
ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION. CAMINHO PARA CÉLERE E VERDADEIRA SOLUÇÃO DE LITÍGIOS E NECESSÁRIA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA REALIDADE JURÍDICA. SISTEMA DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

*ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION. RAPID WAY TO SOLVING
DISPUTES. BEST OPTION TO BUILD A NEW LEGAL REALITY. APPLYING
THE PROCEDURE TO SPECIFIC BRAZILIAN CASES OF LESSER VALUE*

Flávia Alves Izidoro

*Coordenadora do Grupo dos Juizados Especiais Federais de Procuradoria Regional da
União – 2ª Região de abril de 2006 a junho de 2011. Advogada da União.*

SUMÁRIO: 1 Considerações Iniciais; 2 Métodos Alternativos de Solução de Conflitos Judiciais Cíveis; 3 Métodos Alternativos de Solução de Conflitos Judiciais Cíveis – Legislação: Atuação dos Advogados da União e Procuradores Federais. Peculiaridades do Rito dos Juizados Especiais Federais; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: A insuficiência dos esforços implementados na esfera legislativa com a finalidade de proporcionar maior agilidade à prestação jurisdicional, modificando o atual quadro de sobrecarga do Judiciário, perda de confiança no referido poder e morosidade na conclusão dos processos, requer solução diversa: a aplicação dos métodos alternativos de solução dos conflitos como medida de consecução da verdadeira pacificação das relações sociais, na medida em que as partes aceitam uma posição média decorrente do consenso, substituindo o caráter destrutivo da disputa pelo caráter construtivo derivado da anuência. As incontestáveis vantagens dos métodos alternativos de solução de litígios estendem-se não apenas ao campo financeiro como também no psíquico-emocional. Necessidade de modificação da “cultura da sentença” rumo à maciça aplicação dos métodos em análise, inclusive pelos representantes judiciais da União, suas autarquias e fundações.

PALAVRAS-CHAVE: Métodos alternativos de solução de conflitos. Conciliação.

ABSTRACT: The failure of the efforts deployed in the legislative sphere in order to provide greater agility to the jurisdiction, modifying the current framework of burden of the judiciary, loss of confidence in that power and delays in outcome lawsuits requires a different solution: the application of alternative methods of conflict resolution as a measure of achievement of true peace of social relations, the extent that the parties agree a common line, replacing the destructive character of the dispute by building character derived from the consent. The numerous advantages of using the ADR extend not only to the financial field as well as the psycho-emotional. Need to change the feeling that only the decision issued by the judge has authority to solve the conflict, providing the massive application of the methods in focus, even by federal attorneys.

KEYWORDS: Alternative Dispute Resolution. Concilitation.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente artigo tem por finalidade analisar a aplicação de métodos alternativos de solução de conflitos judiciais e os benefícios para todos os envolvidos, inclusive para o Estado como prestador da jurisdição.

Com efeito, conforme bem sintetizado por Ana Tereza Palhares Basílio e Joaquim de Paiva Muniz¹,

A crescente sobrecarga dos tribunais, a morosidade dos processos e a burocratização da justiça trazem relevantes limitações ao exercício da função jurisdicional do Poder Judiciário e acabam por incentivar a litigiosidade latente, que pode explodir em conflitos sociais. Esse fenômeno vem sendo denominado pela doutrina de “crise do processo civil”, e a ele se tem atribuído não só a perda de confiança no Poder Judiciário e no processo judicial como os instrumentos mais adequados para solução das controvérsias.

A despeito dos esforços implementados na esfera legislativa que, inclusive, levaram à modificação do texto constitucional pelas reformas introduzidas com a publicação da EC nº 45, todos dirigidos à finalidade de proporcionar maior agilidade à prestação jurisdicional, pode-se constatar que referidas mudanças não se afiguram suficientes para modificar o mencionado quadro de sobrecarga sobre o Judiciário, perda de confiança em tal poder e morosidade na conclusão dos processos.

Neste contexto, os métodos alternativos de composição de litígios se apresentam como opção para mudança.

Todavia, apesar de todos os atores processuais desejarem uma célere conclusão dos processos, da indiscutível economia gerada pela aplicação dos métodos alternativos para solução de conflitos (não apenas monetária, mas também psíquica e emocional) e da notoriedade acerca deste fato, a solução amigável dos conflitos ainda é medida de rara aplicação quando se leva em conta o número de demandas deduzidas em juízo.

Sem dúvida, o formalismo processual e questões culturais possuem direta influência no quadro, cuja superação é medida necessária.

Por sua vez, a característica de pacificação vem sendo destacada nos métodos em análise em contraposição à prolação da sentença judicial. Com efeito, considerados os aspectos psicológicos e emocionais

1 BASÍLIO, Ana Tereza Palhares; MUNIZ, Joaquim de Paiva. Projeto de Lei de Mediação Obrigatória e a busca da pacificação social. *Revista de Arbitragem e Mediação*, São Paulo, ano 4, n. 13, junho, 2007. p. 38-58.

envolvidos, constata-se que os litigantes atingem maior grau de satisfação quando encontram uma solução consensual aceitável para ambos.

E dessa percepção deriva outra, a de que a aplicação dos métodos de conciliação e a simplificação do formalismo melhor atenderão à função social do Direito: situação a se concretizar no futuro, para atender ao desejo presente. Neste sentido, a lição de Ada Pellegrini Grinover ²:

Revela, assim, o fundamento social da conciliação, consistente na sua função de pacificação social. Esta, via de regra, não é alcançada pela sentença, que se limita a ditar autoritariamente a regra para o caso concreto; [...] Por isso mesmo, foi salientado que a Justiça tradicional se volta para o passado enquanto a Justiça informal se dirige ao futuro. A primeira julga e sentencia, a segunda compõe, concilia, previne situações de tensões e rupturas, exatamente onde a coexistência é um relevante elemento valorativo.

Cumprir notar que, a despeito de todas as vantagens decorrentes da solução consensual das demandas, o excesso de formalismo e a dificuldade de efetivar as necessárias mudanças rumo à maciça adoção de tal medida ainda persistem, mesmo diante da evolução no campo da normatização acerca do tema. Ou seja, apesar da evolução significativa da legislação, assim como os inúmeros estudos doutrinários produzidos, há muito a evoluir no que tange à indispensável mudança de comportamento dos agentes do direito, que, muitas vezes, permanecem presos a uma ultrapassada indispensabilidade da sentença mesmo nos processos de menor valor e complexidade, que, de acordo com o art. 2º da Lei nº 9.099/95, devem orientar-se “pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação”.

2 MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS JUDICIAIS CIVIS

A doutrina comumente distingue diferentes tipos de meios alternativos de solução de controvérsias (MASC's) ou *Alternative Dispute Resolution* (ADR's).

A despeito das divergências de denominações e da indicação da figura do mediador - neutro, imparcial e independente, como principal característica da mediação, o art. 3º do Projeto de Lei nº 4827/1998

² GRINOVER, Ada Pellegrini, *Novas Tendências do Direito Processual de Acordo com a Constituição de 1988*.

2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990. p.221.

(remetido pela Câmara dos Deputados ao Senado Federal em 02 de dezembro de 2002 - PLC n.º 94)³⁴ adotou a expressão mediação civil como gênero do qual fazem parte os institutos da conciliação, reconciliação, transação e acordo⁵.

Todavia, diante das divergências sobre a caracterização de cada um dos institutos mencionados, cumpre esclarecer que a este artigo importa toda e qualquer forma de solução alternativa da demanda, com ou sem intervenção de terceira pessoa não interessada na pendenga.

Antes de iniciar a análise sobre questões práticas decorrentes da aplicação dos métodos amigáveis de composição de litígios, inclusive penetrando o campo de maior fertilidade para celebração de acordos em processos cujo pólo passivo seja ocupado por entes públicos federais – os feitos em trâmite nos Juizados Especiais Federais – cabe tecer algumas questões preliminares sobre o tema.

Primeiramente, é imperioso enfatizar aspecto sistematicamente ressaltado pela doutrina: os métodos alternativos de solução dos conflitos alertam as partes para a compreensão e aceitação de uma posição média decorrente do consenso. Em consequência, atuam na preservação das relações sociais, substituindo o caráter destrutivo da disputa pelo caráter construtivo derivado da anuência das partes.

Passada a primitiva época da lei de Talião, surgem novas formas de composição de litígios (autotutela, autocomposição e arbitragem) que perdem boa parcela de importância frente à evolução da humanidade: o processo em sua concepção moderna e a decisão judicial: a exagerada processualização ocorrida no século XIX.

A despeito de tais instrumentos nunca terem sido abandonados por completo, retomam acentuada importância prática no século XX como opção em face do dilatado prazo para início e término dos processos judiciais. E foi em 1960 que começou a se desenvolver um

3 Projeto de lei n.º 4827/98. art. 3.º “A mediação para processual será prévia ou incidental, em relação ao momento de sua instauração, e judicial ou extrajudicial, conforme a qualidade dos mediadores”.

4 “Por “paraprocessual” aparenta estar proposto que a mediação não possui a sua atuação restrita a (sic) esfera do processo judicial individual clássico, ou da atuação do Estado através da Função Judiciária, marcada pela adjudicação em conflitos entre partes. A mediação poderá ocorrer antes ou durante o processo judicial até o surgimento de sentença judicial com trânsito em julgado”.

Galvão Filho, Maurício Vasconcelos, Weber, Ana Carolina. Disposições gerais sobre a mediação civil, apud Teoria geral da mediação à luz do projeto de lei e do direito comparado/ organizado por Humberto Dalla Bernardina de Pinho, Ed. Rio Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2008. p. 22.

5 Projeto de lei n.º 4827/98. “art. 40. É lícita a mediação em toda matéria que admita conciliação, reconciliação, transação ou acordo de outra ordem”.

movimento fomentador dos *Alternative Dispute Resolution* nos Estados Unidos, país que, como se sabe, adota o Sistema do Common Law ⁶.

- 6 Farnsworth, E. Allan, An introduction to the legal system of the United States, ed. Oceana publications, Inc, 1963, pp.48/49. "A judicial decision has two functions in a common Law system. The first, which is not, to be sure, peculiar to the common law, is to define and to dispose of the controversy before the court, for under the doctrine of *res judicata* the parties may not relitigate issues that have been determined between them by a valid judgment. This the court must do. It can not abdicate its duty even should the case be a novel one for which there is no controlling authority. The older view was that the court in such a contingency was to discover the law among the principles of the common law, much as a scientist discovers a natural law, and then declare it. Today it is more usual to admit that the court creates the law somewhat as a legislature creates law, but within the narrower bounds set by the facts of the case before it. Whether the court discovers or creates the law that it applies, its resolution of the controversy has an impact which extends beyond the parties before it. For the second function of a judicial decision, and one that is characteristic of the common law, is that it establishes a precedent so that a like case arising in the future will probably be decided in the same way. This doctrine is often called by this Latin name – *stare decisis* – from *stare decisis et non quieta movere*, to stand by the decisions and not disturb settled points. Reliance on precedent developed early in English law and was received in the United States as part of the tradition of the common law. As a tradition, it has not been reduced to a written rule and is not to be found in constitution, in statute, or even in oath of office. The justifications commonly given for the doctrine may be summarized in the four words: equality, predictability, economy and respect. The first argument is that the application of the same rule to successive similar cases results in equality of treatment for all who come before the courts. The second is that consistent following of precedents contributes to predictability in future disputes. The third is that the use of established criteria to settle new cases saves time and energy. The fourth is that adherence to earlier decisions shows due respect to the wisdom and experience of prior generations of judges."

_____. *Introdução ao sistema jurídico dos Estados Unidos*. Tradução de Antonio Carlos Diniz de Andrada, ed. Forense, Rio de Janeiro, 1964. p. 61-62. "No direito de tradição inglesa, a decisão judicial tem duas funções. A primeira, que não é, aliás, peculiar aquele direito, é definir e dirimir a controvérsia apresentada ao tribunal, pois na doutrina da *res judicata* as partes não podem tornar a discutir questões já discutidas entre elas por um julgamento válido. Isso é dever do Tribunal. Ele não pode abdicar desse dever mesmo tratando-se de um novo caso para o qual não existe uma regra de direito. Segundo a opinião antiga, numa tal contingência o Tribunal deveria descobrir a lei entre os princípios tradicionais do direito, assim como o cientista descobre uma lei natural, e então declará-la. Hoje é mais usual admitir que o Tribunal crie a lei, da mesma forma que o Legislativo, dentro porém dos limites mais restritos determinados pelos fatos do caso que examina. Quer o Tribunal descubra, quer crie a lei que aplica, a solução que dá ao litígio tem um impacto que se estende além das partes litigantes. A segunda função da decisão judicial, característica do direito de tradição inglesa, é estabelecer um precedente, em face do qual um caso análogo a surgir no futuro será provavelmente decidido da mesma forma. Essa doutrina é frequentemente designada pelo seu nome latino, *stare decisis*, da frase *stare decisis et non quieta movere*, apoiar as decisões e não perturbar os pontos pacíficos. A confiança no precedente se desenvolveu primeiramente no direito inglês e foi adotada nos Estados Unidos como parte da tradição do direito inglês. Como tradição, não foi transformada em regra escrita e não é encontrada na Constituição ou nas leis, e nem mesmo regra de ofício. A justificação comumente dada a essa doutrina pode ser resumida em quatro palavras: igualdade, previsibilidade, economia e respeito. O primeiro argumento é que a aplicação da mesma regra em casos análogos sucessivos resulta em igualdade de tratamento para todos que se apresentam à justiça. O segundo é que uma sucessão consistente de precedentes contribuiu para tornar previsível a solução de futuros litígios. O terceiro é que o uso de um critério estabelecido para a solução de novos casos poupa tempo e energia. O quarto é que a adesão a decisões anteriores mostra o devido respeito à sabedoria e experiência das gerações passadas de juízes."

Ora, considerando que a filosofia pragmática do referido sistema parte do caso concreto para solucionar as controvérsias presentes e futuras, ou seja, a jurisprudência é o fundamento para decisão, e que tal característica importa em menor formalismo e abreviação do trâmite processual em comparação com o Sistema do Civil Law, cabe a indagação: por que os métodos alternativos de solução de conflitos são maciçamente aplicados naquele país e não no nosso?

Neste ponto cumpre dar acentuado destaque às palavras de William Burnham, segundo as quais, o sistema jurídico norte americano não sobreviveria por muito tempo em situação diversa da atual, em que apenas 3% dos casos chegam à fase final de julgamento do processo judicial ⁷:

Litigation according to the procedures outlined above can take a great deal of public and private time and money, and each year approximately 18 million civil cases are filed. The judicial system could not long survive if even a substantial minority of these cases went to trial. A major study of the state courts of the 75 most populous counties in the U. S. in 1992 showed that about 75% of civil cases were disposed of by agreed settlements or dismissals, while only 3% went to trial. With increasing numbers of cases and increasing costs of litigating, the need for alternative dispute resolution (ADR) has been emphasized. And courts and legislatures have gone beyond merely encouraging ADR methods. In some cases, they have required that those methods be pursued.

Na Argentina, cuja Lei Federal 24.573/95 constitui fonte de inspiração para o nosso anteriormente citado Projeto de Lei, a mediação prévia passou a ser condição da ação, com exceções para algumas matérias em que é facultativa ⁸.

7 BURNHAM, William, *Introduction to the law and legal system of the United States*, ed. Thomson West, 2006. p. 247.

8 Argentina. Lei Federal 24.573/95. "Art. 2. El procedimiento de la mediación obligatoria no será de aplicación en los siguientes supuestos:

1. Causas penales.
2. Acciones de separación personal y divorcio, nulidad de matrimonio, filiación y patria potestad, con excepción de las cuestiones patrimoniales derivadas de éstas. El juez deberá dividir los procesos, derivando la parte patrimonial al mediador.
3. Procesos de declaración de incapacidad y de rehabilitación.
4. Causas en que el Estado Nacional o sus entidades descentralizadas sean parte.
5. Amparo, hábeas corpus e interdictos.
6. Medidas cautelares hasta que se decidan las mismas, agotándose respecto de ellas las instancias recursivas ordinarias, continuando luego el trámite de la mediación.
7. Diligencias preliminares y prueba anticipada.

O sistema brasileiro, por sua vez, apesar da previsão contida já na Constituição de 1824, que permitia a nomeação de juízes-árbitros pela partes para a solução do litígio, pouco vem se valendo dos institutos alternativos de composição ⁹.

De fato, a audiência de conciliação, introduzida no Código de Processo Civil pela Lei nº 8.952/94 – que alterou o art. 331, posteriormente modificado pela Lei nº 10.444/02, consiste, na maioria das vezes, em mero formalismo observado pelas partes, seus advogados e pelo próprio juiz, na medida em que nenhum deles se dedica à atividade a que se destina o evento.

Infelizmente, persiste a cultura de solução de conflitos pela prolação da sentença estatal, como se o estado tivesse mais propriedade para fazê-lo que as próprias partes interessadas no bem / direito. Ou seja, o paternalismo estatal permanece tão arraigado na coletividade que os envolvidos no litígio preferem aguardar a sentença ao invés de, no exercício da autonomia da vontade, eleger solução consensual.

As vantagens dos métodos alternativos são inegáveis: em se tratando de economia financeira, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA elaborou interessantíssimo estudo (divulgado em março de 2011) sobre o Custo do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal ¹⁰, cujos valores, tomados como base para os demais tipos de processo, indicam a economia potencial de que a União poderia se beneficiar caso os métodos em análise fossem postos em prática.

8. Juicios sucesorios y voluntarios.

9. Concursos preventivos y quiebras.

10. Causas que tramiten ante la Justicia Nacional del Trabajo.”

9 Brasil. Constituição (1824). “Art. 160. Nas civeis, e nas penas civilmente intentadas, poderão as Partes nomear Juizes Arbitros. Suas Sentenças serão executadas sem recurso, se assim o convencionarem as mesmas Partes.”

10 De acordo com informação extraída do sítio do IPEA, o estudo, resultado de um acordo de cooperação técnica entre o instituto e o CNJ, mostra, pela primeira vez, qual o tempo de tramitação e quanto custa, em média, um processo de execução fiscal.

O item 2 da pesquisa – Apresentação, alerta para a inexistência de estudos similares, assim como para o equivocado método de cálculo aplicado em pesquisas elaboradas anteriormente.

“Existem poucos estudos sobre a estrutura de custos da administração pública em geral, e do Poder Judiciário em particular. Em regra, as pesquisas existentes utilizam metodologias que levam em conta a razão entre o orçamento efetivamente executado e a quantidade de sentenças produzidas ou processos baixados.

Esses métodos apresentam uma série de inconveniências: desprezam as diferenças existentes entre os diferentes tipos de ação judicial; não produzem conhecimento sobre a estrutura interna de custos; e partem do pressuposto de que sentenças e baixas são o “produto” do Poder Judiciário, desconsiderando a importância do processo.

A pesquisa aqui apresentada procurou inovar metodologicamente, combinando os métodos denominados de Carga de Trabalho Ponderada e Custeio Baseado em Atividades, para determinar qual o custo específico do processo de execução fiscal, gerando conhecimento sobre a sua estrutura interna de custos e atribuindo especial importância ao processo, relativamente ao produto.”

3 MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS JUDICIAIS CIVIS – LEGISLAÇÃO: ATUAÇÃO DOS ADVOGADOS DA UNIÃO E PROCURADORES FEDERAIS. PECULIARIDADES DO RITO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

O artigo 5º da Lei nº 6.825/80 autorizou a realização de acordos pelos representantes dos órgãos públicos federais ¹¹. Referido dispositivo, foi substituído pelo art. 1º da Lei nº 8.197/91 ¹², posteriormente revogada pela

Lei nº 9.469/97 ¹³, ainda em vigor.

Apesar da expressa autorização legal, os órgãos públicos não vêm prestigiando a celebração de acordo como forma de solução do conflito. Pois, ainda que considerados todos os esforços de conscientização acerca dos seus benefícios, os métodos alternativos de solução de litígios ainda são pouco utilizados. Paradoxalmente, constata-se que os próprios órgãos públicos vêm atuando na tarefa de modificar a “cultura da sentença”.

No que tange ao rito dos Juizados Especiais Federais, terreno fértil para a consecução dos métodos alternativos, merece destacar o

11 Lei nº 6.825/80. art. 5º “Os representantes judiciais da União, suas autarquias e empresas públicas federais poderão transigir para terminar o litígio, nas causas, salvo as de natureza fiscal e as relativas ao patrimônio imobiliário da União, de valor igual ou inferior a 100 (cem) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, em que interessadas essas entidades na qualidade de autoras, rés, assistentes ou oponentes, mediante as condições estabelecidas pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. Quando o valor da causa for superior ao limite previsto no artigo, a transação somente será possível com a prévia e expressa autorização das autoridades indicadas pelo Poder Executivo.”

12 Lei nº 8.197/91. art. 1º “Os representantes judiciais da União, suas autarquias e empresas públicas federais poderão transigir para terminar o litígio, nas causas, salvo as de natureza fiscal e as relativas ao patrimônio imobiliário da União, de valor igual ou inferior a Cr\$ 300.000,00 (trezentos mil cruzeiros), em que interessadas essas entidades na qualidade de autoras, rés, assistentes ou oponentes, mediante as condições estabelecidas pelo Poder Executivo.

§ 1º. Quando o valor da causa for superior ao limite previsto no artigo, a transação, sob pena de nulidade, somente será possível com a prévia e expressa autorização das autoridades que vierem a ser designadas em decreto.

§ 2º. Qualquer transação somente poderá ser homologada após a manifestação do Ministério Público.

13 Lei nº 9.469/97. art. 1º O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais poderão autorizar a realização de acordos ou transações, em juízo, para terminar o litígio, nas causas de valor até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 1º Quando a causa envolver valores superiores ao limite fixado neste artigo, o acordo ou a transação, sob pena de nulidade, dependerá de prévia e expressa autorização do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado ou do titular da Secretaria da Presidência da República a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou ainda do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho, ou do Procurador-Geral da República, no caso de interesse dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, ou do Ministério Público da União, excluídas as empresas públicas federais não dependentes, que necessitarão apenas de prévia e expressa autorização de seu dirigente máximo. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

objetivo dirigido à realização da conciliação e da transação, conforme disposto no art. 2º da Lei nº 9.099/95, aplicável subsidiariamente.

Por sua vez, com vistas a proporcionar o efetivo alcance do referido objetivo, o parágrafo único do art. 10, da Lei nº 10.259/01, expressamente autorizou os representantes judiciais da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais, bem como os representantes da causa (advogado constituído ou a parte autora) a conciliar, transigir ou desistir, nos processos de competência dos Juizados Especiais Federais.

E mais, quanto à atuação perante os Juizados Especiais Federais, existe normativo interno fundamentado no art. 2º do Decreto nº 4.250, de 27 de maio de 2002, que fixou a competência do Advogado-Geral da União para fixar diretrizes básicas para conciliação, transação, desistência do pedido e do recurso, se interposto.

Desta feita, a Portaria AGU nº 505, de 19 de junho de 2002, publicada no Diário Oficial da União do dia 24 de junho de 2002, que autorizava a União, autarquias, fundações e empresas públicas federais a transigir, deixar de recorrer, desistir de recursos interpostos ou concordar com a desistência do pedido nos casos elencados na referida norma, foi

substituída pela Portaria AGU nº 109, de 30 de janeiro de 2007¹⁴, que revogou expressamente a Portaria nº 505/02, estabelecendo as diretrizes para os representantes judiciais efetivarem as disposições constantes do art. 2º do Decreto nº 4.250/02.

14 Portaria AGU nº 109, de 30 de janeiro de 2007. “Art. 3º A transação ou a não interposição ou desistência de recurso poderá ocorrer quando:

I – houver erro administrativo reconhecido pela autoridade competente ou, quando verificável pela simples análise das provas e dos documentos que instruem a ação, pelo advogado ou procurador que atua no feito, mediante motivação adequada; e

II – inexistir controvérsia quanto ao fato e ao direito aplicado.

§ 1º A inexistência de controvérsia quanto ao fato deve ser verificável pelo advogado ou procurador que atua no feito pela simples análise das provas e dos documentos que instruem a ação, e a inexistência de controvérsia quanto ao direito aplicado deve ser reconhecida pelo órgão consultivo competente, mediante motivação adequada em qualquer das situações.

§ 2º Os valores envolvidos nas conciliações e transações não poderão exceder ao teto previsto no art. 3º, §2º, da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, observado o disposto no art. 260 do Código de Processo Civil.

§ 3º Não serão objeto de acordo:

I – as hipóteses em que se discute penalidade aplicada a servidor;

II – os casos de dano moral, salvo se o agente causador do dano for entidade credenciada, contratada ou delegada de órgão de Administração Pública Federal e assuma, em juízo, a responsabilidade pelo pagamento acordado; e

III – o litígio que estiver fundado exclusivamente em matéria de direito e houver a respeito enunciado da Súmula da AGU, parecer aprovado na forma do art. 40 da Lei Complementar 73, de 1993 ou orientação interna adotada pelo Advogado-Geral da União contrária à pretensão.

§ 4º Os acordos conterão obrigatoriamente cláusula de renúncia a eventuais direitos decorrentes do mesmo fato ou fundamento jurídico que deu origem à ação judicial.

De acordo com a mencionada portaria, a transação ou a não interposição/desistência de recurso é autorizada sempre que presentes os seguintes requisitos: erro administrativo reconhecido pela autoridade competente ou pelo procurador que atua no feito ou inexistência de controvérsia quanto ao fato e ao direito aplicado.

As determinações do ato em análise se desdobram nos seguintes questionamentos: o representante do ente federal poderá ou não celebrar o acordo caso a Administração não se manifeste, mediante seu órgão consultivo competente, reconhecendo o direito postulado pela parte?

Outro aspecto relevante diz respeito à delimitação do que significa “inexistência de controvérsia ao direito aplicado”. Certo de que as situações extremas não geram nenhuma dúvida (como quando a matéria já se encontra sumulada, por exemplo), como balizar as demais?

E como questionamento conclusivo, indaga-se: qual o alcance da regulamentação diante do disposto no art. 10, da Lei nº 10.259/01? Basta que o procurador atue com a finalidade de proporcionar menor ônus para o erário?

A sedimentação da prática de acordos nos processos em trâmite nos Juizados Especiais Federais vem sendo incentivada, inclusive, pela pacificação de entendimentos que objetivam afastar qualquer dúvida de risco de prejuízo na hipótese de oferecimento da proposta¹⁵.

Portanto, considerando as autorizações expressas para celebração de acordo, as respostas às indagações acima constituem passo indispensável para que as lides em curso nos Juizados sigam o caminho menos oneroso para União, permitindo que o representante judicial exerça a melhor escolha para tal.

4 CONCLUSÃO

Diante das incontestáveis vantagens da aplicação dos métodos alternativos de solução de conflitos, a resistência dos sujeitos do processo em privilegiá-los não se justifica.

Também não há como justificar a imposição, para os representantes judiciais da União, suas autarquias e fundações, de observância de condições para celebração de acordo ou transação quando o limite das mesmas não está claramente definido, pois a consequência lógica da dúvida é a não realização do ato conciliatório. Por certo que a atuação dos advogados públicos deve

§ 5º Na ausência de prévio requerimento administrativo objetivando a concessão de benefícios previdenciários ou outros direitos, o advogado ou procurador poderá solicitar ao juízo a suspensão da ação pelo prazo necessário para a administração analisar o pedido, o qual, se deferido, deve ser comunicado ao Poder Judiciário.”

15 FONAJEF, Enunciado nº 76: “A apresentação de proposta de conciliação pelo réu não induz a confissão.”

ser regulada pelos interesses da Administração; todavia, as regras devem ser claras, para, ao invés de desencorajar, estimular a aplicação dos métodos amigáveis de solução dos conflitos, dentro do referido balizamento.

A mudança de comportamento de todos os envolvidos na condução do processo é imperiosa: a audiência de conciliação não pode consistir em ato meramente formal em que ambas as partes partem da premissa inicial de que a conciliação é inconcebível e pouco esforço é feito pelo magistrado para modificar tal sentimento.

É preciso alterar a nossa realidade jurídica: de nada adianta alterar a lei, se o sentimento litigioso que espera pela prolação da sentença permanece o mesmo.

Quem sabe, a partir da nova realidade, a tentativa de conciliação se torna condição da ação como em outros sistemas jurídicos.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Portaria 505, de 19 de junho de 2002. Dispõe sobre a atuação dos órgãos jurídicos das entidades previstas no art. 6, II, da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, no âmbito dos Juizados Especiais Federais. *Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 24.06.2002. Revogada pela Portaria nº 109 AGU, de 30 de janeiro de 2007.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Portaria 109, de 30 de janeiro de 2007. Nas causas de competência dos Juizados Especiais Federais a União será representada pelas Procuradorias da União e, nas causas previstas no inciso V e parágrafo único do art. 12 da Lei Complementar nº 73, de 1993, (causas de natureza fiscal) pelas Procuradorias da Fazenda Nacional e a representação das autarquias e fundações federais incumbe à Procuradoria-Geral Federal e à Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil nas respectivas áreas de competência. *Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 31.01.2007..

ARGENTINA. Lei Federal 24.573, de 1995.

AZEVEDO, André Gomma. Fatores de efetividade de processos de Resolução de disputas: uma análise sob a perspectiva construtivista. *Revista de Arbitragem e Mediação*, São Paulo, v.2. n. 5, p. 75-94 abr./jun. 2005.

BASÍLIO, Ana Tereza Palhares e MUNIZ, Joaquim de Paiva. Projeto de Lei de Mediação Obrigatória e a busca da pacificação social. *Revista de Arbitragem e Mediação*, São Paulo, v.4, n. 13, p. 38-58, junho, 2007

BRAGA NETO, Adolfo. Aspectos relevantes sobre mediação de conflitos. *Revista de Arbitragem e Mediação*, São Paulo, v.4, n. 15, out./dez. p. 85-101 2007.

Brasil. Câmara dos Deputados. Projeto de lei nº 4827, de 1998. Institucionaliza e disciplina a mediação, como método de prevenção e solução consensual de conflitos. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21158>>

Brasil. Decreto 4.250, de 27.5.2002. Regulamenta a representação judicial da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais perante os Juizados Especiais Federais, instituídos pela Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Brasília, DF, *Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, de 28.5.2002.

Brasil. Lei 6.825, de 22.9.1980. Estabelece normas para maior celeridade dos feitos no Tribunal Federal de Recursos e na Justiça Federal de Primeira Instância e dá outras providências. *Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, de 23.9.1980.

Brasil. Lei 8.197, de 27.6.1991. Disciplina a transação nas causas de interesse da União, suas autarquias, fundações e empresas públicas federais; dispõe sobre a intervenção da União Federal nas causas em que figurarem como autores ou réus entes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 6.825, de 22 setembro de 1980, e dá outras providências. *Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, de 28.6.1991

Brasil. Lei 9.099, de 26.9.1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. *Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27.9.1995.

Brasil. Lei 9.469, de 10.7. 1997. Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, entes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei nº 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. *Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, de 11.7.1997

Brasil. Lei 10.259, de 12.7.2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13.7.2001.

Brasil. [Código de Processo Civil (2002)]. Altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8.5.2002.

BURNHAM, William. *Introduction to the law and legal system of the United States*. New York: Thomson West, 2006.

FARNSWORTH, E. Allan. *An introduction to the legal system of the United States*. New York, Oceana publications, Inc, 1963.

_____. *Introdução ao sistema jurídico dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Forense, 1964.

Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais (Fonajef) . *Enunciado nº 76*. AJUFE, 2004.

GARCEZ, José Maria Rossani (Coord.). *A arbitragem na era da globalização*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

GALVÃO FILHO, Maurício Vasconcelos, WEBER, Ana Carolina. Disposições gerais sobre a mediação civil . In: Teoria geral da mediação à luz do projeto de lei e do direito comparado/ organizado por Humberto Dalla Bernardina de Pinho, Ed. Rio Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2008,

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Novas tendências do direito processual de acordo com a Constituição de 1988*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

IPEA. Comunicado nº 83, de 31 de março de 2011. Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110331_comunicadoipea83.pdf>

RIBEIRO, Cláudio da Silva, NOGUEIRA, Leandro Gadelha Dourado. Mediação, psicologia e hermenêutica. *Revista de Arbitragem e Mediação*, São Paulo, v.3, n. 10, p. 38-58 jul./set. 2006.