

O DEVER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE PROMOVER A JUSTIÇA: EFICIÊNCIA, MORALIDADE E JURIDICIDADE NA SOLUÇÃO DOS CONFLITOS

*THE PUBLIC ADMINISTRATION DUTY TO PROMOTE JUSTICE:
EFFICIENCY, MORALITY AND LEGALITY IN CONFLICTS
RESOLUTION*

Marina França Santos

Procuradora do Município de Belo Horizonte¹

Doutoranda em Direito Constitucional e Teoria do Estado pela PUC-Rio

Mestra em Direito Processual Civil pela UFMG

Especialista em Advocacia Pública pelo IDDE em parceria com a Universidade de Coimbra

SUMÁRIO: 1 Ao Judiciário, um pedido de desculpas; 2 Para além dos Tribunais: autocomposição como alternativa de acesso à justiça; 3 A Administração Pública e o interesse público de promover a justiça: eficiência, moralidade e juridicidade na resolução dos conflitos; 4 Experiências de mecanismos alternativos de solução de conflitos na Administração Pública brasileira; 4.1 Junta Administrativa

¹ Professora. Diretora Presidente da Escola Superior da Associação dos Procuradores de Belo Horizonte.

de Indenizações; 4.2 Comitê Interinstitucional de Resolução Administrativa de Demandas da Saúde; 4.3 Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal; 5 Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo central discutir a importância do investimento em formas autônomas de resolução de conflitos pela Administração Pública. Parte-se da notória constatação de que o Poder Judiciário, por si só, não é capaz de atender a toda a demanda por justiça da pluralista sociedade contemporânea, o que inaugura ao Estado a obrigação de contribuir com a busca de mecanismos alternativos de desfazimento pacífico de suas próprias controvérsias. Cuidou-se, por essa razão, de conhecer e examinar os fundamentos, justificativas e as experiências brasileiras na idealização de métodos extrajudiciais de resolução de dissensos envolvendo o Estado, com foco nos mecanismos de auto composição, em que os sujeitos envolvidos sejam capazes de pôr fim, eles mesmos, aos seus próprios litígios. O resultado dessa análise é a apresentação de um suporte jurídico e uma convocação da Administração Pública ao dever de promover o acesso à justiça e ao exercício, também em seus conflitos, dos postulados constitucionais da eficiência, moralidade e juridicidade.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo. Administração Pública. Resolução extrajudicial de conflitos.

ABSTRACT: This article aims to discuss the central importance of investment in autonomous forms of conflict resolution by the Public Administration. It starts with the remarkable observation that the judiciary, itself, is not able to respond to the entire demand for justice of the contemporary pluralistic society, what inaugurated to the State the duty to contribute to the search for alternative dispute resolution to its own controversies. Therefore, this article examines the reasons, justifications and Brazilian experiences on the idealization of alternative dispute resolution methods involving the State, focusing on mechanisms where those involved are able to end their own disputes by themselves. The result of this analysis is a legal foundation and a recall of the Public Administration duty to promote access to justice and exercise, also in its own conflicts, the constitutional principles of efficiency, morality and legality.

KEYWORDS: Administrative Law. Public Administration. Alternative Dispute Resolution (ADR).

1 AO JUDICIÁRIO, UM PEDIDO DE DESCULPAS

Tem início a audiência judicial. Diante do juiz, os advogados, lado a lado com seus clientes, pedem rapidamente a palavra. Apesar de atuarem em lados opostos, ambos os profissionais têm, preambularmente, uma mesma coisa a dizer, algo considerado de extrema relevância, sem o qual os trabalhos no Judiciário não devem sequer ser começados: eles pedem desculpas ao Juiz.

Desculpas ao Juiz pelo próprio fato de se dar início a uma nova audiência judicial. Desculpas por não terem tido a capacidade de compor aquele conflito, por si sós, como pessoas dotadas de autocritica e aptas à comunicação. Desculpas por terem que expor ao público questões privadas e por entregarem a um terceiro estranho, o Juiz, o poder de solucionar problemas que não lhe dizem respeito. Pedem desculpas, afinal, pela própria – e embaraçosa – impotência. E assim se dá início ao processo judicial.

A cena acima descrita, embora revestida de caráter figurado, não apresenta conteúdo puramente ficcional e distanciado das preocupações dos juristas. A representação da audiência judicial, facilmente tida como pitoresca no Brasil, é, em um *locus* cultural e geográfico bem distinto, o Japão, cotidiana e tranquilamente reconhecida como realidade social e jurídica.

Para o povo do extremo oriente, ir ao Poder Judiciário constitui, socialmente, atitude condenável e digna de vergonha:

Ir aos tribunais continua a ser, aos olhos dos japoneses, um comportamento condenável. Antes de se resolverem a isso, procurarão, recorrendo a mediadores de todas as espécies, resolver amigavelmente o conflito que se gerou².

No Japão, a necessidade de intervenção coercitiva do juiz para a finalização de litígios é sinal de perturbadora desagregação social e somente se justifica uma vez fracassados os instrumentos idôneos de que dispõem os indivíduos para resolver suas próprias controvérsias.

2 DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 493.

A realidade japonesa, decerto, não pode ser comparada, sem ressalvas, à brasileira³ (cuidado que se deve ter, aliás, diante das perniciosas tentativas de reprodução de qualquer modelo estrangeiro, por mais eficiente que seja em seu *habitat* natural, já que a construção civilizacional de um povo não se faz à revelia de toda a sua cultura e história). A presente confrontação com a sociedade brasileira, no entanto, não deixa de ser uma alegoria proveitosa.

Os últimos dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça⁴ demonstram que em 2011 mais de 7 milhões de processos (7.441.955) foram ajuizados na Justiça Comum em primeiro grau de jurisdição, crescendo-se aos quase 20 milhões já pendentes de julgamento⁵ desde o ano anterior (19.222.491). Desse total de quase 27 milhões de processos em tramitação somente na primeira instância da Justiça Estadual, menos de 1/3 foram baixados no período⁶ (8.047.323).

3 Convém anotar que dentre os fatores da baixa litigiosidade da sociedade japonesa está, segundo alguns autores, o baixo desenvolvimento da própria noção de direito na sociedade. Segundo René David, “os japoneses continuam a ver no direito o aparelho de repressão que o Estado emprega para impor a vontade mais ou menos arbitrária dos dirigentes” (DAVID, René. Os grandes sistemas do direito contemporâneo. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 493). Outros estudos, no entanto, apontam para caminhos distintos. Kritzer, por exemplo, comparou a propensão ao litígio em países culturalmente próximos e com sistema jurídico semelhante - como, por exemplo, os Estados Unidos e a Inglaterra e os Estados Unidos e o Canadá - e encontrou diferenças significativas, reconduzíveis a fundamentais diferenças de cultura jurídica. (KRITZER, Herbert M. (1989), “A Comparative Perspective on Settlement and Bargaining in Personal Injury Cases”. *Law & Social Inquiry*, 14, 1: 167-85, citado por SANTOS, Boaventura et al. Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas. Em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_30/rbcs30_07.htm>. Acesso em 20 de dezembro de 2012). Sugerem-se, assim, a existência de outras razões como determinantes de uma cultura litigiosa, como um número excessivo de advogados na sociedade e o enfraquecimento dos laços comunitários e dos compromissos de honra na gestão da vida coletiva. (SANTOS, Boaventura et al. Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_30/rbcs30_07.htm>. Acesso em: 20 dez. 2012>).

4 Justiça em Números. *Conselho Nacional de Justiça*, 2011. p. 160- 164. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/imagens/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_estadual_jn2010.pdf>. Acesso em: 06 de janeiro de 2013.

5 Processos pendentes de julgamento são os processos de conhecimento, cautelares, mandamentais e ações constitucionais que ingressaram ou foram protocolizados na Justiça Estadual de 1º Grau até o final do período anterior ao período-base (semestre) e que não foram baixados até o final do período anterior ao período-base (semestre), incluídos os embargos do devedor na execução de título extrajudicial e na execução fiscal e os embargos de terceiros. Excluem-se os embargos à execução de título judicial, as impugnações aos cálculos e ao cumprimento de títulos judiciais, os recursos internos (embargos de declaração), as cartas precatórias e de ordem recebidas e outros procedimentos passíveis de solução por despacho de mero expediente. (Justiça em Números. Conselho Nacional de Justiça, 2011, p. 165. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/imagens/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/rel_completo_estadual.pdf>. Acesso em: 06 de janeiro de 2013).

6 “Consideram-se baixados os processos: a) remetidos para outros órgãos judiciais competentes, desde que vinculados a tribunais diferentes; b) remetidos para as instâncias superiores; c) arquivados definitivamente; d) em que houve decisões que transitaram em julgado e iniciou-se a liquidação,

Em 2010, quase 8 milhões de processos novos ingressaram no primeiro grau de jurisdição na Justiça Estadual (7.665.688), somando-se, por sua vez, a aproximadamente 18 milhões de processos (17.869.409), pendentes de julgamento, na mesma instância. No entanto, o total de processos encerrados, por ano, não atingiu a marca dos 9 milhões, um pouco mais de 1/3 do volume total de processos que aguardavam julgamento (8.971.513)⁷.

Trata-se, sem dúvidas, de números significativos, que indicam, de plano, pelo menos dois fatos dignos de ser considerados em qualquer análise sobre a efetividade da Jurisdição brasileira e do cumprimento, pelo Estado, de seu dever de promover o acesso à justiça. São eles o alto índice de litigiosidade da sociedade brasileira e a incapacidade do Estado de atender eficientemente o atual número de ações encaminhadas ao Judiciário.

O primeiro fato a se considerar é a existência de uma sociedade em que um número extremado de controvérsias sobre direitos tem seu desenlace buscado no Judiciário. Sobre esse dado, é preciso, inicialmente, desfazer a confusão que tende a considerar positivas altas taxas de litigiosidade por se compreendê-las como um indicativo de acesso à justiça. Em sentido contrário ao que uma análise apressada permitiria concluir, no entanto, o exagerado patamar de litigiosidade em uma sociedade não significa, necessariamente, proporcional sensação de justiça pelos seus membros.

No Brasil, essa ausência de relação fica clara dado que o acesso ao Judiciário não é uniforme entre as classes sociais e as regiões brasileiras. O diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, em 2006, indicou que 60,3% da população brasileira não tem acesso a seus serviços (em um universo social em que mais de 85% da população brasileira é cliente potencial da Defensoria Pública)⁸. Dados do Informe Latinobarómetro

cumprimento ou execução. Não se constituem por baixas as remessas para cumprimento de diligências e as entregas para carga/vista. Havendo mais de um movimento de baixa no mesmo processo, apenas o primeiro deve ser considerado" (Justiça em Números. *Conselho Nacional de Justiça*, 2010. p. 168. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_estadual_jn2010.pdf>. Acesso em: 06 de janeiro de 2013).

7 Justiça em Números. *Conselho Nacional de Justiça*, 2010. p. 156- 164. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_estadual_jn2010.pdf. Acesso em: 06 de janeiro de 2013.

8 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. II Diagnóstico – Defensoria Pública no Brasil. Brasília: 2006.

de 2007, por sua vez, revelaram que apenas 10% da população brasileira acredita que todos têm iguais oportunidades de acesso à justiça.⁹

Há que se notar, ainda, que a constatação do alto número de processos judiciais, em si, não permite tecer qualquer consideração quanto à qualidade dos provimentos dados pelo Judiciário. Em sentido contrário, o que os números do CNJ indicam ao apresentar um acervo de 80% de processos pendentes em relação ao total de casos novos e encerrados é que, independentemente do conteúdo da tutela prestada, o Judiciário sequer tem sido capaz de responder às ações na proporção em que elas são ajuizadas. Em outras palavras, os dados demonstram que a resposta dada aos conflitos pela via judiciária (mesmo em se considerando que os números abrangem apenas parte das contendas sociais, dado que o acesso ao Judiciário não é homogêneo, nem substancialmente universal) ainda hoje carece de eficiência.

Ora, por meticuloso que seja o processo na tentativa de apreender as peculiaridades do caso concreto e garantir a mais justa tutela possível, de nada valerá se, ao final, seu provimento já não for útil à parte (justiça intempestiva, nas sempre lembradas palavras de Rui Barbosa, não é justiça, mas injustiça manifesta e qualificada¹⁰). Ressalte-se que a demora excessiva no processo é, além disso, importante fonte de injustiça social, já que se apresenta tanto mais insuportável quanto menos resistente economicamente é a parte¹¹.

E mais: o elevado número de processos resulta na perda de recursos econômicos que poderiam ser empregados em outras políticas públicas prioritárias para o próprio exercício dos direitos, como é a educação, ou mesmo para o alcance efetivo da justiça, como a melhoria do acesso à saúde, à moradia e a outros direitos fundamentais.

Ao lado da demora no encerramento dos processos, a resolução dos litígios pelo processo encontra como óbice, paradoxalmente, a

9 ⁹ LATINOBARÔMETRO. Informe Latinobarômetro de 2007. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org>>. Citado por JAYME, Fernando Gonzaga. Os problemas da efetiva garantia de proteção judicial perante o poder judiciário brasileiro. In: *Processo civil: novas tendências: estudos em homenagem ao professor Humberto Theodoro Júnior* /Coordenadores: Ada Pellegrini Grinover et al. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 255.

10 BARBOSA, Rui. *Oração aos moços*. Discurso de paraninfo dos formandos da Faculdade de Direito de S. Paulo, em 1920. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1999. p. 40.

11 MARINONI, Luiz Guilherme. *Efetividade do processo e tutela de urgência*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1994. p. 57.

ausência de garantia de que a decisão judicial transitada em julgado implicará a extinção da conflituosidade entre os sujeitos envolvidos. Deve-se tal fragilidade à heteronomia desse mecanismo de atuação, por meio do qual um terceiro (estranho e distante) assume o encargo de pôr fim a um embate que não conhece profundamente e cujos efeitos não recairão sobre ele. São claros os riscos, pois, de a sentença pôr fim ao litígio processual, mas não encerrar a pendência real, acirrando, em vez de reduzir, as tensões originárias.

Esse o caminho natural de um procedimento que se baseia em uma lógica adversarial, pautada pela existência de partes (“*ex adversas*”), que devem agir em paridade “de armas” e cuja relação, sempre intermediada por advogados e magistrados, é definida por uma solene declaração final de vencedores e vencidos. Não raro restará a incerteza quanto à efetividade prática do comando judicial e a exasperação da contenciosidade no espaço da vida social em que o dissenso teve palco.

A via judicial se mostra, por conseguinte, impactante, onerosa e não necessariamente eficaz e duradoura, o que permite compreender o alerta que havia sido feito por Cappelletti há mais de duas décadas - e que até hoje não despertou a atenção devida -, de que “as Cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada”¹². Talvez, acrescenta-se, não seja sequer a melhor. Motivos certamente suficientes para que se passe a investir, em todas as esferas, em alternativas de acesso à justiça.

2 PARA ALÉM DOS TRIBUNAIS: AUTOCOMPOSIÇÃO COMO ALTERNATIVA DE ACESSO À JUSTIÇA

Frank Sander e Lucasz Rozdeiczer¹³ sistematizam três questões centrais que devem ser levadas em consideração para se decidir qual a forma mais apropriada para o desfazimento de determinada controvérsia. A primeira delas são os objetivos que as partes desejam atingir na dissolução do conflito. Em segundo lugar, o motivo pelo qual não se consegue chegar a consenso e qual a forma de finalização da disputa poderia superar esse obstáculo. Por fim, a existência de alguma contraindicação à utilização de métodos alternativos de solução, o que tornaria, conseqüentemente, necessária e inevitável a via judicial.

12 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 12.

13 SANDER, Frank E. A. & RODZDEICZER. Matching Cases and Dispute Resolution Procedures: Detailed Analysis Leading to a Mediation-Centered Approach, *11 Harvard Negotiation Law Review*, V. 11, p. 1, 2006. Disponível em: <<http://www.hnlr.org>>. Acesso em: 03 de janeiro de 2013.

A sequência de análise sugerida, para além de ajudar a definir a melhor forma, *in concreto*, de conclusão de um litígio, apresenta grande valia exatamente por chamar atenção para o fato de que não é apenas a reparação de lesão, ou a cessação de sua ameaça, o que se espera de um processo de resolução de conflitos. A identificação dessas expectativas, basilares para uma compreensão mais plena da demanda de acesso à justiça, permite tanto identificar as fragilidades do processo formal oferecido pelo Judiciário, quanto vislumbrar as alternativas possíveis a esse caminho, ajudando no dimensionamento do papel a ser atribuído à Jurisdição em uma sociedade de direitos.

A própria evolução da ciência do processo, especialmente nas últimas décadas do século XX, revelou que o anseio social relativo à justiça vai muito além de uma simples resposta dada pelo Judiciário¹⁴, atingindo, entre outras, a necessidade de instrumentos de tutela adequados ao objeto do pedido e capazes de ser utilizados por todos os supostos titulares dos direitos de cuja preservação ou recomposição se cogita; as condições propícias à exata e completa reconstituição dos fatos relevantes ao litígio e o gozo pleno, pela parte vitoriosa, da específica utilidade a que faz jus segundo o ordenamento jurídico¹⁵.

Tais invocações levaram a uma sensível evolução do processo civil brasileiro, que passou a reconhecer como acesso à justiça o direito à adequada tutela jurisdicional¹⁶, o que vai além do simples pronunciamento do Judiciário acerca do pleito levado a juízo. Tornou-se irrecusável a persecução da finalidade e da concretude da jurisdição, alicerçadas em um procedimento garantista que forneça às partes previsibilidade, proteção e possibilidade de controle em caso de desvios, advertindo-se, ainda, que a atividade será essencialmente inócua se descompromissada com o direito material, a realidade social em que atua e a participação dos destinatários da decisão.

14 Como lembra Humberto Theodoro Júnior, "Superada a enorme crise político-social da Segunda Guerra Mundial, as atenções dos estudiosos do direito voltaram-se para problemas da prestação jurisdicional até então não cogitados. Depois de um século de extensos e profícuos estudos sobre os conceitos e as categorias fundamentais do direito processual civil, os doutos atentaram para um fato muito singular e significativo: a sociedade como um todo continuava ansiosa por uma prestação jurisdicional mais efetiva" (THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Celeridade e efetividade da prestação jurisdicional: insuficiência da reforma das leis processuais*. Revista da Academia Mineira de Letras Jurídicas. Belo Horizonte: Del Rey, v. 1, 2007. p. 162).

15 MOREIRA, José Carlos Barbosa. *O futuro da Justiça: alguns mitos*. Temas de direito processual: oitava série. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 17 e 18.

16 MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas do processo civil: o acesso à justiça e os institutos fundamentais do direito processual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 82.

Avultam-se, também, brados mais dificilmente satisfeitos pelo processo judicial como uma maior rapidez na finalização da desavença, um menor custo para sua instauração e prosseguimento, a preservação da relação das partes, procedimentos mais simplificados e um ganho, não de participação, mas de autonomia na definição das soluções que recairão sobre os sujeitos.

São pretensões que podem e devem ser absorvidas, em determinada medida, pelo Judiciário, mas que vão mais diretamente ao encontro de uma emancipação dos sujeitos no reconhecimento e proteção de seus direitos, e se realizam, de forma plena, pela autocomposição dos conflitos.

A autocomposição consiste no encerramento dos confrontos pelas próprias partes neles envolvidas e apresenta como mais destacada vantagem – pelo contraponto direto com a maior queixa direcionada ao Judiciário – a obtenção de soluções mais rápidas, capazes de responder tempestivamente ao antagonismo instaurado e reduzir a angústia e o descrédito nas instituições estatais decorrentes da permanência da ameaça e lesão aos direitos.

A solução autônoma de controvérsias se beneficia, igualmente, de um menor custo financeiro para obtenção dos mesmos resultados, uma atuação prospectiva para a preservação da relação entre os sujeitos e a redução da conflituosidade, uma maior confidencialidade no trato das questões particulares, bem como da garantia de arranjos mais certos, uma vez que construídos pelos interessados diretos e maiores conhecedores de todas as nuances da divergência.

Há vantagem, inclusive, na utilização de procedimentos mais simplificados e compreensíveis pelos sujeitos em litígio, que têm o condão de empoderar as partes, aproximando-as da vivência do direito e, conseqüentemente, valorizar a cidadania e contribuir para uma maior sensação de justiça.

Se os objetivos primordialmente buscados forem presteza, privacidade, custo baixo, preservação da relação entre os sujeitos e contribuição de terceiro para o término da controvérsia, a alternativa mais adequada é a conciliação¹⁷, considerada, entre as formas autocompositivas, como a menos onerosa e mais célere.

17 A conciliação consiste na solução alternativa de conflitos em que há participação ativa de um terceiro que, diferente do juiz sentenciador, apenas sugere propostas de acordo, com o fim de “induzir as pessoas em

Se além de rapidez, não exposição da intimidade, menores despesas e não degradação da relação com a parte na contenda, houver interesse na ausência completa de interferência externa na busca de desfazimento da disputa, mas se considerar importante o auxílio de um terceiro para sanar eventuais dificuldades de comunicação ou evidenciar sentimentos subjacentes ao embate, a mediação é a alternativa mais adequada¹⁸.

Não se pode esquecer, ainda, da negociação, método que deveria ser necessária e primariamente utilizado diante de qualquer dissenso¹⁹. A negociação consiste na tentativa de se elucidar pendências intersubjetivas sem a intervenção de terceiros e se vale inteiramente do diálogo entre os sujeitos e da disposição para a obtenção de acordo, potencializando os ganhos de autonomia e de privacidade e reduzindo custos.

Independentemente do método utilizado, a autocomposição se realizará por meio da transação, processo de concessões recíprocas entre os sujeitos, da renúncia ao direito por uma das partes ou, reciprocamente, do reconhecimento do direito da outra parte. O que importa é a possibilidade de construção, pelos próprios interessados, da melhor forma de se efetivar o acesso à justiça ansiado e de pôr fim ao litígio. Ou seja, a postura competitiva, a não disposição para cooperação, o interesse em fragilizar ou deteriorar a relação intersubjetiva ou a intenção de se beneficiar da morosidade da solução da disputa são as maiores contraindicações ao bom uso dos métodos alternativos.

Ao Judiciário, *ultima ratio*, restam, portanto, os confrontos cujos sujeitos assumam o seu desinteresse na definição autônoma— o que reforça, aliás, a necessidade de se coibir a utilização do aparato estatal, por meio do processo, com finalidade abusiva e desleal²⁰ –, e outros cuja natureza ou condições das partes torne inevitável a intervenção estatal

conflito a ditar a solução para a sua pendência” (CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 34).

- 18 Na mediação, as partes também são auxiliadas por um terceiro neutro, sem poder de decisão, mas mais focado na função de colaborador das partes na obtenção de um consenso. Enquanto na conciliação a intervenção se dá sobre o objeto do litígio com sugestões de eventual acordo, na mediação, o terceiro atua precipuamente para estabelecer a comunicação entre os envolvidos, de forma a favorecer a resolução completamente autônoma do conflito.
- 19 “Processo bilateral de resolução de impasses ou de controvérsias, no qual existe o objetivo de alcançar um acordo conjunto, através de concessões mútuas”. (PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *Teoria Geral do Processo Civil Contemporâneo*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p.363).
- 20 CARVALHO, Gabriel Freitas Maciel Garcia de. A aplicabilidade da multa por litigância de má-fé aos advogados atuantes no processo. *Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro*, ano 15, n. 59, jul./set. 2007. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 157-183.

para garantir os seus interesses, como no caso de existir entre elas relevante desigualdade que impeça uma negociação horizontal, estiverem envolvidos direitos indisponíveis ou sujeitos incapazes.

Necessário ficar evidenciado, desse modo, que é definida a margem de atuação da Jurisdição civil. Sua limitação já é explícita, de plano, no condicionamento do exercício do direito de ação ao prévio requisito do interesse de agir - exigência à qual por vezes não se dá a importância devida -, que estabelece ser a provocação do oneroso aparato estatal possível somente nos casos em que seja efetivamente necessário, adequado e útil ao término da controvérsia.

O resultado dessa constatação, como se vê, não é a mitigação ou a obstaculização do acesso à justiça, mas justamente o contrário: é a compreensão de que o acesso à justiça é a vivência, por todos, de uma ordem jurídica justa, o que transcende, largamente, a faculdade de ter a lesão ou ameaça a direito apreciada pelo Poder Judiciário. O direito fundamental de acesso à justiça exige, portanto, do Estado, investimento em eficiência, efetividade e eficácia de todas as vias hábeis a fornecer, a cada um dos conflitos, a melhor solução possível.

3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O INTERESSE PÚBLICO DE PROMOVER A JUSTIÇA: EFICIÊNCIA, MORALIDADE E JURIDICIDADE NA RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS

Se o reconhecimento dos limites da jurisdição na realização dos fins a que se propugna exige do Estado o investimento em soluções, dentro e fora do Judiciário, direcionadas a não tornar letra morta o direito de acesso à justiça, essa mesma causa tem, ainda, implicações especiais para a Administração Pública, já no que diz respeito à resolução de seus próprios descompassos.

A verificação do sobrecarregamento de processos no Judiciário e de seu impacto na redução da efetividade da jurisdição, o desenvolvimento de métodos alternativos capazes de garantir uma resposta mais rápida e adequada aos conflitos e o compromisso constitucional do Estado de promover a solução pacífica das controvérsias²¹ são justificativas suficientes para também o Poder Público se engajar na busca de vias mais hábeis ao deslinde das contendas em que é parte.

21 Preceitos expressamente previstos no preâmbulo da Constituição de 1988 e, novamente, no seu art. 4º, VII (este, conquanto se dirija diretamente às relações internacionais da República Federativa do Brasil, reforçam a diretriz que deve pautar coerentemente toda a ação estatal).

A atuação extrajudicial da Administração Pública na resolução dos próprios conflitos, no entanto, ainda encontra no Brasil pesaras resistências embasadas, precipuamente, no receio de que a abertura para negociação e a consequente dispensa da decisão heterônoma, imperativa e definitiva apresentada pelo Judiciário ensejem a violação ao princípio da indisponibilidade do interesse público e da sua supremacia sobre os interesses particulares.

A resolução alternativa dos desacordos protagonizados pelo Estado representaria, para essa corrente, a admissão do risco da livre disposição, pela Administração Pública, dos bens e dos interesses públicos, com afronta não só às suas prerrogativas, como aos direitos da coletividade como um todo²².

A preocupação não é de todo desarrazoada. Os princípios que cingem a atuação da Administração Pública, conquistas civilizatórias do Estado de Direito, convergem e são cogentes no sentido de que “os bens manipulados pelos órgãos administrativos e os benefícios que os serviços públicos podem propiciar são bens de toda comunidade”²³, sendo a Administração Pública deles exclusivamente gestora. Isto é, a representação política e todos os órgãos que a ela dão suporte não são mais, nem menos, do que uma procuração para o exercício de interesses alheios, e, sendo esses interesses necessariamente de um todo (da sociedade, do povo), são essencialmente públicos os seus “fundamentos, fins e limites”²⁴.

Ocorre que a representatividade, instrumentalizadora da soberania popular e vinculada ao exercício do interesse público, posto que fundamental, não é mais bastante à configuração democrática do Poder Público.

A democracia inaugurada pelo Estado Democrático de Direito centra-se na proposição de que o poder que emana do povo e é exercido em seu proveito deve ser concretizado de forma o mais participativa e pluralista possível, tanto no processo decisório e na formação dos atos

22 Entre outros: WALD, Arnold; MORAES, Luiza Rangel de. et al. *O direito de parceria e a lei de concessões*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 268.

23 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 72.

24 DESWARTE, Marie-Pauline. Intérêt general, bien commun. *Revue du droit public*. Paris, set.-out. 1988. p. 1309, citado por BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. *Revista de Direito Processual Geral*, Rio de Janeiro, v. 59, 2005. p. 68.

de governo, quanto na convivência de formas de organização e interesses distintos em sociedade²⁵.

Sua plenitude exige da Administração Pública que todos os preceitos que a regem sejam qualificados pela participação dos cidadãos, pela sua aproximação aos serviços prestados e pela desburocratização administrativa²⁶, o que representa um imprescindível abandono de uma concepção histórica de Administração autoritária e inflexível à realidade em que atua.

Tal processo deve-se ao progresso do constitucionalismo²⁷ – esse “*locus* privilegiado para o acontecer da democracia²⁸” – que, no seu estágio mais avançado, na contemporaneidade, vem trazendo ao direito completas mudanças paradigmáticas, sintetizadas em três marcos fundamentais: como marco histórico, a formação do Estado Constitucional de Direito (Estado Constitucional Democrático ou Estado Democrático de Direito), redefinindo a posição da Constituição nos ordenamentos jurídicos e a sua influência sobre as instituições contemporâneas; como marco filosófico, o pós-positivismo, com foco nos direitos fundamentais e na reaproximação entre Direito e ética; e como marco teórico, a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional²⁹.

25 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 120.

26 BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Transações administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática*. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 65.

27 O constitucionalismo constitui-se como “teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade. Nesse sentido, o constitucionalismo moderno representará uma técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos” (CANOTILO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1993. p. 51). No mesmo sentido, Lênio Luiz Streck: “pelas suas características contratualistas, vai se firmar como uma teoria que tem a Constituição como lei fundamental apta a limitar o poder, mas, mais do que isto, limitar o poder em benefício dos direitos” (STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica*. Uma nova crítica do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 225).

28 OHLWEILER, Leonel. O contributo da jurisdição constitucional para a formação do regime jurídico-administrativo. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, v. 1, n. 2, 2004. p. 285-328, p. 291.

29 BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 265-289.

Para a Administração Pública, toda essa reconfiguração do direito e do Estado vem exigindo mudanças tão centrais - remetendo à necessidade de reestruturas tão profundas em seus dogmas, diretrizes e estruturas -, que, embora a crise que a assola não seja algo novo, permanece limitada a sua percepção e tímida a reação e adaptação à contemporaneidade. Isso se deve, essencialmente, ao fato de ter o processo de constitucionalização do direito administrativo confrontado, de forma direta, dois de seus paradigmas clássicos, longamente tidos como seus alicerces primários: o princípio da legalidade e o da supremacia do interesse público sobre o privado.

A legalidade tradicionalmente é vista no ordenamento jurídico brasileiro como a determinação de que “na Administração não há liberdade nem vontade pessoal³⁰”. O preceito, como expõe Gustavo Binbenojm, “costuma ser sintetizado na negação formal de qualquer vontade autônoma aos órgãos administrativos, que só estariam autorizados a agir de acordo com o que a lei rigidamente prescreve³¹”. Ou, nos consagrados termos da doutrina, “enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza³²”.

A assunção da Constituição como centro do referencial normativo retirou da lei, no entanto, este posto privilegiado de vinculação e submissão completa à Administração, tornando-se necessário admitir que a atividade administrativa não está mais “sujeita a uma legalidade-em-si, mas ao Direito construído, desvelado e aberto a partir da pluralidade de indícios formais-constitucionais, materializados em valores, princípios e preceitos constitucionais³³”.

As implicações imediatas são, a um só tempo, a ampliação do espaço de decisão da Administração Pública e o aprofundamento da limitação de sua conduta, ambos agora qualificados por um rico conjunto de princípios e direitos constitucionais com força normativa e aplicabilidade imediata. Impõe-se, assim, o aumento dos poderes do Estado, de modo a se tornar possível a tomada de soluções e de posições concretas para

30 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 82-83.

31 BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. *Revista de Direito Processual Geral*, Rio de Janeiro, v. 59, 2005. p. 55.

32 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 82-83.

33 OHLWEILER, Leonel. O contributo da jurisdição constitucional para a formação do regime jurídico-administrativo. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, v. 1, n. 2, 2004. p. 285-328, p. 320.

a plena realização dos objetivos constitucionais, e das responsabilidades estatais que, transcendendo os limites restritos e setorializados da lei, passam a ser integradas, em todos os seus atos, pela observância da isonomia, impessoalidade, publicidade, razoabilidade, moralidade, eficiência e dos direitos e garantias fundamentais. A reconfiguração e expansão da noção de legalidade tende, logo, a “restringir a ação da Administração Pública não apenas pela lei, mas também pelos valores e princípios constitucionais³⁴” e a “permitir a sua atuação quando, mesmo diante da ausência de lei infra-constitucional específica, os valores da Constituição (lei constitucional) impuserem a sua atuação³⁵”.

À saída do postulado da legalidade como padrão normativo supremo segue-se, portanto, a entrada do parâmetro constitucionalmente densificado da juridicidade (ou constitucionalidade). Supera-se, por conseguinte, a ideia limitada de sujeição positiva do administrador à lei, decorrente de uma “leitura convencional do princípio da legalidade³⁶” e se reconhece que “o administrador pode e deve atuar tendo por fundamento direto a Constituição e independentemente, em muitos casos, de qualquer manifestação do legislador ordinário³⁷”. Constatase, finalmente, que “a função administrativa não tem o fim único de executar a lei, desempenhando amplo rol de atividades que propiciam serviços, bens, utilidades, dificilmente ‘enquadráveis’ nesta rubrica³⁸”.

Não é por outra razão que o princípio da supremacia do interesse público, do mesmo modo que o da legalidade, passa a carecer de completa reformulação no contexto do constitucionalismo contemporâneo. Quanto a ele, é de se questionar, na verdade, a sua própria sustentação no direito público brasileiro³⁹.

34 ARAGÃO, Alexandre Santos de. A concepção pós-positivista do princípio da legalidade. *Revista de direito administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, v.1, n. 236, p. 51-64, p. 63.

35 Ibid.

36 BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 399.

37 Ibid.

38 MEDAUAR, Odete. *A processualidade no Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 1993. p. 53.

39 Como têm feito vários estudiosos, neste trabalho referenciados: ABOUD, Georges. O mito da supremacia do interesse público sobre o privado: a dimensão constitucional dos direitos fundamentais e os requisitos necessários para se autorizar restrição a direitos fundamentais. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 100, v. 907, maio 2011. p 61-119; ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. In. SARLET, Ingo Wolfgang (org.) *O direito público em tempos de crise: Estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999; BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos*

A tradicional doutrina administrativista pátria sempre adotou a supremacia do interesse público, que proclamaria “a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular⁴⁰”, como “verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público⁴¹”.

De início, é de se notar, entretanto, a ausência de qualquer previsão constitucional que explicita o acolhimento, pelo ordenamento jurídico brasileiro, do referendado princípio. A Constituição prescreve a moralidade e a impessoalidade – o que impede que se patrocine qualquer interesse particular ilegítimo, não só em prejuízo do interesse público, mas em qualquer circunstância – e até mesmo a restrição a alguns direitos individuais em prol de outros coletivos (normas comumente tidas como fundamentos implícitos para uma suposta supremacia do público sobre o particular)⁴². Em momento algum, contudo, o texto constitucional estabelece a premissa, ínsita ao princípio formulado, de que os interesses públicos devem preponderar sobre os privados⁴³.

fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 265-289; BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. *Revista de Direito Processual Geral*, Rio de Janeiro, v. 59, 2005.

40 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 58.

41 *Ibid.* No mesmo sentido, CRETELLA JÚNIOR, José. Princípios informativos do direito administrativo. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. São Paulo, jan. dez. 1968. p. 268; DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2008. p. 63-66; MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2001; CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2007. p. 24 e 25.

42 Este o entendimento, por exemplo, de Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “se a lei dá à Administração os poderes de desapropriar, de requisitar, de intervir, de policiar, de punir, é porque tem em vista atender ao interesse geral, que não pode ceder diante do interesse individual”. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2008. p. 65) e de Fábio Medina Osório “Dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública decorre a superioridade do interesse público em detrimento do particular, como direção teleológica da atuação administrativa (...). De outro lado, a existência de bens coletivos que reclamam proteção estatal e restrições a direitos individuais igualmente retrata um princípio de superioridade do interesse público sobre o particular” (OSÓRIO, Fábio Medina. Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no Direito Administrativo Brasileiro? *Revista de Direito Administrativo*, v.1, n. 220. Rio de Janeiro: Renovar, abr./jun. 2000. p. 69-107, p. 86 e 87).

43 Fábio Medina Osório, confrontando os que criticam o princípio, replica sustentando que “ninguém sustenta, salvo melhor juízo, a existência de um apriorístico e absoluto princípio de supremacia do interesse público sobre o privado”. Conclui, no entanto, afirmando que “a ação administrativa é pautada, finalisticamente, pela perseguição, inafastável do interesse público, que é, nessa medida, superior ao interesse privado notadamente quando se trata de restringir direitos individuais”. (*Ibid.*, p.81 e 103). Ao que parece, portanto, o autor permanece sustentando a genérica sujeição dos interesses individuais aos coletivos. Caso contrário, admitindo-se a existência de regras e princípios no ordenamento jurídico suficientes a estabelecer quais direitos (coletivos ou individuais) incidem em cada caso, não parece restar fundamento para a sustentação do princípio.

Reside aí, aliás, uma falsa oposição. O contrário de se buscar, sempre, o interesse público como finalidade da ação estatal não é priorizar, a todo custo - e em afronta a qualquer exigência de proporcionalidade -, a suplantação do direito individual pelo coletivo.⁴⁴

A própria dicotomia individual/coletivo, subjacente ao princípio, apresenta-se falha por ignorar que direitos individuais também são protegidos quando se protegem direitos coletivos - e vice-versa -, e, mais importante, por implicar a afirmação da ausência de interesse público na proteção dos direitos individuais. Nenhuma dessas assertivas, no contexto do constitucionalismo contemporâneo, sustenta-se. Afinal:

[...] a garantia e o exercício dos direitos fundamentais estão caracterizados por um entrecruzamento de interesses públicos e interesses individuais. A tutela da vida, da liberdade e da propriedade no Estado Constitucional é uma exigência legítima tanto do indivíduo como da comunidade, ou seja, existe no interesse público e no interesse privado. Esta conclusão é de fundamental importância para se impedir que a restrição a direito fundamental possa ser realizada com fundamento no interesse público. Deste modo, se nos direitos fundamentais estão fundidos interesses públicos e interesses privados, disso se obtém que tão logo uma liberdade constitucional seja restringida, é também afetada a coletividade. Tão logo algum direito fundamental seja lesionado também e sempre será afetado o interesse público⁴⁵.

Nesses termos, não pode o interesse público, “partindo da premissa de que interesses privados e coletivos coexistem como objeto de tutela constitucional⁴⁶”, ser senão a soma de ambos, conformando assim um rico feixe normativo de obrigações a serem observadas pela Administração Pública.

44 Como pontuou Gustavo Binbenojm “[...] não há como conciliar no ordenamento jurídico um ‘princípio’ que, ignorando as nuances do caso concreto, preestabeleça que a melhor solução consubstancia-se na vitória do interesse público.” (BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. *Revista de Direito Processual Geral*, Rio de Janeiro, v. 59, 2005, p. 65).

45 ABOUD, Georges. O mito da supremacia do interesse público sobre o privado: a dimensão constitucional dos direitos fundamentais e os requisitos necessários para se autorizar restrição a direitos fundamentais. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 100, v. 907, maio 2011, p. 61-119, p. 97.

46 BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. *Revista de Direito Processual Geral*, Rio de Janeiro, v. 59, 2005, p. 68.

Abre-se, assim, à Administração Pública, novos parâmetros que devem servir de guia a todos os seus passos. A legalidade, antes obstáculo a qualquer vontade autônoma dos órgãos administrativos, convola-se em juridicidade, densificando e expandindo, em relação à Administração, o binômio poder/dever, e a conformação do interesse público afasta-se do inteiro arbítrio do administrador (no “velho dogma absolutista da verticalidade⁴⁷” que pautaria a relação entre Administração Pública e particulares - ou, entre o soberano e seus súditos) e se perfaz, necessariamente, a partir dos direitos fundamentais e princípios constitucionalmente consagrados.⁴⁸

Diante de tudo isso, a concepção de indisponibilidade do interesse público como insuscetibilidade de negociação, alienação ou renúncia de bens e direitos pela Administração Pública perde suas bases.

De fato, abandonando a clássica contraposição entre interesses individuais e coletivos e os paradigmáticos axiomas da supremacia do interesse público e da total subordinação do agir administrativo à lei⁴⁹, não há como se estabelecer, em abstrato, uma vedação à transação de direitos públicos sem inviabilizar a concretização, pela Administração Pública, dos seus deveres constitucionais, malferindo, conseqüentemente, o próprio interesse público.

Ora, a própria definição completa do interesse público em uma sociedade pluralista e regida por uma constituição prolixa e eclética como a de 1988 só poderá ser conhecida, sob o influxo da obrigação do Estado de dar máxima eficácia aos direitos e garantias fundamentais, diante do caso concreto. Desse modo, não havendo como se declarar, aprioristicamente, a supremacia de alguns bens e direitos sem que se esvaziem preceitos constitucionais de igual porte⁵⁰ (já que inexiste

47 BINENBOJM, op. cit., p. 55.

48 Ibid., p. 54 a 56.

49 Ibid., p. 55.

50 Como concluiu Paulo Ricardo Schier, “também pela compreensão da Constituição como sistema, então, interesses (ou direitos) públicos e privados equiparam-se. Os interesses públicos não são superiores aos privados. Os privados não são superiores aos públicos. Ambos são reconhecidos na Constituição em condição de igualdade. Ambos encontra-se no mesmo patamar de hierarquia. Repise-se, pois, que se a Lei Fundamental, em algumas situações, ponderando princípios e direitos in abstrato, reconhece previamente a prevalência (jamais supremacia) de alguns interesses públicos, aí não está a autorizar a extração de um princípio geral de supremacia do interesse público sobre o privado. Se assim fosse, isto não explicaria os casos em que o Texto Fundamental faz a opção diversa; quando, ponderando in abstrato, reconhece previamente a prevalência dos direitos, liberdades e garantias individuais perante o Estado, como parece ser a regra. Em tais situações por que então não se falar de um princípio geral da

hierarquia entre direitos constitucionais⁵¹), inexistente sentido em afirmar que são todos eles insuscetíveis de negociação, alienação ou renúncia (sob pena de, aí sim, renunciar-se ao interesse público). Seria admitir, de plano, que a Constituição nem sempre será respeitada e concretizada.

A noção mais moderna de indisponibilidade do interesse público, nesse sentido, tem o condão apenas de asseverar a titularidade pública dos bens e direitos – o que, na verdade, já está consagrado como fundamento da República no art.1º da Constituição –, e de lembrar ao Poder Público, por conseguinte, que ele não tem a mesma liberdade que os particulares, no que diz respeito ao uso e gozo de bens e direitos exclusivamente privados, na gestão dos interesses de titularidade pública – o que, por sua vez, já se explicita nos princípios que regem a Administração Pública, no art. 37 do texto constitucional.

O que se espera da Administração Pública é a capacidade de fazer frente eficazmente às demandas da sociedade consolidadas no texto constitucional e, para tanto, a disponibilidade de bens e direitos é mais uma ferramenta possível, quando qualificada pelos critérios da necessidade, utilidade e razoabilidade, devendo ser ressaltado o equívoco que é confundir disponibilidade de direitos patrimoniais, sejam eles geridos pelo Estado ou pelo particular, com ofensa ao interesse público⁵².

Em suma, não há justificativa para se impedir o Estado de dar a melhor resposta a um embate pelo simples fato de ser coletiva a titularidade do interesse por ele gerido, já que tal imobilização irrestrita pode se mostrar justamente derogadora dos mandamentos constitucionais.

É dizer, se “a proclamada ‘supremacia do interesse público’ cede diante dos direitos fundamentais, porque estes constituem limites à atuação dos três poderes tanto na sua defesa como na sua promoção⁵³”, ordena-se ao Estado que, caso cometa lesão a direito (individual ou

supremacia do interesse privado sobre o público?” (SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 95, v. 845, mar. 2006. p. 22-36, p. 30).

51 BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 181-198.

52 GRAU, Eros. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 313, p. 303-314.

53 ABBOUD, Georges. O mito da supremacia do interesse público sobre o privado: a dimensão constitucional dos direitos fundamentais e os requisitos necessários para se autorizar restrição a direitos fundamentais. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 100, v. 907, maio 2011. p 61-119, p. 103.

coletivo), renuncie ao direito de ação ou a seus interesses secundários⁵⁴ e concretize, autonomamente, o direito fundamental do cidadão de acesso à justiça.

Nesse contexto, se a busca por soluções mais céleres, autônomas e efetivas dos conflitos é vantajosa aos particulares, para o Estado ela não só não ofende qualquer postulado do direito administrativo como se traduz em mandamento expressamente posto pela Constituição brasileira, que impõe à Administração Pública a moralidade, a eficiência e a juridicidade como parâmetros necessários de sua conduta.

Uma Administração proba não é, em uma realidade em que todas as instituições são formadas por humanos (demasiadamente humanos), aquela que não comete equívocos no exercício cotidiano de seus atos (embora deva ser cada vez mais fortalecida e assessorada para que não o faça), mas aquela que os identifica e atua eticamente no sentido de corrigi-los ou repará-los, quando cabível.

Uma Administração eficiente, por sua vez, é aquela que não apenas está atenta aos custos da execução dos serviços públicos e do poder de polícia, mas aquela que ativamente busca a “melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível”⁵⁵.

Como resultado, em se tratando da finalização dos confrontos de que faz parte, uma Administração ética e eficiente deve se voltar, primariamente, à plena restauração e reparação dos direitos por ela lesados, e buscar, diante dos constatados ônus de movimentação da máquina judiciária, alternativas que tornem essa tarefa menos custosa possível para todas as partes.

O respeito ao direito pelo Estado, que o simboliza, mais do que dever ordinário, é mandamento de execução pedagógica e exemplar e deve ser perseguido tanto de modo a não violá-lo, quanto a imediata e devidamente repará-lo em caso de lesão, sob pena de grave descrédito de todo o sistema jurídico.

54 Lembrando que o denominado interesse público ainda se multiplica em interesses primários, “o plexo dos interesses dos indivíduos enquanto partícipes da sociedade (entificada juridicamente no Estado)” e secundários, tipicamente “patrimoniais e instrumentais aos primeiros” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 55).

55 CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas*. São Paulo: Atlas, 1994. p. 70.

Nesses termos, se ao particular a provocação do Judiciário somente se justifica quando fracassados os instrumentos idôneos de que dispõe para resolver autonomamente e pacificamente suas próprias controvérsias, é qualificado o condicionamento à utilização dessa via pelo Estado, já que se dispor à melhor conclusão de seus litígios é decorrência da moralidade, eficiência e juridicidade, além de reforço à cidadania, a que o Poder Público tem a função de defender e promover.

Conclui-se que o Estado deve sempre buscar, primordialmente, e de forma modelar, a resolução dos seus litígios fora dos tribunais, clamor que, aliás, não é novidade internacionalmente, como demonstra Resolução datada de 28-12-2001 do Conselho de Ministros Português (nº 175/2001) que dispôs:

Exigem [a democracia e a cidadania] que o Estado, ele mesmo, voluntariamente aceite e promova exemplarmente a resolução dos seus litígios fora dos tribunais, quer confiando a decisão a um terceiro neutral que arbitraré quer admitindo o auxílio de um mediador desprovido de poderes de imposição de um juízo vinculativo. Esta é uma opção expressamente acolhida no âmbito da reforma da justiça administrativa.

Certamente, essa busca não deve autorizar, em nenhum momento, o abandono, pelo Estado, de seu papel de tutor do interesse público. À Administração é vedada a realização de acordos e concessões espúrias, ofensivas ao interesse público, não por ser a transação incompatível com a supremacia desse interesse, mas porque nenhuma escolha administrativa pode se dar em violação à impessoalidade e à moralidade. Por outro lado, o Poder Público, em caso de lesão a direito, não pode deixar de oferecer a solução mais eficiente e efetiva para o conflito justamente por ser público o interesse no respeito à juridicidade e na concretização da justiça.

Em suma, não ultrapassando os limites, nem desprezando os fundamentos e fins que regem os atos da Administração Pública, a autocomposição dos litígios no âmbito do direito público apresenta-se em harmonia com um direito administrativo constitucionalizado, em franca realização do Estado Democrático de Direito. Trata-se do abandono tanto dos resquícios de um regime liberal, definidor da Administração Pública como uma instância de ameaça e restrição constante à liberdade

dos indivíduos⁵⁶, quanto de uma dogmática clássica fundada no ato de autoridade e no arbítrio. Inaugura-se, pois, uma feliz – para o público, para a sociedade – evolução do modo de agir da Administração Pública⁵⁷.

4 EXPERIÊNCIAS DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA⁵⁸

Apesar da resistência de parcela dos administrativistas, que prosseguem apegados a uma visão estrita de legalidade e ao postulado da supremacia do interesse público, a compreensão do nexos existente entre a utilização de mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos no âmbito do direito público e a realização da democracia constitucional já tem se expandido e gerado efeitos no direito brasileiro.

No campo legislativo, são várias as previsões expressas nesse sentido, como as atinentes aos contratos administrativos, em que tem se estabelecido a possibilidade de inclusão de cláusulas que prevejam o emprego de mecanismos de encerramento amigável das disputas contratuais (Lei 8.987 de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, art. 23-A; Lei 9.472 de 1997, voltada à organização dos serviços de telecomunicações, art. 93, XV; Lei 10.233 de 2001, disciplinadora dos transportes aquaviário e terrestre (art.35, XVI), entre outras).

Além de normas gerais como essas, identifica-se, igualmente, uma série de autorizações para composição e extinção de pendências em situações concretas, como a Lei federal 10.667 de 2003 que autorizou a Fundação Nacional de Saúde a realizar transação com os substituídos em processo coletivo para a sua reintegração e pagamento dos vencimentos atrasados (art. 23).

56 OHLWEILER, Leonel. O contributo da jurisdição constitucional para a formação do regime jurídico-administrativo. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, v. 1, n. 2, 2004. p. 285-328, p. 290.

57 OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, v.8, n.32, p. 31-50, abr. 2008. p. 110.

58 Os exemplos de atuação da Administração Pública na prevenção de litígios aqui citados encontram-se descritos no site do Prêmio Innovare, projeto que visa a identificação, premiação e disseminação de práticas inovadoras realizadas por magistrados, membros do Ministério Público, defensores públicos e advogados voltadas ao aperfeiçoamento da prestação jurisdicional e do acesso à justiça no Brasil. Nos três casos apresentados, foram relatados como relevantes obstáculos à implementação das respectivas ideias a cultura da judicialização existente internamente à própria Administração Pública e o desconhecimento da importância da advocacia pública preventiva. Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br>>. Acesso em: 19 dez. 2012.

Trata-se de aberturas normativas que sinalizam o reconhecimento, pelo Estado, das formas de resolução alternativa de conflitos e a opção pela atuação consensual. Sem embargo, são, ainda, soluções acanhadas, mormente por se apresentarem desacompanhadas de desenhos institucionais que viabilizem estruturas permanentes, capazes não só de atender a demanda pela desjudicialização como de estimulá-la e instigá-la.

É essencial, portanto, a esses modelos a permeabilidade a uma atuação mais direta da Administração Pública, consagrando-lhe o poder/dever de conferir soluções mais eficientes e adequadas aos casos concretos.

Como elucida Onofre Alves Batista Júnior:

As transações administrativas pressupõem a possibilidade de verificação das peculiaridades do caso concreto para a formatação de solução de maior eficiência, em face das dificuldades decorrentes da aplicação mecânica da lei mais genérica. Não deve ser o Legislativo, à luz da doutrina mais moderna da separação dos poderes, o órgão mais adequado para verificação das minúcias dos casos concretos⁵⁹.

Importa conhecer e divulgar, nesse sentido, as experiências práticas brasileiras em que houve efetiva opção, por parte da Administração Pública, pela estruturação de aparato voltado à prevenção e terminação de litígios, em observância aos ditames da eficiência, moralidade e juridicidade.

4.1 JUNTA ADMINISTRATIVA DE INDENIZAÇÕES

O Município de Porto Alegre foi pioneiro ao instituir, em 28 de dezembro de 1999, uma estrutura administrativa voltada para o término de conflitos, por meio da Junta Administrativa de Indenizações (JAI). Instalada na Procuradoria-Geral do Município e constituída exclusivamente por advogados públicos, o órgão tem competência para analisar e deferir pedidos de indenizações formulados pelos cidadãos, decorrentes de danos causados por agentes vinculados à Administração Direta do Município, em observância aos termos do art. 37, § 6º da Constituição da República.

59 BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Transações administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática*. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 508

O deferimento administrativo, que não tem limite de valor, está condicionado à apuração da responsabilidade incontroversa do Município, feita pela própria JAI, que tem poderes de diligenciar junto aos demais órgãos municipais, requisitar auxílio técnico pericial e promover a oitiva de testemunhas⁶⁰.

Os pedidos de indenização, ensina o ex-Procurador Geral do Município de Porto Alegre e idealizador da Junta, Rogério Favreto, são apresentados pelo interessado, de quem não se exige a constituição de advogado, bastando a apresentação de formulário padrão disponibilizado pelo Município⁶¹, acompanhado da documentação referente ao pedido⁶².

A solução extrajudicial do conflito pode se dar por meio de transação, com o oferecimento de indenização parcial pela JAI caso haja algum impedimento à apuração integral da responsabilidade do Município ou seja constatada culpa concorrente da vítima, ou por meio do reconhecimento do pedido, pela Administração Pública, com o deferimento do pagamento do valor pleiteado, mediante a assinatura de termo de quitação pelo cidadão, que renuncia a qualquer outro eventual direito de indenização decorrente do fato objeto da indenização administrativa⁶³.

A iniciativa é um exemplo de disponibilização pelo Poder Público de um mecanismo alternativo ágil (decorre uma média de 90 dias entre a protocolização do pedido até o efetivo pagamento), desburocratizado e gratuito de acesso à justiça⁶⁴.

O benefício patrimonial ao interesse público, segundo João Batista Linck Figueira, é evidenciado na diminuição dos pleitos judiciais ajuizados em face do Poder Público, com conseqüente economia no pagamento de

60 FAVRETO, Rogério. Indenização Administrativa: Dever do Estado na Defesa do Interesse Público e da Cidadania. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*. Porto Alegre: CEDIM: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura, n.18, out. 2004. p. 143-163, p.151.

61 Requerimento entregue no Protocolo central da Prefeitura, contendo instruções no verso sobre sua formalização e documentação a ser anexada.

62 FAVRETO, Rogério. Indenização Administrativa: Dever do Estado na Defesa do Interesse Público e da Cidadania. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*. Porto Alegre: CEDIM: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura, n.18, out.2004. p. 143-163, p. 152.

63 *Ibid.*, p. 152

64 FIGUEIRA, João Batista Linck. *Junta Administrativa de Indenizações - justiça célere no Município de Porto Alegre*. Projeto enviado à VII Edição do Prêmio Inovare, Porto Alegre, 2010.

custas processuais, honorários advocatícios e juros⁶⁵. (até hoje, cerca de 70% dos pedidos foram considerados legítimos e deferidos pela Junta⁶⁶).

A medida contribui, além disso, para a autotela da Administração Pública e para o aperfeiçoamento das políticas públicas, ofertando um diagnóstico dos serviços e das ações e omissões dos agentes públicos.

Ao mesmo tempo, propicia maior rigor no controle interno dos atos administrativos, bem como orienta uma atuação preventiva junto aos servidores responsáveis pelos erros e falhas diagnosticadas em áreas de maior incidência de lesão aos direitos dos particulares, gerando também, economia aos cofres públicos⁶⁷.

Seguindo o exemplo de Porto Alegre, a Junta Administrativa de Indenizações (JAI) já foi criada em Belo Horizonte, por meio do Decreto nº 14.971, de 6 de agosto de 2012, e no município de São Paulo, pelo Decreto municipal nº 53.066 de 04 de abril de 2012.

4.2 COMITÊ INTERINSTITUCIONAL DE RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DE DEMANDAS DA SAÚDE

Iniciativa que envolveu, no Rio Grande do Norte, a Procuradoria e a Defensoria Pública da União, a Procuradoria Geral do Estado e do Município do Natal, a Secretaria de Estado da Saúde Pública e a Secretaria Municipal de Saúde do Natal, o Comitê Interinstitucional de Resolução Administrativa de Demandas da Saúde (CIRADS), criado em 22 de julho de 2009⁶⁸, é outra tentativa de se promover a resolução alternativa de conflitos pela Administração Pública. Consistiu em um acordo de cooperação técnica entre órgãos jurídicos e do Poder Executivo da área da saúde, com o objetivo de buscar soluções estatais conjuntas para o atendimento do cidadão insatisfeito com as políticas públicas de saúde.

O procedimento inicia-se com a provocação da Defensoria Pública da União, precipuamente, ou de qualquer órgão parceiro, por parte de cidadão que, por algum motivo, não teve a sua postulação atendida pelo

65 FIGUEIRA, op. cit.

66 Disponível em: < http://www.aasp.org.br/aasp/imprensa/clipping/cli_noticia.asp?idnot=11886>. Acesso em: 19 de dezembro de 2012.

67 FAVRETO, op. cit., p. 150.

68 PINHEIRO, Thiago Pereira. *Comitê Interinstitucional de Resolução Administrativa de Demandas da Saúde – Cirads*. Projeto com menção honrosa na VII Edição do Prêmio Inovare. Natal, 2010.

Sistema Único de Saúde. Verificando a possibilidade de falha no serviço ou de existência, no próprio SUS, de alternativa viável ao pleito, o órgão suscitado submete a reclamação, por endereço eletrônico, diretamente aos membros do CIRADS.

Caso se verifique a possibilidade de atendimento imediato do pedido, a Secretaria de Saúde responsável dá o encaminhamento necessário para que o cidadão seja imediatamente atendido. Outros casos são resolvidos em reuniões, normalmente quinzenais, nas quais são sugeridas alternativas dentro do SUS.

O projeto resultou em uma média de definição extrajudicial de 50% dos casos analisados⁶⁹, com a correspondente redução do número de ações judiciais para a prestação de serviços de saúde que poderiam ter sido efetivados espontaneamente pelo Estado e não o foram por circunstâncias que por vezes fogem ao controle dos agentes diretamente envolvidos nas áreas-fins das políticas públicas.

A maior inovação da prática, conforme relata o seu primeiro coordenador, o Advogado da União Thiago Pereira Pinheiro, foi o desenvolvimento de um “ambiente democrático de diálogo” dentro do próprio Poder Público, o que estimulou a criação de soluções gerais para os problemas identificados no SUS local e uma cultura de conciliação administrativa em benefício dos usuários do sistema público de saúde.

4.3 CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

Na esfera federal, aqui envolvendo exclusivamente órgãos estatais, foi criada pelo Ato Regimental nº 5, de 27 de setembro de 2007 e estruturada pelo Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010 a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF)⁷⁰.

69 PINHEIRO, op. cit.

70 As ações voltadas para a conciliação na Administração Pública iniciaram-se com a Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e com a Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, que trouxeram disposições destinadas a evitar que a solução de controvérsias se transferisse para a esfera judicial. Em seguida, a Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, em seu art. 11, incumbiu o Advogado-Geral da União do dever de adotar todas as providências necessárias a que se deslindem os conflitos em sede administrativa. Em 3 de outubro de 2002, por meio da Medida Provisória nº 71, foi criada a Câmara de Conciliação da Administração Federal na Advocacia-Geral da União. A concretização do projeto se deu com a criação, em 2007, da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF.

Trata-se de órgão da Consultoria-Geral da União voltado à resolução de controvérsias por meio de cooperação entre órgãos e entidades públicas federais, ou entre a Administração Pública Federal e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios⁷¹.

Para início das atividades conciliatórias, é encaminhado pedido de atuação da Advocacia-Geral da União por Ministros de Estado, dirigentes de entidades da Administração Federal Indireta, Consultor-Geral da União, Procurador-Geral da União, Procurador Geral da Fazenda Nacional, Procurador-Geral Federal e Secretários Gerais de Contencioso e de Consultoria e Governadores ou Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal (art. 2º Portaria nº 1.099, de 28 de julho de 2008). O processo realiza-se por meio da identificação dos pontos conflituosos entre os sujeitos interessados e da busca, com auxílio de terceiro conciliador, de uma solução acordada entre os sujeitos envolvidos, com a elaboração final de termo subscrito pelo Advogado-Geral da União e pelos representantes jurídicos máximos dos entes federados envolvidos (Art. 9º da Portaria citada).

A proposta, segundo a Advogada da União e ex-Diretora da CCAF, Helia Maria de Oliveira Bettero, proporcionou uma maior interação entre os diversos órgãos e entidades da Administração Federal, disseminando a cultura de pacificação dentro da Administração Pública, evitando a judicialização e retirando do Poder Judiciário outras ações já judicializadas. Foi relatado, por fim, ganho de eficiência na comunicação, gestão e execução dos serviços dentro da Administração Federal⁷².

5 CONCLUSÃO

A composição autônoma de controvérsias, por todos os sujeitos sociais, configura exercício da autonomia em seu sentido radical: a criação do direito pelos próprios destinatários das normas. Esse o fundamento da democracia, da liberdade e da própria conformação contemporânea do Estado brasileiro. Significa a atuação direta e dialógica na busca de um melhor termo, no que diz respeito à titularidade de direitos, para os dissensos e disputas naturalmente verificados nas relações intersubjetivas.

71 Art.18, III Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010.

72 BETTERO, Helia Maria de Oliveira. *Conciliação na Administração Pública Federal*. Projeto com menção honrosa na V Edição do Prêmio Inovvare, Brasília, 2008.

A adoção desse mecanismo pelo Estado, no que concerne aos embates em que esteja diretamente envolvido, não é nada mais do que a realização do interesse público na promoção da justiça, um tributo à eficiência, à moralidade e à juridicidade na atuação administrativa.

Sua possibilidade está condicionada a uma superação da clássica dicotomização entre direitos individuais e coletivos, que não mais se sustenta diante de um direito administrativo constitucionalizado, cujo sustentáculo no interesse público só se dá a partir da sua densificação pelos direitos fundamentais.

Nesse contexto, a negociação, a transação, a renúncia e o reconhecimento do direito do particular pela Administração Pública deixam de ser vistos como males a serem evitados, ou mesmo como faculdades ao puro arbítrio do administrador, para se constituírem em instrumentos de utilização cogente quando se está diante de falha do Estado ou de situação em que a máxima efetividade constitucional se dará pela escolha de via alternativa à judicial para o encerramento dos antagonismos.

A importância do Judiciário, relevante que é na consolidação da democracia, certamente não deixa de existir, seja para o desfazimento de desavenças que não poderão prescindir da atuação do Estado-juiz ou para a utilização de mecanismos coercitivos ou cautelares que dependam da atuação estatal. Igualmente relevante é a postura do advogado que, consciente da litigiosidade e dos seus males, deve atuar como propulsor de acordos, em vez de litígios, e como braço técnico às vezes indispensável na viabilização do diálogo em pé de igualdade entre os indivíduos.

Sem dúvidas, a mudança de uma sociedade litigiosa para uma sociedade pautada por métodos emancipados de se viver o direito é sinal de amadurecimento do próprio Estado e constitui inestimável ganho de cidadania. Conduz a ambos, sociedade e Estado brasileiros, finalmente, à realização da cara autoafirmação, já há 25 anos estampada na folha de rosto da Carta da República, de que se está diante de uma sociedade fraterna, fundada na harmonia social e comprometida com a solução pacífica das controvérsias.

Para tanto, impõe compreender que uma Administração Pública pautada pela eficiência, ética e juridicidade é aquela que, republicanamente, assume como sua a responsabilidade – primária e exemplar – pela solução efetiva de seus conflitos.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. O mito da supremacia do interesse público sobre o privado: a dimensão constitucional dos direitos fundamentais e os requisitos necessários para se autorizar restrição a direitos fundamentais. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 100, v. 907, maio 2011.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A concepção pós-positivista do princípio da legalidade. *Revista de direito administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, v.1, n. 236.

ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. In. SARLET, Ingo Wolfgang (org.) *O direito público em tempos de crise: Estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2006.

BARBOSA, Rui. *Oração aos moços*. [discurso de paraninfo dos formandos da Faculdade de Direito de S. Paulo, em 1920]. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1999.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2011.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Transações administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BETTERO, Helia Maria de Oliveira. *Conciliação na Administração Pública Federal*. Projeto com menção honrosa na V Edição do Prêmio Inovare, Brasília, 2008.

BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. *Revista da Procuradoria Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, jan./dez. 2011.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. *Revista de Direito Processual Geral*, Rio de Janeiro, v. 59, 2005.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Rio de Janeiro. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Consultoria-Geral da União*. Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF: cartilha. Brasília: AGU, 2008.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2007.

CARVALHO, Gabriel Freitas Maciel Garcia de. A aplicabilidade da multa por litigância de má-fé aos advogados atuantes no processo. *Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro*, Belo Horizonte: Fórum, ano 15, n. 59, jul./set. 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas*. São Paulo: Atlas, 1994.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Malheiros, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Justiça em Números – Série Histórica 2004-2008*.

CRETELLA JÚNIOR, José. Princípios informativos do direito administrativo. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. São Paulo, jan./dez. 1968.

DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2008.

FAVRETO, Rogério. Indenização Administrativa: Dever do Estado na Defesa do Interesse Público e da Cidadania. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*. Porto Alegre: CEDIM: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura, n.18, out. 2004.

FIGUEIRA, João Batista Linck. *Junta Administrativa de Indenizações - justiça célere no Município de Porto Alegre*. Projeto enviado à VII Edição do Prêmio Inovare, Porto Alegre, 2010.

JAYME, Fernando Gonzaga. Os problemas da efetiva garantia de proteção judicial perante o poder judiciário brasileiro. In: *Processo civil: novas tendências: estudos em homenagem ao professor Humberto Theodoro Júnior* / Coordenadores: Ada Pellegrini Grinover et al. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas do processo civil: o acesso à justiça e os institutos fundamentais do direito processual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Efetividade do processo e tutela de urgência*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1994.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1995.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *II Diagnóstico – Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, n. 231, jan./mar. 2003.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *O futuro da Justiça: alguns mitos*. Temas de direito processual: oitava série. São Paulo: Saraiva, 2004.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Uma Nova Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 220, abr./jun. 2002.

NETTO, Luisa Cristina Pinto e. Interesse público e administração concertada. *Revista de direito municipal*. Belo Horizonte, ano 4, n. 7, jan./mar. 2003.

OHLWEILER, Leonel. O contributo da jurisdição constitucional para a formação do regime jurídico-administrativo. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, v. 1, n. 2, 2004.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais. In: *Direitos humanos e democracia*. CLÈVE, Clèmerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. (coordenadores.) Rio de Janeiro: Forense, 2006.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI:

fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, v.8, n.32, abr. 2008.

OSÓRIO, Fábio Medina. Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no Direito Administrativo Brasileiro? *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, v.1, n. 220, abr./jun. 2000.

PINHEIRO, Thiago Pereira. *Comitê Interinstitucional de Resolução Administrativa de Demandas da Saúde – Círculo de Estudos e Pesquisas em Saúde – Círculo de Estudos e Pesquisas em Saúde – Círculo de Estudos e Pesquisas em Saúde*. Projeto com menção honrosa na VII Edição do Prêmio Inovvare. Natal, 2010.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *Teoria Geral do Processo Civil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SANDER, Frank E. A. & RODZDEICZER. Matching Cases and Dispute Resolution Procedures: Detailed Analysis Leading to a Mediation-Centered Approach. *11 Harvard Negotiation Law Review*, v. 11, 2006. Disponível em: <<http://www.hnlr.org>>. Acesso em: 03 jan. 2013.

SANTOS, Boaventura et al. *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas*. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_30/rbcs30_07.htm>. Acesso em: 20 dez. de 2012.

SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 95, v. 845, mar. 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2007.

STRECK, Lênio Luiz. Jurisdição constitucional e hermenêutica. *Uma nova crítica do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Celeridade e efetividade da prestação jurisdicional: insuficiência da reforma das leis processuais. *Revista da Academia Mineira de Letras Jurídicas*. Belo Horizonte: Del Rey, v. 1, 2007.

WALD, Arnold; MORAES, Luiza Rangel de. et al. *O direito de parceria e a lei de concessões*. São Paulo: Saraiva, 2004.