jurídica deve experimentar modificações para ajustar-se à nova realidade em que é revivida, adaptando-se às singularidades de cada caso concreto (SOARES, 2010, p. 106). Para Leonardo Carneiro da Cunha (2019, p. 61), a adequação é um princípio constantemente lembrado para justificar a criação de procedimentos especiais, e a adaptação do procedimento ao caso concreto. Na mesma linha, posiciona-se Fernando Gajardoni (2021), que compreende no princípio da adequação um comando sistemático, precipuamente dirigido ao legislador, para a construção de modelos procedimentais específicos para a tutela de pessoas ou situações especiais. O princípio da adequação, portanto, é conexo àquele que o autor denomina de princípio da adaptabilidade, dirigido ao juiz, para que esse flexibilize o procedimento carente de idoneidade, em face das peculiaridades da causa.

A adequação, a nosso ver, refere-se precipuamente a uma escolha, a um juízo de valor conotado por requisitos de justiça. A adequação requer uma vigilante atuação do juiz e dos operadores do direito. A adequação diz respeito ao bom uso do instrumento processo, sem abusos ou excessos formais. A adequação, portanto, refere a eficiência no uso do instrumento (CALAMANDREI, 2018, p. 40; BERTOLINO, 2006, p. 178).

O juízo de adequação não se faz em série, mas sob medida às peculiaridades mutantes do dia a dia de uma concreta realidade. Portanto, pode-se conceituar a adequação como um mandamento dinâmico e delimitável a partir das necessidades do caso concreto. A adequação abrange não só os meios como o resultado final do processo. Por conseguinte, a adequação é um meio de realização da pacificação social e do ideal de acesso à ordem jurídica justa ou substancial.

A adequação é ainda utilizada como um verdadeiro subprincípio da proporcionalidade para a solução de problemas complexos envolvendo a colisão entre valores e direitos (ARENHART, 2014, p. 33), ou atuando como um simples critério ou qualidade geral a nortear a atividade pública que é o processo.

A partir da missão contemporânea do processo de viabilizar tutela jurisdicional qualificada, o princípio da proporcionalidade atua como importante vetor da ponderação de valores conflitantes no processo, da justiça da decisão no caso concreto, e atua como parâmetro de adequação procedimental. Como esclarece Marcelo José Magalhães Bonizzi (2006, p. 4-5), a dimensão do princípio da proporcionalidade abrange mais do que o núcleo duro da ponderação entre dois valores no processo; ele serve de baliza para a concessão de tutela antecipada no caso concreto, ou para conter os excessos praticados pelos próprios litigantes, por meio de regras processuais que limitam, por exemplo, o direito de recorrer.

A preocupação com a efetividade e tempestividade da tutela dos direitos, por meio de métodos adequados, abre caminho para a ressignificação do conceito de interesse de agir na doutrina e na jurisprudência.

A insuficiência do binômio necessidade-adequação se torna mais clara, pela noção de que a mera análise pelo operador do direito, sobre a viabilidade formal de tutela, não satisfaz mais as exigências contemporâneas do sistema processual. O potencial de resolução efetiva do conflito

de cada método torna-se parâmetro de análise, de modo que o interesse processual ganha contornos mais substantivos.

No direito processual civil clássico, a noção de interesse processual é essencialmente referida à utilidade da via eleita e do provimento pedido pelo autor, e à necessidade de intervenção do Poder Judiciário. Sob essa concepção, haverá interesse processual sempre que o provimento jurisdicional pedido for o único caminho, ao menos em tese, para tentar obter a tutela (melhoria) prometida pelo direito material. De modo contrário, se o provimento pedido não é capaz de propiciar o bem da vida pretendido pelo autor, o interesse de agir não existe.

A concepção contemporânea de interesse processual traz a ideia de efetividade da tutela jurisdicional. Segundo Dinamarco (2017, p. 353), "[...] há o interesse de agir quando o provimento jurisdicional postulado for capaz de efetivamente ser útil ao demandante, operando uma melhora em sua situação na vida comum – ou seja, quando for capaz de trazer-lhe verdadeira tutela, a tutela jurisdicional".

Assim sendo, o interesse de agir precisa se expandir e ir além da análise da necessidade de se ir a juízo e da adequação da via escolhida. É necessário considerar se o provimento jurisdicional pedido será capaz de oferecer uma tutela efetiva ao direito material ou situação no caso concreto. Afinal, a integração da realidade à ordem jurídica é elemento essencial do acesso à ordem jurídica justa.

A concepção dinâmica do interesse de agir tem implicações importantes no nível micro do conflito ou disputa, permitindo a valorização de meios não jurisdicionais, quando mais efetivos para a tutela de direitos, e o redirecionamento de demandas a outros métodos mais adequados.

No nível macro, de efeitos sistêmicos mais amplos, a amplificação da noção de interesse de agir visa à otimização da alocação de recursos judiciários, à priorização de demandas com maior potencial de efetividade e à racionalização do uso do aparato estatal, via análise custo-benefício em termos sociais. A análise da adequação do método de solução do conflito, nesse último contexto, agrega as consequências econômicas e sociais sistêmicas da decisão, que agora envolve política pública e interesses sociais relevantes.

A complexidade do processo de tomada de decisão sobre o método mais adequado é superlativa para o gestor público, que hoje não se resume ao Poder Executivo, e insere o Poder Judiciário no dever de boas práticas corporativas, a partir do princípio constitucional da eficiência administrativa (artigo 37 da CF e artigo 8º do CPC/2015).

A dificuldade e relevância da seleção do método, sob a perspectiva micro e macro do conflito, pode ser bem ilustrada com o crédito fiscal, cuja inadimplência é tradicionalmente abordada pela via da execução fiscal. Bruno Lopes Megna (2023, p. 271-272), a propósito, compreende a execução fiscal como o método-paradigma escolhido pelo legislador, "[...] projetado com o intuito de conferir mais eficiência à cobrança judicial da dívida ativa, por meio de um procedimento célere".

A execução fiscal, regulamentada pela Lei nº 6.830/1980, foi concebida para agilizar a cobrança judicial da dívida ativa. Contudo, após 40 anos, tornou-se um dos procedimentos mais problemáticos do sistema judiciário brasileiro, caracterizado por volume excessivo de processos; morosidade extrema; eficácia questionável, alta taxa de congestionamento (86,9%), duração média de 8 anos por processo, representação de 39% das causas pendentes no Judiciário.

As razões para a ineficiência da execução fiscal são variadas; elas incluem a natureza burocrática do processo civil, as dificuldades na localização e expropriação de bens dos devedores, a multiplicidade de entes federados ajuizando ações, e o tratamento padronizado que recebem no Judiciário. Este cenário evidencia uma discrepância significativa entre o objetivo inicial da lei e sua aplicação prática, ressaltando a necessidade de uma revisão do sistema de execução fiscal no Brasil (MEGNA, 2023).

Especialmente no caso da cobrança tributária, a análise de adequação dos métodos deve considerar não apenas a eficiência individual, mas também os impactos sistêmicos, como efeitos na arrecadação futura e na percepção de isonomia entre contribuintes.

É importante ressaltar que a cobrança de créditos tributários – seja por execução fiscal em larga escala, programas de parcelamento ou métodos alternativos – sempre acarreta impactos macroeconômicos e sociais significativos, conforme estudo acadêmico aprofundado de Bruno Lopes Megna (2023).

O equilíbrio entre o interesse público e o comportamento tributário individual deve nortear a escolha da melhor opção de solução da crise de inadimplemento, visando à gestão mais eficiente dos recursos públicos na cobrança de dívidas.

Sob a perspectiva macro, a execução fiscal indiscriminada e massiva pode ser contraproducente. A morosidade e o alto índice de congestionamento podem incentivar a postergação do pagamento tributário, na expectativa de prescrição ou futuros parcelamentos mais vantajosos pelo contribuinte.

A ausência de planejamento estratégico na escolha do método de cobrança pode, portanto, comprometer a eficácia arrecadatória e fomentar uma cultura de inadimplência vantajosa. Consequentemente, a política de cobrança tributária falha não apenas em assegurar justiça fiscal, mas também em preservar a confiança dos contribuintes no sistema.

Além de influenciar o comportamento dos contribuintes, a escolha inadequada do método de resolução de conflitos pode gerar prejuízos econômicos. O custo elevado da execução fiscal, frequentemente superior ao crédito a ser recuperado, pode resultar em desperdício de recursos públicos. Esses custos indiretos extrapolam o aspecto financeiro, abrangendo o uso ineficiente do tempo e da estrutura do Judiciário.

O desafio da escolha do método adequado de cobrança tributária reside em equilibrar a eficácia da cobrança com a economicidade processual. Para tanto, o administrador necessita de dados e análises robustas que fundamentem decisões informadas sobre os métodos mais apropriados.

A adequação metodológica, nesses casos, deve alinhar-se aos objetivos mais amplos da política tributária e fiscal, considerando os efeitos econômicos sistêmicos das estratégias de cobrança e o impacto social das diversas abordagens na resolução de conflitos tributários. Os critérios importantes para avaliar a adequação incluem balizas constitucionais, como celeridade, eficiência, coercitividade, isonomia de decisões e ampla defesa.

A "adequação" do método de solução de disputas tributárias foi objeto de recente e importante decisão do Supremo Tribunal Federal. No recurso extraordinário nº 1.355.208, de Santa Catarina, afetado para julgamento segundo a técnica dos recursos repetitivos, a Corte Suprema, sob a relatoria da Ministra Cármem Lúcia, analisou a possibilidade de extinção de execuções fiscais de baixo valor por falta de interesse de agir, considerando cinco pressupostos:

a) a mudança legislativa trazida pela Lei nº 12.767/2012, que permitiu o protesto de certidões de dívida ativa; b) o princípio da eficiência administrativa; c) a necessidade de racionalizar o sistema judiciário, reduzindo o volume de execuções fiscais; d) a autonomia dos entes federados; e) o direito de acesso à justiça.

Por maioria de votos, o STF negou provimento ao recurso extraordinário do Município de Pomerode, que impugnava a extinção da execução fiscal de baixo valor por ele ajuizada, fixando a seguinte tese de efeito vinculante, objeto do Tema 1184: "É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado".

Em seu voto, a Ministra Cármem Lúcia consignou que a análise jurídica do interesse de agir nas execuções fiscais, após o advento do novo CPC, deve ser balizada pelo princípio da eficiência administrativa e financeira. Desse modo, o caminho ou método mais adequado passa a ser o menos oneroso para o Estado-juiz, caso existam outros instrumentos com igual finalidade e nas mesmas condições.

Em suma, decidiu a Corte que o ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.

O significado da expressão "respeitada a competência constitucional de cada ente federado", consignada no Enunciado do Tema 1184, não é de ser menosprezado, pois visa ao equilíbrio entre dois valores constitucionais igualmente relevantes: a eficiência na gestão judiciária das execuções fiscais e o respeito à autonomia federativa, permitindo que cada ente adapte a aplicação da tese às suas realidades específicas. A propósito, no relatório do acórdão paradigmático (RE/SC 1.355.208), consta a informação de que o recorrente, o Município de Pomerode, "[...] possui atualmente 2.807 contribuintes devedores e destes 1.571 contribuintes devem valores abaixo de R$ 1.000,00 (mil reais), ou seja, abaixo de 1 (um) salário mínimo" (fl. 13, e-doc. 8).

Desse modo, a decisão deve ser interpretada de modo consentâneo aos seguintes escopos constitucionais: a) preservar a autonomia de cada ente federado para legislar sobre seus tributos e formas de cobrança; b) não impor um valor mínimo universal para execuções fiscais; c) impedir que lei de um ente federativo determine a extinção de execuções fiscais de outro ente; d) manter a liberdade dos entes para gerir suas dívidas ativas conforme suas particularidades; e) respeitar o julgamento anterior do STF no Tema 109.

A decisão da Corte Suprema consignou que a Fazenda Pública Municipal, que anteriormente dependia exclusivamente da execução fiscal para a cobrança de dívidas, após a promulgação da Lei nº 12.767/2012, que autorizou o protesto das Certidões de Dívida Ativa (CDAs), dispõe agora de outros meios legais, mais idôneos, para a cobrança de débitos tributários.

Assim, o STF reconheceu que, com a existência de outros instrumentos de cobrança menos onerosos, como o protesto extrajudicial ou a conciliação, seria desnecessário ajuizar execuções fiscais de pequeno valor, dado o custo desproporcional envolvido, afirmando que tal extinção respeita o princípio da eficiência na Administração Pública.

O precedente cria uma linha interpretativa para a gestão de execuções fiscais, sem que se confunda com a extinção do dever estatal de cobrar tributos, o que ficou ressaltado no acórdão. O fundamento principal das razões de decidir da Corte é o princípio da eficiência administrativa. Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade atuam como critérios de baliza entre as necessidades administrativas e financeiras da administração judiciária e o legítimo interesse de agir da Fazenda para cobrança de crédito fiscal fazendário.

O Ministro Edson Fachin, às fls. 8 do acórdão paradigmático (RE/SC 1.355.208), traz à colação o conceito de proporcionalidade panprocessual, o qual é focado na gestão processual e no respeito aos direitos humanos e fundamentais.

Nesse passo, é possível afirmar que vigorou, como pano de fundo da decisão colegiada, o princípio da efetividade do processo civil, pela constatação da ausência de efetiva aptidão da execução fiscal para oferecer verdadeira tutela jurisdicional no caso concreto. A previsão legal de outros meios de cobrança menos onerosos, pela via extrajudicial, prevaleceu como fundamento jurídico da decisão da Corte Suprema, sob a ótica da adequação teleológica do método de solução de conflitos e do princípio da eficiência (art. 37 CF).

5 Boas práticas: a Resolução CNJ nº 547/2024

O conceito de boas práticas judiciárias é composto, segundo Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez (2023), de pelo menos seis características essenciais: a) inovação; b) adequação; c) conformidade com o ordenamento jurídico; d) eficiência; e) natureza experimental; f) caráter tendencialmente replicável.

A institucionalização formal de boas práticas é dispensável na configuração do conceito jurídico do instituto, segundo doutrina autorizada. Isso porque, como a nomenclatura indica, as práticas estão relacionadas a condutas ou hábitos replicados ao longo do tempo, que se demonstraram capazes de produzir efeitos positivos no sistema judiciário.

Portanto, o essencial para a existência e validade jurídica de "boas práticas" é que elas estejam dotadas de características específicas que lhes são intrínsecas, como aquelas elencadas acima.

Quando entidades de notória capacidade no tema, a exemplo do Conselho Nacional de Justiça, decidem consagrar boas práticas pela via formal de resoluções, fazem-se necessário alguns cuidados na análise de seu conteúdo. O primeiro deles é contrapor as características intrínsecas essenciais do instituto àquelas contidas na Resolução específica sob análise.

Ressalte-se, ainda, que para Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez (2023, p. 147-148), as boas práticas, uma vez incorporadas em texto normativo, são verdadeiros experimentos jurídicos de regulação, destituídos de caráter vinculante. De modo que, se as práticas se revelarem inadequadas com os modelos tradicionais do ordenamento jurídico, devem ser descartadas.

Apesar de bastante limitada pela Constituição e pelas normas processuais, é equivocado afirmar que o CNJ não tem competência reguladora em matéria processual, a exemplo de inúmeros atos de regulamentação de cooperação judiciária nacional, prevista no artigo 67 do CPC/2015 (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2023, p. 101). O artigo 165 do mesmo Código, em seu § 1º, ainda, confere ao CNJ competência para definir as normas gerais de composição e organização dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos.

É inconteste, contudo, que o Conselho Nacional de Justiça exerce poder regulamentar (art. 103-B, § 4º, I, CF), tendo editado recentemente a Resolução CNJ nº 547/2024, alinhada com as preocupações de eficiência administrativa como critério para escolha do método de solução de conflitos tributários.

A recente Resolução CNJ nº 547/2024, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), está embasada no acórdão paradigmático do Supremo Tribunal Federal (STF), que instituiu o Tema 1184, o qual emerge como um marco normativo nesse contexto jurídico. O sistema de precedentes consolidado no CPC/2015 (artigo 927, III), atribui força vinculante aos precedentes judiciais, como é o caso do Tema 1184 (RE 1.355.208).

A Resolução CNJ nº 547/2024 pode ser sintetizada pelos seguintes pontos principais: a) fundamentação: a Resolução faz expressa referência ao RE 1.355.208, incorporando integralmente a tese fixada pelo Supremo; b) valor de referência: estabelece R$ 10.000,00 como o parâmetro para "baixo valor", com base em estudos mencionados no julgamento do STF; c) critérios para extinção: define as hipóteses em que as execuções fiscais devem ser extintas, como a ausência de movimentação útil por mais de um ano ou a impossibilidade de localizar bens penhoráveis; d) tentativa de conciliação: especifica os parâmetros que configuram uma tentativa válida de conciliação ou solução administrativa, conforme orientações do STF; e) protesto: esclarece os casos em que o protesto extrajudicial pode ser dispensado, em respeito à decisão do STF que permite exceções em nome da eficiência administrativa; f) respeito à autonomia federativa: preserva a competência constitucional dos entes federados, em consonância com as ressalvas estabelecidas pelo STF; g) eficiência administrativa: promove medidas para aumentar a eficácia na cobrança de dívidas ativas, como a facilitação da comunicação entre cartórios e prefeituras.

Em suma, a Resolução CNJ nº 547/2024 visa regulamentar a política pública de adequação dos métodos de solução de conflitos, sob a perspectiva teleológica, isto é, pela consideração de que a manutenção de execuções fiscais, em massa e sem critérios, resulta em um desperdício de recursos públicos e impacta negativamente o bem-estar social e econômico do Estado.

O artigo 1º, § 1º da Resolução CNJ nº 547/2024, contudo, ao fixar o valor único inferior a R$ 10.000,00 como "baixo valor" para todos os entes federados, aparenta ultrapassar os limites do poder normativo do CNJ e assim violar o princípio federativo (art. 22, I, CF), não se harmonizando com a própria ressalva contida no caput do mesmo artigo, nem com a tese fixada pelo STF.

O STF, ao julgar o RE 1.355.208/SC, embora tenha admitido a extinção de execuções fiscais de baixo valor, não fixou um patamar único e obrigatório para todos os entes federados. A realidade fiscal e econômica dos mais de 5.500 municípios brasileiros é muito heterogênea; um valor que pode ser considerado "baixo" para São Paulo (SP) pode ser significativo para um pequeno município do interior.

O mais adequado seria que a Resolução estabelecesse apenas diretrizes gerais sobre eficiência administrativa, deixando a cargo de cada ente federativo a definição dos valores considerados "baixos" para fins de extinção das execuções fiscais.

Por outro lado, a decisão de extinguir execuções de baixo valor pela ausência de interesse de agir, sob a premissa de que inexiste efetiva adequação sob o ponto de vista jurídico-

processual contemporâneo, é uma tentativa louvável de aplicação prática de uma política pública. Política essa que visa otimizar o uso dos recursos públicos e evitar a sobrecarga do Judiciário com processos antieconômicos. Ao limitar a execução fiscal a casos com viabilidade econômica e eficácia comprovada, a resolução traz à tona uma política que busca o bem-estar social, ao garantir que os recursos públicos sejam empregados de maneira mais racional e com maior impacto positivo.

A Resolução CNJ nº 547/2024, ainda, está em linha com o papel fundamental da cooperação institucional no sistema, ao reconhecer que a efetividade na cobrança de tributos e a redução do congestionamento no Judiciário dependem de uma abordagem integrada e coordenada entre diferentes instituições, incluindo o Judiciário, órgãos administrativos e cartórios.

É de se observar que a elaboração da Resolução CNJ nº 547/2024 não foi precedida da necessária experimentação informal, que, tradicionalmente, deve caracterizar as boas práticas judiciárias, nem contemplou um período de teste, que permitisse avaliar empiricamente os impactos locais no sistema judicial.

A Resolução, de outro modo, demonstra adequada conformidade com o ordenamento jurídico ao fundamentar-se no precedente vinculante do STF (Tema 1184) e buscar a eficiência administrativa na gestão de conflitos tributários. Porém, o caráter replicável da norma encontra limitações práticas, quando confrontado com a heterogeneidade econômica dos entes federativos brasileiros, mostrando-se inadequada a fixação de parâmetros rígidos e uniformes para todos os entes federativos.

Em última análise, a Resolução CNJ nº 547/2024 representa um significativo avanço na modernização do sistema de justiça multiportas, promovendo a cooperação institucional e a eficiência na gestão de conflitos tributários. Sua efetividade, contudo, dependerá não apenas da capacidade de adaptação às diversas realidades federativas, preservando a autonomia dos entes e garantindo a adequada aplicação dos recursos públicos, mas também da implementação de mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam identificar e corrigir eventuais distorções decorrentes da ausência de um período prévio de experimentação informal.

6 Conclusão

A adequação teleológica no contexto do sistema multiportas de justiça revela uma mudança paradigmática na compreensão e aplicação do direito processual civil contemporâneo. Esta nova perspectiva transcende a visão tradicional do processo como mero instrumento de resolução de litígios individuais, reconhecendo sua função social e a consideração dos impactos sistêmicos na escolha do método adequado.

Esta abordagem, denominada “panprocessual”, exige uma visão holística que equilibre a efetividade da tutela jurídica ou jurisdicional individual com a eficiência do sistema judicial como um todo.

O princípio da adequação, agora balizado por patamares constitucionais (NAVARRO, 2024) e infraconstitucionais, demanda uma reavaliação constante dos meios processuais em relação aos fins almejados. Isso implica em uma flexibilização das formas processuais e uma maior ênfase na efetividade e na justiça material dos resultados.

A decisão do STF no Tema 1184 e a subsequente Resolução CNJ nº 547/2024 representam marcos nesta evolução, reconhecendo a necessidade de considerar a eficiência administrativa e os impactos sistêmicos na gestão de litígios, especialmente no âmbito das execuções fiscais. Estas mudanças refletem uma compreensão mais sofisticada do interesse de agir, que agora incorpora considerações de efetividade da tutela e de eficiência econômica.

Por fim, é crucial reconhecer que a implementação bem-sucedida deste novo paradigma depende da articulação efetiva entre os diversos atores do sistema de justiça. A cooperação institucional e a integração tecnológica entre diferentes órgãos e entidades são essenciais para a realização plena do potencial do sistema multiportas.

As possíveis inconsistências da Resolução CNJ nº 547/2024 podem ser aprimoradas por meio de diálogos institucionais entre o CNJ e as Procuradorias, em todos os níveis da federação.

Referências

ALMEIDA, Fábio Portela Lopes de. A teoria dos jogos: uma fundamentação teórica dos métodos de resolução de disputa. *In*: AZEVEDO, André Gomma de (org.). **Estudos em arbitragem, mediação e negociação**. Brasília, DF: Grupos de Pesquisa, 2003. v. 2, p. 175-199. Disponível em: https://direitoachadonasarjeta.files.wordpress.com/2008/11/estudos-em-arb-med-e-neg.pdf. Acesso em: 10 abr. 2023.

ARENHART, Sérgio. **A tutela coletiva de interesses individuais**: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. 'Complexity', 'Proportionality' and the 'Pan Procedural Approach'. **International Journal of Procedural Law**, [*s. l.*], v. 4, p. 178-202, 2015.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Notas sobre a autocomposição no processo coletivo. *In*: YARSHELL, Flávio Luiz; COSTA, Susana Henriques da; FRANCO, Marcelo Veiga (coord.). **Acesso à justiça, direito e sociedade**: estudo em homenagem ao Professor Marc Galanter. São Paulo: Quartier Latin, 2022. p. 775-807.

ASPERTI, Maria Cecília de Araujo; ZUFELATO, Camilo; GARCIA, Carolina Trevilini. Acesso à justiça e desastres: as Assessorias Técnicas Independentes e a Participação Direta das Pessoas Atingidas em Conflitos Coletivos Complexos. **Revista Direito Público**, Brasília, DF, v. 19, n. 102, p. 202-232, abr./jun. 2022. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/6330. Acesso em: 9 dez. 2023.

AZEVEDO, André Gomma de. Teoria do conflito. *In*: SILVEIRA, João José Custódio da (org.). **Manual de negociação, conciliação, mediação e arbitragem**. Belo Horizonte: Letramento, 2018. p. 69-90.

BERTOLINO, Pedro J. El excesso de rito de cara a la efectividad del processo civil. *In*: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Processo e Constituição**: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. p. 175-178.

BONIZZI, Marcelo José Magalhães. **Proporcionalidade e processo**: a garantia constitucional da proporcionalidade, a legitimação do processo civil e o controle das decisões judiciais. São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.641, de 29 de abril de 2021**. Disciplina a ação civil pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2279806. Acesso em: 18 abr. 2023.

CALAMANDREI, Piero. **Processo e democracia**: conferências realizadas na Faculdade de Direito da Universidade Nacional Autônoma do México. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

CAMPOS, Eduardo Faria de Oliveira. Métodos Alternativos de Resolução de Conflito. **Jus**, [*s. l.*], 16 fev. 2023. Disponível em https://conima.org.br/metodos-alternativos-de-resolucao-de-conflito/. Acesso em: 10 abr. 2023.

CAPONI, Remo. Processo civile: modelli europei, riforma Cartabia, interessi corporativi, política. **Questione Giustizia**, Roma, n. 1, p. 30-53, 2023. Disponível em: https://www.questionegiustizia.it/rivista/riforma-della-giustizia-civile-i-decreti-delegati-di-attuazione. Acesso em: 28 jul. 2023.

CHIZZINI, Augusto. Effettività del contraddittorio nel processo civile. *In*: BEDAQUE, José Roberto dos Santos; CINTRA, Lia Carolina Batista; EID, Elie Pierre (coord.). **Garantismo processual**: garantias constitucionais aplicadas ao processo. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2016. p. 165-189.

CONRADO, Regis da Silva. **Serviços públicos à brasileira**: fundamentos jurídicos, definição e aplicação. São Paulo: Saraiva, 2013.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Centro de Estudos Judiciários. Enunciados aprovados. *In*: JORNADA PREVENÇÃO E SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE LITÍGIOS, 1, de 22 a 26 de agosto de 2016, Brasília, DF. **Anais** [...]. Brasília, DF: Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, 2016. Disponível em: https://cbar.org.br/site/wp-content/uploads/2021/11/enunciados-i-jornada.pdf. Acesso em: 15 set. 2023.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Direito Processual Civil**: Entre Comparação e Harmonização. Salvador: Juspodivm, 2021.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. Art. 1. *In*: CABRAL, Trícia Navarro Xavier; CURY, Cesar Felipe (coord.). **Lei de Mediação comentada artigo por artigo**: dedicado à memória da Profª Ada Pellegrini Grinover. 3. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2022. p. 1-7.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negócios jurídicos processuais no processo civil brasileiro. *In*: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (coord.). **Negócios processuais**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 43-76.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual**: Administração Judiciária, Boas Práticas e Competência Normativa. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. v. 2.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Procedimento. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP**. Tomo Processo Civil. Coordenadores do Tomo: Cassio Scarpinella Bueno e Olavo de Oliveira Neto. 2. ed. São Paulo: PUC-SP, 2021. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/199/edicao-2/procedimento. Acesso em: 28 jul. 2023.

GARAPON, Antoine. Un nouveau modèle de justice: efficacité, acteur stratégique, sécurité. **Source: Esprit**, [*s. l.*], n. 11, p. 98-122, nov. 2008.

GARCIA, Emerson. A consensualidade no Direito Sancionador Brasileiro: Potencial de Incidência no Âmbito da Lei nº 8.429/1992. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 66, p. 29-82, out./dez. 2017. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1246489/Emerson_Garcia.pdf. Acesso em: 14 abr. 2023.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

LESSA NETO, João Luiz. O Novo CPC e o modelo multiportas: observações sobre a implementação de um novo paradigma. *In*: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). **Justiça Multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 456-457.

MARCONDES, Antonio Fernando Mello. Os *dispute boards* e os Contratos de Construção. *In*: BATISTA, Luiz Olavo; PRADO, Maurício Almeida (org.). **Construção Civil e Direito**. São Paulo: Lex Magister, 2011. p. 123-148.

MEGNA, Bruno Lopes. **Políticas de solução de conflitos administrativos**: adequação e racionalidade. 2023. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. O futuro da justiça: alguns mitos. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 26, n. 102, p. 228-238, 2001.

NAVARRO, Trícia. **Justiça Multiportas**. Indaiatuba: Foco, 2024.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Jurisdição e pacificação**: limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais. Curitiba: CRV, 2017.

SALLES, Carlos Alberto de. Mecanismos Alternativos de Solução de Controvérsias e Acesso à Justiça: a inafastabilidade da tutela jurisdicional recolocada. *In*: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Processo e Constituição**: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 779-792.

SILVA, Ovídio A. Baptista. A democracia moderna e processo civil. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo. **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 98-113.

SILVA, Renan Francelino; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha França; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. O acesso a vagas em creches públicas no município de Recife/PE: os processos estruturais podem ajudar a proteger o direito à educação na primeira infância? **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 264-298, jan./abr. 2023.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana**: em busca do direito justo. São Paulo: Saraiva, 2010.

TONIN, Mauricio Morais. **Arbitragem, mediação e outros métodos de solução de conflitos envolvendo o poder público**. São Paulo: Almedina, 2019.

VAZ, Gilberto José. Breves considerações sobre os *Dispute Boards* no Direito Brasileiro. *In*: WALD, Arnoldo (coord.). **Doutrinas Essenciais Arbitragem e Mediação**. São Paulo: RT, 2014. v. 6, p. 1137-1144.

WATANABE, Kazuo; SANTANA, Daldice; TAKAHASHI, Bruno. A solução consensual do interesse público. *In*: MORAES, Alexandre de; MENDONÇA, André Luiz de Almeida (org.). **Democracia e sistema de justiça**: obra em homenagem aos 10 anos do ministro Dias Toffoli no Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 343-353.

PARTE III

DEFENSORIA PÚBLICA

Atuação em rede, interdisciplinar e com educação em direitos: estratégias consistentes de solução adequada de conflitos nas políticas públicas de direitos humanos
Anderson Almeida da Silva

Processos individuais, benefícios coletivos: a contribuição do consenso nas ações individuais para a "cultura da paz" em crises estruturais coletivas
Arlindo Gonçalves dos Santos Neto
Maurilio Casas Maia

Consensualidade em litígios complexos e conflituosos
Edilson Santana Gonçalves Filho

A Defensoria Pública e sua atuação prática extrajudicial na defesa dos direitos humanos
Giovana Devito dos Santos Rota

O tratamento extrajudicial e a resolução consensual de conflitos estruturais: um estudo de caso à luz da reformulação da política pública de parto e nascimento de São José dos Campos/SP
Júlio Camargo de Azevedo

Grupos reflexivos para homens autores de violência doméstica e familiar e a Defensoria Pública
Luciana Maschietto Talli Sandoval
Mathias Vaiano Glens

Defensoria Pública como órgão mediador nos conflitos fundiários
Raphael Maia Rangel

Oficinas das famílias como meio adequado de transformação o conflito na Defensoria multiportas
Samanta Cristina Lopez de Souza Ramos

Cadernos
da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Atuação em rede, interdisciplinar e com educação em direitos: estratégias consistentes de solução adequada de conflitos nas políticas públicas de Direitos Humanos

Networking, interdisciplinary action with rights education: consistent strategies for adequate conflict resolution in public Human Rights policies

Anderson Almeida da Silva
Defensor Público do Estado de São Paulo
Coordenador do Centro de Atendimento Multidisciplinar da Regional Leste da DPESP
Coordenador da Regional Leste da Escola da DPESP
Doutorando em Mudança Social e Participação Política na USP
Mestre em Políticas Públicas pela UMC
asilva@defensoria.sp.def.br

Resumo
A partir do registro de atividades de educação em Direitos Humanos e de atuação em rede e interdisciplinar no território da cidade de Itaquaquecetuba da Região do Alto Tietê, apresenta-se a observação de que a atuação consistente nesses métodos pode configurar solução adequada para conflitos nas políticas públicas de Direitos Humanos. No caso, estuda-se a consolidação de políticas públicas voltadas para a emancipação das mulheres, na perspectiva feminista, e na formulação de políticas públicas para homens, consideradas as categorias gênero e masculinidades.

Introdução

Cabe à Defensoria Pública a promoção dos direitos humanos e a assistência jurídica integral e gratuita, nos termos da Constituição Federal:

> A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (artigo 134, da CF).
>
> O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (artigo 5º., LXXIV, da CF).

Assim, pensar na solução adequada de conflitos, sob a perspectiva da Defensoria Pública é compreender que ela tem a função de garantir o acesso de pessoas vulneráveis à cidadania de forma ampla, sob a perspectiva da garantia de Direitos Humanos. A perspectiva de atendimento da Defensoria Pública, diante do contorno da Constituição e das leis que a organizam, é de acesso integral à Justiça, considerando-se o atendimento integral, interdisciplinar e em rede (REIS, JUNQUEIRA, ZVEIBIL, 2013).

A partir do registro de atividades de educação em Direitos Humanos e de atuação em rede e interdisciplinar, de 2014 a 2017, no território da cidade de Itaquaquecetuba da Região do

Alto Tietê (SILVA E TOLEDO, 2018), apresenta-se a observação de que a atuação consistente nesses métodos pode configurar solução adequada para conflitos nas políticas públicas de Direitos Humanos. No caso, estuda-se a consolidação de políticas públicas voltadas para a emancipação das mulheres, na perspectiva feminista, e na formulação de políticas públicas para homens, consideradas as categorias gênero e masculinidades.

Descobrindo e garantindo direitos

Para que se garanta o acesso à Justiça e à cidadania de pessoas vulneráveis, pode-se destacar dois desafios: incluir no Sistema de Justiça pessoas invisíveis com demandas já visíveis e traduzir demandas ainda invisíveis.

No primeiro caso, trata-se de garantir o acesso à cidadania, aos serviços públicos ou ao Judiciário, para que uma pessoa em situação de vulnerabilidade possa acessar direitos já conquistados e reconhecidos pelo sistema, por exemplo, para retirar documentos, como a certidão de nascimento ou ter garantido o acesso à escola na infância.

A segunda hipótese trata da possibilidade de que a escuta qualificada da pessoa ou grupo em situação de vulnerabilidade traduza novos direitos que, apesar de ainda desconhecidos, ao menos naquele formato, não pode ser negado a partir da leitura sistêmica dos princípios constitucionais e do ordenamento jurídico. Por exemplo, temos o descobrimento, antes do reconhecimento formal, do "direito de laje", do nome social e do reconhecimento do "endereço fixo" da pessoa em situação de rua, que pode ser encontrada em determinados lugares com frequência.

Enfrentando esses dois desafios a Defensoria Pública atualiza a ideia de acesso à ordem jurídica justa (WATANABE, 1988), na busca de reconhecer identidades e superar práticas sociais discriminatórias, efetivando a missão de proteção jurídica das vulnerabilidades (AZEVEDO, 2023).

Atuação em rede, interdisciplinar e com educação em Direitos Humanos

Conforme registrado no artigo *Educação em Direitos Humanos: a experiência parceira entre o Centro de Atendimento Multidisciplinar e a Escola da Defensoria em Itaquaquecetuba-SP* (SILVA e TOLEDO, 2018), a partir da articulação da rede intersetorial, interinstitucional e interdisciplinar na cidade, pode-se construir uma estratégia de formação humana que garantia o diálogo das instituições com a população, facilitando a troca de saberes.

Nessas formações, além do conteúdo formal de especificidades de Direitos Humanos, era garantida a troca em que a população e os/as profissionais dos serviços se apresentavam e aprendiam sobre as potencias e vulnerabilidades de cada política pública, ao mesmo tempo em que a população, diante do contato com essas informações, comunicava as suas necessidades concretas em diálogo com esses reconhecimentos.

Conforme o registro, algumas das formações foram separadas por eixos estratégicos:

1) Conhecendo temas e público:

a) O direito à moradia digna. O caso da reintegração de posse da Rua Poá;
b) O Povo cigano e suas características. O acampamento de Itaquaquecetuba;

2) Conversas interdisciplinares:
   a) O atendimento multidisciplinar na Defensoria Pública;
   b) Violência doméstica;
   c) Uso abusivo de drogas;
   d) Interdição, liberdade, cidadania e a recente alteração do Código Civil;
3) Abordando temas transversais:
   a) Igualdade e discriminação. As questões raciais e LGBT;
   b) Direitos dos cidadãos na Defensoria Pública – Qualidade no Atendimento e Ouvidoria;
   c) "A atuação da Defensoria Pública na defesa dos direitos da infância e juventude;
4) A rede de atendimento à violência doméstica (SILVA e TOLEDO, 2018).

As atividades da rede de atendimento à violência doméstica foram mais abrangentes, pois as atividades de formação humana foram executadas em conjunto com o esforço de articulação da rede, conforme registro da dissertação de Mestrado *A articulação da rede de atendimento à violência doméstica como política pública* (SILVA, 2016).

Nesse caso, reuniões mensais de articulação possibilitaram tanto a formação conjunta, como a convergência de esforços dos/as profissionais da rede com o de lideranças comunitárias para a melhoria e construção de políticas públicas relacionadas ao tema.

No período, além das reuniões de articulação, foram realizados os seguintes eventos: Seminário municipal de políticas para mulheres; Encontro intersetorial: fortalecendo a rede de atendimento às mulheres; O atendimento aos homens em situação de violência doméstica; Perspectivas no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica; Construção do fluxo no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica; Masculinidades e violência doméstica (SILVA e TOLEDO, 2018).

Toda essa estrutura de encontros e formação, propiciou uma sinergia criativa e empolgante, que possibilitaram a elaboração e desenvolvimento de dois projetos de impacto para a população em relação ao tema violência de gênero.

O primeiro projeto foi a organização de turmas para o curso de Promotoras Legais Populares, decorrente da parceira da rede com a ONG Geledès, destacando-se a importância do curso para o empoderamento das mulheres, na perspectiva feminista e utilizando da categoria gênero, possibilitando a qualificação da cidadania crítica. Nos termos do registro (SILVA e TOLEDO, 2018, p. 99):

> O curso de Promotoras Legais Populares (PLP) tem o objetivo de capacitar mulheres para o exercício da cidadania a partir das noções de gênero e cidadania. Trata-se de uma ação pedagógica alicerçada no direito e nos mecanismos de proteção, tendo como premissa o empoderamento feminino, realizado por meio de palestras, vivências, debates, oficinas e visitas guiadas. (Duque et. Al., 2011; Miranda e Pasini, 2012; Silva, Santos e Prados, 2015). As mulheres que participam do curso aprimoram ou desenvolvem a capacidade de exercerem a liderança comunitária multiplicadora do discurso e do exercício da cidadania. Existente há mais de 20 anos no Brasil, esta ideia foi trazida de países como o Peru, onde as PLPs exercem representações formais no Poder Judiciário, e Índia, onde elas argumentam nos tribunais. No Brasil, as PLPs exercem papel de pressão diante das Políticas Públicas e o direito de petição

> nos órgãos públicos. (Lourenzo, 2012; Carneiro e Portella, 2013; Silva, Santos e Prados, 2015).

As alunas da primeira edição do curso formaram o Centro Tereza de Benguela de Promotoras Legais Populares de Itaquaquecetuba, com muitas ações políticas na cidade e que foram responsáveis pelas outras edições do curso, que está formando a 6ª turma.

Outra iniciativa cuja abrangência extrapolou os limites da cidade, foi a organização do I Curso de gênero e masculinidades para homens do Alto tietê, que contou com servidores e lideranças comunitárias das 11 cidades da região. O curso reuniu homens que pretendiam trabalhar com homens como multiplicadores do combate ao machismo e à violência de gênero, participando de um curso com perspectiva feminista e o conceito de gênero como categoria de análise.

Com o curso, foi possível difundir a campanha do laço branco para todas as cidades e Câmaras Municipais da região, além da constituição de uma Câmara temática em gênero e masculinidades no Consórcio Intermunicipal do Alto Tietê. Muitos alunos do curso se tornaram multiplicadores do conteúdo, em grupos para homens, rodas de conversa em escolas ou serviços públicos e palestras.

A formação de facilitadores ajudou a incentivar a estruturação de políticas públicas de grupos reflexivos para homens autores de violência doméstica, nos termos da Lei Maria da Penha. Esses grupos partem de uma perspectiva feminista e utilizam a categoria gênero e masculinidades para discutir o paradigma de uma masculinidade hegemônica, que traz consequências para os homens e para as mulheres (SCOTT, 1995, MEDRADO e LYRA, 2008).

Ao mesmo tempo que essas iniciativas estavam acontecendo, a sociedade se dividia no acirramento da discussão em torno da utilização do conceito de gênero e das lutas feministas, por um lado, e, de outro, a cruzada contra o fantasma da "ideologia de gênero". Nesse sentido:

> Diante desse cenário de embate entre grupos conservadores, de um lado, e educadores e movimentos sociais comprometidos com o respeito e à diversidade, de outro, a maior parte dos planos estaduais e municipais acabaram, também, por não conter em suas diretrizes e metas a temática da identidade de gênero e diversidade sexual. Assim, ao final do processo de construção dos planos base para a política de educação do país, estas leis são omissas no que se refere ao compromisso com a equidade de gênero. Entretanto, a inexistência dessa previsão legal não significa proibição em pautar essa temática com os alunos (PRATA, 2017, p. 145).

Conclusões

Como vimos no exemplo acima registrado, a atuação em rede intersetorial interdisciplinar e com formação em Direitos Humanos facilita o acesso integral à Justiça, priorizando os encontros e os diálogos, nos quais os saberes são compartilhados, tanto aqueles institucionais ou disciplinares, como os saberes da própria população, e fortalece a atuação, mesmo que combatente, sem acirrar os conflitos.

Enquanto havia debates calorosos e alienados na sociedade, com grupos defendendo o fim da "ideologia de gênero", ataques aos feminismos e "escolas sem partido" (PRATA, 2017),

a rede de atuação de Itaquaquecetuba conseguiu formar mulheres nas turmas de Promotoras Legais Populares e homens em gênero e masculinidades, com impactos nas políticas públicas e instituições, sem o acirramento do conflito.

Além disso, foi possível aumentar a qualidade e a quantidade de atendimentos coletivos e individuais em várias demandas, como as da comunidade cigana, ocupações com risco de reintegração de posse, jovens em medidas socioeducativas e mulheres em situação de violência doméstica, observando-se que, após a escuta qualificada e com trocas de saberes, são minimizadas as invisibilidades e as violências institucionais.

Referências

AZEVEDO, Júlio Camargo de. Vulnerabilidade e processo coletivo: primeiras reflexões: É possível traçar uma correlação entre vulnerabilidade e ações coletivas?. Jota, 2023. Disponível em: **https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/direito-dos-grupos-vulneraveis/vulnerabilidade-e-processo-coletivo-primeiras-reflexoes.** Acesso em outubro de 2024.

CARNEIRO, Suelaine; PORTELLA, Tânia. Manual para Promotoras Legais Populares - PLPs. São Paulo: Geledés Instituto da Mulher Negra, 2013.JUNQUEIRA, Gustavo; ZVEIBIL, Daniel; REIS, Gustavo. Comentários à lei da defensoria pública. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

DUQUE, Ana Paula; LIMA, Anna Beatriz; CUSTÓDIO, Cíntia; WEYL, Luana; SOUSA, Lucas de; JACOBSEN, Luiza; JORGENSEN; Nuni. Direito e gênero: o Projeto Promotoras Legais Populares e sua orientação à emancipação feminina. Direito e Práxis, vol. 02, n. 01, 2011.

LOURENZO, Rocio Alonso. Agindo como promotora legal popular: Uma abordagem das "interseções" e da etnografia da fala. In: 36º Encontro Anual da ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2012. Águas de Lindóia, SP, ANPOCS, 2012.

MEDRADO, B.; LYRA, J. "Por uma matriz feminista de gênero para os estudos sobre homens e masculinidades". Estudos Feministas, Florianópolis, 16(3): 809-840, setembro-dezembro/2008.

MIRANDA, Adriana Andrade; PASINI, Elisiane. Cidadania, direitos humanos e tráfico de pessoas: Manual para Promotoras Legais Populares. Organização Internacional do Trabalho; Programa Segurança com Cidadania (MDG-F). 2. ed. rev. e ampl. - Brasília: OIT, 2012.

PRATA, Ana Rita Souza. Proibição de se discutir gênero e diversidade nas escolas: análise sobre a inconvencionalidade e inconstitucionalidade**.** In: PIMENTEL, Silvia; PEREIRA, Beatriz; MELO, Mônica de (org). Direito, Discriminação de Gênero e Igualdade. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

REIS, Gustavo Soares dos; ZVEIBIL, Daniel Guimarães; JUNQUEIRA, Gustavo. Comentários à Lei da Defensoria Pública. São Paulo: Saraiva, 2013.

SCOTT, Joan W. "Gênero: uma categoria útil para análise histórica". Educação & Realidade, v. 20, n. 2, p. 71-99, 1995.

SILVA, Anderson Almeida da; Santos, Daniel Marcelino dos; Prados, Rosália Maria Netto. Educação não formal e a articulação de políticas públicas para a autonomia e o protagonismo feminino. In: I CONGRESSO BRASILEIRO DE ATUAÇÃO INTERDISCIPLINAR DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS, realizado em agosto de 2015. Anais disponíveis em < https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/20/publicacoes/anais.pdf>. Acesso em 19 set 2017

SILVA, Anderson Almeida da, TOLEDO, Mariana Louzada de. Educação em Direitos Humanos: a experiência parceira entre o Centro de Atendimento Multidisciplinar e a Escola da Defensoria em Itaquaquecetuba-SP. In: Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. São Paulo, v. 3 n. 12 p. 85-106, mai 2018. Disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/47022277-1d37-3209-6ad9-03e5a985584f. Acesso em outubro de 2024.

SILVA, Anderson Almeida da. *A articulação da rede de atendimento à violência doméstica como política pública***.** 2016. 149 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade de Mogi das Cruzes, 2015. Disponível em http://pergamumweb.umc.br/pergamumweb/vinculos/000000/00000071.pdf. Acesso em março de 2024.

SILVA, Anderson Almeida da; BONINI, Luci Mendes de Melo. *A articulação da rede de atendimento à violência doméstica em Itaquaquecetuba-SP como política pública: percepções das participantes*. IN: Mulheres na sociedade: desafios para a visibilidade feminina. CARVALHO, Daniela Tiffany Prado de; SILVA, Elisa Maria Taborda da; SANTOS, Polianna Pereira dos (orgs). Belo Horizonte: Editora D´Plácido, 2018.

WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). Participação e Processo. São Paulo: RT, 1988.

Cadernos
da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Processos Individuais, Benefícios Coletivos: A contribuição do consenso nas ações individuais para a "cultura da paz" em crises estruturais coletivas

Individual Cases, Collective Benefits: The contribution of consensus in individual actions to the "culture of peace" in collective structural crises

Arlindo Gonçalves dos Santos Neto
Coordenador do Núcleo de Defesa da Saúde (NUDESA).
Defensor Público (Defensoria Pública do Amazonas - DPAM).
arlindoneto@defesnoria.am.def.br

Maurilio Casas Maia
Professor Doutor (PPGD da Universidade Federal do Amazonas-UFAM) e Defensor Público (Defensoria Pública do Amazonas - DPAM).
mauriliomaia@gmail.com

1. Introdução

Há algum tempo, a massificação e a coletivização da tutela de direitos são tendência no cenário processual brasileiro e, de igual modo, é outro caminho sem volta a busca pela efetivação de uma "Justiça multiportas" capaz de estimular a *"cultura da pacificação*" (WATANABE, 2005, p. 684-690) – inclusive quanto aos litígios coletivos na busca do "acesso à ordem jurídica justa" (WATANABE, 2019, p. 109-113; WATANABE, 1988, p. 128-135).

Em paralelo às duas tendências supracitadas (coletivização da tutela de direitos e cultura da pacificação), nota-se o crescimento dos debates sobre o tratamento processual de conflitos jurídicos de natureza *estrutural*. E, por certo, o referido crescimento não deve ser apartado do acesso à "*ordem jurídica justa"* quanto aos processos individuais e, muito menos, poderá ser separado dos debates sobre a "coletivização" da tutela de direitos e da "cultura da paz". Outrossim, é exatamente em tal encontro multitemático que se encontra o presente debate.

Assim, "*[é] preciso corrigir rapidamente essa rivalidade irrefletida e apostar na complementaridade dos sistemas processuais*" – afirmou Susana Cadore (2024), no texto chamado "*Processos estruturais, processos individuais e por que um precisa do outro*". A autora, movida pelos debates sobre o Anteprojeto da Lei dos Processos Estruturais, busca esclarecer sobre a importância de se garantir um diálogo em *complementaridade* entre os processos individuais e coletivos demandantes de soluções estruturais.

No mesmo esforço, o presente texto buscará reforçar a noção de *complementaridade* entre processos individuais e coletivos para a solução de problemas estruturais, agregando-se ainda a força da "*Justiça Multiportas"* e da busca consenso, bem como apostando na contribuição que

ações individuais podem ofertar, seja enquanto reforço ao "poder de barganha" do cidadão ou enquanto mecanismo de oferta de soluções estruturais.

Para alcançar tais objetivos, este texto apresentará a Defensoria Pública enquanto instituição "multiportas" e "multiondas" de acesso à justiça para, em seguida, expor dois casos da Defensoria Pública do Amazonas (DPAM) – por meio de seu Núcleo de Defesa da Saúde (NUDESA) –, cujas atuações em processos individuais litigiosos foram convertidas em soluções consensuais com benefícios concomitantemente tanto individuais, quanto coletivos. Dito isso, registra-se desde logo o convite para novas reflexões sobre as possíveis contribuições de casos individuais para soluções coletivas, especialmente diante de problemas estruturais – em momento no qual o Brasil discute sobre uma futura legislação pertinente aos processos estruturais.

2. A Defensoria Pública e sua atuação multiportas e multiondas de Acesso à Justiça

Constitucionalmente (art. 5º, LXXIV e art. 134), a Defensoria Pública é instituição incumbida da promoção do acesso à justiça dos necessitados e dos direitos humanos. Diante de leitura *solidarista* (SOUSA, 2002), a referida instituição é especialmente vocacionada à proteção emancipatória das pessoas em situação de vulnerabilidade, conforme clara interpretação do legislador no inciso XI do art. 4º da LC n. 80/1994:

> "Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: (...) XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros *grupos sociais vulneráveis* que mereçam proteção especial do Estado;" (g.n.)

O mais interessante é que, abandonando a lógica de que a assistência defensorial seria prestada somente no campo judiciário, a Constituição (art. 134) inaugura, nesse nível normativo, uma dimensão mais ampla aos serviços do "Estado Defensor": a atuação *extrajudicial* – já preconizada com essa dimensão abrangente pioneiramente na década de 1980 (WATANABE, 1985, p. 161-163). Em verdade, no âmbito da atuação extrajudicial, pode-se falar uma "*Defensoria Pública Multiportas*" (CASAS MAIA, 2020).

Antes mesmo da *Resolução n. 125/2010* do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – dispondo sobre a política de tratamento adequado de conflitos de interesses junto ao Poder Judiciário e, por esse aspecto apoiando a crescente utilização da ideia de "*Justiça Multiportas"* (sobre o tema: ZANETI JR.; CABRAL; 2016), a "*Defensoria Pública Multiportas"* era realidade normativa *implícita* – mas com real efeito prático –, e isto em razão da seguinte previsão normativa constante da LC n. 80/1994 desde sua redação original até o reforço conferido via LC n. 132/2009:

> "Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: (...) I - promover, extrajudicialmente, a conciliação entre as partes em conflito de interesses;" (Redação Original revogada pela LC n. 132/2009)

> "Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: (...) II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à

> composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos;" (Redação atual dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009).

Com a redação conferida pela LC n. 132/2009, o supratranscrito dispositivo (LC n. 80/1994, art. 4º, II) reforçou a argumentação de atuação *integral* da Defensoria Pública em prol do acesso à justiça no campo *extrajudicial e consensual*.

Levando-se em conta a classificação das ondas renovatórias (CAPPELLETTI; GARTH,1988), a Defensoria Pública – enquanto instituição de "remoção de obstáculos ao acesso à justiça" (CASAS MAIA, 2020) –, além de atuar na extração de obstáculos econômico-financeiros (1ª onda) e coletivo-organizacionais (2ª onda – nesse caso, vide especialmente ADI n. 3.943, do Supremo Tribunal Federal - STF, e EREsp n. 1.192.577, da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça - STJ), também atua para simplificação procedimental-burocrática (3ª onda), inclusive por meio da *desjudiciliazação* ou *não judicialização*.

Em tal contexto, a Defensoria Pública deve consolidar a combinação de cinco perfis de atuação extrajudicial: (a) proativo; (b) integrativo; (c) preventivo; (d) interdisciplinar; (e) pedagógico (AZEVEDO, 2019, p. 293-303), sempre atenta à *política institucional* de tratamentos consensual de conflitos – geralmente em um dos três *modelos*: *estimulativo*, *cooperativo* ou *autônomo* (AZEVEDO, 2019, p. 290).

Nesse cenário, para exemplificar, a Defensoria Pública do Rio de Janeiro (ALVES, 2006, 323) – considerada uma das mais antigas do Brasil, levando-se em conta especialmente a Lei Estadual n. 2.188, de 21 de julho de 1954, do antigo Rio de Janeiro –, já estimulava soluções "multiportas" extrajudiciais por conciliações e mediações antes mesmo das alterações promovidas pela LC n. 132/2009 na LC n. 80/1994.

Na atualidade, o mais interessante é, talvez, perceber como as ondas renovatórias se *interpenetram* e somam forças para potencializar resultados mais eficazes no acesso à justiça. Assim, é possível se falar em atuações "*multiondas*" (CASAS MAIA, 2019a, p. 49-65), em zonas "*fronteiriças*" (GONZÁLEZ; CASAS MAIA; 2017, p. 94 e 103) e de "*intersecção*" (CASAS MAIA, 2019b, p. 202), as quais estão situadas, ao mesmo tempo, nas mais diversas ondas renovatórias – inclusive nas mais recentes propostas pelo "*Projeto Global de Acesso à Justiça"* (GLOBAL ACCESS TO JUSTICE, 2024), envolvendo a dimensão *ética* (4ª onda – vide também: ECONOMIDES, 1999), *internacional* (5ª onda), *tecnológica* (6ª onda) e de *gênero/raça* (7ª onda).

2.1. Transformando processos individuais litigiosos em soluções consensuais para conflitos coletivo-estruturais

Em tempos nos quais a discussão sobre uma futura e possível legislação reguladora de processos estruturais ganha corpo e inegável dimensão coletiva, é necessário também pensar como viabilizar a formação de uma "*cultura da pacificação*" (WATANABE, 2005, p. 684-690) frente à convivência entre litígios coletivo-estruturais e a concomitante – e não menos importante

–, busca *individual* pelo "acesso à ordem jurídica justa" (WATANABE, 2019, p. 109-113; WATANABE, 1988, p. 128-135).

Especialmente quanto ao debate sobre implementação de *direitos sociais* – de modo ainda mais "gritante", quanto ao direito à saúde –, muitas vezes podem surgir aparentes ou reais conflitos entre o plano dos direitos individuais e o plano dos direitos coletivos. Nesses casos, aponta-se geralmente a comum tensão entre os processos individuais e as "filas coletivas" para acessar cirurgias, procedimentos, próteses etc. Lamentavelmente, por vezes as ações individuais são "maltratadas" e confundidas com um viés meramente "fura-fila".

Contudo, o presente texto buscará afastar os processos individuais (*geralmente deflagrado por alguém desesperado em preservar seu núcleo existencial, sua vida e dignidade*) da ideia preconceituosa do mero intuito de "furar fila". Para tanto, as próximas linhas apresentarão as possibilidades de contribuição dos litígios individuais para a solução de problemas estruturais, estes, sim, com franca dimensão coletiva.

(a) *Caso "Fundação Hospital Universitário Francisca Mendes"* (Processo n. 0635538-46.2016.8.04.0001): Inicialmente, tratava-se de "ação de obrigação de fazer com requerimento de tutela de urgência", proposta, em *1º de novembro de 2016*, por litisconsórcio ativo facultativo de duas pessoas em situação similar, ambas *representadas* pela Defensoria Pública. Os litisconsortes ativos foram diagnosticados com aneurisma grave e consequente necessidade de "*cirurgia de clipagem microcirúrgica*", com risco de morte iminente. O Juízo concedeu a tutela de urgência de modo liminar (p. 31-33) em *3 de novembro de 2016*. Com o descumprimento da ordem por parte do Estado, o juízo recrudesceu as medidas para cumprimento da decisão (p. 42-43). O Estado, por sua vez, contestou buscando afastar-se do processo (p. 49-52), bem como interpôs Agravo de Instrumento contra a medida de urgência (p. 59). Após, o Estado buscou demonstrar o cumprimento da medida (p. 76). Contudo, a Defensoria Pública se manifestou pelo cumprimento parcial, em relação a somente um dos autores (p. 83-84), razão pela qual o Estado trouxe adiante igual informação em relação a outro autor (p. 85). Desse modo, o juízo julgou procedente os pedidos iniciais, confirmando a medida de urgência (p. 89-94). Porém, já em fase de cumprimento de sentença, a Defensoria Pública comunicou a continuidade do descumprimento da ordem judicial quanto a um dos pacientes (p. 119-131). E, em *21 de setembro de 2017*, a Defensoria Pública voltou a comunicar o descumprimento da ordem quanto a um dos autores (p. 143-144) e o Estado apresentou impugnação ao cumprimento de sentença (p. 151-166). Após muitas discussões processuais, entre idas e vindas, o juízo (p. 229-230) determinou o bloqueio de R$ 1.000.000,00 (Um Milhão de Reais), em *22 de agosto de 2018*.

Posteriormente e não sem muitas outras discussões, foi celebrado acordo (p. 319-322) entre três sujeitos: Estado, autor e Defensoria Pública – com a finalidade de viabilizar a utilização do valor bloqueado "para corrigir falhas estruturais, conserto de equipamentos e compra de OPME´s, insumos, medicamentos, mão de obra e tudo o que for possível (...) para otimizar a fila de espera por atendimentos e procedimentos cirúrgicos da Fundação Hospital Universitário Francisca Mendes" (p. 319). Mais à frente, o Estado (p. 332-333) comunicou que os valores levantados serviriam especialmente à reabertura de quatro leitos adultos, 3 neonatais e reativar exames de ecocardiografia, bem como informou ainda o atendimento das necessidades da parte autora (p. 370) e de outros pacientes com processos judiciais pendentes (p. 522-523). Assim, após

um cenário de muitos alvarás para compras específicas de materiais médico-clínicos fiscalizado pelos interessados, o juízo determinou o arquivamento processual em *11 de fevereiro de 2021* (p. 573), tendo o processual individual contribuído para amenizar conflito de índole coletivo-estrutural.

(b) *Caso "Fundação Hospital Adriano Jorge"* (Processo n. 0601700-10.2019.8.04.0001): Por essa "Ação de obrigação de fazer com pedido de tutela de urgência", proposta em *15 de janeiro de 2019*, o respectivo autor (pessoa física/natural) pretendia ter acesso, em caráter de urgência, ao procedimento cirúrgico de denominado "Revisão de artroplastia total de joelho esquerdo" com a finalidade de evitar a perda do membro. Em contestação (p. 77-78) de *20 de março de 2019*, o Estado do Amazonas resistia integralmente à pretensão e postulava a improcedência do pedido. A tutela de urgência foi concedida para realização da cirurgia em *8 de maio de 2019* (p. 85-88). Após alguns incidentes, a parte autora comunicou (p. 123-124) o não cumprimento da medida liminar por parte do Estado e postulou o bloqueio de R$ 620.000,00 (Seiscentos e Vinte Mil Reais), o que foi deferido em *18 de dezembro de 2019* (p. 134-135).

As discussões seguiram, entre manifestações múltiplas, até a juntada de *acordo tríplice* entre Estado, Defensoria Pública e o requerente na data de *12 de março de 2020* (p. 197-198), indicando ainda nessa ocasião lista de outras pessoas em situação similar, as quais seriam beneficiadas por tal acordo. Após incidentes processuais, dentre os quais diversos requerimentos para utilização dos valores bloqueados adequados ao fim convencionado, o Estado juntou documentos probantes de que a realização do procedimento junto ao autor original da ação individual ocorrera no dia *10 de abril de 2021* (p. 412). Portanto, o valor de R$ 620.000,00 (Seiscentos e Vinte Mil Reais), até então bloqueado por ordem judicial em tal processo individual, foi – a partir de acordo entre a parte individual (representada pela Defensoria Pública), o Estado e a própria Defensoria Pública (institucionalmente, enquanto *Custos Vulnerabilis*, terceiro interveniente) –, devidamente utilizado para a compra de OPME's (Órteses, Próteses e Materiais Especiais), insumos, medicamentos mão de obra e "tudo o quanto for necessário para otimizar a fila de espera por procedimentos cirúrgicos da Fundação Hospital Adriano Jorge que sejam objeto de demandas judiciais". Com isso, mais um processo individual gerou soluções coletivo-estruturais diante do grave problema estrutural na rede de saúde estatal.

Portanto, ambos os casos demonstram a importância de se reconhecer que processos individuais podem impactar positivamente na solução de problemas estruturais e coletivos. Nitidamente, os acordos derivados de casos individuais repercutiram beneficamente na *otimização* do caminhar da fila de procedimentos de saúde. Ou seja, ao fim e ao cabo, ocorreram verdadeiras contribuições para a resolução consensual de casos com dimensão coletivo-estruturais – contudo, ressalte-se, as contribuições foram derivadas de processos individuais. Por isso, acompanha-se Susana Cadore (2024):

> "Enquanto o processo estrutural busca o diálogo, as ações individuais apresentam as consequências e o risco, que levam para mesa de negociação quem nunca quis conversar. Exatamente por isso que ações individuais massivas devem ser compreendidas como aliadas do processo estrutural e não como rivais."

Com efeito, acredita-se que os casos expostos auxiliam na confirmação da frase-tese supratranscrita de Susana Cadore (2024). Por outro lado, alguns destaques de índole processual saltam aos olhos quanto à *solução consensual de natureza coletiva decorrente dos processuais individuais* expostos:

(a) as demandas individuais de direitos sociais – tais como a implementação do direito à saúde –, tem, no mais das vezes, impacto coletivo, sendo, provavelmente e nesse sentido, ações "*pseudoindividuais"* (pois, embora discutam a implementação do direito individualmente, alcançam as estruturas da implementação coletiva do serviço);

(b) tutelas de urgência e bloqueios de verba pública, quando corretamente aplicadas, ampliam o "poder de barganha" não somente do cidadão, como também de legitimados coletivos e interventivos, tais como Ministério Público e Defensoria Pública;

(c) Diante do crescimento do referido "poder de barganha", os acordos multilaterais – entre Estado, autor-individual e um legitimado institucional-coletivo –, podem viabilizar a utilização de verbas bloqueadas não somente para a satisfação individual de um direito, como também para otimizar os procedimentos e tratamentos para outros cidadãos;

(d) Nos casos expostos, com base na *dinamicidade* das posições processuais (DIDIER JR., 2015, p. 368-370) e na noção de legitimidade "*ad actum"* (CABRAL, 2012, p. 133-192), sem o abandono da função de representante postulatório, houve assunção defensorial da posição de terceiro interveniente *Custos Vulnerabilis* (de modo similar, sobre migração entre posições processuais vide: STF, ADPF n. 635, j. 25/10/2024), viabilizando o acesso para uma dimensão coletiva por intermédio de solução *consensual* derivada de um processo individual para amenizar o problema concomitantemente estrutural coletivo.

Em síntese, os casos expostos demonstram a *complementaridade* (CADORE, 2024) e o *potencial benéfico* de processos individuais envolvendo direitos sociais: além da busca da efetivação da dimensão individual do direito à saúde, ampliou-se concomitantemente o "poder de barganha" do cidadão e dos intervenientes constitucionais – tais como Defensoria Pública e Ministério Público. Com isso, visualizou-se, de certo modo, a dimensão "*pseudoindividual"* de tais ações individuais, porquanto valores bloqueados serviram, por via da solução *consensual*, à mitigação de problemas estruturais e coletivos.

3. Conclusões

A Defensoria Pública é uma instituição constitucionalmente destinada à remoção de obstáculos de acesso à justiça e aos direitos humanos, atuando nas mais diversas ondas renovatórias para viabilizar o referido acesso.

Antes mesmo da virada de mentalidade almejada pela Resolução n. 125/2010 do CNJ, a legislação institucional da Defensoria Pública já remetia, mesmo na redação originária e ainda que implicitamente, à concepção de uma "Defensoria Pública Multiportas" – conforme a clareza da redação conferida pela LC n. 132/2009 ao inciso II do art. 4º da LC n. 80/1994.

Em verdade, a atuação institucional da Defensoria Pública deve ser inspirada pela busca da *cultura da paz e do consenso* inclusive na busca da efetivação do *acesso à ordem jurídica justa*, inclusive no ponto de encontro entre as demandas individuais e os seus possíveis reflexos sobre as demandas sociais de caráter coletivo-estruturais.

Nessa senda, o presente texto expôs dois casos decorrentes da atuação inicial da Defensoria Pública em busca da satisfação do direito individual à saúde mas que, por meio da *atuação institucional consensual*, converteu-se em acordo "*dúplice"* (de matiz individual e coletivo), gerando solução individual e amenizando o problema estrutural-coletivo.

Nos processos individuais expostos, os bloqueios de verbas públicas inicialmente realizados para cumprir a ordem judicial para garantir direito à saúde individual, converteram-se em aumento do poder de barganha tanto do indivíduo, quanto do legitimado coletivo interveniente – a Defensoria Pública enquanto *Custos Vulnerabilis*.

Nos casos expostos, as demandas possuíam notório caráter dúplice (individual e coletiva), talvez por isso possam ser enquadradas como "pseudoindividuais". Exatamente por conta da dualidade individual-coletiva, foi possível formular um *consenso*, no processo individual, *viabilizador* não somente do direito *individual* do autor, como também a *amenizador* do problema *estrutural-coletivo*.

Em suma, conclui-se que, quanto à judicialização individual de direitos sociais (tais como o direito à saúde), o caráter estrutural e "pseudoindividual" da demanda pode aumentar o "poder de barganha" dos legitimados coletivos – especialmente quando forem bloqueadas verbas públicas. Ou seja, as ações individuais podem se convolar em instrumento da *cultura da pacificação* em prol de uma *litigância estratégica* para, ao fim e cabo, permitir-se por intermédio de legitimados coletivos enquanto intervenientes processuais (tais como o Ministério Público e a Defensoria Pública) a realização do *consenso coletivo-individual* benéfico à solução dos conflitos estruturais, com participação tríplice do litigante individual, do Estado e do respectivo legitimado institucional-coletivo, com a seguinte lógica: "*Processos Individuais, benefícios coletivos"*.

4. Referências

ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para todos!* Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

AZEVEDO, Júlio Camargo de. A Defensoria Pública e os métodos consensuais de tratamento de conflitos: proposta de um perfil de atuação renovador diante do Código de Processo Civil de 2015. In: CURY, Augusto. *Soluções pacíficas de conflitos para um Brasil Moderno.* Rio de Janeiro: Forense, 2019, 279-306.

CABRAL, Antônio do Passo. Despolarização do Processo e "zonas de interesse": sobre a migração entre polos da demanda. In: DIDIER JR., Fredie. (Org.) *Reconstruindo a Teoria Geral do Processo*. Salvador: Jus Podivm, 2012, p. 133-192.

CADORE, Susana. Processos estruturais, processos individuais e por que um precisa do outro. ConJur, de 10 Out. 2024. Acesso em: 27 Out. 2024. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2024-out-10/processos-estruturais-processos-individuais-e-por-que-um-precisa-do-outro/>. Acesso em: 27 Out. 2024.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1988.

CASAS MAIA, Maurilio. Defensoria Pública enquanto órgão constitucional de acesso à Justiça e aos Direitos Humanos nas cinco ondas renovatórias. In: GLASENAPP, Ricardo. PINTO, Renata. (Org.). *Propostas para uma nova nação*: o futuro do Brasil em perspectivas**.** Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p. 49-65.

CASAS MAIA, Maurilio. Justiça consensual e Defensoria Pública multiportas: o Caso Brumadinho, o acesso à Justiça e as necessidades jurídicas. *Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 6, p. 135-151, Nov. 2020.

CASAS MAIA, Maurilio. O acesso à justiça do consumidor via Defensoria Pública em quatro ondas renovatórias. In: OLIVEIRA, Júlio Morais. (Org.) *Direito do Consumidor Contemporâneo*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p. 191-206.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. V. 1. 17ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2015, p. 368-370.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do movimento de acesso à Justiça: epistemologia versus metodologia. In: PANDOLFI, Dulce. [*et al*]. (org.). *Cidadania: Justiça e Violência*. Rio de Janeiro: Ed. Fund. Getúlio Vargas, 1999, p. 61-76.

GLOBAL ACCESS TO JUSTICE. Panorama do livro. Disponível em: <https://globalaccesstojustice.com/book-outline/?lang=pt-br>. Acesso em: 27 Out. 2024.

GONZÁLEZ, Pedro. CASAS MAIA, Maurilio. Legitimidade institucional e a nomeação judicial do Defensor Público como curador especial. *Revista de Direito da Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 27, Dez-2017, p. 87-104.

SOUSA, José Augusto Garcia de. Solidarismo jurídico, acesso à justiça e funções atípicas da Defensoria Pública: a aplicação do método instrumentalista na busca de um perfil institucional adequado? *Revista de Direito da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro*, nº 1, Jul./Set. 2002.

WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa* (conceito atualizado de acesso à justiça), processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, p. 109-113.

WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e Sociedade Moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. WATANABE, Kazuo. (Org.) *Participação e Processo*. São Paulo: RT, 1988, p. 128-135.

WATANABE, Kazuo. Assistência Judiciária e o Juizado de Pequenas Causas. In: _____. *Juizados de Pequenas Causas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 161-167.

WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: YARSHEL, Flávio Luiz. MORAES, Maurício Zanoide de. (Org.) *Estudos em Homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: DPJ, 2005, p. 684-690.

ZANETI JR., Hermes. CABRAL, Trícia Navarro Xavier. (Coord.). *Justiça Multiportas*: mediação, conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. Salvador: Juspodivm 2016.

Cadernos
da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Consensualidade em litígios complexos e conflituosos

Consensuality in complex and contentious litigation

Edilson Santana Gonçalves Filho
Defensor Público Federal
Defensoria Pública da União
Universidade Federal do Ceará
edilsonsgf@yahoo.com.br

Resumo

Este texto aborda a consensualidade como uma alternativa eficiente para a resolução de litígios complexos e conflituosos. Destaca-se a importância do diálogo e da cooperação entre as partes para alcançar soluções que vão além do mero formalismo processual, promovendo resultados justos, adequados e efetivos. Também se aborda o papel da Defensoria Pública, especialmente em casos envolvendo grupos vulneráveis, assim como a efetividade dos processos judiciais e a importância de mecanismos de solução consensual dos conflitos para garantir justiça, promover um sentimento comunitário e de confiança no sistema justiça.

Introdução: em busca de um sentimento comunitário

A resolução de controvérsias dentro de uma cultura da paz envolve a busca por soluções colaborativas, que demandam diálogo e respeito às diferenças. Se é certo que a norma prevê a colaboração das partes (artigo 6º, CPC) e estimula a utilização de métodos de solução consensual de conflitos[1], também é isento de dúvidas que essa tarefa nem sempre é fácil, diante de contextos em que as relações sociais entre os envolvidos se encontram desgastadas e tensionadas.

Do ponto de vista da linguagem, o processo é uma prática social de dar e exigir razões. Isto faz com que as partes devam apresentar seus argumentos racionalmente, observando certas regras formais que regulam a discussão, com o objetivo de convencer outrem (como o juiz ou os membros de um tribunal).

A prática jurídica não necessita, todavia, se resumir a uma estrutura lógico-formal, que busca reduzir o processo jurisdicional a um sistema adversarial, no qual, por vezes, resolve-se o processo, uma das partes sagra-se vencedora, mas agravam-se as tensões sociais. No âmbito processual, fala-se em formalismo-valorativo[2] e em escopos processuais (jurídico, social e político)[3], tudo a traduzir a ideia de que há objetivos a serem atingidos pelo sistema de justiça, através de um percurso que deve respeitar certos vetores.

Uma nova perspectiva tem ganhado espaço, com o fomento da participação ativa dos envolvidos na construção de soluções consensuais, baseadas no respeito mútuo e na responsabilidade compartilhada, o que, se não contribui para a restauração de uma convivência harmoniosa (posição um tanto quanto ingênua), fortalece a confiança no sistema de justiça e fomenta o sentimento comunitário, no sentido de que somos capazes de solucionar nossos próprios problemas[4].

O que são litígios complexos e conflituosos?

A definição de conceitos garante clareza e precisão na comunicação das ideias. Conceitos bem definidos ajudam a evitar ambiguidades e mal-entendidos, ao estabelecer os termos exatos com os quais se trabalhará, embora a linguagem sempre possua, em alguma medida, uma textura aberta.[5] Isso também permite que os leitores compreendam o que está sendo discutido.

De forma objetiva, um litígio complexo é aquele em que existem múltiplas possibilidades de tutela jurisdicional para o problema, de maneira que a solução poderá assumir vários contornos. A priori, não é claro qual delas é a mais adequada e eficaz para o caso. Não há, portanto, um acordo sobre qual é o melhor rumo a seguir.[6]

A conflituosidade, por sua vez, diz respeito aos descordos existentes entre os envolvidos. Embora a doutrina aponte que deva ser aferida pelo nível de desentendimento dos integrantes de um grupo[7], também é possível a considerar entre as partes envolvidas, de forma geral, inclusive situadas em polos antagônicos. Isso pode se evidenciar com mais potencialidade em processos multipolares[8], onde há diversos núcleos de posições e opiniões, que podem ser parcialmente conflitantes ou totalmente antagônicas, como costumam ser as ações estruturais.

Conflituosidade é o outro lado da moeda da consensualidade. Onde uma é maior a outra se retrai. Por isso a obtenção de soluções consensuais é mais desafiante em litígios com alta carga de complexidade e de conflito. Embora possa parecer paradoxal, neste tipo de caso se exige maior investimento de energia em proposições não ortodoxas, de maneira que o estímulo ao diálogo e à construção de resoluções pelos próprios envolvidos é muitas vezes o tratamento mais adequado, minimizando as chances de decisões que não são efetivas para o problema.

O que é um processo efetivo?

Efetivo é o processo que produz seus resultados.[9] Mas se uma ação reproduz injustiças ou se suas consequências não resolve o problema das partes, de nada serve que o faça forma mais rápida e eficiente. A efetividade, assim, não pode se resumir à rapidez com a qual se chega a uma decisão, tampouco ao fato de se chegar a uma sentença. Ela precisa ser tempestiva, mas também justa e adequada, como conclusão de um procedimento guiado por princípios substantivos.[10]

Sob os efeitos da constitucionalização, que se irradia por todos os ramos do direito, o processo, além de instrumento de aplicação do direito material, passa a ser visto como um procedimento em contraditório qualificado como direito fundamental.[11]

Efetivo será o processo justo, que resolva o problema adequadamente em tempo razoável. Há duas formas de encarar isto. O primeiro, entendendo-se que uma conclusão formal da ação é suficiente para se considerar resolvido o litígio. De outro lado, pode-se perquirir se a solução trazida pela tutela jurisdicional é realmente capaz de resolver a questão sob o ponto de vista social, é dizer, da vida real dos impactados.

Nesta segunda perspectiva, que é mais correta, é essencial a participação no processo. Há diversas formas de participação, seja direta, seja por representação, seja por substituição processual. A mais tradicional consiste na apresentação de razões, escritas ou orais. Mas não se esgota aí. A abertura e o estímulo à construção de soluções consensuais é também um tipo de participação no processo, que possui a vantagem de permitir que os envolvidos, seja diretamente ou por representantes adequados, que conhecem diretamente o problema, possam buscar saídas que entendam mais efetivas.

A consensualidade, portanto, pode contribuir para a construção de processos mais efetivos.

O perfil da Defensoria Pública e boas práticas institucionais

Dispõe o artigo 4º, II da Lei Complementar 80/1994 ser função institucional da Defensoria Pública promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos.

Conforme se extrai do texto legal, a solução extrajudicial deve ocorrer com prioridade. Cabe ao defensor público, portanto, diante do caso concreto, sempre buscar a composição do litígio de forma consensual, seja antes ou após o ajuizamento da ação, o que se alinha ao disposto no artigo 3º, §3º do CPC: 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.

Isso envolve, além dos processos judiciais, meios alternativos de resolução de conflitos - *Alternative Dispute Resolution*. Com efeito, diante da ineficiência do sistema judiciário estatal, especialmente em termos de efetividade e pacificação das partes, os meios alternativos têm ganhado relevância, funcionando como equivalentes ao processo judicial, onde as partes tomam decisões conjuntas, em vez do juiz. [12]

Embora o sucesso ou insucesso da mediação, da conciliação ou de outras técnicas de resolução consensual não deva ser apurado apenas em função da celebração de acordo (enunciado 625 do Fórum Permanente de Processualistas Civis), quando realizado, com a participação de defensora ou de defensor público, ele adquire natureza de título executivo extrajudicial, podendo, assim, ser executado em caso de descumprimento (art. 4º, § 4º, LC

80/1994; art. 784, CPC). Ocorrendo a homologação em juízo, produzirá título executivo judicial, cabendo o cumprimento de sentença quando não observado.

A busca por soluções consensuais é cabível tanto em demandas individuais quanto coletivas. A participação da defensora ou do defensor público na composição das partes visa atenuar o desnível entre elas, considerando a vulnerabilização da pessoa ou do grupo, tanto em razão de fatores econômicos, quanto de outras ordens, que afetam a capacidade de argumentação, a habilidade de negociar em pé de igualdade etc.

No âmbito do processo coletivo, é comum que casos complexos e com alta carga de conflituosidade envolvam grupos vulnerabilizados, como comunidades tradicionais ou pessoas afetadas por desastres ambientais, muitas vezes carentes de assistência jurídica e informacional. Ao lado do estímulo à consensualidade, o consentimento informado e a preservação da autonomia da vontade são de observância obrigatória, o que não deve ser afastado em razão da situação de vulnerabilidade dos representados.

A constituição de Comissões de Conflitos Fundiários junto aos tribunais, a partir da determinação adotada na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828, vem se revelando uma boa prática, de forma que diversas disputas têm sido solucionadas em seu âmbito, evitando-se longos processos que muitas vezes contribuem para o agravamento do conflito, como é o caso de situações envolvendo violência decorrente de disputas fundiárias em terras indígenas e reintegrações de posse de grandes conglomerados urbanos, no âmbito da Subseção Judiciária do Ceará (Tribunal Regional Federal da 5º Região).

Também os processos estruturais[13], pautados pela consensualidade, têm aberto novos caminhos para a solução de situações complexas e conflituosas por meio de soluções dialogadas. É o caso de ações envolvendo a restruturação de filas para procedimentos cirúrgicos e instalação de leitos de UTI no sistema público de saúde, como se tem se verificado no âmbito de processos em curso na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará (Fortaleza), com a participação da Defensoria Pública. Tais casos têm revelado, também, o fenômeno da múltipla incidência, ou seja, o fato litigioso envolve situações jurídicas que atingem, ao mesmo tempo, esferas individuais e coletivas, exigindo atenção dos operadores do direito[14].

Evidentemente, a busca por soluções consensuais não necessita aguardar a apresentação de uma demanda na Defensoria Pública, tampouco se aplica somente a casos complexos, objeto principal deste texto. Ciente do papel do defensor público como agente de transformação social, imbuído pela educação em direitos, é possível levar à comunidade conhecimento e acesso a direitos, capacitando, por meio da presença regular de defensoras e defensores públicos, agentes responsáveis por núcleos de mediação populares, com vistas a possibilitar a solução de pequenos conflitos pelos próprios moradores do local. Medidas como esta estimulam a criação de uma cultura de autotutela regulada e consensuada.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Curso de processo estrutural*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2022.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Orgs.). Processos estruturais. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. *Do formalismo no processo civil*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARRIÓ, Genaro. *Notas sobre derecho y lenguaje*. 6. ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011.

DINAMARCO, Candido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; ZANETI JR., Hermes. Do incidente de vulnerabilidade: uma primeira aproximação. In ARBS, Paula Saleh; LOPES FILHO, Juraci Mourão; VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Direito, processo e novas tecnologias*. Fortaleza: EdUnichristus, 2023.

TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. 3. ed. São Paulo: Método, 2016. p. 148-149.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Efetividade do processo em face da fazenda pública*. São Paulo: Dialética, 2002.

VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo*: dos direitos aos litígios coletivos. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2022.

VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. *Processo coletivo e direito à participação*: técnicas de atuação interativa em litígios complexos. 2. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e meios consensuais de solução de conflitos. In WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa*: conceito atualizado de acesso à justiça, processo coletivo e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

ZANETI JR., Hermes. *A constitucionalização do processo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*. Elements for a Theory of the Structural Process Applied to Brazilian Law. Revista de Processo. vol. 303/2020, p. 45 – 8, maio / 2020 DTR\2020\6787.

[1] Entre outras, são neste sentido as disposições dos artigos 3º; 165; 319, VII; 334; 139, VI, todos do CPC.
[2] ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. *Do formalismo no processo civil*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 13.

[3] DINAMARCO, Candido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2023. p. 133.
[4] Quem sabe estamos passando de uma cultura da sentença para a cultura da pacificação, como anotou Kazuo Watanabe (WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e meios consensuais de solução de conflitos. In WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa*: conceito atualizado de acesso à justiça, processo coletivo e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 86).
[5] CARRIÓ, Genaro. *Notas sobre derecho y lenguaje*. 6. ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011. p. 25-35.
[6] VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo*: dos direitos aos litígios coletivos. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2022. p. 27- 31; 82-83; VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. *Processo coletivo e direito à participação*: técnicas de atuação interativa em litígios complexos. 2. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024. p. 26. 30.
[7] VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo*: dos direitos aos litígios coletivos. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2022. p. 27- 31; 82-83; VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. *Processo coletivo e direito à participação*: técnicas de atuação interativa em litígios complexos. 2. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024. p. 26. 30.
[8] ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Orgs.). *Processos estruturais*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.
[9] VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Efetividade do processo em face da fazenda pública*. São Paulo: Dialética, 2002. p. 13-19.
[10] GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; ZANETI JR., Hermes. Do incidente de vulnerabilidade: uma primeira aproximação. In ARBS, Paula Saleh; LOPES FILHO, Juraci Mourão; VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Direito, processo e novas tecnologias. Fortaleza: EdUnichristus*, 2023. p. 9-16.
[11] ZANETI JR., Hermes. *A constitucionalização do processo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 108; 138; 154.
[12] TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. 3. ed. São Paulo: Método, 2016. p. 148-149.
[13] ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Curso de processo estrutural*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2022.
[14] DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*. Elements for a Theory of the Structural Process Applied to Brazilian Law. Revista de Processo. vol. 303/2020, p. 45 – 8, maio / 2020 DTR\2020\6787.

Cadernos
da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

A Defensoria Pública e sua atuação prática Extrajudicial na Defesa dos Direitos Humanos

The Public Defender's Office and its extrajudicial practice in the Defense of Human Rights

Giovana Devito dos Santos Rota
Defensora Pública
Defensoria Pública do Estado de São Paulo
gdsantos@defensoria.sp.def.br

Introdução

A dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III, da CF) é vetor de todo ordenamento jurídico, sendo o comando constitucional absolutamente claro quanto à necessidade de respeito aos direitos fundamentais, com expressa vedação dos retrocessos. Na verdade, a lei máxima do país e os Tratados de Direitos Humanos, com destaque para o Art. 2º do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado em 1992, pelo Brasil, são categóricos no sentido de que deve ser assegurado, progressivamente, o pleno exercício dos direitos descritos naquele pacto e na Constituição Federal.

Considerando essas premissas, extrai-se que a Defensoria Pública desempenha um papel primordial e fundamental na promoção do acesso à justiça e na proteção dos direitos humanos. A sua abrangência é multidimensional na identificação e remoção de obstáculos que dificultam a busca destes direitos pela sociedade, principalmente pelas pessoas mais vulneráveis. Neste aspecto, como veremos, a Defensoria Pública se destaca pelas dialogicidades e pela construção de soluções, prioritariamente, por meio de atuação extrajudicial.

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo analisar a atuação da Defensoria Pública como *Ombudsperson*, uma atuação ampla, multidimensional, na tentativa de garantir efetivo acesso à justiça e implementação dos direitos humanos, e, por fim, demonstrar a atuação prática extrajudicial da Instituição, por meio de casos concretos.

1 - Defensoria Pública como *Ombudsperson*: Atuação Multidimensional na Tentativa de Remoção de Obstáculos para Acesso à Justiça.

A Constituição Federal deixa expresso o papel da Defensoria na defesa dos direitos humanos, legitimando a via extrajudicial para sua efetivação, conforme inscreve o art. 134. Aliás, há muito se

propaga a prioridade e tentativa de esgotamento prévio da referida via, embora, muitas vezes, não gere o estímulo necessário para a sua ampla e preponderante concretização na prática.

No mesmo sentido, a atuação extrajudicial tem previsão como prioritária, no Art. 4º, inciso II, da Lei Complementar Federal nº 80/1994, assim como no Art. 2º, da Lei Orgânica da Defensoria de São Paulo, Lei Complementar nº 988/2006. O Código de Processo Civil, por sua vez, buscando harmonizar-se com as normas constitucionais, principalmente ao princípio do acesso à Justiça, enfatiza a importância de um sistema de Justiça multiportas, considerando como fundamentais as soluções extrajudiciais. Consoante o Art. 3º, §3º, do CPC, 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.

A atuação extrajudicial é possível não apenas com o objetivo de solução de conflitos, mas também como um caminho preventivo destes, paralelamente à busca por implementação de políticas públicas.

A partir da Emenda Constitucional nº 80/2014, ficou ainda mais nítida a atuação multidimensional que pode ter a Defensoria Pública, muito além da interposição de ações judiciais, a procura de meios mais adequados para prevenção e solução de conflitos. Lembramos o parecer solicitado pela ANADEF – Associação Nacional de Defensores Públicos Federais –, ao Professor Daniel Sarmento (2015), em razão da aprovação da referida Emenda Constitucional nº 80/2014, formulando o seguinte quesito, dentre outros:

A EC nº 80/2014 permite que os Defensores Públicos exerçam a função de ombudsman? (Sarmento, 2015).

Tal quesito foi respondido positivamente, lembrando que a origem da figura *ombudsman* ocorreu na Suécia, em 1809, quando se criou uma agência estatal independente, encarregada de verificar possíveis ilegalidades e violações de direitos cometidas pelo Estado. Desde então, o instituto vem se disseminando pelo mundo e, com certeza, a Defensoria exerce a função de *ombudsman*, segundo Sarmento (2015), já que é instituição autônoma, dotada de estatura constitucional, cujas funções institucionais abrangem a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de maneira integral e gratuita aos necessitados.

Após tal parecer, o reconhecimento da Defensoria como *ombudsman*[i] tem sido *reiterado* por muitos colegas Defensores. Nessa perspectiva, Cavalcante e Rocha (2019), Defensores Públicos do Pará e Ceará, respectivamente, bem como Gonçalves Filho e Maia (2017), este último Defensor no Estado do Amazonas, têm propagado a função da Defensoria como *ombudsman* ou Amiga da Democracia/*Amicus Democratiae*, porque o propósito institucional vai muito além da interposição de demandas judiciais, direcionado para uma atuação na via preventiva, compreendendo o esforço na participação do processo de criação e definição de normas sociais, debates parlamentares, convocações de audiências públicas, participação em conselhos, educação em direitos.

Pensando, portanto, na ampliação das funções da Defensoria, no seu papel multidimensional, ressaltamos a importância da atuação participativa e dialógica junto ao Poder Executivo, Legislativo, a outras Instituições Públicas, além da dialogicidade com a sociedade civil, movimentos sociais, para prevenir violações de direitos e para buscar a implementação de políticas públicas.

2 - A Importância das Dialogicidades, da Atuação Extrajudicial da Defensoria na Luta pela Defesa dos Direitos Humanos.

Quando aludimos a dialogicidades, reconhecemos a importância da palavra, muito mais que um meio para que esse diálogo se faça, pois se constitui em ação e reflexão, essencialmente ligadas, de sorte que remetemos à *práxis* proposta por Freire (2018). Tomamos como fundamento essa *práxis* freiriana, pois entendemos que suas reflexões servem de norte, não apenas para educadores, professores, formadores, mas para todas as pessoas que se dedicam a dialogar, uma vez que o diálogo verdadeiro busca construção conjunta do mundo, com respeito ao direito que todas as pessoas têm de participar dessa construção. E, nessa linha, eis a síntese do citado autor:

> Por isto, o diálogo é uma exigência existencial. E, se ele é o encontro em que se solidarizam o refletir e o agir de seus sujeitos endereçados ao mundo a ser transformado e humanizado, não pode reduzir-se a um ato de depositar ideias de um sujeito no outro, nem tampouco tornar-se simples troca de ideias a serem consumidas pelos permutantes. Não é também discussão guerreira, polêmica, entre sujeitos que não aspiram a comprometer-se com a pronúncia de mundo, nem a buscar a verdade, mas impor a sua. [...] Daí que não possa ser manhoso instrumento de que lance mão um sujeito para a conquista do outro. A conquista implícita no diálogo é a do mundo pelos sujeitos dialógicos, não a de um pelo outro. Conquista do mundo para a libertação dos homens. (Freire, 2018, p.109-110).

Não há diálogo, se não existir humildade, e a autossuficiência é incompatível com a dialogicidade aqui defendida. Continua Freire:

> Como posso dialogar, se alieno a ignorância, isto é, se a vejo sempre no outro, nunca em mim? Como posso dialogar, se me admito como um homem diferente, virtuoso por herança, diante dos outros, meros "isto", em quem não reconheço outros eu? Como posso dialogar, se parto de que a pronúncia do mundo é tarefa de homens seletos e que a presença das massas na história é sinal de sua deterioração que devo evitar? Como posso dialogar, se me fecho à contribuição dos outros, que jamais reconheço e até me sinto ofendido com ela? Como posso dialogar com se temo a superação e se, só em pensar nela sofro e definho? (Freire, 2018, p. 111).

De fato, essa dialogicidade que nos exigem as práticas extrajudiciais, essa busca por outros caminhos, diversos da cultura da judicialização como via única, mais adequados para prevenção, solução de conflitos e até mesmo para implementação de políticas públicas, não podem ser trilhados sem o exercício da humildade sustentada por Freire (2018), não cabendo apenas nas práticas pedagógicas, mas sendo aplicável em todas as relações humanas e que se coadunam perfeitamente com os propósitos da Defensoria, configurando um verdadeiro *ethos* ou modo de ser e de se comportar democrático.

Tratamos também do diálogo fundado no exercício da CNV (Comunicação Não Violenta). A CNV (comunicação não violenta) nos orienta a reformular a maneira como ouvimos as outras pessoas e também nos expressamos, de modo que nossas palavras, ao invés de ações repetitivas e automáticas, se tornam respostas conscientes, firmemente fundadas na consciência do que percebemos, sentimos e desejamos. Passamos a nos expressar com sinceridade e clareza, ofertando aos outros atenção respeitosa e empática. Em toda conversa, acabamos por captar nossas necessidades mais profundas e as dos outros (Rosenberg, 2021).

Sem desconsiderar a importância dos precedentes judiciais e da busca pelo Judiciário em muitos casos, portanto, entendemos que continuar com a cultura da judicialização, como via principal, configura resistência a uma mudança necessária e urgente de paradigma, resistência à concretização de uma cultura de paz, que reconhece a centralidade do diálogo, único caminho possível para o alcance de uma justiça de verdade restaurativa.

Neste sentido, Howard Zehr (2008, p. 12) nos incentiva a trocar as lentes:

> Nossa compreensão do que é possível ou impossível se funda nas nossas construções da realidade. Essas construções podem mudar e de fato mudam. Para transformar esses construtos é preciso coragem para substituir visões muito enraizadas que não nos servem mais por outras que serão úteis.

Assim, além das ações judiciais individuais e coletivas que são, cotidianamente, movidas pela Defensoria, em razão de acreditarmos no diálogo e na construção conjunta de soluções, reconhecendo a relevância da tentativa de esgotamento da via extrajudicial na promoção dos direitos humanos e através de parceria com diversas instituições públicas e coletivos de pessoas, muitas ações extrajudiciais foram efetivadas pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que resultaram em conquistas de direitos humanos, com implementação de importantes políticas púbicas, conforme se exemplificará abaixo.

3 – Atuação prática extrajudicial: em defesa dos direitos humanos.

Com o intuito de descrever o importante papel da Defensoria Pública na defesa e promoção dos direitos humanos, seguem algumas anotações e exemplos de resultados extremamente importantes para grupos vulneráveis, em razão da atuação extrajudicial da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

- Casa Abrigo Sigiloso de Âmbito Regional para Mulheres em Situação de Violência em Presidente Prudente

No ano de 2021, através de iniciativa e articulação da Defensoria Pública junto ao Ministério Público do Trabalho (MPT), Universidade Estadual Paulista (Unesp), Fundação para o Desenvolvimento Médico e Hospitalar (Famesp), Estado de São Paulo, Municípios de Presidente Prudente, Taciba, Regente Feijó, Martinópolis, Rancharia, Presidente Bernardes, Presidente Epitácio e Narandiba, com apoio do Ministério Público do Estado, Rede Mulher Presidente Prudente, Coletivo de Mulheres Cordel Social, OSC O Amor é a Resposta, Consórcio CIOP, outras instituições e coletivos, foi viabilizada a implantação de abrigo sigiloso, de âmbito regional, na região de Presidente Prudente, para as mulheres em situação de violência doméstica, seus filhos e filhas.

Figura 1 - Tela da Página da Defensoria SP na rede social Instagram (1)

Fonte: https://www.instagram.com/p/CDuMou7lAfe/

- Projeto Socioambiental em benefício de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis durante a pandemia

No ano de 2020, com articulação da Defensoria Pública de São Paulo, motivada pela observação do agravamento da vulnerabilidade dos catadores e catadoras de materiais recicláveis no município de Presidente Prudente, bem como de outros grupos e organizações sociais locais, durante a pandemia, por meio de prática extrajudicial e dialógica junto ao Ministério Público do Trabalho (MPT), Justiça do Trabalho, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp), Fundação para o Desenvolvimento Médico e Hospitalar (Famesp) e assentamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). no Pontal do Paranapanema, um projeto socioambiental beneficiou de julho a dezembro de 2020 (e se estendeu até junho de 2021), cerca de 400 catadores/as de materiais recicláveis, em Presidente Prudente e outras nove cidades.

A iniciativa estabeleceu o repasse de verbas do Ministério Público do Trabalho, oriundas de indenizações ou multas em processos trabalhistas, com o objetivo de garantir o fornecimento de cestas básicas (comerciais e agroecológicas), equipamentos de proteção individual (EPIs) e materiais de higiene a catadores e catadoras de resíduos sólidos (pedido nos autos do processo nº 0000231-43.2014.5.15.0115).

O projeto, portanto, é resultante do esforço coletivo de diversas instituições públicas, de docentes dos Departamentos de Fisioterapia, Geografia, Planejamento, Urbanismo e Ambiente da Faculdade de Ciências e Tecnologia -FCT/UNESP, da 4ª Defensoria Pública de Presidente Prudente e de profissionais atuantes nessas áreas. Contou com a interveniência da Fundação para o Desenvolvimento Médico e Hospitalar (FAMESP) e com o apoio imprescindível e protagonismo do Ministério Público do Trabalho e Justiça do Trabalho, além da Cooperativa de Trabalhadores em Produtos Recicláveis de Presidente Prudente (COOPERLIX) e do Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos do Oeste Paulista (CIRSOP). (LEAL *et al.*, 2021).

Para composição das cestas básicas agroecológicas, o projeto incluiu a aquisição de alimentos produzidos por cerca de 50 famílias assentadas no Pontal do Paranapanema, as quais estavam enfrentando dificuldades para comercialização de produtos em razão da pandemia e estavam

organizadas na Associação Regional de Cooperação Agrícola – ARCA. Também foi prevista a entrega de EPIs ao Curso de Fisioterapia da Unesp, que, em contrapartida, promoveu capacitações com os catadores e coordenou o Projeto.

Além de Presidente Prudente, foram atendidos pelo projeto catadores e catadoras que atuam em Cooperativas e Associações nos municípios de Álvares Machado, Caiabu, Martinópolis, Paraguaçu Paulista, Presidente Bernardes, Rancharia, Regente Feijó, Santo Anastácio e Santo Expedito, municípios participantes do CIRSOP.

Outras entidades e coletivos também foram contemplados com esse Projeto, recebendo cestas básicas, equipamentos de proteção individual e materiais de limpeza, destinados a pessoas em situação de vulnerabilidade social atendidas pela Associação de Surdos e Surdas de Presidente Prudente e Região (ASSPP), Associação Prudentina de Prevenção à AIDS (APPA), Congregação das Irmãzinhas dos Anciãos Desamparados - Lar São Rafael e Vila da Fraternidade Ana Jacinta - Associação e Atenção ao Idoso, Associação Afro-Brasileira Mocambo Nzinga Afrobrasil – Arte – Educação – Cultura e Casa de Acolhimento LGBTQIA+ de Presidente Prudente.

Abaixo, seguem algumas fotos da distribuição de equipamentos de proteção e das cestas básicas agroecológicas:

Figuras 2 e 3 - Cooperados da Cooperlix - Presidente Prudente, com os EPI distribuídos e Entrega das Cestas na Cooperlix.

Fonte (Figura2): Ana Lucia de Jesus Almeida, 2020.
Fonte (Figura 3): Evelyn Carvalho Campos, 2020.

- Atuação Extrajudicial da Defensoria para a Concessão de Transporte Gratuito para Pessoas com HIV

Nesse caso, a Lei Municipal nº 6213/2004 previa expressamente o transporte gratuito às pessoas com HIV do Município de Presidente Prudente, que comprovadamente faziam tratamento. Contudo, a Lei Municipal nº 8.993/2015, não mencionou expressamente as pessoas que vivem com HIV no rol taxativo, motivo pelo qual passou a SEMOB (Secretaria de Mobilidade Urbana), nas gestões anteriores, a negar a renovação das carteiras de passe gratuito a muitas pessoas desse grupo vulnerável. Em razão das referidas negativas, o grupo de pessoas prejudicadas buscou a Defensoria Pública e está ingressou com a Ação Civil Pública, processo nº 1004339-33.2019.8.26.0482.

Contudo, por intermédio de atuação extrajudicial, amplo diálogo, com inúmeras reuniões com o Município, foi conseguida a implementação da Política Pública, com assinatura de PIPP (Pacto para Implementação de Política Pública). Assim, em 08 de junho de 2022, foi publicada no Diário Oficial a Lei nº 10.900/2022, a qual, no art. 39, inciso V, voltou a prever o transporte gratuito às pessoas que vivem com HIV, que necessitam de tratamento contínuo.

Dessa forma, observa-se como a atuação extrajudicial da Defensoria Pública do Estado de São Paulo tem sido fundamental para garantir o acesso à justiça, assim como, a defesa dos direitos humanos, especialmente das populações mais vulneráveis.

- Atuação Extrajudicial da Defensoria e Acesso à Saúde

Em 2023, após 6 (seis) anos de diálogo com a Defensoria Pública de SP e os Ministérios Públicos de SP e Federal, em uma Ação Civil Pública, o governo paulista se comprometeu a investir mais de vinte e oito milhões de reais na saúde pública da região de Presidente Prudente, já no ano de 2024, para qualificar o atendimento especializado à saúde e reduzir o tempo de espera das cirurgias eletivas. Entre outros compromissos estão a requalificação das filas internas, disponibilização de 36 novos leitos cirúrgicos e a ampliação da oferta de serviços em diversas especialidades, principalmente de oncologia, oftalmologia e mamografias.

Depois de dois anos se comprometeram a apresentar números atualizados das filas de consultas, exames e cirurgias, para que se verifique o cumprimento do acordo.

Apesar de ação ajuizada, tal acordo apenas foi possível em razão da busca e conquista de diversas reuniões extraprocessuais, por meio de dedicação dialógica. Precedente positivo não apenas pelos investimentos conseguidos, que são de extrema importância para a população de Presidente Prudente e região, mas também em razão de ter sido fruto desta união e cooperação de instituições públicas. Abaixo, matéria publicada no Instagram da Defensoria.

Figura 4 - Tela da Página da Defensoria SP na rede social Instagram

Fonte: https://www.instagram.com/p/C0UoKqhMb-s/

Conclusão

Em conclusão, podemos dizer que a Defensoria Pública desempenha um papel essencial na implementação do acesso à justiça da população mais vulnerável, na concretização dos direitos humanos. Além disso, a atuação é multidimensional na identificação e remoção dos obstáculos, que acabam por impedir as pessoas mais hipossuficientes de terem acesso a referidos direitos.

Ainda, devemos observar que as práticas extrajudiciais, as dialogicidades em sentido amplo, têm sido centrais, utilizadas como estratégia da Defensoria para a resolução consensual dos conflitos, bem como utilizadas na prevenção destes e na busca pelo fomento de políticas públicas imprescindíveis para a população.

De suma importância, pois, o fortalecimento progressivo da Defensoria Pública, para que possa prosseguir colaborando com a construção de uma sociedade mais justa, igualitária, solidária, bem como contribuindo para uma mudança de paradigma, consubstanciada no afastamento de uma cultura do litígio, da judicialização, para assim existir a aproximação de uma cultura de paz, de uma justiça substancialmente restaurativa.

Referências

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 de out. 2024.

CAVALCANTE**,** Bruno Braga; ROCHA**,** Jorge Bheron. A atuação defensorial como *Amicus Democratiae*: Fortalecendo as Relações Interinstitucionais e Prevenindo violações a direitos e Defensoria Pública *Amicus Democratiae*: atuação em prol da afirmação do Estado Democrático de Direito e da prevalência e efetividade dos direitos humanos independentemente de configuração de vulnerabilidades. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, n. 11, jan./dez. 2019.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; MAIA, Maurílio Casas (org.). **Defensoria Pública, Democracia e processo**. São Paulo: Empório do Direito, 2017.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. 65. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2018.

ROSENBERG**,** Marshall B. **Comunicação Não Violenta.** Técnicas para Aprimorar Relacionamentos Pessoais e Profissionais. São Paulo: Ágora, 2021.

SARMENTO, Daniel**. Parecer Dimensões Constitucionais da Defensoria Pública da União**, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em:

http:/www.adambrasil.com/wpcontent/uploads/2017/05/Parecer_ANADEF_CERTO.pdf. Acesso em: 14 out. 2024.

ZEHR, Howard. **Trocando Lentes. Justiça Restaurativa Para o Nosso Tempo.** São Paulo: Palas Athena, 2008

[i] registramos que tal palavra, de origem sueca, talvez possa ser incorporada de maneira mais neutra, talvez *ombudsperson*, e não *ombudsman*, pois, em pesquisa, encontramos o feminino de *ombudsman* como *ombudskvinna*. (O feminino ombudskvinna pode ser visto em: pt.m.wikipedia.org. Acesso em: 17 out. 2021.

Cadernos
da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

O tratamento extrajudicial e a resolução consensual de conflitos estruturais: um estudo de caso à luz da reformulação da política pública de parto e nascimento de São José dos Campos/SP

Júlio Camargo de Azevedo
Doutorando e Mestre pela USP
Defensor Público do Estado de SP
jcazevedo@usp.br

Introdução

A violência institucional na atenção obstétrica, ou, simplesmente, *violência obstétrica*, corresponde a qualquer ação ou omissão, culposa ou dolosa, praticada por profissionais da saúde, durante as fases pré-natal, parto, puerpério ou pós-natal, ou, ainda, em procedimentos abortivos autorizados, que, violando o direito à assistência médica da mulher, implique em abuso, maus-tratos ou desrespeito à autonomia feminina sobre o próprio corpo ou à liberdade de escolha acerca de seu processo reprodutivo[1].

Caracteriza-se, portanto, por qualquer intervenção institucional indevida, não informada ou abusiva, que incida sobre o corpo ou sobre o processo reprodutivo da mulher, violando sua autonomia, privacidade, acesso à informação, liberdade de escolha ou participação nas decisões tomadas[2].

No Brasil, a violência obstétrica apresenta-se como uma prática estrutural e como uma espécie de violência de gênero, que viola direitos fundamentais da mulher, dos nascituros e recém-nascidos. A despeito da existência de importantes marcos normativos e políticas públicas destinadas à humanização do parto[3], esses instrumentos acabam se tornando insuficientes para a prevenção e combate dessa forma específica de violência institucionalizada, especialmente quando apartados de ações voltadas a transformar o caldo cultural em que inseridos os acontecimentos institucionais violadores.

No âmbito judiciário, torna-se cada vez mais comum o ajuizamento de ações individuais voltadas a corrigir violações de direitos femininos no parto, ora garantindo aspectos referentes à humanização (ex: direito ao parto natural, direito ao acompanhante etc.), ora buscando indenizações

[1] AZEVEDO, Júlio Camargo de. *Precisamos falar sobre violência obstétrica*. Revista Consultor Jurídico, 16/05/2015. Acesso em 29/10/2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-mai-16/julio-azevedo-precisamos-falar-violencia-obstetrica?utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook
[2] Ibid.
[3] CUNHA, Juliana Frei; AZEVEDO, Júlio Camargo de. *O renascimento do parto: a reestruturação da política de assistência à saúde da gestante em São José dos Campos – SP*. Anais do X Congresso da ABraSD: resumos expandidos. 55 anos de ensino da Sociologia Jurídica no Brasil, Recife, 2019, p. 49-60.

por danos decorrentes de violências obstétricas praticadas. O problema é que estas demandas são incapazes de corrigir o "modo de ser" das instituições envolvidas, além de incentivarem a velha lógica adversarial, adjudicativa e monetizada de tratamento dos conflitos e solução de disputas.

Mas há experiências que desafiam essas premissas. O presente escrito aborda um estudo de caso sobre a reestruturação da política pública de assistência à mulher gestante levada a efeito pela Defensoria Pública Estadual no Município de São José dos Campos/SP[4].

O caso: das tratativas iniciais à formulação do TAC

A atuação da Defensoria Pública na defesa dos direitos de mulheres gestantes e parturientes foi inaugurada em São José dos Campos em junho de 2014, fruto de reuniões administrativas promovidas pela instituição com a sociedade civil[5]. Deste encontro foi extraída uma importante frente de trabalho referente à necessidade de se tornar público o debate sobre violência na atenção obstétrica.

Ao longo de 2014, foram colhidos mais de vinte depoimentos de gestantes e parturientes atendidas nas redes pública e privada de saúde local, constatando-se uma maciça violação de direitos femininos. Posteriormente, em 2015, a temática foi apresentada em reunião administrativa ao Poder Público, iniciando-se um longo processo de identificação, compreensão e negociação acerca da reformulação da política de assistência às gestantes, atividade que também se pautou pela mediação do diálogo entre movimentos sociais, usuárias do serviço de saúde e a Municipalidade.

Como resultado desta etapa inaugural, foram expedidas duas *recomendações administrativas* às instituições públicas e privadas referentes à necessidade de se garantir a presença, junto à parturiente, de 1 (um) acompanhante durante todo o período de trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, conforme estabelecido pelas Leis nº 11.108/2005 e 13.257/2016.

A partir daí, transformações estruturais foram realizadas, tais como uma reforma no Pronto Socorro do Hospital Municipal, que garantiu a instalação de tapumes, cortinas, mudanças de fluxos etc., além do aditamento dos contratos de prestação de serviço de saúde por entidades particulares, condicionando o repasse de verbas públicas à garantia do cumprimento do direito ao acompanhante.

No dia 20 de maio de 2017, tendo por local à Câmara Municipal local, realizou-se Audiência Pública intitulada "Violência Obstétrica e a Saúde da Mulher Gestante", a qual contou com a participação da Secretaria Municipal de Saúde, do Conselho Municipal de Saúde, da Defensoria Pública, além de médicos, obstetrizes, doulas e representantes da sociedade civil, totalizando um público presente de 130 pessoas. Na ocasião, foram colhidos depoimentos de gestantes e parturientes, apontando-se as violações aos direitos femininos relacionados ao parto ocorridas no Município.

[4] AZEVEDO, Júlio Camargo de. **A tutela extrajudicial da violência na atenção obstétrica**, Jota, 30/10/2023. Acesso em 29/10/2024, disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/direito-dos-grupos-vulneraveis/a-tutela-extrajudicial-da-violencia-na-atencao-obstetrica

[5] Participaram das tratativas os coletivos ÓPIS – Obstetrizes do Vale, Parto do Princípio, Roda Bebedubem e Centro Dandara de Promotoras Legais Populares.

Nas sucessivas reuniões administrativas travadas com o Poder Público, foi traçado um *plano extrajudicial* voltado a reestruturar os pontos da política pública que mais careciam de adequação normativa.

No início de 2018, a Defensoria Pública sediou a visita da Deputada Federal do Parlamento belga Anne Dedry, líder internacional na defesa do cuidado materno-infantil, além de duas representantes da organização belga "De Bakermat - Centro de Especialização para Cuidados de Maternidade", oportunizando uma ampla troca de experiências nos caminhos resolutivos envolvendo o combate à violência obstétrica e a luta pelo parto humanizado.

Após cerca de quatro anos de atividades extrajudiciais, envolvendo mais de vinte reuniões extrajudiciais, duas recomendações administrativas, visitas de entidades e autoridades internacionais e uma audiência pública realizada na Câmara Municipal, a Defensoria Pública, o Poder Público e a direção dos hospitais firmaram, em 21 de junho de 2018, o Termo de Ajustamento de Conduta nº 01/2018, voltado ao tratamento adequado e à resolução consensual do conflito coletivo estrutural envolvendo a violência na atenção obstétrica.

O TAC: pilares e conteúdo

A elaboração do TAC se baseou em quatro pilares de tratamento adequado do conflito.

A *consensualidade* buscou priorizar e desenvolver uma atmosfera não adversarial para a resolução do litígio estrutural envolvendo a política pública de assistência às gestantes, prescindindo da lógica da judicialização como "remédio" para todos os conflitos civis.

A abertura deste caminho à consensualidade permitiu a utilização de um amplo cabedal de técnicas consensuais, tais como negociações diretas e mediações coletivas, além de instrumentos de consulta popular (ex: audiência pública), estratégias que potencializaram o diagnóstico do problema e permitiram a elaboração de uma proposta de resolução alinhada à realidade do sistema de saúde local.

Dada à situação institucionalizada de violação de direitos de mulheres gestantes em larga escala, o reconhecimento da *estruturalidade do litígio* permitiu a eleição de técnicas adequadas para o avanço do ajuste coletivo. Por meio do TAC, foram instituídas medidas estruturantes voltadas a corrigir o próprio "modo de ser" das instituições envolvidas, projetando responsabilidades temporalmente organizadas em torno de metas previamente instituídas.

Já o *cooperativismo* evidenciou um pacto colaborativo entre Defensoria Pública, Poder Público, instituições privadas e sociedade civil, inaugurando uma "comunidade de trabalho" em torno da proposta de acordo projetada.

Esse contemporâneo modo de pensar a tomada de compromissos públicos, com maior paridade no diálogo, transparência nas decisões, possibilidade de esclarecimento e consulta, além do auxílio mútuo na implementação do acordo, permitiu uma atividade concertada dos agentes envolvidos, favorecendo uma atmosfera de corresponsabilidade em torno do compromisso assumido.

Por fim, a *metodologia participativa* na fiscalização do acordo, baseou-se no diálogo constante com profissionais da saúde e movimentos sociais, cujas lideranças acompanharam as reuniões administrativas com os compromissários e participaram da elaboração das cláusulas do termo de

ajustamento de conduta. Auxiliaram, ainda, o próprio monitoramento do acordo, o que facilitou o trabalho da Defensoria Pública no desenvolvimento das metas instituídas pelo TAC.

Em relação ao *conteúdo*, seis foram os eixos trabalhados no TAC: 1) humanização do atendimento; 2) direito à informação adequada; 3) direito ao acompanhante; 4) autonomia da mulher gestante e implementação do plano individual de parto; 5) dever de justificação das práticas interventivas; 6) dever de adequação das práticas e procedimentos às orientações normativas da OMS.

Dentre os diversos mecanismos de implementação do ajuste propostos, dois merecem destaque.

De um lado, as *medidas de educação em direitos*, tais como a difusão de cartilhas informativas sobre o TAC, a prática de orientação jurídica da mulher gestante, a capacitação de agentes de saúde e a fiscalização comunitária do ajuste pactuado. Além disso, a Defensoria Pública visitou as mais de sessenta Unidades Básicas de Saúde do Município, oportunidade em que prestou esclarecimentos sobre o TAC aos diretores locais.

Estes instrumentos conferiram maior legitimação política ao compromisso de ajustamento de conduta, à luz da coparticipação popular e do processo de reeducação da visão pública sobre o parto, substituindo o discurso de hospitalização do processo reprodutivo pelo discurso de humanização da assistência obstétrica.

Doutro giro, a previsão do direito à elaboração de um *Plano Individual de Parto (PIP),* instrumento relacional entre profissionais de saúde e parturientes, permitiu um diálogo profícuo sobre: a) eventuais fatores de risco da gravidez; b) rotinas e procedimentos eletivos de assistência ao parto escolhidos pela gestante; c) indicação do acompanhante; d) utilização de métodos não farmacológicos, medicamentos ou anestesia para alívio da dor.

Com a aplicação do PIP, foram minimizadas as divergências entre profissionais de saúde e gestantes, garantindo-se maior autonomia da mulher gestante, participação nas decisões tomadas e transparência na construção do planejamento, à luz da prevenção de futuros conflitos.

O TAC perdurou por cinco anos (2018 a 2023). Durante esse período, os compromitentes encaminharam relatórios informativos semestrais acerca dos deveres assumidos, indicando as ações concretas realizadas para adequação das práticas, rotinas e procedimentos às legislações de saúde, além de receberem visitações *in situ* pela Defensoria Pública.

Resultados obtidos

Importante destacar que o cumprimento do TAC enfrentou desafios políticos em sua implementação. É possível citar o *backlash* legislativo envolvendo a promulgação da Lei Estadual nº 17.137/2019, proposta pela então Deputada Janaina Paschoal (PSL), que incentivou o parto cesariano em São Paulo; a pandemia causada pelo SARS-CoV-2, que restringiu por certo período a amplitude do direito ao acompanhante; além da implantação do Rede de Atenção Materno Infantil (RAMI) em substituição à Rede Cegonha, política que somente foi retomada em janeiro de 2023.

Não obstante as barreiras políticas enfrentadas, os resultados obtidos foram considerados surpreendentes à luz da proposta de reestruturação da política pública de parto e nascimento.

Durante o ajustamento, a incidência de partos normais superou os partos cesáreos em cerca de 30%, salvo pequenas variações, em sua maioria ocorridas durante o período pandêmico. Esse patamar elevou o índice de São José dos Campos em relação aos parâmetros recomendados pela OMS, aproximando o Município de referências sanitárias internacionais.

Ademais, sucessivas reformas foram dirigidas à maternidade local, readequando-se a área física dos hospitais. Houve a inauguração de um Centro de Parto Humanizado, com cinco salas com leitos PPP's (pré-parto, parto e pós-parto), equipados com instrumentos apropriados, tais como banheiras, barras de alongamento, bolas suíças etc. Tais alterações motivaram um fluxo migratório de gestantes no Município, que deixaram de optar por serviços privados de saúde da gestante, retornando para a rede pública.

Às gestantes foi ainda oportunizado um curso mensal rotineiro na rede básica de saúde, com informações sobre o processo gestacional, parto e amamentação. Foram igualmente disponibilizados cartazes e cartilhas informativas a respeito do TAC e do processo de humanização do nascimento nas maternidades.

O Plano Individual de Parto (PIP) recebeu atenção especial dos compromitentes, sendo totalmente reformulado em seu conteúdo, de modo a garantir a livre manifestação de vontade das gestantes.

A aplicação do Plano Individual de Parto (PIP) reduziu os conflitos entre profissionais de saúde e gestantes, levando a um *índice de satisfação de 94% das usuárias no Centro Obstétrico*, as quais passaram a classificar o atendimento obstétrico como bom/ótimo.

Promoveu-se, ainda, a capacitação dos profissionais de saúde da rede básica, prática seguida de reuniões periódicas para a divulgação dos resultados obtidos com o TAC. As equipes de anestesia e enfermagem também foram ampliadas, com a contratação de novos profissionais.

Por fim, em relação às práticas e procedimentos adotados no serviço de obstetrícia, foram incluídos dieta livre durante o trabalho de parto, livre presença do acompanhante durante o pré-natal, parto e pós-parto, contato pele-a-pele com o nascituro no momento do nascimento e amamentação na primeira hora de vida do recém-nascido.

Em relação à preocupante prática de *episiotomia* (corte no períneo), o número total de partos normais sem o procedimento se elevou de 42,8% para 62,9%, enquanto o número total de partos com episiotomia foram reduzidos de 9,4% para 4,0%, considerando o intervalo entre 2019 e 2023.

Quanto ao consumo de ocitocina utilizada em anestesia obstétrica, esta observou uma redução de 63,86% em relação à 2019, ao passo que práticas não recomendadas pela OMS (ex: tricotomia, Manobra de Kristeller etc.) foram abolidas nos centros obstétricos locais.

Em outubro de 2024, os resultados obtidos com a reestruturação da política pública de assistência à gestante no Município de São José dos Campos foram reconhecidos pelo Conselho Nacional de Justiça como contribuição inovadora para o aprimoramento das práticas de prevenção e enfrentamento à violência doméstica e familiar contra mulheres e meninas, obtendo a segunda colocação na categoria "atores e atrizes do Sistema de Justiça" no Prêmio Juíza Viviane do Amaral – edição 2024.

Conclusão

Como é possível observar, litígios sensíveis como a violência na atenção obstétrica podem ser adequadamente trabalhados na esfera extrajudicial, prescindindo-se da judicialização como remédio para a resolução de todo e qualquer conflito envolvendo políticas públicas de saúde.

A recente experiência do Município de São José dos Campos/SP na reestruturação da política pública de assistência à saúde de mulheres gestantes evidencia a relevância da criação de uma atmosfera preventiva, cooperativa, consensual e resolutiva de enfrentamento da violência institucionalizada, amparando-se em técnicas estruturantes de tratamento dos conflitos.

Encarado como acesso à ordem jurídica justa, o acesso à justiça dirigido às mulheres gestantes também deve contemplar o tratamento adequado e a resolução consensual dos conflitos estruturais relacionadas ao parto e nascimento. Nosso desejo é que a experiência ora descrita incentive a difusão de práticas extrajudiciais relacionadas ao combate à violência obstétrica em outras localidades.

Referências

AZEVEDO, Júlio Camargo de. A tutela extrajudicial da violência na atenção obstétrica, Jota, 30/10/2023. Acesso em 29/10/2024, disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/direito-dos-grupos-vulneraveis/a-tutela-extrajudicial-da-violencia-na-atencao-obstetrica

_____ . Precisamos falar sobre violência obstétrica. Revista Consultor Jurídico, 16/05/2015. Acesso em https://www.conjur.com.br/2015-mai-16/julio-azevedo-precisamos-falar-violencia-obstetrica?utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook

Ibid.

CUNHA, Juliana Frei; AZEVEDO, Júlio Camargo de. O renascimento do parto: a reestruturação da política de assistência à saúde da gestante em São José dos Campos – SP. Anais do X Congresso da ABraSD: resumos expandidos. 55 anos de ensino da Sociologia Jurídica no Brasil, Recife, 2019, p. 49-60.

Cadernos
da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Grupos reflexivos para homens autores de violência doméstica e familiar e a Defensoria Pública

Reflective groups for men who commit domestic and family violence and the Public Defender's Office

Luciana Maschietto Talli Sandoval
Defensora Pública na Defensoria Pública do Estado de São Paulo
lsandoval@defensoria.sp.def.br

Mathias Vaiano Glens
Psicólogo na Defensoria Pública do Estado de São Paulo
mglens@defensoria.sp.def.br

"Ninguém é mais arrogante em relação às mulheres, mais agressivo ou desdenhoso do que o homem que duvida da sua virilidade".

Simone de Beauvoir
(O Segundo Sexo, p. 26)

Introdução

Cada vez mais os grupos reflexivos para homens autores de violência doméstica (GRHAV) têm sido criados e incorporados às redes de enfretamento à violência contra as mulheres a partir da constatação de que não basta protegermos as vítimas se não atuarmos também para mudarmos o comportamento dos agressores.

Partindo da concepção de que devemos desnaturalizar a amarração entre masculinidade e violência, entendendo esses processos como socialmente construídos, os GRHAV têm como principal objetivo a prevenção de novas violências (BEIRAS et al, 2021).

Ainda de acordo com os autores citados acima, muitos projetos relatam redução da reincidência, diminuição das atitudes violentas, maior conscientização da violência cometida, entre outros resultados muito promissores.

A estratégia dos GRHAV encontrou respaldo legal, inicialmente, no art. 45 da Lei 13.340 de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha, que prevê que "o juiz poderá determinar o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação".

Além disso, posteriormente, a Lei nº 13.984/2020 alterou o artigo 22 da Lei nº 11.340/2006 e introduziu duas medidas protetivas, consistentes no comparecimento do agressor

a programas de recuperação e reeducação (inciso VI) e no acompanhamento psicossocial do agressor, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio (inciso VII).

E a normativa infralegal também vem respaldando as iniciativas dos GRHAV. Em 2011, a Secretaria de Políticas para Mulheres, órgão federal vinculado à Presidência da República, publicou as "Diretrizes para Implementação dos Serviços de Responsabilização e Educação dos Agressores", conceituando tal serviço como responsável "pelo acompanhamento das penas e decisões proferidas pelo juízo competente", de "caráter obrigatório e pedagógico e não de caráter assistencial ou de 'tratamento' (seja psicológico, social ou jurídico) do agressor".

As Diretrizes de 2011 ainda preconizaram que tais serviços realizem atividades educativas a partir de uma perspectiva feminista de gênero, contribuindo para a conscientização dos agressores a respeito da violência que cometeram e que estejam vinculados aos Tribunais de Justiça estaduais ou a órgãos do executivo estadual ou municipal.

A partir daí, os serviços de responsabilização e educação do agressor buscam descontruir os estereótipos de gênero, colaborando para o engendramento de novas masculinidades não mais pautadas na submissão da mulher.

Em 2022, por meio da Recomendação n. 124, o Conselho Nacional de Justiça recomendou que os Tribunais mantenham programas voltados à reflexão e responsabilização de agressores de violência doméstica e familiar e estabeleceu diretrizes para tais serviços como, por exemplo, a opção pela metodologia de trabalho no formato de grupos reflexivos com dinâmicas participativas (sempre que possível), a articulação com a rede de serviços públicos, a promoção da reflexão sobre questões de gênero, direitos humanos e fundamentais da mulher e a construção social da masculinidade, a atuação multidisciplinar e o fomento à cultura de paz, aos métodos de promoção do diálogo e de controle emocional.

Por fim, o TJ-SP publicou em 2023 o Provimento CSM Nº 2.704, que disciplina a implantação e a manutenção do projeto "GRUPOS REFLEXIVOS DE AUTORES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER", e que traz uma série de parâmetros metodológicos importantes para a expansão dessa modalidade de atendimento.

Contudo, apesar desses avanços fundamentais, BEIRAS et all. (2021) nos alertam que um dos principais desafios atuais para os projetos de atendimento ao homem autor de violência doméstica é a sua transformação em política pública, fornecendo a estabilidade e continuidade necessárias para o avanço do trabalho.

E pensando na centralidade do Sistema de Justiça nesse âmbito, uma vez que a maior parte dos homens autores de violência doméstica são encaminhados de forma compulsória aos grupos reflexivos, consideramos que a Defensoria Pública, enquanto instituição fundamental para a produção de Justiça, não pode ficar alheia a esse debate. Em outras palavras, juntamente com as demais instituições do Sistema de Justiça, pensamos que a Defensoria Pública tem um grande papel a desempenhar na transformação da iniciativa dos grupos para homens autores em política pública.

A Defensoria Pública como protagonista na Implantação de Grupos Reflexivos pelo Brasil

A Defensoria Pública possui importância fundamental na implantação de políticas públicas de prevenção e solução de conflitos de interesses, tendo em vista que dentre suas funções institucionais previstas no artigo 4º, da Lei Complementar 80/94, encontram-se as seguintes: - promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios; - promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; - prestar atendimento multidisciplinar, por meio de órgãos ou de servidores de suas Carreiras de apoio para o exercício de suas atribuições; - exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos das crianças e dos adolescentes, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam a proteção especial do Estado.

Ademais, quando se fala em atuação extrajudicial, através de grupos reflexivos, não se pode olvidar da relevância da atuação interdisciplinar, conforme acima mencionado, sendo que a Defensoria Pública do Estado de São Paulo conta com o CAM (Centro de Atendimento Multidisciplinar), composto majoritariamente por profissionais de Psicologia e de Serviço Social que atua com a colaboração de órgãos auxiliares, entre esses o Grupo de Apoio Interdisciplinar (GAI). Saliente-se que, consta no relatório anual do GAI, de 2020, que dentre os seus eixos de atuação encontram-se: o atendimento social e/ou psicológico, com a possibilidade de intervenção em conflitos e a participação em atividades de educação em direitos e formação (PASCHOALINI; SORPILLI, 2023, p.4/5).

De fato, os grupos reflexivos para homens autores de violência doméstica poderiam ser considerados como uma modalidade de educação em direitos, atribuição legal da Defensoria Pública, já que se trata de refletir criticamente sobre a socialização machista a partir de uma perspectiva de direitos humanos.

Foi ressaltada, ainda, no relatório mencionado, a complexidade dos atendimentos realizados pelas equipes e a realidade das/os usuárias/os da Defensoria Pública, reforçando a necessidade de múltiplas opções de atendimento, além do jurídico que, embora essencial, como a elaboração do pedido de medida protetiva à mulher, em caso de violência doméstica e familiar, não é suficiente, como demonstrado pelos índices de aumento de feminicídios e casos de violência contra a mulher do 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública - 2024 (páginas 126 a 171) que demonstra que a cada 6 horas uma mulher é vítima de feminicídio, sendo 63% delas negras; cada 3 em 10 brasileiras já foram vítimas de violência doméstica; a cada 6 minutos uma menina ou mulher sofre violência sexual e a cada 24 horas 113 casos de importunação sexual são denunciados.

Portanto, a Defensoria Pública possui a função institucional de promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos conflitos, contando com instrumentos para tanto, através de atuações extrajudiciais e interdisciplinares, tais como, os grupos reflexivos para homens autores de violência doméstica e familiar apresentados neste artigo.

Por fim, pode-se concluir pela importância do protagonismo da Defensoria Pública, na implantação de políticas institucionais, com as seguintes palavras da conselheira consultiva da

Ouvidoria Geral da Defensoria Pública de São Paulo e professora de Direito da FGV-SP, Luciana Gross Cunha no "Projeto Defensoria Extrajudicial"[1] ocorrido entre o final de 2021 e início de 2022:

> Olhar para cada um dos conflitos como conflitos reais e refletir sobre os custos pessoais para a judicialização. Pensando não necessariamente em questões jurídicas e judiciárias, mas como esses atores e atrizes chegam pedindo ajuda diante de uma questão que traz uma desordem e como a DPE não atua de forma a ajudá-los. Não é uma questão caritativa, mas de direcionar a efetivamente buscar a solução desses conflitos em espaços e por meio de instrumentos que o poder judiciário não dispõe (…) A DPE é o espaço para ousar, e a DPESP tem sido responsável por avanços fundamentais no acesso à justiça desse país, sendo usada como modelo. Essa é uma oportunidade para desafiar um pouco os parâmetros.

Casos concretos de Grupos Reflexivos nas Defensorias Públicas do Brasil

A fim de demonstrar a viabilidade da formação, bem como, o êxito dos grupos reflexivos para homens autores de violência doméstica e familiar, apresentam-se 4 (quatro) projetos existentes em Defensorias Públicas em diversos Estados, quais sejam: Paraíba, Distrito Federal, Maranhão e Paraná.

A **Defensoria Pública da Paraíba** (DPE-PB) criou o projeto "Grupos Reflexivos de Homens Autores de Violência Doméstica e Familiar", com o objetivo de evitar a promoção de mais ciclos de violência, promovendo reflexões pautadas na igualdade de gênero, respeito aos Direitos Humanos e prevenção e combate à violência doméstica e familiar e conta com equipe formada por defensor(a), assessor(a) jurídico(a), psicólogo(a) e assistente social. A ação conta com o apoio do Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB) e da Secretaria de Estado da Administração Penitenciária (Seap).

Já foram concluídos dois grupos: um em dezembro de 2023, com 10 participantes, formado por autores de violência como parte do cumprimento de penas alternativas, encaminhados pelo Tribunal de Justiça da Paraíba e outro em janeiro de 2024, com 20 participantes acusados de violência doméstica e familiar, recolhidos no Presídio Flósculo da Nóbrega (Róger), em João Pessoa, sendo que no período de doze semanas, foram realizadas 15 sessões no presídio.

Na solenidade de conclusão da primeira turma no Presídio Flósculo da Nóbrega, acima mencionado, a Defensora Pública Fátima Diniz, coordenadora do Núcleo Especial de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher (NUDEM), ressaltou a importância do trabalho desenvolvido pela DPE para que novos casos de violência doméstica não ocorram, com as seguintes palavras:

> O êxito do projeto é notável, evidenciado pelo feedback dos reeducandos que, ao compartilharem suas experiências, deixaram claro como se sentiram sensibilizados a reavaliar suas atitudes. A metodologia empregada pela equipe multidisciplinar atesta a qualidade do projeto, e a Defensoria Pública da

> Paraíba já começa a colher os frutos desse esforço. É gratificante testemunhar o comprometimento da instituição na execução dos grupos reflexivos, enquanto já presenciamos os resultados positivos se manifestando.

Na **Defensoria Pública do Estado do Maranhão** (DPE/MA) foi criado o Projeto "Eu e Ela: repensando o gênero" como resultado da iniciativa do Núcleo de Execução Penal da Defensoria Pública do Estado do Maranhão para o combate à violência de gênero, com a implementação de práticas educativas que potencializem o processo de ressocialização dos internos privados de liberdade que respondem ou são condenados por crimes contra a dignidade sexual, violência doméstica e familiar contra a mulher.

Tendo como referência os dados que apontam para o crescimento no número de feminicídios, além do aumento constante de registros de outras modalidades de violência contra mulher, somados a indisponibilidade dessa modalidade de intervenção para agressores em privação de liberdade, buscou-se promover grupos reflexivos abordando os temas gênero, masculinidade, feminilidade, direitos e violência, objetivando a reflexão e possível desconstrução de padrões disfuncionais de relacionamento. Simultaneamente são realizados atendimentos individuais psicológico, social e jurídico aos participantes.

Por se tratar de uma prática educativa, a participação nos grupos conta como remição de pena. É válido destacar que esta prática também contemplou as mulheres custodiadas no presídio feminino que estão em relacionamento homoafetivo e reproduzem padrões de violência de gênero nessa relação.

A coordenadora geral de Articulação de Políticas Públicas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Érica Meireles, participou do lançamento do e-book do projeto, afirmando que:

> O Ministério da Justiça e Segurança Pública parabeniza a DPE/MA pela iniciativa, por meio do lançamento do e-book, que visa à reeducação dos homens autores de agressões. Mais do que isso, contribui para uma perspectiva de ruptura de ciclos de violência. Esse trabalho tem o potencial de ser expandido para outros estados, como forma de pensar a Lei Maria da Penha para além da punibilidade, essa é uma necessidade em termos de gestão pública.

Na **Defensoria Pública do Paraná (DPE-PR)** há grupos reflexivos para autores de violência doméstica em 3 (três) comarcas: Cornélio Procópio, São José dos Pinhais e Guaratuba, com o objetivo de refletir sobre temas como machismo, masculinidades, gênero, violência doméstica e relações interpessoais, temas urgentes em uma sociedade tão violenta para as mulheres. Os grupos reflexivos são uma medida para romper com esse ciclo de violência pela conscientização dos agressores sobre novas formas de se relacionar.

A assistente social Thaís Barbosa de Melo, que integra o Projeto em São José dos Pinhais, afirma que:

> Esses temas compõem a construção de novos caminhos de intervenção, superando a vítima como único alvo possível de mudança, e leva estes homens a uma reflexão sobre os vínculos familiares e afetivos e a violência presente em suas relações, para além das práticas punitivas, sem perder o foco da responsabilização.

E, ainda, que:

> Os participantes inicialmente mostram-se resistentes à participação, negando os fatos. Contudo, toda a fundamentação teórica é pensada para que gradativamente essa postura seja permeada de possibilidades de reflexão. Ao final, é possível notar mudanças, já que muitos homens se mostram mais permeáveis às ideias, manifestando-se com mais autoconsciência e compreendendo melhor os aspectos legais, culturais e sociais da responsabilização.

De acordo com os idealizadores do "Projeto Reeducar - Grupo de Reflexão para Autores de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher", realizado em Cornélio Procópio, que já atendeu cerca de 80 homens: "esclarecer e auxiliar na mudança de concepções do autor de violência doméstica protege diversas futuras e potenciais vítimas, e não só aquela vítima imediata, mas também as famílias, tanto da vítima, como do agressor, bem como a sociedade de modo geral".

Na **Defensoria do Distrito Federal (DPDF)** há o Projeto RenovAÇÃO, cujo público são: a) homens, autores de violência doméstica envolvidos em processos criminais, que aceitam o sursis processual, e por meio dessa medida, obrigam-se a frequentar o grupo reflexivo, sob pena de revogação do benefício e retomada do processo criminal; b) com o advento da lei 13.984/20, homens que receberam a medida protetiva de frequentar os grupos; c) homens voluntários ou encaminhados pela rede e profissionais que trabalham com a temática.

Trata-se de grupo reflexivo e psicoeducativo, que permite criar um espaço de inclusão de sentimentos, entender a subjetividade e as relações em um sistema grupal de convivência por meio do diálogo, do falar e do escutar, contribuindo para aumentar a segurança e a liberdade das mulheres, uma vez que promove a reflexão e a transformação das masculinidades para o bem de todos os envolvidos, aliviando as tensões e sofrimentos, reduzindo, por conseguinte, práticas menos repressivas pautadas em formas descentralizadas para a resolução de conflitos, alcançando, por fim, relações mais compassivas e novas formas de se relacionar entre pares. Os homens, envolvidos na violência de gênero, aprendem a reconhecer, a perceber e a ressignificar a construção social das masculinidades; promovendo responsabilização e evitando a criminalidade familiar, sobrevindo a diminuição da violência doméstica.

A Metodologia do Projeto RenovAÇÃO-Homens ocorre da seguinte forma: nove encontros virtuais, perfazendo um total de 18 horas/aulas, sendo os encontros interdisciplinares, com abordagens teóricas e inclusivas a partir da perspectiva de gênero, que contempla as seguintes temáticas: 1) Ética e Moral aplicados nas desigualdades de gênero; 2) Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/06) e Definição da violência doméstica e familiar, medidas protetivas; 3) Inteligência Emocional/Psicologia Positiva; 4) Saúde Mental com perspectiva de gênero; 5) Comunicação

Não Violenta; 6) A história do feminismo; Feminismo x Machismo; Teorias Feministas x Teorias Masculinas. Classificação e direito de identidade de gênero. Ciclo da violência, indicadores de risco, como identificar comportamentos abusivos e/ou agressivos; 7) O lugar do masculino – o que significa ser homem; construção social das masculinidades, escuta-espaço para o despertar de uma nova vida. Violência psicológica e seus efeitos na saúde mental e na família.

Conclusão

Pensamos que a experiência dos GHAV tem a potencialidade de abrir um grande campo de inovação para a Defensoria Pública, fazendo a Instituição avançar ainda mais no fomento de soluções não punitivistas frente às violações de direitos e efetivando suas funções institucionais previstas no artigo 4º, da Lei Complementar 80/94, através da implantação de políticas públicas de prevenção e solução de conflitos de interesses. Ademais, destacamos que, além dos homens autores de violência doméstica, autores de outros tipos de violência também poderiam ser atendidos por metodologias semelhantes, por exemplo: autores de racismo, violência contra pessoas LGBTQIA+, crimes de intolerância e todas as violências que decorrem do preconceito.

Referências

ARAÚJO, Alessandra de Lima et al. **Grupos reflexivos para autores de violência contra a mulher em Unidades Prisionais: Experiência do Projeto Eu & Ela: Repensando o gênero da Defensoria Pública do Estado do Maranhão.** Disponível em: https://biblioteca.ma.def.br/items/d23830fb-2b6f-4366-85e1-696774df2d6a. Acesso em 27 out 2024.

BEIRAS, A.; MARTIRS, D.W.F.; SOMMARIVA, S.S.; HUGILL, M. **Grupos Reflexivos e Responsabilizantes para Homens Autores de Violência Contra Mulheres no Brasil: Mapeamento, Análise e Recomendações**. CEJUR: Florianópolis, 2021. Disponível em: https://ovm.alesc.sc.gov.br/wp-content/uploads/2021/11/grupo-reflexivo.pdf

BRASIL, Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Diretrizes gerais dos serviços de responsabilização e educação do agressor.** Brasília, 2011. Disponível em: https://www.tjms.jus.br/storage/estaticos/violencia-domestica/publicacoes/10.DiretrizesparaImplementacaodosServicosdeResponsabilizacaoeEducacaodosAgressores.pdf

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Recomendação N. 124, de 7 de Janeiro de 2022.** Recomenda aos tribunais que instituam e mantenham programas voltados à reflexão

e responsabilização de agressores de violência doméstica e familiar. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original153511202201116 1dda3afb39db.pdf

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO MARANHÃO. **Projeto "Eu e Ela: Repensando o gênero" lança e-book "Grupos reflexivos para autores de violência contra a mulher em unidades prisionais**. Disponível em: https://defensoria.ma.def.br/dpema/portal/noticias/8354/projeto-eu-e-ela-repensando-o-genero-lanca-e-book-grupos-reflexivos-para-autores-de-violencia-contra-a-mulher-em-unidades-prisionais. Acesso em 27 out 2024.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ. **Conheça um pouco mais da atuação da DPE-PR em grupos reflexivos para autores de violência doméstica.** Disponível em: https://www.defensoriapublica.pr.def.br/Noticia/Conheca-um-pouco-mais-da-atuacao-da-DPE-PR-em-grupos-reflexivos-para-autores-de-violencia#:~:text=Em%20atividade%20desde%202019%2C%20o,assistente%20social%20Hellen%20Maysa%20Piva. Acesso em 27 out 2024.

ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. **Princípios institucionais da Defensoria Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530982010/. Acesso em: 27 out. 2023.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253. Acesso em: 27 out 2024.

GONZÁLES, PEDRO. **O Conceito Atualizado de Acesso à Justiça e as Funções da Defensoria Pública**. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/42531/O_Conceito_atualizado_de_acesso___Justi_a_(RJ).pdf. Acesso em: 18 out. 2023.

LIMA, Daiane. **Defensoria conclui primeira turma do projeto Grupos Reflexivos no Presídio do Róger.** Disponível em: https:// defensoria.pb.def.br/defensoria-conclui-primeira-turma-do-projeto-grupos-reflexivos-no-presidio-do-roger/. Acesso em 27 out 2024.

LIMA, Daiane e CLARO, Larissa, **Defensoria lança projeto Grupos Reflexivos para Homens Autores de Violência.** Disponível em: https:// defensoria.pb.def.br/defensoria-lanca-projeto-grupos-reflexivos-para-homens-autores-de-violencia-nesta-2a/. Acesso em 27 out 2024.

MINISTÉRIO DAS MULHERES. GOVERNO FEDERAL. **Feminicídio zero. Nenhuma violência contra a mulher deve ser tolerada.** Disponível em: https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-onteudos/campanhas/2024/feminicidio-zero. Acesso em: 27 out 2024.

NUNES, ROBERTA DE ÁVILA SILVA PORTO; **Grupos reflexivos virtuais para homens autores de violência doméstica na pandemia: o projeto RenovAção da Defensoria Pública do Distrito Federal.** Disponível em: https://revista.defensoria.df.gov.br/revista/index.php/revista/article/view/114/80 Acesso em: 27 out 2024.

PASCHOALINI, BRUNA; SORPILLI, DANIELA BARBOM. **Atuação dos Centros de Atendimento Multidisciplinar (CAM)**. Disponível em: https://www2.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=6169. Acesso em: 13 nov. 2023.

REIS, Gustavo; JUNQUEIRA, Gustavo; ZVEIBIL, Daniel. **Comentários à lei da Defensoria Pública**. São Paulo: Saraiva, 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, **Provimento CSM Nº 2.704/2023.** Disciplina a implantação e a manutenção do projeto "GRUPOS REFLEXIVOS DE AUTORES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER", como instrumento de prevenção e redução da violência, com intuito de assegurar a aplicabilidade das medidas protetivas previstas no artigo 22, incisos VI e VII, da Lei Maria da Penha, como instrumento de enfrentamento da violência doméstica e familiar. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/gcn-frontend-vue/legislacao/find/211592?d=1724294054846

Nota de rodapé

[1] Projeto “Defensoria Extrajudicial” constante no processo SEI 2021/0002033 da Defensoria Pública (processo CSDP 625/2015), Pasta I, Parecer da Ouvidoria-Geral na 742ª

Sessão Ordinária, documento 0198459. "Relatório do Projeto Defensoria Extrajudicial: Sistematização das Rodas de Conversa", fls. 7.

Cadernos
da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Defensoria Pública como órgão mediador nos conflitos fundiários

Public Defense Office as a mediating body in land conflicts

Raphael Maia Rangel[i]
Defensor Público do Espírito Santo
raphaelmrangel@yahoo.com.br

1 – A origem das ocupações fundiárias

A história de uma ocupação é resultado de um duplo abandono, o abandono de um imóvel e do abandono de pessoas. A reflexão que a sociedade brasileira tem que fazer é o que leva uma pessoa a ocupar um imóvel que pertence a outrem sem autorização dele.

É fácil criminalizar o ato de ocupar, expor que são atos típicos de pessoas de má índole, mas, como regra, o que faz determinadas pessoas ocuparem um imóvel de outrem sem autorização não é à mera vontade de ingressar em imóvel alheio, mas sim, a necessidade de habitação ou sustento, conforme a natureza do imóvel, associada à falta de acesso a imóvel próprio ou a de pagamento pela moradia aliada a um imóvel com sinais claros de abandono.

Existem milhões de pessoas que no final do mês têm que fazer a dura escolha entre colocar comida na mesa da família ou pagar o aluguel e, por isso, são obrigadas, por necessidade, a ocuparem imóveis em claro estado de abandono, sem que se cumpraa função social prevista em nossa Constituição e que não são arrecadados pelo poder público como permite a lei civil.

E isso ocorre, principalmente, em decorrência do descaso do governo, que não arrecadam os referidos imóveis e por ausência de políticas públicas que busquemefetivar o direito à moradia para as classes menos favorecidas da nossa sociedade (MASSA-ARZABE, 2006, p.55).

Dados do IBGE (G1, Rio de Janeiro) relatam que em 2018, no Brasil, tínhamos 6.94 milhões de famílias que não tinham casa para morar e, em contrapartida, 6.05 milhões de imóveis estavam em situação de abandono evidenciando um contrassenso.

Esse descompasso tem motivado uma onda de ocupações e invasões em uma escala jamais vista no país, uma vez que o deficit habitacional é formado por 93% de famílias que ganham até 3 salários mínimos, logo, pessoas que ocupam imóveis abandonados por falta de alternativa melhor para atendimento de suas necessidades

básicas.

E mesmo com essa drástica situação não existe no Brasil uma política pública adequada para diminuição do deficit habitacional visando efetivar o direito à moradia das pessoas mais carentes, pois prevalece atualmente o entendimento de que o mercado imobiliário deve se autorregular sem grandes interferências do poder público (SMITH, 2013, p. 17).

Diante desse contexto político-social este ensaio buscará dar uma contribuição para ajudar a solucionar os conflitos fundiários urbanos.

2 Por onde começar?

Nesse conhecido cenário a primeira pergunta que vem à mente é: O que fazer para resolver esse problema? Por onde começar?

Infelizmente não existem respostas fáceis para esse quadro generalizado e estabilizado decorrente da gritante desigualdade social vivenciada na América Latina e, especialmente, no Brasil.

Para encontrar respostas satisfatórias é preciso ter ciência do atual quadro, ou seja, do tamanho do deficit de moradias existente em nosso país, da desigualdade social, do caos urbanístico e da ausência de órgãos encarregados de atuar nessas áreas.

Diversas pesquisas que debatem este tema identificam, como ponto de partida para melhorar as condições de habitação popular em nosso país e os conflitos originados dela, a vontade política em combater esses problemas e, com isso, destinar parte relevante dos recursos orçamentários para enfrentar diretamente estes obstáculos (CARVALHO, 2019, p.29).

Com relação a este ponto é notória a resistência dos três níveis de governo em destinar parte dos recursos orçamentários para efetivar políticas públicas de moradia e habitação de interesse social, isto é, que favoreçam à população menos abastada da nossa sociedade, logo, qualquer proposição que venha a ser lançada por esta pesquisa terá consistente oposição de diversos segmentos da nossa sociedade, em especial, dos detentores do capital.

Logo, estamos diante de dois grandes problemas atuais que aparentam ser autônomos, mas possuem uma consistente correlação, que é a ausência de políticas públicas de habitação efetivas para a camada mais vulnerável e os conflitos fundiários urbanos. O primeiro alimenta o segundo em um ciclo vicioso. Logo, para ser eficaz o que este ensaio irá propor, a atuação deve abranger ambos os problemas.

Assim, a proposição deste ensaio busca viabilizar a solução dos dois problemas identificados através (1) da criação de instrumentos de resolução dos conflitos fundiários de forma extrajudicial e (2) pela influência aos poderes constituídos para destinar recursos que busquem a elaboração e condução de políticas públicas de habitação visando

favorecer as classes vulneráveis de nossa sociedade.

3 Quem conduzirá o procedimento em busca de soluções?

Para conduzir essa atuação é necessário escolher um órgão público para atuar como instrumento de resolução dos conflitos fundiários e como influenciador na elaboração e condução de políticas públicas voltadas para combater o problema da moradia popular.

No ordenamento jurídico nacional podemos vislumbrar dois órgãos públicos que poderiam realizar esta função: o Ministério Público e a Defensoria Pública. Ambos são independentes, autônomos e com obrigações constitucionais, logo, órgãos que possuem recursos humanos e materiais para dar conta dessa difícil e complexa função e principalmente desvinculados do Poder Executivo, importante característica para que não exista alguma forma de submissão do órgão público escolhido com relação às ordens e desmandos oriundos do Poder Executivo na alocação de recursos orçamentários.

Entretanto, como os conflitos fundiários caracterizam-se, como regra, pela disputa de posse ou propriedade de um imóvel rural ou urbano envolvendo pessoas de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis, assim como as políticas públicas de habitação visadas atingem diretamente os grupos vulneráveis, sustentamos que a Defensoria Pública é a instituição pública que possui condições para resolver os conflitos fundiários, assim como influenciar na elaboração e condução de políticas públicas de habitação, haja vista que normalmente cuidam do atendimento de pessoas desprovidas de recursos, sendo os grupos vulneráveis classe constitucionalmente protegidas por referida instituição.

Além disso, para se empenhar contra o status quo vigente, é necessário um discurso contramajoritário, mas isso somente é possível com sucesso, caso a Defensoria Pública tenha estrutura para confrontar os demais atores do sistema de justiça e dialogar com os poderes constituídos da nossa sociedade.

4 – O que fazer já que a equação não fecha

Tendo em mente a origem das ocupações fundiárias e quais os primeiros passos para lidar com esse problema, assim como quem buscará soluções possíveis, nos deparamos com um cenário consolidado que evidencia que a equação fundiária em nosso país não tem como fechar.

Como bem colocado (ROLNIK, 2015, p. 106), a população precisa viver e para viver precisa morar; contudo, na atual era de finanças todos os ativos sofreram monetarização, ou seja, foram transformados em ativos incluídos no Sistema Financeiro Mundial. A monetarização do mercado imobiliário à primeira vista parece algo positivo, porém essa primeira impressão é equivocada, pois a maior parte da nossa sociedade é

excluída dos ganhos financeiros relevantes e assim não pode desfrutar dessa financeirização do mercado imobiliário e, consequentemente, participar do sistema, portanto a monetarização do mercado imobiliário produz exclusão, aumenta a desigualdade social e demonstra que a equação entre capital e moradia não fecha, pois apenas favorece pequena parte da sociedade.

Se todos os indivíduos precisam viver e morar. Se todos os terrenos sofreram monetarização, isto é, transformados em ativos financeiros. Se parcela relevante da sociedade não tem acesso ao capital financeiro. A correlação desses três fatos acarreta uma conclusão notória, a de que grande parcela da sociedade não terá recursos financeiros para morar e por isso ficará a sombra da sociedade.

Esta equação social poderá ser atenuada com intensas políticas públicas que efetivem o direito à moradia dessa parcela da sociedade brasileira que se encontra excluída.

Diante desse cenário uma coisa parece clara para este ensaio, de que não existe mágica no setor urbanístico em nossa sociedade, ou seja, ou se potencializam as políticas públicas, especialmente as direcionadas para a efetivação do direito à moradia e, concomitantemente, o Estado realiza práticas para diminuir o abismo social entre as classes, através da redução da desigualdade social, ou veremos mais do mesmo, isto é, mais ocupações irregulares e mais moradores de rua.

A parcela mais abastada da sociedade pode não querer enxergar essa crua realidade social e assim torna invisíveis esses cidadãos, a fim de não se sentir culpada por esse descaso (se é que esta parcela da sociedade sente culpa por isso), mas o fato é que torná-los invisíveis não resolve este problema, e o pior, pode apenas estancar a sangria até um momento em que este problema social venha a explodir; nesse momento não será mais possível torná-los invisíveis, pois o problema será de tamanha dimensão que terá que ser resolvido. Contudo, neste momento, as consequências serão muito mais drásticas e penosas para toda a sociedade (HARVEY, 2012, p. 197).

Após ser efetivada uma ocupação irregular ou clandestina o Estado tem o dever de fazer um levantamento social, a fim de identificar todas as famílias que se encontram na referida ocupação. Após, deve procurar minorar as consequências da ocupação irregular com a efetivação de políticas de governo.

Ou seja, através do levantamento controlado e técnico o poder público terá condições de verificar a conjuntura social e a origem das pessoas, permitindo, assim, caminhar com acerto as medidas coletivas para a consagração dos direitos fundamentais em choque, sem a implementação de qualquer retrocesso social (DERLI, 2007, p. 198) nem a concessão de vantagens indevidas para aqueles que não merecem a tutela estatal; talvez, assim, a equação comece a se fechar (ALMEIDA, 2018, p. 166).

5 - A necessidade de criar um amplo debate democrático sobre os conflitosfundiários liderado pela Defensoria Pública

Ciente de que a equação não fecha e que os mecanismos existentes são falhos para evitar, resolver e mediar os conflitos fundiários urbanos como a sociedade espera e o assunto demanda, pois, a grande maioria dos conflitos são encerrados mediante decisões judiciais que determinam o retorno imediato do proprietário ao seu imóvel independentemente do mesmo estar cumprindo com os deveres constitucionais da propriedade e desconsiderando o fato de que os ocupantes precisam estar naquele imóvel para garantia uma moradia minimamente digna.

Por esta razão que sustentamos neste ensaio que a Defensoria Pública atue em todas as fases do conflito fundiário, desde a ocupação até a negociação com os atores do conflito e com o poder executivo para obter recursos orçamentários, a fim de conseguir uma saída que seja razoavelmente satisfatória para todas os atingidos pelo conflitoii.

Juntamente com isso é imperioso registrar que a litigância cível vem passando por grandes transformações na última década, deixando de ser algo exclusivo da justiça estatal para ser fruto de uma série de formas de acesso que se abrem ao litigante para a solução do seu conflito.

Esse leque de possibilidades que o litigante possui para resolver o seu conflito é chamado de justiça multiportasiii. “A justiça não estatal não é apenas alternativa, mas, em determinados casos, é a justiça mais adequada”(DIDIER, 2018, p. 334). Defendemos que a resolução dos conflitos fundiários se encaixa exatamente nessa lógica, ou seja, de que sua resolução deve passar pela justiça não estatal especialmente em decorrência da não efetividade daquela.

O artigo 3º do Código de Processo Civil determinou que “não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito”, ou seja, consagrou a clássica garantia legal do acesso à justiça ao jurisdicionado.

Desta forma, o Código de Processo Civil positivou dentro da parte denominada “Das Normas Fundamentais do Processo Civil” o sistema multiportas que tem como objetivo apresentar diversas opções (portas) para que as partes possam escolher qual é a opção mais efetiva ou qual melhor se encaixa no caso concreto para resolver o conflito.

Nesse cenário o legislador determinou que os Defensores Públicos, assim como os demais operadores de direito, devem estimular a utilização dos métodos de solução consensual de conflitos para buscar resolver os confrontos em que eles atuem sem a necessidade da litigiosidade quando entenderem que este é o meio mais adequado para a resolução do conflito.

Assim, as partes analisarão, por exemplo, a efetividade das possíveis soluções, o esgotamento emocional das partes, as possíveis despesas processuais, a rapidez com que os operadores do direito desejam resolver o conflito, se é necessário ou não que o conflito seja resolvido com confidencialidade, se as partes estão dispostas ou não a recorrer de

uma eventual decisão, dentre outros fatores relevantes, para escolher qual a opção ou "porta" mais adequada para que se busque a solução consensual do conflito.

A Defensoria Pública verificará se é viável a autotutela no caso concreto, ou se é necessário que exista uma autocomposição e se esta pode ser unilateral ou se precisa ser bilateral e, sendo bilateral, se o melhor caminho para solucionar os conflitos será por meio da negociação, da mediação ou da conciliação.

Somente após fazer esta análise prévia do caso concreto e compreender que a melhor porta para solucionar o conflito é, por exemplo, a autocomposição bilateral por meio da conciliação ou da mediação é que os Defensores Públicos direcionarão o conflito para a Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública que defendemos que seja criada.

6 – Da criação da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública

É chegada a hora da Defensoria Pública reconhecer o seu papel de protagonista nos conflitos fundiários, tendo consciência de que esse protagonismo só irá ocorrer de forma efetiva caso seja resultado de uma atuação extrajudicial da instituição onde o procedimento seja conduzido e desenvolvimento pela própria Defensoria Pública.

Este protagonismo só será alcançado através da disseminação interna da cultura de pacificação social dos conflitos fundiários, pois acreditamos que não há como existir outra forma de protagonismo nesses conflitos que não seja via propagação da cultura da pacificação dos conflitos.

Essa disseminação será feita através de um intenso treinamento dos Defensores Públicos, servidores, conciliadores e mediadores institucionais sobre todas as particularidades dos conflitos fundiários, ou seja, das melhores formas de atuação, do conhecimento das práticas bem-sucedidas, do aprendizado com os fracassos de outrora, a fim de criar lastro para o sucesso na pacificação social dos conflitos fundiários.

Nesse sentido, entendemos que os princípios norteadores da política institucional de tratamento dos conflitos fundiários que devem integrar a câmara são três: Da Preservação do direito à vida e da dignidade humana; da observância dos direitos sociais à moradia e ao trabalho; e da observância da função social da cidade da propriedade.

A inclusão do princípio do direito à vida e à dignidade humana como principal princípio norteador da política institucional de tratamento dos conflitos fundiários é necessária, pois para nossa Constituição Federal nada é mais importante que a proteção à vida e à dignidade da pessoa humana e, nos conflitos fundiários, tanto a vida quanto a dignidade humana estão sob ameaça, por isso cabe a Defensoria Pública agir para a proteção desses princípios e dos valores correlacionados a eles.

Como segundo princípio da política institucional de tratamento dos conflitos

fundiários positivamos o princípio da observância dos direitos sociais à moradia e ao trabalho, pois a efetividade do direito social à moradia e ao trabalho é o ponto de partida para uma sociedade mais justa, pois todos, para viver, precisam morar em algum lugar e, para sobreviver com dignidade, precisam trabalhar para constituir renda e arcar com seus custos de sobrevivência.

O princípio da observância da função social da cidade e da propriedade é fundamental, pois os deveres impostos pelo Poder Constituinte ao proprietário devem ser cumpridos para que possamos ter uma melhor distribuição melhor dos imóveis em nossa sociedade e, consequentemente, construir uma cidade mais justa, mais acessível e mais tolerante com os grupos vulneráveis.

Por fim, os princípios da publicidade e da segurança jurídica visam dar maior efetividade aos procedimentos extrajudiciais.

Assim, a união dos quatro princípios que compõem a política institucional de tratamento dos conflitos fundiários formam o tripé (viver + morar + decência), pois para termos a dignidade que todos os seres humanos fazem jus precisamos viver em uma moradia decente.

Lastreadas nesses quatro princípios defendemos que instituição da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários Urbanos conduzida pela Defensoria Pública buscará compor as partes relacionadas às ocupações irregulares coletivas através da utilização de todos os métodos e soluções consensuais existentes, visando o melhor desfecho possível aos conflitos fundiários existentes.

Compete à Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários Urbanos da Defensoria Pública realizar todos os procedimentos necessários para a autocomposição de litígios fundiários coletivos e à pacificação social por meio da conciliação e da mediação e de outras formas de autocomposição que efetivem a pacificação social do conflito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Guilherme de. Acesso à justiça, direitos humanos e novas esferas da justiça. Contemporânea. Revista de Sociologia da UFSCar, v. 2, p. 83-102, 2012. p.91.

CARVALHO, Sabrina Nasser de. *Direito de Defesa nos Conflitos Fundiários*. Lumen Juris. 2019. p.29.

DERLI, Felipe. *O Princípio da Proibição do Retrocesso Social na Constituição de 1988*, Rio de Janeiro, Renovar, 2007, p 298.

DIDIER Jr., Fredie; ZANETI Jr., Hermes. Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo. Editora Juspodivm. 12ª edição. 2018. p. 334.

GONZÁLEZ, Pedro. A *Definição Constitucional da Defensoria Pública como Expressão e Instrumento do Regime Democrático: para Além de sua Função Simbólica*. In. ALVES, Cleber Francisco; GONZÁLEZ, Pedro (org.) Defensoria Pública no século XXI. Novos Horizontes e Desafios. 2ª ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2020. p.44.

HARVEY, David. O enigma do Capital e as Crises do Capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2012, p. 197

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. *Dimensão jurídica das Políticas Públicas*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 55.

ROLNIK, Raquel.*Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.* São Paulo: Boitempo, 2015. p. 106.

SMITH, Adam. *A Mão Invisível*. Coleção Grandes Ideias. Editora Companha Penguin. 2013. p. 17.

[i]Pós-Doutorado em Direito Processual pela USP, Doutor e Mestre em Direito pela UERJ, Bacharel em Direito pela UFRJ, Defensor Público do Estado do Espírito Santo desde 2010, Professor Doutor das Faculdades Integradas Espírito Santenses – FAESA.

[ii]Nesse sentido: "A evolução normativa e jurisprudencial alcançada pela instituição nos últimos anos reforçou a possibilidade de atuação dessa forma. Com isso, a Defensoria Pública assume a missão de equilibrar as forças do processo judicial em favor das pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade. Proporciona, desse modo, a igualdade efetiva no direito de acesso á justiça, balanceando as vantagens estratégicas em juízo e garantindo a isonomia processual e a paridade das armas. ".(GONZÁLEZ, Pedro. A *Definição Constitucional da Defensoria Pública como Expressão e Instrumento do Regime Democrático: para Além de sua Função Simbólica*. In. ALVES, Cleber Francisco; GONZÁLEZ, Pedro (org.) Defensoria Pública no século XXI. Novos Horizontes e Desafios. 2ª ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2020. p.44).

[iii]"Essa visão da solução de conflitos não é nova e tem origem em 1976, com a palestra do professor Frank Sander, de Harvard. Em conferência que tinha por objeto *Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice*, Sander falou sobre multiportas, em que os processos não seriam necessariamente encaminhados à porta da adjudicação estatal, mas seriam conduzidos a um método de solução mais adequado a cada caso. Essa palestra costuma ser citada como um verdadeiro "big bang" da teoria e prática da moderna visão da solução dos conflitos. (PIMENTEL, Wilson. Acesso Responsável à Justiça. Lumen Juris. 2019. p.17).

Cadernos
da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Oficinas das Famílias como meio adequado de transformação do conflito na Defensoria Multiportas

Family Workshops as an appropriate means of transforming the conflict in the multidoor Defender's office

Samanta Cristina Lopez de Souza Ramos

Defensora Pública do Estado de São Paulo

sramos@defensoria.sp.def.br

"O conflito é uma oportunidade, um dom."

John Paul Lederach

Resumo

O objetivo do presente artigo é ressaltar a importância das Oficinas das famílias como meio adequado de transformação de conflitos na Defensoria Multiportas, refletindo sobre a verdadeira mudança de paradigmas que se faz necessária para jornada da cultura de paz. Assim, a transformação interna de cada um é a pedra angular para a verdadeira pacificação social, usando como ferramenta o protagonismo das partes, entendendo que o Estado não é o dono do conflito. Nesse contexto, refletimos sobre estratégias para implementação das Oficinas da Famílias como Política Pública Institucional de cultura de paz.

Abstract

The objective of this article is to highlight the importance of the Family Workshops as an adequate means of transforming conflicts in the Multiportas Defender's Office, reflecting on the true paradigm shift that is necessary for the journey of the culture of peace. Thus, the internal transformation of each one is the cornerstone for true social pacification, using the protagonism of the parties as a tool, understanding that the State is not the owner of the conflict. In this context, we reflect on strategies for the implementation of the Family Workshops as an Institutional Public Policy for a culture of peace.

Sumário

1. Introdução. 2. Cultura de paz e construção da paz. 3. O Estado como "dono" do conflito. 4. Das Oficinas das Famílias como Meio Adequado de transformação de conflitos. 5. Desafios. 6. Estratégias. 7. Conclusão.

1. Introdução

Olhando a própria história da humanidade percebe-se que o que cada pessoa enxerga está alicerçado no que se chama *senso comum*, o que não é necessariamente a realidade que se verifica em nosso entorno.

Isso porque, ao longo de nossa existência fomos levados a reconhecer que o que enxergamos pela lente do referido *senso comum* é uma verdade absoluta.

De maneira que existem certos limites à compreensão da efetiva realidade.

Muitas vezes a situação fática é mais complexa e problemática do que as aparências demonstram.

Howard Zehr traz reflexão nesse sentido entendendo que nossa compreensão da realidade é deveras limitada, sendo certo que para entender essa realidade nos firmamos em paradigmas, os quais são pontos de partida que nos levam à construção da realidade fática, moldando nossa visão de mundo e determinando a forma como nos relacionamos e resolvemos conflitos. Nesse contexto, o autor do livro **Trocando as lentes** lembra do quanto é falha nossa visão de realidade objetiva.

Assim, os paradigmas constituiriam o que se chama de *senso comum*, de modo que tudo o que foge a esse *bom senso* pareceria absurdo.

Um bom exemplo que Zehr se utiliza para entendermos essa dinâmica é acerca da compreensão ocidental do mundo, antes do século XVII, governada pela cosmovisão de Ptolomeu: *"Todos sabiam que a Terra estavam no centro do universo físico. Os planetas revolviam em órbitas concêntricas em torno desse núcleo central...As pessoas concordavam em geral que essa cosmovisão propunha uma representação acurada do universo. Qualquer coisa que não se encaixasse nesse modelo pareceria absurdo. Embora esse modelo nos pareça estranho nos dias de hoje, para a mente medieval e renascentista tratava-se de bom senso. A revolução científica do século XVII criou um quadro totalmente novo do mundo, e essa perspectiva moldou a compreensão que nos trouxe ao nosso tempo. A nova estrutura, criada por pioneiros como Copérnico e Newton, colocou o Sol no centro e reconheceu a Terra como um dos planetas."*[1]

Interessante notar que até mesmo essa abordagem da realidade está mudando. Esse bom senso formado através da revolução científica do século XVII também está se modificando. De fato, estamos percebendo que nossa compreensão da realidade é bem limitada.

Nesse contexto, observa-se que estamos muito mais firmados em paradigmas do que na realidade objetiva.

O próprio conceito de justiça é moldado pelo *senso comum*, bem como por nossas crenças, valores e experiências individuais que são paradigmas dos quais partimos.

Em suma, ter coragem para sair da zona de conforto, enxergando que temos crenças limitantes e que muitas vezes retroalimentamos nossa sociedade violenta, e principalmente nosso sistema de justiça violento, abre caminho para a transformação que se faz necessária, qual seja, *de dentro para fora.*

2. Cultura de Paz e Construção da Paz

O ato constitutivo da Unesco traz a percepção de que "nascendo as guerras no espírito dos homens, é no espírito dos homens que devem ser erguidos os baluartes da paz.[2]

Portanto, se não houver mudança interna, não teremos êxito na caminhada para e pela paz.

A verdadeira transformação traz desconforto, na medida em que a busca para e pela paz se norteia pela missão de, além da manutenção e preservação de relacionamentos democráticos, tornar visíveis violências que se perpetuam pela aceitação e omissão de condições que violam direitos humanos.

Aqui, importante refletirmos que aquilo que alimentamos em nossa mente através de nossas crenças, certamente será o que determina como vamos agir. Trabalhar nossa essência, que cremos ser amorosa, olhando para as violências de forma corresponsável, é a chave para verdadeiramente nos conectarmos com o outro.

A construção da paz é tarefa complexa, artesanal, principalmente quando pensamos em Políticas Públicas voltadas para essa construção.

De fato, não há respostas prontas.

Não há uma fórmula para construção da paz, mas percebemos que uma coisa é certa, não dá para esperar ficar perfeito para começarmos, temos que começar com o que temos.

É extremamente desafiador falar-se nessa construção, eis que estamos diante de quadros de violências arraigadas no âmago da sociedade, cenários complexos, dinâmicos e muitas vezes destrutivos.

Aceitar e olhar para essa complexidade é o primeiro passo na jornada da cultura da paz.

Trabalhar a complexidade das relações humanas através da mudança de paradigmas, faz com que possamos desenvolver - por um trabalho de formiguinha e de forma criativa - nossa presença compassiva.

3- O Estado como o "dono" do conflito

Dentro de todo o contexto discorrido acima, ainda percebemos que há um grande desafio na construção da paz, tão complexo quanto à efetiva mudança de paradigmas. Tal obstáculo encontra-se no que foi chamado por Nils Christie, como apropriação do conflito pelo Estado.

Ocorre que, atualmente, a divisão da sociedade em estratos sociais- ou melhor, em castas-dificulta o sentimento de pertencimento ao todo- sentimento esse que traz à tona a criação da justiça para cada caso concreto, olhando a individualidade de cada um. Para que isso aconteça parece se fazer necessário a construção de laços sociais.

Todavia, o que vemos nos dias de hoje é o distanciamento de cada indivíduo, em seu próprio mundo, com suas próprias visões e crenças limitantes.

Assim, o distanciamento e o sentimento de não pertencimento acabam impossibilitando que efetivamente conheçamos nossos pares como pessoas, como cidadãos.

Além de destacar a importância da união de pessoas de uma comunidade, ao sugerir a resolução de conflitos por métodos alternativos ao sistema de justiça tradicional, Christie observa que tais conflitos não precisam ser necessariamente resolvidos, mas sim transformados.

Os conflitos podem ser doloridos, mas podem ser oportunidades de aprendizado. É o que o autor chama de participação no conflito. De forma que a possibilidade de olhar o conflito e lidar com ele, se torna mais preciosa que a solução em si.

O problema é que o Estado se apropriou da possibilidade das pessoas afetadas resolverem ou transformarem seus conflitos, e assim participarem efetivamente das complexidades de sua vida.

Nesse pensamento, é evidente que a apropriação do conflito pelo Estado causa prejuízo à sociedade, eis que enseja a perda da oportunidade de aprendizagem, protagonismo e efetiva conexão entre as pessoas afetadas.

Nessa esteira, o conflito é uma janela não só para olharmos, mas enxergarmos a vida, o crescimento, o entendimento e a forma de nos relacionarmos.

Aqui, vale lembrar os ensinamentos de Lederach, quando define que" transformação de conflitos é visualizar e reagir às enchentes e vazantes do conflito social como oportunidades vivificantes de criar processos de mudança construtivos, que reduzam a violência e aumentem a justiça nas interações diretas e nas estruturas sociais, e que respondem aos problemas da vida real dos relacionamentos humanos[3]".

4- Das Oficinas das Famílias como Meio Adequado de transformação de conflitos

A família não acaba com divórcio, ela se transforma.

Nessa linha, olhar para a dor dos pais e a perspectiva dos filhos é essencial.

O que se percebe é que não é o divórcio que causa trauma aos filhos, mas o conflito intenso entre os pais.

Sob essa perspectiva, as Oficinas das Famílias se mostram um meio adequado para transformação do conflito, pois fazem as partes refletirem sobre a possibilidade de proporcionarem um ambiente seguro e saudável aos filhos quando há a separação dos pais, ou seja, quando o subsistema conjugal sai da cena familiar.

Infelizmente, no sistema de justiça atual estamos acostumados a presenciar que, no decorrer do processo, o que acaba aparecendo são desejos de vingança, de beligerância, mostrando mágoas, decepções, ciúmes, questões que não têm a ver com o pedido a ser resolvido juridicamente.

São alegados abusos de crianças, maus tratos, ficando latente como os pais abordam de forma destrutiva conflitos que são decorrentes da conjugalidade e que acabam atrapalhando a parentalidade.

Assim, os filhos são arrastados pelos conflitos entre os pais.

Sim, nossa sociedade está imersa na cultura do litígio. As pessoas, em regra, veem a briga como uma forma legítima, comum e aceitável de resolverem seus conflitos.

Muitas vezes não percebem como é automático entrar numa "briga", virando uma queda de braços onde cada parte disputa quem tem mais poder.

Dar ferramentas para que as pessoas resolvam seus conflitos com corresponsabilidade e de forma saudável é o grande desafio.

As dificuldades de superar as dores do divórcio provocam reações emocionais, um luto pelo fim da união, o que não é o fim da família.

Ressignificar essa dor é um trabalho importante que as Oficinas das Famílias proporcionam.

O renomado Jean Paul Lederach lembra que para que haja paz não basta a ausência de violência, é necessária a presença da interação e inter-relação positiva e dinâmica: o apoio mútuo, a confiança, a reciprocidade e a cooperação.

Isso é a cultura de paz!

Nessa esteira, para além de um programa educacional, ou da mera intersecção do direito com a psicologia, as Oficinas das famílias podem ser entendidas como Meio Adequado de Transformação de Conflitos.

Vale lembrar que o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemec) possui atribuições elencadas na Resolução nº 125/10, do Conselho Nacional de Justiça, bem como no Provimento nº 2.348/16, do Conselho Superior da Magistratura, sendo suas principais atividades: a instalação e monitoramento de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs); a atualização permanente de servidores, conciliadores e mediadores nos métodos adequados de solução de conflitos; a criação e manutenção de cadastro de mediadores e conciliadores; o desenvolvimento de política judiciária de tratamento adequado

dos conflitos de interesses, planejamento, implementação, manutenção e aperfeiçoamento de ações voltadas ao cumprimento da política pública e suas metas.

Faz parte também de suas atribuições a interlocução com outros tribunais e com integrantes da rede constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas, inclusive universidades e instituições de ensino e o incentivo a cursos e seminários sobre mediação e conciliação e outros métodos consensuais de solução de conflitos.

Referida Resolução nº125/2010, dispõe em seu artigo 1º que:

Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade.

Parágrafo único. Aos órgãos judiciários incumbe, nos termos do art. 334 do Novo Código de Processo Civil combinado com o art. 27 da Lei de Mediação, antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão.

Portanto, evidentemente é necessário que as famílias sejam convidadas a participarem das Oficinas, sendo importante que os patronos revejam eventual postura bélica.

Na mesma esteira, o Artigo 3º do Código de Processo Civil estabelece que não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. O artigo também estabelece que é permitida a arbitragem, na forma da lei, e que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

Já o artigo 694 do Código de Processo Civil, dispõe que:

> Art. 694. Nas ações de família, todos os esforços serão empreendidos para a solução consensual da controvérsia, devendo o juiz dispor do auxílio de profissionais de outras áreas de conhecimento para a mediação e conciliação.
>
> Parágrafo único. A requerimento das partes, o juiz pode determinar a suspensão do processo enquanto os litigantes se submetem a mediação extrajudicial ou a atendimento multidisciplinar.

Nesse diapasão, as Oficinas das Famílias capacitam as partes para reflexão sobre o conflito e para tomada para si de sua responsabilidade em sua solução, de maneira que muitas vezes as partes saem das Oficinas entendendo a origem do conflito e já buscando sua pacificação.

Mais que educação em direitos e orientação parental, as Oficinas dão ferramentas para que as partes consigam diferenciar a conjugalidade da parentalidade, assumindo seu papel como coconstrutoras da paz.

5-Desafios

O movimento de implementação das Oficinas é desafiador, desde a capacitação.

Capacitar expositores para as Oficinas é tarefa que deve ser realizada com muito zelo, sendo essencial sensibilizar o quadro de apoio, o que é sem dúvida, um trabalho artesanal.

Outrossim, a postura do expositor deve ser acolhedora e imparcial. O expositor deve ser resiliente, criativo, reconhecer e validar os sentimentos e necessidades das partes, de modo que trabalhar a comunicação não violenta parece ser fundamental.

Quantificar o número de pessoas que são afetadas pelo trabalho, também é desafiador, pois os dados necessários para validar as Oficinas como Política Pública transcendem as partes que participaram, reverberando para toda a família extensa.

Conectar-se verdadeiramente com defensores públicos, agentes e oficiais, sem sufocar entendimentos do sistema de justiça já enraizado também se mostra algo desafiador.

Outro grande obstáculo é a efetiva transformação interna de cada um, visto que obviamente mudanças estruturais são necessárias, todavia, a base dessas mudanças origina-se de ações pessoais e individuais.

Ainda, se mostra desafiador sair da zona de conforto e dar o primeiro passo. Isso porque o pessimismo é uma grande barreira, tendo como base o discurso de que sempre foi assim.

Ademais, é certo que nosso engajamento estratégico na construção da paz é fraco, pois vivenciamos uma cultura de encaminhamentos e de ausência de sentimento de corresponsabilidade.

A questão central se alicerça no fato de que devemos ser realistas, mas não nos deixando intimidar frente aos desafios, para que não paralisemos nossa energia criativa com o que chamamos de perfeccionismo tóxico.

Isso porque, tal situação nos impede de trabalharmos para a verdadeira transformação do conflito gerando impotência paralisante.

De maneira que, a forma como nos relacionamos com os riscos e lidamos com o desconhecido, demonstrará nossa potência como verdadeiros agentes e coconstrutores da paz.

6- Estratégias

A cultura de paz é cultura de experiências, valores, ações, modos de se relacionar que acabam prevenindo o conflito ao rechaçar suas raízes profundas e violências intrínsecas, para resolver os ruídos de comunicação por meio de diálogo sem julgamento, escuta ativa, respeito e presença compassiva.

As Oficinas das famílias já acontecem de forma isolada em algumas unidades da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Atualmente, a Instituição, que pretende ser multiportas, está investindo na capacitação de Defensores e agentes como expositores das Oficinas das Famílias, para que possamos implementar esse Meio Adequado de Transformação de Conflitos nas unidades de todo o Estado como verdadeira Política Institucional.

É a cidadania ativa, com a participação direta de cada um, pensando junto, para implementação de políticas públicas firmadas no amor ao próximo.

7- Conclusão

Quebrar os grilhões que nos aprisionam no ciclo violento intrínseco aos nossos relacionamentos é o start para iniciarmos nossa jornada na cultura de paz.

Em conclusão às reflexões aqui trazidas, temos que as Oficinas das Famílias devem ser tratadas como política pública essencial à cultura de paz, já que se pautam no diálogo, na efetiva conexão, e visam a construção de responsabilidades individuais e coletivas, tendo como norte a transformação dos conflitos familiares.

Assim, esperamos que a Defensoria Pública Multiportas se engaje na Política Institucional que proporcione convivência harmoniosa através de relacionamentos democráticos, firmados na amorosidade, respeito e esperança, viabilizando convívio edificante entre partes que anseiam pela prestação jurídica integral e gratuita, visando a verdadeira transformação seus conflitos familiares.

Referências Bibliográficas

CHRISTIE, Nils. Limites à dor. O papel da punição na política criminal. Volume 1.1ª edição. São Paulo: Editora D´Placido, 2022.

FERREIRA, Marcos Alan S.V.; MASCHIETTO, Roberta H.;KUHL MANN, Paulo R.L. Estudos para a Paz: conceitos e debates. São Cristóvão-SE: Ed.UFS.2019.

GALTUNG, Johan. Transcender e transformar- uma introdução ao trabalho de conflitos. São Paulo: Palas Athena, 1984.

LEDERACH, John Paul. Transformação de Conflitos. São Paulo: Palas Athena, 2012.

LEDERACH, John Paul. A imaginação Moral. Arte e alma da construção da paz. São Paulo: Palas Athena, 2011.

MORIN, Edgar. Chorar, amar, rir, compreender. São Paulo: Edições SESC SP, 2012.

MORIN, Edgar. Os sete saberes necessários à educação do futuro. 2ª edição revisada. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2011.

ROSEMBERG, Marshall B. Vivendo a comunicação não violenta. Rio de Janeiro: Sextante, 2019.

ROSEMBERG, Marshall B. Comunicação não violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais. São Paulo: Ágora, 2006.

SOLOMON, Robert C.; in "A Passion for Justice"; Rowman & Littlefield, 1995; EUA.

XESUS, R. Jares. Educar para paz em tempos difíceis. São Paulo: Editora: Palas Athena, 2007.

ZEHR, Howard. Trocando as lentes: Justiça Restaurativa para o nosso tempo. São Paulo: Palas Athena, 2008.

[1] ZEHR, Howard. Trocando as lentes: Justiça Restaurativa para o nosso tempo. São Paulo: Palas Athena, 2008, pág 90

[2] Ato constitutivo da UNESCO, 04 de novembro de 1946

[3] LEDERACH, John Paul. Transformação de Conflitos. São Paulo: Palas Athena, 2012, pág 27

PARTE IV

ADVOCACIA PRIVADA E OAB

Princípio da cooperação processual e gestão estratégica de conflitos
Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini
Patrícia Freitas Fuoco

Nova visão advocatícia e soluções negociadas no "OAB CONCILIA" (OABSP)
Fernanda Tartuce

Cadernos
da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Princípio da cooperação processual e gestão estratégica de conflitos

Cooperative principle and conflict resolution

Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini

Bacharel, mestre e doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). A tese de doutorado tem o seguinte título: "Prestação Jurisdicional pelo Estado e Meios Alternativos de Solução de Controvérsias: Convivência e Formas de Pacificação Social". Membro do NEMESC - Núcleo de Estudos de Mecanismos de Solução de Controvérsias da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Membro e Tesoureiro do CEBEPEJ-Centro Brasileiro de Pesquisas e Estudos Judiciais. Membro do FONAME - Fórum Nacional de Mediação. Membro da Comissão de Soluções Consensuais da OAB/SP, onde atua como Coordenador de Mediação (2022-2024). Advogado militante do escritório L O Baptista Advogados. Professor universitário.

Patrícia Freitas Fuoco

Advogada empresarial, mediadora e gestora de conflitos em São Paulo. Possui formação em Negociação e Mediação pelo Program on Negotiation – PON, Harvard Law School, e capacitação em mediação pelo Centro de Mediación Mediaras, Argentina. É certificada internacionalmente em mediação avançada e advocacia master na mediação pelo Instituto de Certificação e Formação de Mediadores Lusófonos – ICFML. Docente do Programa de Pós-Graduação Lato Sensu da Escola de Direito da Universidade de Fortaleza - UNIFOR, Ceará. Diretora do Programa de Desenvolvimento Profissional Contínuo - DPC do ICFML. Membro da Comissão de Soluções Consensuais da OAB/SP, onde atua como Coordenadora de Negociação (2022-2024). Membro do Comitê Brasileiro de Arbitragem - CBAr. Sócia-fundadora de Freitas Fuoco Advogados.

Resumo

O presente artigo tem o objetivo de analisar o princípio da cooperação processual e ampliar sua compreensão pelos advogados para além do processo judicial, demonstrando as novas habilidades e competências necessárias para advogar consensualmente.

Abstract

The present article aims the analysis of the cooperative principle established in the Civil Procedure Code in order to enhance its comprehension by lawyers beyond the judicial proceedings as well as to demonstrate the necessary skills to advocate out of the Court.

Introdução

O papel do advogado na gestão estratégica de conflitos é fundamental. Com efeito, esse profissional, não envolvido diretamente no conflito, auxilia não só o seu cliente, como também todos aqueles envolvidos – direta ou indiretamente, e segundo os seus respectivos papéis – na tentativa da solução do conflito.

Por essa ótica, o advogado da atualidade não se restringe a atuar dentro do processo judicial. O processo judicial passa a ser um dos métodos de solução da controvérsia, ao lado de tantos outros (sistema multiportas). De acordo com esta visão, a cooperação que se espera do advogado é enorme. Espera-se que o advogado domine conhecimento dos diferentes meios de solução de controvérsias (autocompositivos ou adversariais), realize um diagnóstico do caso para compreender os reais interesses e motivações do seu cliente e da parte contrária, assessore o cliente na escolha do método mais adequado e navegue com segurança, ao lado do cliente, pelo caminho escolhido.

Com este artigo, pretende-se abordar os principais pontos dessa postura de cooperação que, em grande medida, significa um desafio e ordena uma nova mentalidade no exercício da advocacia e na relação do advogado com o seu cliente e com os outros operadores do direito.

1. Princípio da cooperação processual e o contexto de sua positivação

Ao consagrar a *cooperação processual* como princípio*,* o CPC atual não se contentou com a ideia que o CPC anterior já dispunha a respeito dos deveres das partes e do juiz no processo, mas impôs um *dever ser* mais amplo e genérico, direcionado a todos os *sujeitos do processo*. Embora fosse possível, a partir de um esforço interpretativo, sustentar a existência desse ideário de cooperação no ordenamento processual anterior, a existência de uma norma explícita, como fez o artigo 6º. do CPC atual, de que "*todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.*", não deixa margem para qualquer dúvida.

Dois aspectos dessa novidade são destacados pela doutrina: (i) o primeiro, de incluir o magistrado, sujeito imparcial do processo, nessa equação; e (ii) o segundo, consistente no convite ao *diálogo* que o texto legal sugere entre todos os sujeitos (autor, réu e juiz) e em todas as direções[1].

Dentro do quadro de métodos de solução de controvérsias, vale notar que, ao mesmo tempo em que o processo judicial brasileiro faz o esforço para incorporar cada vez mais o diálogo, presente com maior ênfase nos outros meios adequados de solução de controvérsias, notadamente a mediação e a conciliação, há uma fundada suspeita que esse mesmo processo civil brasileiro vem, cada vez mais, subtraindo esses momentos de diálogo dentro do *iter* procedimental. Com efeito, em seu clássico artigo "The Vanishing Trial: an Examination of Trials and Related matters and State Court", GALANTER[2] "compila e analisa séries históricas de dados da justiça federal e estadual norte americana, e aporta para uma tendência de declínio, tanto no percentual, quanto no número absoluto, desde os anos 60 até o início dos anos 2000"[3], de casos resolvidos por um julgamento completo, ou seja, com ampla produção de provas (*trial*). A partir dessa constatação, Galanter estabelece uma

possível relação desse estado de coisas com o gerenciamento de processos e o uso dos meios consensuais. Embora não seja possível afirmar que o fenômeno descrito por Galanter no panorama norte-americano se reproduza fielmente no Brasil, tampouco as especulações por ele feitas também possam ser transpostas cegamente à realidade brasileira, COSTA e ASPERTI destacam, com precisão, iniciativas legislativas, assim como discursos institucionais em prol de um deslocamento das disputas para soluções consensuais tanto a partir de controvérsias já judicializadas, como em conflitos não judicializados[4].

Ou seja, ao mesmo tempo em que o processo judicial se democratiza com a proposta de diálogo, fruto da mudança do papel do Estado nas controvérsias de direitos patrimoniais e da influência dos meios adequados de solução de controvérsias, temos também um amplo campo de atuação das pessoas envolvidas na solução de um conflito (não só as partes e o mediador, mas também os técnicos, como é o caso dos advogados). Para a longevidade do meio adequado e para a sua correta aplicação no caso concreto, essa atuação reclama do advogado um dever ético e uma boa-fé que se traduz, entre outras coisas, por uma postura de cooperação.

2. Sistema multiportas e o papel do advogado no mapeamento do conflito

A concepção de um sistema multiportas propicia dois cenários distintos: o primeiro, em que a escolha do meio mais adequado precede o ajuizamento da demanda e o segundo, em que a seleção do meio se dá quando a demanda já foi apresentada perante o Poder Judiciário[5].

No primeiro, o advogado é o porteiro natural, ou seja, o responsável pela triagem para a indicação do método mais apropriado, pois não é de se supor que a parte conheça todos os diferentes meios de solução de controvérsias nem que seja capaz de identificar suas necessidades para então encontrar o método que possa melhor se encaixar com essas necessidades. O profissional mais indicado para fazer a ponte entre os interesses da parte e o que cada método pode oferecer é o advogado.

Mas essa tarefa pressupõe que o advogado conheça profundamente os diferentes meios de solução de controvérsias, suas características e como encaixar as características do conflito com o que cada meio pode oferecer.

Além de conhecer da matéria de fundo, espera-se que o advogado faça um mapeamento do conflito, ou seja, um diagnóstico que passa: (i) pelo exercício investigativo dos interesses do cliente e os supostos interesses da outra parte, assim entendidas as verdadeiras motivações que sustentam o conflito; (ii) pela análise das opções para resolução da disputa, incluindo os cenários que contemplem soluções com benefícios mútuos para ambas as partes; (iii) pelo levantamento das alternativas que cada parte possui em caso de não realizarem um acordo (também conhecido como "BATNA - Best Alternative To a Negotiated Agreement"[6]); e (iv) pela utilização de critérios objetivos para afastar a subjetividade e trazer racionalidade para a análise[7].

Apresenta-se, assim, o primeiro ato de cooperação do advogado em prol da tentativa de solucionar o conflito: auxiliar a parte a compreender os vários ângulos do conflito e assessorá-la a selecionar aquele que método que reputa mais adequado para a solução do conflito. Essa tarefa pressupõe não só um vínculo de confiança entre cliente e advogado, como também o prévio conhecimento por parte do advogado de todos os meios disponíveis, suas características e potencialidades.

É nesse momento que o advogado terá a oportunidade de explicar ao seu cliente que determinados métodos, ao contrário de outros, privilegiam a confidencialidade. No processo judicial, por exemplo, os processos são, em regra, públicos, ao passo que na mediação e na arbitragem, a confidencialidade é a regra. A questão do custo, aqui em seu sentido amplo (financeiro, emocional e duração), também se apresenta como ponto importante a ser apresentado e levado em consideração. Cada um desses aspectos do custo tem desdobramentos e podem influir na escolha do método de forma determinante. Será nesse momento também que será possível demonstrar ao seu cliente que ele pode exercer sua plena liberdade de escolha: escolha do método, com todas as consequências daí decorrentes, reforçando sua autodeterminação e empoderamento. Essa forma livre de expressão da vontade contribui sobremaneira para mostrar como a parte vê o conflito e como ela pode harmonizar o seu interesse com o da outra parte, dando ênfase ou não ao aspecto legal envolvido. Sim, pois em métodos autocompositivos, por exemplo, o aspecto legal é um dado, ao lado de outros, a ser considerado.

O advogado da atualidade deve estar preparado para atuar nesse cenário, vez que é, eticamente, o defensor da paz social, assim como deve "contribuir para o aprimoramento das instituições, do Direito e das leis" e "estimular a conciliação entre os litigantes, prevenindo, sempre que possível, a instauração de litígios" (artigo 2º e parágrafo único, incisos V e VI do Código de Ética da Ordem dos Advogados do Brasil).

Por essa razão, a gestão estratégica do conflito passa, inicialmente, pelo diagnóstico do caso e pela escolha do método mais adequado, o que pressupõe a devida informação em que consiste cada um deles, pois só assim essa escolha se aproximará do ponto ótimo.

Há neste mister do advogado não só o exercício de novas habilidades[8], como também um sentido pedagógico para os clientes e público em geral, de explicar e difundir o modo de ser, as vantagens e desvantagens de cada método.

3. A formação jurídica tradicional: novas habilidades e capacitação necessárias para a construção de consenso

A formação acadêmica pautada exclusivamente na cultura do litígio tem os seus dias contados. Mas não é possível prever quanto tempo levará para que os outros meios de solução de litígios ganhem campo. É verdade que as faculdades de direito no Brasil já são obrigadas a contar em seus currículos com a disciplina de meios adequados de solução de conflitos[9] (em suas diferentes

nomenclaturas) e isso contribui para a mudança de cenário. Mas é verdade também que essa disciplina conta com uma carga horária diminuta se comparada com aquelas dedicadas ao processo judicial e, não raras vezes, são ministradas no fim do curso, quando o futuro operador do direito já está impregnado da cultura do litígio e do processo judicial.

Se muito tem sido feito no âmbito das faculdades, mas muito ainda há para a ser feito[10], os elementos *mercado* e *mentalidade* vêm interagindo e exigindo uma mudança da profissão do advogado. A presença dos métodos adequados de solução de controvérsias exige a atuação de outros atores (árbitros, mediadores, conciliadores, terceiros neutros, negociadores) que também contribuem para a solução dos litígios. Essas novas funções, que alguns preferem chamar de novas profissões, não são exclusividade do advogado. Porém, o advogado tem a vantagem do conhecimento técnico na área do direito. Como se sabe, na grande maioria dos litígios, o aspecto legal desponta com maior ou menor intensidade e conhecer a lei é um dado que não pode ser negligenciado[11].

4. O cenário judiciário atual e o exercício da advocacia

Embora haja muitas iniciativas e uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos métodos consensuais, a sociedade brasileira ainda se mostra dependente do poder estatal e do peso de uma decisão adjudicada.

No ano de 2022 foram 81,4 milhões de processos judiciais em tramitação no Judiciário brasileiro, o maior número da série histórica, conforme dados coletados pela 20ª edição do Relatório Justiça em Números, fonte oficial das estatísticas do Poder Judiciário, publicada pelo Conselho Nacional de Justiça[12]. Ao passo que o número de magistrados permaneceu estável, 18.117 membros[13], em comparação com o ano anterior.

Os dados relativos à conciliação, política permanente do Conselho Nacional de Justiça desde 2006, também não apresentaram evolução. O percentual de processos resolvidos por conciliação em 2022 se manteve estável em 12,3% em comparação com o ano anterior. Houve um crescimento do uso da conciliação durante a fase de execução (de 3,5% para 9,1% no decorrer dos últimos sete anos). Por segmento de justiça, os melhores índices de conciliação foram encontrados durante a fase de conhecimento da Justiça Trabalhista (37%), na execução dos Juizados Especiais Federais (JEF) (44%), e na fase de conhecimento dos juizados especiais na Justiça Estadual (16%)[14].

O número total de inscritos no Conselho Federal da OAB também aumentou, atingindo o patamar de 1.444.919[15], incluindo advogados, estagiários e consultores estrangeiros, em sua grande maioria treinada nas faculdades de direito para litigar e vencer, não para cooperar.

Uma Justiça célere e eficiente é um modelo mundialmente objetivado. Não por acaso a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), compromisso assumido por quase duas centenas de países, incluindo o Brasil, foi recepcionado pelo Poder Judiciário Brasileiro por meio do Conselho Nacional de Justiça, através de planos de ação e medidas qualitativas com foco na desjudicialização, prevenção de litígios e busca de solução pacífica de controvérsias[16] em

consonância com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) número 16, que objetiva a pacificação social, o acesso à justiça para todos e a construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

As mudanças ocorridas na última década, como a institucionalização da Agenda 2030 da ONU, a adoção do sistema multiportas e as alterações legislativas decorrentes, assim como as adaptações na formação acadêmica vêm contribuindo para a mudança paradigmática em prol de uma sociedade que privilegie a cultura do consenso, a utilização racional de recursos e a preservação de relações continuadas.

Como toda mudança de cultura também significa um desafio e ordena uma nova mentalidade a ser colocada em prática pelos advogados no dia a dia de sua atuação. A troca de experiências em eventos, congressos e cursos promovidos por instituições renomadas na área[17], pela Escola Superior da Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo (ESA - OAB/SP)[18] e pela própria Ordem dos Advogados, por meio de suas comissões temáticas sobre métodos consensuais[19] também serão importantes para fomentar esse debate.

5. A advocacia consensual: um novo conceito

Tornou-se lugar comum dizer que o exercício da advocacia vem sofrendo transformações no cenário brasileiro atual. Sem dúvida. Trata-se de uma mudança em direção a novas habilidades e novas formas de atuar, sem dizer, como visto até aqui, rumo a outras atividades desempenhadas pelo advogado (negociador, mediador, conciliador e árbitro). Ou seja, não se trata apenas dos avanços tecnológicos e da advocacia 4.0, mas também de combinar, de forma equilibrada, as competências técnicas com as competências pessoais. Não basta, como nunca bastou, *hard skills*. Mais do que nunca, as *soft skills* são um imperativo para a atuação. Comportamentos e atitudes passam a ser valorizados. Uma postura de *colaboração*, dentro e fora do ambiente do litígio, passa a definir esse profissional.

Espera-se que o advogado desenvolva competências e boas práticas inerentes à advocacia consensual. "Capacidade de investigar e explorar os interesses de seu cliente e da outra parte, escuta ativa, postura colaborativa, empatia, visão sistêmica, criatividade em busca de soluções inovadoras e a adoção de uma postura voltada à resolução do problema são algumas das competências necessárias para advogar nesse novo contexto[20].

Outro lugar comum passou a ser dizer que o advogado é hoje um resolvedor de problema. Essa mensagem, de alto teor pragmático, em sua simplicidade, transmite a mensagem da objetividade que deve orientar o advogado de nossos dias. Dito de outro modo: sai o bacharelismo, com sua linguagem hermética e empolada, e entra a linguagem acessível, muitas vezes influenciada pela linguagem do tema em litígio e dos atores dessa área do conhecimento humano de atuação (empresarial, familiar, entre outros). Sobre isso, é preciso pontuar que essa simplificação na linguagem não significa necessariamente na simplificação dos impasses. Os conflitos, ainda que

possam ser mais bem compreendidos, não passam, por causa disso, a ser necessariamente mais simples. A simplificação da linguagem é fundamental porque melhora a comunicação. Com isso, retorna-se ao ponto de partida: seja no ambiente judicial, seja no extrajudicial, a necessidade de diálogo é seminal. O que se quer pontuar é que esse diálogo requer uma metodologia. Em razão disso, seja qual for o ambiente, todo meio de solução de controvérsia pressupõe um procedimento com vistas à instauração de um diálogo. Pretende-se, assim, frisar que a adoção de método adequado de solução de controvérsia tem regras para o estabelecimento de diálogo, de modo que, ao lado das habilidades pessoais, existem questões técnicas que não podem ser esquecidas.

Também conhecido por advocacia resolutiva, advocacia extrajudicial, advocacia negocial ou advocacia consensual, esse novo conceito de advogar fora dos Tribunais vem ganhando cada vez mais adeptos, porque atende as necessidades do cliente de modo rápido, menos custoso e com menor grau de exposição ao risco.

6. Princípio da cooperação processual aplicado ao contexto da advocacia consensual

Dada a natureza não adversarial da advocacia consensual, espera-se que a postura do advogado esteja adaptada ao novo ambiente. Ao atuar como advogado em uma negociação direta ou em uma sessão de conciliação ou mediação, não importa se realizada em juízo (mediação judicial ou conciliação) ou fora dele (negociação ou mediação privada), a postura colaborativa do advogado deve imperar.

Sabe-se que cooperar é usualmente mais efetivo para a gestão estratégica do conflito e a preservação de relacionamentos de longo prazo. Mas, se cooperar traz melhores resultados porque é tão desafiador adotar uma postura cooperativa?

Segundo HANSEN[21], uma das maiores autoridades em gestão e liderança da atualidade, ensina que os principais fatores que impedem a cooperação são a arrogância, a fome de poder, a postura defensiva, o medo e o ego. Ao reduzir essas barreiras pessoais é possível adotar um estilo colaborativo.

Ainda sobre as barreiras para cooperação, GILSON e MNOOKIN[22] destacam que o advogado exerce um importante poder de influência junto ao cliente na condução do litígio. Segundo eles, ao adotarem uma estratégia de competição, os advogados de litígio raramente cooperam de forma eficiente para a resolução da disputa. E finalizam concluindo que "cooperation as the most desirable strategy, lawyers may be able to dampen conflict, reduce transaction costs, and facilitate resolution." Logo, não há dúvida que cooperar traz resultados práticos para o advogado na defesa dos interesses do seu cliente.

No Brasil, a despeito do caráter contencioso e da submissão das partes à uma decisão adjudicada, quis o legislador propiciar, no processo judicial, um espaço para a comunicação e a cooperação. Esse é o entendimento de TARTUCE[23] ao afirmar que "mesmo na prestação da atividade jurisdicional em que o processo é de índole contenciosa vem-se preconizando a cooperação das

partes". Segunda destaca TARTUCE, "especialmente no âmbito de procedimentos consensuais a cooperação deve ser a tônica na atuação das pessoas – tanto entre si como entre elas e o mediador"[24].

Em conclusão, a cooperação preconizada no artigo 6º do CPC atual é fundamental não apenas no processo judicial, mas também no exercício da advocacia consensual.

7. Conclusão

Advogar consensualmente também é advogar. Resolver as controvérsias sem recorrer ao Judiciário é uma forma estratégica de gestão de conflitos. Para garantir o sucesso na advocacia consensual é preciso se desafiar e romper com as barreiras limitantes que impedem a mudança de mentalidade. Desenvolver novas habilidades e competências, melhorar a comunicação, simplificar a linguagem, ampliar a escuta e – sobretudo – adotar uma postura de cooperação.

No mundo em constante transformação, novos contextos e novas litigiosidades são apresentadas aos advogados a todo momento e um novo conceito de advocacia adaptado à cultura do consenso objetiva atender os interesses dos clientes por meio de soluções negociadas, juridicamente seguras e racionalmente econômicas.

Bibliografia

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Justiça em Números 2023: ano-base 2022. 20ª edição, Brasília, 2023. [Internet]. Disponível em: < https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros>. Acesso em 15/10/2023.

COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; "Vanishing Trial" e a análise de Marc Galanter sobre a transformação da atividade jurisdicional. In YARSHELL, Flávio Luís; COSTA, Susana Henriques da; FRANCO, Marcelo Veiga (coordenadores); Acesso à justiça, direito e sociedade Estudos em homenagem ao Professos Marc Galanter, São Paulo: Editora Quartier Latin, p. 567-603, 2022.

DINAMARCO, Cândido R. Instituições de direito processual civil: volume I. 9ª. ed., revista e

atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

GILSON, Ronald J.; MNOOKIN, Robert H.; Cooperation and Competition in Litigation: Can lawyers dampen conflict? In ARROW, Kenneth Joseph (editor); Barriers to conflict resolution. "A Project of the Stanford Center on Conflict and Negotiation (SCCN) and the end product of a conference held at Stanford University in February 1991". United States of America: p. 184-211, 1995.

HANSEN, Morten T.; Collaboration: how leaders avoid the traps, create unity, and reap big results. United States of America: Harvard Business School Publishing. 2009.

LEVY, Fernanda Rocha Lourenço. Cláusulas escalonadas: a mediação no contexto da arbitragem. 1ª edição. Saraiva: São Paulo, 2013.

LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. Prestação jurisdicional pelo Estado e meios alternativos de solução de controvérsias: convivência e formas de pacificação social: uma sugestão de integração. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2006, inédita.

TARTUCE, Fernanda. Mediação nos conflitos civis. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método; 6ª edição; p. 223-225, 2021.

YARSHELL, Flávio Luís; COSTA, Susana Henriques da; FRANCO, Marcelo Veiga (coordenadores); Acesso à justiça, direito e sociedade *Estudos em homenagem ao Professos Marc Galanter,* São Paulo: Editora Quartier Latin, 2022.

[1] Dinamarco, p. 47: "Ao estabelecer que "todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva", seu art. 6º tem em mente não apenas o dever de cooperação das partes com juiz, mas também deste em face daquelas. Esse dever do juiz revela-se de modo muito claro no art. 10 do novo Código, segundo o qual "o juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício". Esse é o dever de diálogo, que integra o ideário da garantia constitucional do contraditório e que chegou ao direito positivo brasileiro por sadia e notória influência do art. 16 do Código de Processo Civil francês. O juiz que dialoga com as partes e as ouve é um juiz consciente dessa garantia. As partes que dialogam com o juiz estão não só a cumprir seu dever de cooperação, mas exercendo com maior eficiência seu próprio direito de defesa.

[2] GALANTER, Marc. The vanishing trial: an examination of trials and related matters and state court. Journal of Empirical Legal Studies, Vol. 1, Issue 3, p. 459-570, November 2004.

[3] COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; "Vanishing Trial" e a análise de Marc Galanter sobre a transformação da atividade jurisdicional. In YARSHELL, Flávio Luís; COSTA, Susana Henriques da; FRANCO, Marcelo Veiga (coordenadores); Acesso à justiça, direito e sociedade Estudos em homenagem ao Professos Marc Galanter, São Paulo: Editora Quartier Latin, p. 567-603, 2022.

[4] COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; idem, especialmente p. 587-595.

[5] LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. Prestação jurisdicional pelo Estado e meios alternativos de solução de controvérsias: convivência e formas de pacificação social: uma sugestão de integração. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2006, inédita.

[6] Em português, MAAN (Melhor Alternativa ao Acordo Negociado).

[7] FUOCO, Patricia Freitas. O papel estratégico do advogado na mediação no contexto empresarial. Revista de Arbitragem e Mediação. vol. 47. ano 12. p. 277-296. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, out-dez. 2015.

[8] FUOCO, Patricia Freitas. Advocacia na Mediação: Boas Práticas e Novas Competências do Advogado do Século XXI. In: NASCIMBENI, Asdrubal Franco; BERTASI, Maria Odete Duque; RANZOLIN, Ricardo Borges. (Coord.). Temas de Mediação e Arbitragem III, São Paulo: Lex Produtos Jurídicos, 2019. p. 205-227.

[9] Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2018, do Conselho Nacional De Educação, do Ministério da Educação.

[10] Importante mencionar a iniciativa de muitas faculdades de direito, associações e câmaras privadas de mediação e arbitragem, nacionais e estrangeiras, de promoverem competições (também conhecidas por "moots") com a finalidade de estimular estudantes de direito com as práticas da negociação, mediação, conciliação, arbitragem e outros métodos adequados de solução de conflitos.

[11] Em sua tese de doutoramento denominada *Prestação jurisdicional pelo Estado e meios alternativos de solução de controvérsias: convivência e formas de pacificação social: uma sugestão de integração*. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2006, inédita, o autor deste artigo, com apoio na bibliografia lá indicada, teve a oportunidade

de observar: "A abertura dessas novas formas de atuação põe em confronto as velhas e a novas profissões. É uma tendência atual um só indivíduo acumular várias profissões, a fim de sobreviver no mercado de trabalho. Ao mesmo tempo em que é hábito não contestar o poder do profissional, tornou-se comum não aceitar, sem antes discutir, a autoridade do saber de determinado profissional. Por outro lado, há também uma tendência em prestigiar o profissionalismo em contraposição ao amadorismo e à falta de planejamento. As novas profissões estão, como toda e qualquer outra, em busca de reconhecimento, prestígio e autonomia. A caracterização de uma ocupação como profissão passa pela exclusividade profissional e a utilização do conhecimento abstrato. No caso da advocacia, a exemplo da medicina, foi possível adicionar outros elementos, como o altruísmo, a autonomia de controle e independência em relação aos clientes e ao Estado. Com o pós-profissionalismo, há perda da exclusividade profissional, a segmentação do conhecimento abstrato para áreas específicas e o crescimento do uso de novas tecnologias e forma de acesso às informações. Em nome do interesse público, o Estado garantia a exclusividade de profissões tradicionais; mas a emergência de novas acirrou o campo de trabalho, o que fez com que esse mesmo Estado passasse a consentir com a massificação desses ofícios, sendo leniente com o ensino público e privado, que era o modo de regular as velhas profissões para uma elite. É possível construir, assim, uma tipologia das velhas e novas profissões jurídicas, e nela encontrar a multidisciplinariedade, mas também um traço comum: as velhas profissões necessitam cada vez mais do auxílio das novas, de modo que as funções exercidas pelas velhas são compartilhadas com as novas. Assim é que o advogado necessita do paralegal, assim como os julgadores dependem dos assessores. Vista sob a ótica da instituição, a função de resolver controvérsias é compartilhada entre o julgador, o conciliador, mediador e árbitro. No serviço público, ainda paira a exclusividade, mas no mercado exige-se do profissional o exercício simultâneo de atividades (advogado, carreira acadêmica, mediador ou árbitro). Se nas carreiras do serviço público, a valorização profissional depende de reformas e de modernização do sistema judicial, as demais dependem do mercado e exigem rápida adaptação. Um traço relativamente recente é a concorrência profissional, já que os advogados não eram integrados com a realidade econômica e faziam questão de se diferenciar das profissões comerciais. As novas profissões enfrentam esta realidade, onde a atividade é muitas vezes estruturada em função da atividade econômica. Nesse sentido, assim como há advogados especializados em ramos de direito e ramos de determinada atividade econômica, há mediadores e árbitros não só com conhecimento multidisciplinar (direito e engenharia), mas também especializados em determinado segmento da atividade econômica (construção civil, por exemplo). No confronto entre novas e velhas profissões, o advogado perde exclusividade para algumas incumbências, porém ganha outras."

[12] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Justiça em números 2023: ano-base 2022. Brasília, 2023. página 92. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em 15/10/2023.

[13] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ); idem, especialmente p. 40. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em 15/10/2023.

[14] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ); idem, especialmente p. 301. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em 15/10/2023.

[15] Número total de inscritos no Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil na data de 13/10/2023. Disponível em: https://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados. Acesso em 13/10/2023.

[16] Para conhecer a Agenda 2030 no Poder Judiciário, recomendamos acessar o Portal do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda-2030/>. Acesso em 15/10/2023.

[17] Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem - CONIMA <https://conima.org.br/>; Fórum Nacional de Mediação - FONAME <https://foname.com.br/>; Grupo de Estudos de Mediação Empresarial Privada do Comitê Brasileiro de Arbitragem (GEMEP | CBAr) <https://cbar.org.br/site/grupo-de-estudos-de-mediacao-empresarial-privada-gemep-cbar/>; Instituto de Certificação e Formação de Mediadores Lusófonos – ICFML. <https://icfml.org/> Acesso em: 15/10/2023.

[18] Escola Superior da Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção São Paulo (ESA – OAB/SP) <https://www.esaoabsp.edu.br/>. Acesso em 15/10/2023.

[19] A Comissão de Soluções Consensuais de Conflitos da OAB - Secional de São Paulo conta com mais de 250 membros atuantes. Disponível em: <https://www.oabsp.org.br/comissoes2010/solucoesconflitos>. Acesso em 15/10/2023.

[20] FUOCO, Patricia Freitas. Advocacia na Mediação: Boas Práticas e Novas Competências do Advogado do Século XXI. In: NASCIMBENI, Asdrubal Franco; BERTASI, Maria Odete Duque; RANZOLIN, Ricardo Borges. (Coord.). Temas de Mediação e Arbitragem III, São Paulo: Lex Produtos Jurídicos, 2019. p. 205-227

[21] HANSEN, Morten T.; Collaboration: how leaders avoid the traps, create unity, and reap big results. United States of America: Harvard Business School Publishing. 2009.

22 GILSON, Ronald J.; MNOOKIN, Robert H.; Cooperation and Competition in Litigation: Can lawyers dampen conflict? In ARROW, Kenneth Joseph (editor); Barriers to conflict resolution. "A Project of the Stanford Center on Conflict and Negotiation (SCCN) and the end product of a conference held at Stanford University in February 1991". United States of America: p. 184-211, 1995.

23 TARTUCE, Fernanda. Mediação nos conflitos civis. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método; 6ª edição; p. 223-225, 2021.

24 TARTUCE, Fernanda. idem, especialmente p. 223-225.

Nova visão advocatícia e Soluções negociadas no "OAB CONCILIA" (OABSP)

Fernanda Tartuce

Doutora e Mestra em Direito Processual pela USP. Professora no Programa de Mestrado, coordenadora e docente em cursos de especialização na Escola Paulista de Direito. Presidenta das Comissões de Soluções Consensuais de Conflitos da OAB/SP (gestão 2022-2024), de Processo Civil do Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM) e de Mediação do Instituto Brasileiro de Direito Contratual (IBDCont). Vice-presidente da Comissão de Mediação do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP) e do Centro de Estudos Avançados de Processo (CEAPRO). Membra do Instituto dos Advogados de São Paulo (IASP) e da ABEP (Associação Brasileira Elas no Processo). Advogada, mediadora, árbitra e autora de publicações jurídicas.

Nos últimos tempos vem ganhando destaque o uso de meios consensuais para lidar com disputas, sendo fundamentos para sua adoção a maior adequação para atender interesses e o reconhecimento de limitações do Poder Judiciário para distribuir a prestação jurisdicional em tempo e condições razoáveis. Como se nota, há evidentes vantagens para as pessoas em conflito – que podem encontrar saídas apropriadas para seus dilemas – e para o Poder Judiciário em termos de potencial alívio no acervo de demandas[1].

Para otimizar a eficiência de meios consensuais, a participação da advocacia é valiosa; o fomento à sua adoção e a presença na sessão consensual propiciará aos envolvidos contar com um profissional habilitado para orientar, sanar dúvidas, conferir viabilidade aos pactos e alertar quanto a outros elementos úteis.

Para o profissional há evidentes vantagens: ampliar sua atuação em negociações, mediações e conciliações favorece novas oportunidades de ganhos em relação à confiança do cliente, à gestão do tempo e a novas formas de contratação da base honorária que otimizem sua atuação.

No cenário atual, ainda que o advogado apresente resistências internas em relação a se engajar na autocomposição, diversas normas tendem a impactar em seu comportamento e demandar novas posturas.

Constitui dever profissional, segundo o Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil, estimular a adoção de meios consensuais entre os litigantes, "prevenindo, sempre que possível, a instauração de litígios[2]".

Além disso, o Código de Processo Civil e a Lei de Mediação reconhecem a importância da advocacia na concretização dos meios consensuais.

Havendo disposição dos envolvidos, o tratamento consensual das controvérsias é possível: ainda que escolhida inicialmente a via contenciosa, as partes podem, com base em sua autonomia, decidir buscar saídas conjuntas a qualquer tempo.

Na seara judicial, o CPC determina ser obrigatório que as partes contem com advogados (ou defensores).[3] Na mediação extrajudicial é opcional sua presença, mas se uma parte estiver com advogado/ defensor, a sessão não será realizada até que a outra também disponha de um representante judicial.[4]

No plano normativo, portanto, a contribuição foi feita: há diversas normas conduzindo as partes e seus advogados/ defensores aos meios consensuais.

É corrente a assertiva de que o advogado é o primeiro juiz da causa - afinal, por ser o primeiro a ouvir o cliente tecnicamente, percebe possibilidades e limites jurídicos no tocante ao atendimento dos interesses em jogo; o profissional do Direito é o receptor das inquietudes dos clientes, competindo-lhe orientar e assessorar sobre os modos de lidar com um impasse atual ou potencial.[5]

Além de saber lidar com ferramentas inerentes ao enfrentamento contencioso de controvérsias, é primordial que o advogado conte com variadas possibilidades para abordar os conflitos sob prismas diversos.

Na sociedade moderna o profissional do Direito tem como uma de suas principais funções não só representar e patrocinar a clientela – como advogado, defensor e conselheiro –, mas também conceber o *design* de um novo enquadre que dê lugar a esforços colaborativos.[6]

Exige-se atualmente que o advogado desempenhe as funções de negociador e de gerenciador de conflitos, não mais se afeiçoando à profissão um perfil excessivamente beligerante.[7]

Em certas hipóteses, percebendo as limitações decorrentes das parcas razões de seu cliente, é importante que o advogado com ele cogite sobre as vantagens de assumir responsabilidades e evitar derrotas públicas em juízo; para tanto, será importante promover reflexão sobre a adoção apropriada de meios consensuais. Nesse cenário, o advogado pode e deve funcionar como um eficiente agente da realidade[8].

Infelizmente, porém, grande parte dos advogados não aborda os meios consensuais. As razões da resistência são várias, destacando-se:

(i) a sensação de ameaça por estarem fora da zona de conforto habitual;

(ii) a crença sobre a falta de programas de treinamento de alta qualidade;

(iii) a percepção de que, embora a ideia da autocomposição pareça boa, pelas pautas éticas do advogado sua adoção nunca se torna uma prioridade.[9]

A visão peculiar da advocacia constitui um grande obstáculo para a adoção de meios consensuais por seus praticantes. Leonard Riskin expõe o *Lawyer's Standard Philosophical Map*,

pensamento dominante entre práticos e teóricos do Direito baseado em duas principais premissas: as partes são adversárias e, se uma ganhar, a outra deve perder; as disputas devem ser resolvidas pela aplicação de alguma lei abstrata e geral por um terceiro.[10]

Como facilmente se constata, esses pressupostos são absolutamente contrários às premissas dos meios consensuais mediação, segundo as quais:

a. todos os envolvidos podem ganhar com a criação de uma solução alternativa;

b. a disputa é única, não sendo necessariamente governada por uma solução pré-definida.[11]

É importante ter clareza sobre a situação-problema, devendo a advocacia proceder a uma apurada investigação para compreender bem a controvérsia antes de proceder à análise das estratégias relacionadas à escolha e ao uso dos mecanismos de solução de disputas: afinal, "a escolha do meio compositivo mais adequado depende necessariamente do conhecimento que se tem do conflito em questão. Sua resolução será tão mais efetiva quanto maior for a exatidão do diagnóstico feito[12]".

É fácil perceber que a preparação para atuar nos meios consensuais não deve ser tão intensa quanto para o litígio: deve ser ainda mais intensa.[13]

Convencido sobre ser a via consensual a mais apropriada para lidar com certas controvérsias, o advogado precisa obter a adesão do cliente a ela – o que nem sempre é fácil. Michal Keating Junior explana que persuadir o cliente a participar de uma mediação em conflitos comerciais requer tanta criatividade e flexibilidade quanto o próprio processo de mediação, sendo muito relevante que o advogado destaque os benefícios do método para o cliente.[14]

O argumento mais poderoso em prol da mediação é a possibilidade de produzir soluções melhores para problemas complexos. Ao mudar o foco dos aspectos puramente legais para abordar os adicionais interesses em jogo, a mediação promove a compreensão dos interesses negociais na busca de soluções melhores que a eles atendam.[15]

Enfocar a perspectiva futura pode ser mais importante do que reconstruir o passado e apurar detalhadamente o que aconteceu (para definir quem deve responder por quanto). Sendo interessante para os envolvidos, eles irão trabalhar o que querem e/ou precisarão vivenciar juntos adiante com a contribuição de negociadores, mediadores ou conciliadores. A perspectiva de futuro, como mencionado, é valiosa e será abordada nos meios consensuais se os participantes assim o desejarem.

Como se percebe, existe uma mudança de paradigma nos meios consensuais à qual o advogado e os envolvidos no conflito devem se adaptar. É necessário compreender que a postura belicosa, tão cara à solução adjudicatória, pode significar o fim do processo produtivo em que o diálogo cooperativo pode resultar em ganhos para todos os participantes.[16]

Se as pessoas em conflito se dispuserem a buscar os meios consensuais, haverá chances de avançar significativamente na gestão das controvérsias.

Embora originalmente treinado para o sistema litigioso, o advogado pode incrementar produtivamente o leque de sua atuação. Ampliar as possibilidades de enfrentamento das controvérsias auxilia o advogado a contar com diferenciadas estratégias para atender melhor os

interesses de seus clientes.

O Projeto OAB-Concilia, implementado desde 2011 na OABSP, propicia um terreno neutro para que a advocacia possa engendrar saídas negociadas.

Imaginemos um exemplo de conflito em que Edenilce, advogada da autora, iniciou tratativas com Geicy, patrona do réu, até o ponto em que ambas anuíram ser importante negociar presencialmente. Na hora de escolher o local, porém, surgiu um impasse: nenhuma se dispôs a ir ao escritório da outra.

A situação, embora pareça simples, poderá ensejar dificuldades se for mal endereçada; afinal, a importância da definição do ambiente de negociação não deve ser subestimada. Não há como simplesmente uma negociadora impor sua vontade sem comprometer diretrizes primordiais como a autonomia e a isonomia.

A maior parte das pessoas prefere negociar no seu próprio território pelas seguintes vantagens: 1. familiaridade com o ambiente de negociação; 2. controle do local, incluindo elementos como a seleção e o arranjo da sala; 3. gastar menos, já que negociar em casa é mais barato por eliminar custos de deslocamento e economizar tempo executivo; 4. quando a negociação envolve viagens, ser poupado de pressões por estar fora da rotina diária[17].

À primeira vista, pode-se concluir que negociar no ambiente da contraparte tem apenas desvantagens por fatores como ser o local desconhecido/incontrolável e o deslocamento ensejar custos[18].

Contudo, a conclusão apressada não procede, sendo elementos positivos de estar no espaço do outro: a) muitas vezes a única maneira de angariar a atenção é ir ao escritório dele; b) simbolismo: entrar no território do interlocutor é uma demonstração de intenção séria e de forte desejo de fechar um acordo, fatores que podem ser inestimáveis para a persuasão; c) oportunidades de aprender e ampliar conhecimentos sobre o perfil do anfitrião[19].

Além disso, ir ao ambiente da contraparte tem a vantagem de deixá-la mais à vontade e ainda permite que o "visitante" abandone a negociação caso sinta necessidade[20].

Como se percebe, as duas opções - negociar no próprio território ou no ambiente do outro lado- podem ser boas, devendo a situação ser analisada conforme a negociação, o perfil das partes e a importância do ambiente para cada uma.

Pelo fato de haver vantagens e desvantagens nas duas opções, talvez ninguém aceite ceder. Nesse e em outros cenários, poder contar com um terreno neutro para a negociação pode ser crucial para que as tratativas sigam ocorrendo.

Lugares neutros são uma opção interessante para negociar, "sendo usados primariamente para conhecer e estreitar o relacionamento com membros do outro lado. Geralmente opta-se por locais desenhados para estes fins, tais como salas de conferências de hotéis, e outros similares[21]".

O OAB Concilia, projeto desenvolvido pela OABSP, tem justamente essa funcionalidade: ele foi concebido para proporcionar à comunidade jurídica espaços apropriados para que negociações possam ocorrer.

O projeto foi idealizado e implementado pela primeira vez em 2011 na Comarca de

Pindamonhangaba por força da iniciativa do magistrado Alessandro de Souza Lima, à época Juiz Titular da 3ª Vara Cível, e do Presidente da OAB da respectiva 52ª Subseção, Aziz Boulos; para sua plena funcionalidade, o projeto foi encaminhado à Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça de São Paulo e, após dois anos de funcionamento, o Projeto OAB CONCILIA, consistente na parceria entre a OAB e o Poder Judiciário, foi aprovado pelo Conselho Superior de Magistratura em 23.05.2013[22].

Na oportunidade restou aprovada a implantação do Projeto para quaisquer unidades judiciais que viessem a subscrever o convênio com a respectiva subseção da Ordem dos Advogados do Brasil[23].

As dimensões da OABSP impressionam: 380 mil advogados são inscritos na entidade, que conta com 257 Subseções.[24]

Em 2024, após 13 anos do início do OAB Concilia, 109 subseções[25] contam com a presença do OAB Concilia.

Eis o procedimento: o advogado da causa, analisando a situação e verificando a possibilidade de acordo entre as partes, entra em contato como a subseção e agenda uma reunião solicitando a impressão de Carta Convite a ser entregue para a outra parte[26]. Nesse cenário, ele poderá contar com o ambiente neutro da OAB para participar de uma negociação direta com a contraparte e/ou seu advogado.

A grande vantagem é a forma simplificada: não há formalismo nem são geradas despesas adicionais e a própria sede da casa do advogado costuma ser usada como local para a realização das reuniões[27].

Como se nota, o projeto viabiliza espaços neutros para que advogadas(os) possam, junto da clientela, engendrar tratativas negociais.

A negociação direta, contudo, pode ser inviável: após experiências pautadas por fatores como comunicação ruim, trocas de acusações e atribuições de culpa, a disposição de conversar diminui; além disso, a descrença na boa-fé do outro arrefece o ânimo de dialogar[28].

Aspectos diversos podem impactar na negociação a ponto de as partes, mesmo com advogados, não conseguirem se comunicar de forma eficiente. Embora a negociação seja muitas vezes pautada por avanços e retrocessos, um revés não precisa pôr tudo a perder. Jogar fora todos os esforços por conta de um momento desfavorável pode soar como um desperdício a ser evitado.

Em cenários como esse, caso as pessoas sintam que há espaço para uma adicional rodada negocial com vistas a superar problemas de contato e/ou comunicação, será essencial poder contar com uma pessoa imparcial apta a contribuir para a restauração da comunicação por meio de técnicas de mediação ou de conciliação.

Em algumas localidades, além do espaço para negociação direta, há essa opção: na reunião, as partes e seus advogados contarão com a presença de um mediador ou de um conciliador para que este promova o resgate do diálogo[29] de modo que os interessados se engajem nas conversas e construam juntos a resposta consensual. Contam com essa funcionalidade, por exemplo, as unidades da OAB Pinheiros e Jabaquara (na capital paulista) e as unidades OAB Concilia de Bragança Paulista e São Bernardo do Campo.

Vale ressaltar que, quando a advocacia aprende a se valer dos mecanismos consensuais disponíveis, alcança consideráveis proveitos.

Já no início do projeto, nas subseções paulistas que implantaram salas para o OAB Concilia,

> "verificou-se o êxito aos advogados (as) no percentual de 70%, contando com a celeridade processual determinada pela participação do Judiciário local, que deverá ser contatado quando da instalação, para a expedição da Ordem de Serviço dando prioridade na tramitação e homologação em prazo exíguo dos processos que venham pelo OAB Concilia[30]".

A evolução segue ocorrendo e hoje há números ainda mais alvissareiros. Segundo informações da Secretaria de Comissões da OABSP, no âmbito do projeto OAB CONCILIA tem aumentado o número de agendamentos de reuniões, o que revela que a advocacia tem aprendido cada vez mais a se valer da possibilidade consensual que ele viabiliza.

Em termos quantitativos, foram firmados no âmbito do OAB Concilia da OABSP: a) 877 acordos em 2022; b) 1.126 em 2023; c) 830 até outubro de 2024. Portanto, no biênio 2022-2024 foram celebradas 2.883 transações.

Embora alguém possa achar reduzida tal quantidade (especialmente pelo volume absurdo de demandas que tramitam no Poder Judiciário), é fato que experiências consensuais proveitosas geram aprendizado sobre formas benéficas de comunicação e servem como diretriz para futuros encaminhamentos de controvérsias.

Eis uma tabela que mostra a evolução dos números de agendamentos de reuniões e de acordos verificados nos primeiros 7 (sete) meses do corrente ano:

2024	Reuniões agendadas	Acordos	(%)
JANEIRO	52	99	190
FEVEREIRO	100	93	93
MARÇO	55	64	116
ABRIL	148	115	78
MAIO	91	93	102

JUNHO	56	59	105
JULHO	154	186	121
AGOSTO	92	91	99

Também é interessante notar que em alguns meses o número de acordos superou o de reuniões agendadas no OAB CONCILIA; eis um exemplo:

Mês: Julho/2024	**Dados:**
Total de acordos	186
Total de agendamentos	154

Esse dado demonstra que muitos advogados perceberam que a reunião consensual pode ser fértil para delinear ajustes não apenas sobre uma disputa pontual, mas sobre outras controvérsias que envolvem os participantes. Como exemplo, embora a reunião tenha sido agendada para negociar sobre o valor da pensão alimentícia, podem também ser construídas saídas conjuntas para impasses sobre a convivência familiar ("visita"). Nesse caso, a partir de uma reunião agendada poderão ser firmadas duas transações.

Os termos de acordo irão, conforme o interesse das partes e a situação da unidade (se formalizado convênio com o Judiciário local), compor o teor de uma ação de homologação de acordo extrajudicial cuja petição terá a identificação do OAB CONCILIA e receberá trâmite prioritário; espera-se, assim, a prolação de sentença homologatória mais célere com a determinação de todas as providências necessárias para viabilizar o cumprimento do acordo (incluindo a expedição de documentos)[31].

Os casos de homologação de acordos extrajudiciais firmados no OAB Concilia retratam situações em que as pessoas envolvidas conseguiram, com a valiosa contribuição da advocacia, "encontrar espaços negociais e findar a disputa consensualmente[32]".

Tomara que cada vez mais pessoas consigam criar e/ou aproveitar espaços e oportunidades negociais; afinal, o consenso é poderoso e pode viabilizar profícuas respostas para dilemas e impasses.

---

[1] TARTUCE, Fernanda. Soluções consensuais e atuação advocatícia: evolução no pensamento e na prática. In Soluções consensuais e advocacia - Coleção OAB SP Volume 17 (Patricia Vanzolini et al – coord). São Paulo: Tirant, 2024, p. 68.

[2] A previsão consta no art. 2.º, parágrafo único, VI, do Código de Ética.

[3] CPC, artigos 334 § 9º [as partes devem estar acompanhadas por seus advogados ou defensores públicos] e 695, § 4º [na audiência, as partes deverão estar acompanhadas de seus advogados ou de defensores públicos].

[4] Lei 13.140/2015, art. 10. As partes poderão ser assistidas por advogados ou defensores públicos. Parágrafo único. Comparecendo uma das partes acompanhada de advogado ou defensor público, o mediador suspenderá o procedimento, até que todas estejam devidamente assistidas.

[5] HIGHTON DE NOLASCO, Elena I.; ALVAREZ, Gladys S. *Mediación para resolver conflictos*. 2. ed. Buenos Aires: Ad Hoc, 2008. p. 404.

[6] *Idem*. *Ibidem*. p. 402.

[7] A assertiva é de Selma Lemes, para quem "devemos efetuar uma introspecção a permitir que estejamos abertos e possamos adaptar-nos às novas mudanças, e procurar superar o adágio de que 'o cachimbo faz a boca torta'". LEMES, Selma Ferreira. *Oito anos da lei de arbitragem*. Disponível em: <https://goo.gl/3ehEQo>. Acesso em: 17 abr. 2017.

[8] TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis.* 7ª ed. SP: Método, 2024, p. 95.

[9] BORDONE, Robert C.; MOFFITT, Michael L.; SANDER, Frank E. A. The next thirty years: directions and challenges in dispute resolution. In: MOFFITT, Michael L.; BORDONE, Robert C. *The handbook of dispute resolution*. São Francisco: Jossey-Bass, 2005. p. 511.

[10] *Idem*, *Ibidem*, p. 56-57.

[11] *Idem*, *Ibidem*, p. 56-57.

[12] ALVES, Rafael Francisco. Estratégias na escolha e na utilização de meios de composição de conflitos empresariais. In: Carlos Alberto Carmona; Sidnei Amendoeira Júnior (Org.). Estratégias Processuais na Advocacia Empresarial. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 304.

[13] COOLEY, John W. *A advocacia na mediação*. Tradução de René Loncan. Brasília: UnB, 2001. p. 85.

[14] KEATING JR., J. Michael. Getting Reluctant Parties to Mediate: A Guide for Advocates. In: RISKIN, Leonard L.; WESTBROOK, James E. *Dispute Resolution and Lawyers*. 1997. p. 421.

[15] *Idem*, *Ibidem*, p. 423.

[16] AZEVEDO, André Gomma de; SILVA, Cyntia Cristina de Carvalho e. Autocomposição, processos construtivos e a advocacia: breves comentários sobre a atuação de advogados em processos autocompositivos. *Revista do Advogado*, ano 26, n. 87, set., 2006, p. 119.

[17] The Right Negotiation Environment: Your Place or Mine? Disponível em: https://www.pon.harvard.edu/daily/negotiation-skills-daily/your-place-or-mine/. Acesso em 25 out. 2024.

[18] The Right Negotiation Environment: Your Place or Mine? Disponível em: https://www.pon.harvard.edu/daily/negotiation-skills-daily/your-place-or-mine/. Acesso em 25 out. 2024.

[19] The Right Negotiation Environment: Your Place or Mine? Disponível em: https://www.pon.harvard.edu/daily/negotiation-skills-daily/your-place-or-mine/. Acesso em 25 out. 2024.

[20] CHAMON, Luis Fernando Estefam. NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS - Como interagir em um ambiente multicultural. Dissertação apresentada ao Curso de Master in Business Administration (MBA) da FGV EAESP. Orientadores Maria Irene Stocco Betiol e Sergio de Freitas Costa. SÃO PAULO, 2000, p. 64. Disponível em https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/25e1d879-efd5-4509-8a73-96b3feca4271/content. Acesso em 25 out. 2024.

[21] CHAMON, Luis Fernando Estefam. NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS - Como interagir em um ambiente multicultural. Dissertação apresentada ao Curso de Master in Business Administration (MBA) da FGV EAESP. Orientadores Maria Irene Stocco Betiol e Sergio de Freitas Costa. SÃO PAULO, 2000, p. 64. Disponível em https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/25e1d879-efd5-4509-8a73-96b3feca4271/content. Acesso em 25 out. 2024.

[22] OABSP. Comissão Especial de Soluções Consensuais de Conflitos. Subseção de Bragança Paulista. OAB Concilia. Manual OAB Concilia. Disponível em: https://www.oabbraganca.org.br/wp-content/uploads/2023/09/OAB-CONCILIA-CARTILHA-.pdf. Acesso em 23 out. 2024.

[23] OABSP. Comissão Especial de Soluções Consensuais de Conflitos. Subseção de Bragança Paulista. OAB Concilia. Manual OAB Concilia, cit.

[24] Pela primeira vez, eleições da OAB SP serão 100% online. Disponível em https://www.oabsp.org.br/jornaldaadvocacia/24-09-23-1839-pela-primeira-vez-eleicoes-da-oab-sp-serao-online#:~:text=Os%20mais%20de%20380%20mil,de%20forma%20remota%2C%20pela%20internet. Acesso 28 out. 2024.

[25] São elas: Adamantina, Aguaí, Águas de Lindóia, Americana, Américo Brasiliense, Amparo, Aparecida, Apiaí, Araraquara, Araras, Artur Nogueira, Assis, Atibaia, Auriflama, Bariri, Barra Bonita, Barretos, Barueri, Batatais, Bauru/Piratininga, Bertioga, Boituva, Bragança Paulista, Cachoeira Paulis Jordão, Cândido Mota, Capão Bonito, Capivari, Caraguatatuba, Cerqueira César, Cerqui Cotia, Cruzeiro, Descalvado, Ferraz de Vasconcelos, Gaíra, Guaratinguetá, Ibiúna, Igarapava Ilhabela Itanhaém, Itapeva, Itapevi, Itápolis, Itaquera, Itararé, Ituverava, Jabaquara, Jacareí Jaguariúna, Laranjal Paulista, Leme, Limeira, Lins, Lorena, Lucélia, Mairiporã, Matão, M Mogi Guaçú, Monte Alto, Monte Azul Paulista, Morro Agudo, Pacaembu, Palmital Pedregulho, Pedreira, Peruíbe, Pindamonhangaba, Pinheiros, Piracaia, Piracicaba, Pirajuí, Pompéia, Porto Ferreira, Promissão, Ribeirão Pires, Rio Claro, Santa Bárbara D'Oeste, Santa Quatro, Santos, São Bernardo do Campo, São José dos Campos, São Luiz do Paraitinga, Sã Pedro, São Sebastião da Grama, Serra Negra, Sertãozinho, Socorro Sumaré, Tambaú, Taquarituba, Tatuí, Tietê, Tremembé, Tupi Paulista, Ubatuba, Valinhos, Vila Prude Votorantim.

[26] OAB SÃO PAULO. OAB Concilia. Manual OAB Concilia (O passo a passo). D https://subs.oabsp.org.br/subs/saojosedoscampos/oab-concilia/Manual%20OAB%20CONCI %20Passo%20a%20Passo%20aos%20Advogados%20e%20Subsecoes.pdf/at_download/file 23 out. 2024.

[27] OAB SÃO PAULO. OAB Concilia. Manual OAB Concilia (O passo a passo). D https://subs.oabsp.org.br/subs/saojosedoscampos/oab-concilia/Manual%20OAB%20CONCI %20Passo%20a%20Passo%20aos%20Advogados%20e%20Subsecoes.pdf/at_download/file 23 out. 2024.

[28] TARTUCE, Fernanda. Mediação em conflitos contratuais. Disp https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-contratuais/309555/mediacao-em-conflitos-c Acesso 28 out. 2024.

[29] OABSP. Comissão Especial de Soluções Consensuais de Conflitos. Subseção de Bragança Concilia. Manual OAB Concilia. Disponível em: https://www.oabbragai content/uploads/2023/09/OAB-CONCILIA-CARTILHA-.pdf. Acesso em 23 out. 2024.

[30] OAB Concilia. https://oablorena.org/oab-concilia/. Acesso em 23 out. 2024.

[31] OABSP. Comissão Especial de Soluções Consensuais de Conflitos. Subseção de Bragança Concilia. Manual OAB Concilia. Disponível em: https://www.oabbragai content/uploads/2023/09/OAB-CONCILIA-CARTILHA-.pdf. Acesso em 23 out. 2024.

[32] TARTUCE, Fernanda. Soluções Consensuais e Morosidade Processual. REVISTA MA DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL, v. 120, 2024, p. 12.

ENCONTROS NACIONAIS
TRATAMENTOS ADEQUADOS
E SOLUÇÕES CONSENSUAIS
DOS CONFLITOS PELO SISTEMA DE JUSTIÇA

Encontro Nacional da

Advocacia Pública, Defensoria Pública e Advocacia Privada-OAB

05, 06 e **07** de
novembro de **2024**

Local

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP

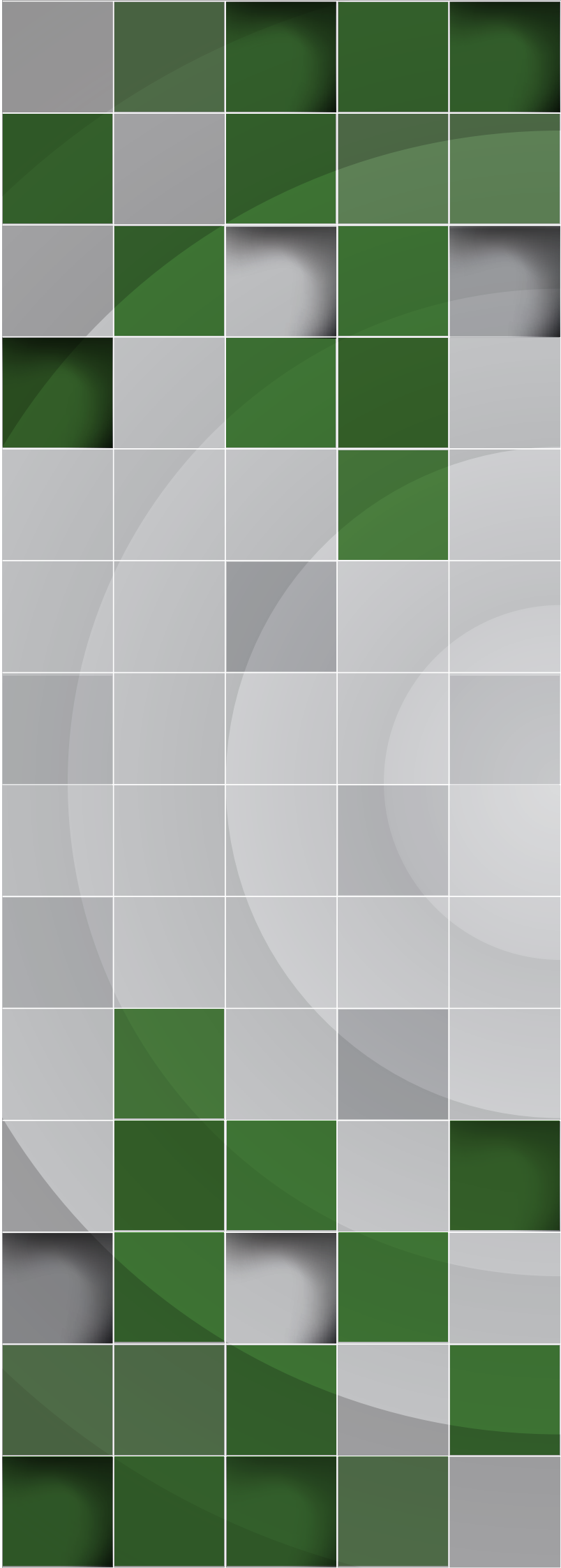
Largo São Francisco, 95 - Centro • São Paulo - SP

CLIQUE AQUI
PARA SE INSCREVER

Público-alvo

Profissionais jurídicos, membros de carreiras públicas e privadas, estudantes de Direito e sociedade civil

Emissão de certificados ao público inscrito

Apoio:

Realização: