
A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS FORMAS ALTERNATIVAS DE SOLUÇÃO DE DISPUTAS

*THE PUBLIC ADMINISTRATION AND ALTERNATIVE
FORMS OF DISPUTE RESOLUTION*

*Ivana Roberta Couto Reis de Souza
Procuradora Federal, Procuradora Chefe da Procuradoria
Federal no Estado de Minas Gerais
Especialista em Direito Público pela Universidade de Brasília*

*Marcia Luciana Dantas
Advogada da União, Especialista em Direito do Trabalho e
Processo do Trabalho pela Universidade Gama Filho
Especialista em Direito Público pela Universidade de Brasília*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Do Surgimento à Crise da Jurisdição; 2 Formas Alternativas de Resolução de Disputas; 2.1 Meios Autocompositivos; 2.2 Meios Heterocompositivos; 3 As Formas Alternativas de Solução de Conflitos e a Administração Pública; 4 Considerações Finais; Referências.

RESUMO: O presente trabalho analisa as formas alternativas de solução de conflitos e a possibilidade de aplicação destes institutos no âmbito da administração pública, fazendo uma análise dos meios existentes para a resolução de controvérsias em substituição ao tradicional acesso ao Poder Judiciário. A ampliação da utilização da mediação, da conciliação e da arbitragem será fundamental para por fim na atual crise por que passa a justiça no Brasil e no mundo. Outro ponto positivo no uso das formas alternativas de solução de disputa é a celeridade na resposta aos destinatários, em decorrência da redução dos litígios, o que certamente aumentará a confiança do cidadão no Estado brasileiro, aproximando o direito do atual contexto social.

PALAVRAS-CHAVE: Conciliação. Mediação. Arbitragem. Redução de Litígio. Administração Pública. Formas Alternativas de Solução de Disputas.

ABSTRACT: This paper analyzes alternative ways of conflict resolution and the possibility of application of these institutions within the public administration, making an analysis of existing means for dispute resolution to replace the traditional access to the courts. The increased use of mediation, conciliation and arbitration will be key to end the current crisis faced by the justice in Brazil and worldwide. which will boost the confidence of citizens in the Brazilian state, approaching the right of the current social context.

KEYWORDS: Reconciliation. Mediation. Arbitration. Reduce of Litigation. Public Administration. Alternative Dispute Resolution.

INTRODUÇÃO

A crise pela qual passa o Judiciário em todo o mundo é fato que preocupa os profissionais responsáveis por operar o direito e os desafia na busca de caminhos alternativos para a solução de conflitos, o que só será possível através da alteração de velhos conceitos, do desenvolvimento de mecanismos que sejam mais céleres do que os tradicionais e de uma profunda transformação na cultura atual, que tem como base a pré-disposição generalizada ao litígio, fator que dificulta sobremaneira a efetivação da justiça.

As formas alternativas mais conhecidas para a solução de disputa são a mediação, a conciliação e a arbitragem, que se apresentam como opção à judicialização do conflito e devem ser entendidas como meios de acesso à justiça, por isso não representam a desvalorização ou preterição do Poder Judiciário. Cabe ao interessado, diante de uma situação de controvérsia, escolher entre a tutela por meio de uma decisão judicial, ou por uma composição que ocorra sem a necessidade da disputa em juízo.

A morosidade na solução das demandas levadas à justiça e os elevados custos do processamento destas têm levado os jurisdicionados a descrerem na efetividade do Estado como um todo, o que obriga ao desenvolvimento de opções diversas das hoje existentes para que se alcance, em tempo razoável, a tão almejada justiça, ante a incontroversa constatação de que o Judiciário tem tido cada vez mais dificuldade de atuar positivamente frente às demandas que lhe são levadas.

Na sistemática brasileira o início destas mudanças remonta à criação dos Juizados Especiais e à edição da lei de arbitragem, de onde se originou a previsão de procedimentos que preveem a possibilidade da mediação e da conciliação para dirimir contendas, embora a composição não seja um traço característico da cultura do brasileiro.

1 DO SURGIMENTO À CRISE DA JURISDIÇÃO

O homem precisa viver em sociedade para garantir o atendimento dos seus anseios primários e das demais necessidades que são próprias da natureza humana. A vida em sociedade se desenvolve por meio de relações e vinculações que, não raro, são fruto de conflitos, cujos meios para a busca da melhor solução devem estar previstos no regramento do próprio grupo social.

Nas épocas mais remotas, não existia um Estado constituído que possibilitasse a satisfação dos direitos de forma justa e de acordo com critérios organizados para a resolução das controvérsias. A vingança

era o meio utilizado para por termo aos conflitos, exercida tendo como embasamento legal a Lei da XII Tábuas, na qual restava prevista que a reparação deveria ocorrer e tinha que ser no exato tamanho do dano causado. A vontade do vencedor se impunha pela força ao vencido e não levava em consideração o real direito.

O Estado se apresentava como um poder e impunha a todos sua vontade, chamando para si o *jus punitiois*. Vigia o regime da autotutela, o qual, segundo Cintra, Grinover e Dinamarco¹, caracteriza-se, fundamentalmente, por dois aspectos: a) ausência de juiz distinto das partes; b) imposição da decisão por uma das partes à outra.

A jurisdição como se conhece nos dias atuais teve gênese na Revolução Francesa, que a apresentou como uma das funções do Estado, exercida pelo Poder Judiciário, por meio de seus órgãos e tribunais.

Na lição de Moacyr Amaral Santos:

O objetivo do Estado, no exercício da função jurisdicional, é assegurar a paz jurídica pela atuação da lei disciplinadora da relação jurídica em que se controvertem as partes. [...] Em conclusão, a finalidade da jurisdição é resguardar a ordem jurídica, o império da lei e, como conseqüência, proteger aquele dos interesses em conflito que é tutelado pela lei, ou seja, amparar o direito subjetivo.²

Ocorre, todavia, que se por um lado a conquista da jurisdição representou um enorme avanço para sociedade, por outro não se pode negar que o Judiciário, enquanto detentor do monopólio para decisão dos conflitos, terminou por se tornar um caminho dispendioso, moroso e, acima de tudo, pouco eficiente sob o ponto de vista de levar ao cidadão a justiça com uma duração razoável do processo.

A excessiva judicialização das demandas tem acentuado um grave problema para o Poder Judiciário, que atualmente encontra-se absolutamente incapaz de apresentar uma composição para os litígios com eficácia e os processos terminam perpetuando-se por anos, sem que sejam definitivamente solucionados.

Recentemente, na abertura do 1º Curso de Conciliação e Mediação realizado pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de

1 CINTRA, Antônio Carlos de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini, e DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do processo*. 21. ed. rev. e atual. de acordo com q EC 45, de 8.12.2004. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 23.

2 Santos, Moacyr Amaral. *Primeiras linhas de direito processual civil*. 20. ed. rev. e atual. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 68.

Magistrados – ENFAM e pela Advocacia-Geral da União³, a Ministra do Superior Tribunal de Justiça, Nancy Andrichi, foi enfática ao afirmar que se deve “*reconhecer a ineficiência dos mecanismos estatais de resolução dos conflitos materializados em processos judiciais*”.

Saliente-se que essa crise da jurisdição não pode ser vista de forma isolada, na medida em que é consequência da dificuldade do próprio Estado de acompanhar a dinamização das relações sociais que ditam a evolução dos direitos fundamentais.

É de se destacar, ainda, que o problema não é uma particularidade do Brasil, vários outros países também estão se deparando com o desafio de repensar os meios tradicionais de resolução de conflitos para atender às novas demandas dos seus cidadãos. Nesta linha de pensamento temos a lição de Shelma Kato, para quem:

O conflito entre as condições existenciais e as normas jurídicas vigentes propicia a perda da confiança nas soluções normatizadas, gerando a crise do direito. A crise do direito, como a crise das instituições relacionam-se com a inadequação da ordem jurídica às exigências de Justiça, em crescente insatisfação.⁴

Diante desse contexto, o certo é que as relações sociais, cada vez mais globalizadas, requerem soluções menos complexas para suas contendas, de forma que se dê mais efetividade ao Direito, surgindo a necessidade de serem criados e aperfeiçoados os mecanismos de solução alternativa para a resolução de conflitos.

2 FORMAS ALTERNATIVAS DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS

É nesse cenário de ineficiência da jurisdição que a sociedade vem recorrendo aos *equivalentes jurisdicionais*, ou seja, a formas não-jurisdicionais de solução de conflitos. Os meios de composição de conflitos, se dividem em autocompositivos e heterocompositivos.

2.1 MEIOS AUTOCOMPOSITIVOS

Os meios autocompositivos são aqueles nos quais as próprias partes envolvidas no conflito encontram a solução para por termo à

3 Evento realizado dias 6 e 7/10/2011 no Auditório Externo do Conselho da Justiça Federal, Brasília/DF.

4 KATO, Shelma Lombardi de. A crise do direito e o compromisso da libertação. In: FARIA, José Eduardo (Org.). Direito e Justiça: a função social do judiciário. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994. p. 172.

controvérsia. Os meios autocompositivos de disputas são classificados em autotutela, mediação e conciliação.

A autotutela é o meio de solução de conflitos no qual as disputas das partes são solucionadas por meio da sobreposição da vontade do mais forte. Trata-se de meio primitivo de resolução de conflitos. A autotutela caracteriza as civilizações com pequeno índice de desenvolvimento social e intelectual, em que as leis existentes são poucas e não são cumpridas da maneira correta, em decorrência da carência de organização do Estado para tal. Diante disto, os particulares se apropriam da resolução dos conflitos, o que se dá pela imposição da vontade do mais forte.

Nas sociedades contemporâneas a prática da autotutela é proibida pela grande maioria dos Estados, que estabelecem, inclusive, sanções pelo uso de sua prática, a exemplo do Brasil que expressamente veda a autotutela, e o seu exercício resta descrito na tipificação do crime de exercício arbitrário das próprias razões⁵.

A autotutela e autodefesa são institutos jurídicos distintos, tendo em vista que esta última é excepcionalmente autorizada pelo Estado, sempre que a parte estiver impossibilitada de recorrer ao judiciário para demandar - e ser atendido em tempo hábil - a proteção de um direito ameaçado. A autodefesa é a faculdade do titular do direito em que incide a ameaça utilizar-se, de maneira moderada, dos meios que tiver ao seu alcance, visando afastar o perigo eminente. É o que se dá, por exemplo, com a legítima defesa estabelecida no direito penal brasileiro.⁶

Outro meio autocompositivo existente para a solução de conflitos é a conciliação, em que as partes fazem concessões recíprocas e põem fim à divergência celebrando um acordo. A conciliação difere da mediação. A atuação desempenhada pelo moderador difere daquela desenvolvida pelo conciliador.

O conciliador pode sugerir às partes o que fazer, pode opinar sobre o caso, diferentemente do mediador, que visa à comunicação entre as partes, a facilitação de seu diálogo, sem sugerir a solução, para que possam sozinhas administrar seu conflito.⁷

5 Código Penal brasileiro: Art. 345 - Fazer justiça pelas próprias mãos, para satisfazer pretensão, embora legítima, salvo quando a lei o permite

6 Código Penal Brasileiro: Art. 25 - Entende-se em legítima defesa quem, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem.

7 SOUSA, Lília Almeida. A utilização da mediação de conflitos no processo judicial. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 568, 26 jan. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/6199>>. Acesso em: 7 out. 2011.

A conciliação possui três subdivisões, a saber: transação, renúncia e submissão. A transação é uma espécie do gênero negócio jurídico pelo qual as partes põem fim ao litígio consensualmente, após concessões mútuas, nos termos previstos no art. 840 do Código Civil⁸. A renúncia ao direito sobre o que se funda a ação é o ato de abdicação por meio do qual o demandante reconhece não possuir o direito alegado, ao passo que a submissão, também conhecida como reconhecimento da procedência do pedido, consiste no ato do demandado de aceitar a pretensão que lhe foi dirigida.

A terceira espécie de autocomposição é a mediação, que pode ser definida como o mecanismo extrajudicial em que um terceiro se coloca como mediador para o fim de ajudar os interessados na busca de uma solução amigável do conflito. Não existe imposição, ganhador nem perdedor, mas, apenas, a resolução de uma contenda de maneira pacífica e sem complexidade, construída pelos interessados ao longo do procedimento.

Destaque-se que, como as próprias partes encontram a solução que põe termo à disputa, o que se dá com o auxílio do moderador, a mediação é meio autocompositivo de conflitos, no qual não se fala em decisão, tendo em vista que o terceiro envolvido – o mediador – não decide, ficando a sua atuação restrita ao auxílio das partes na busca da solução que melhor beneficie ambas.

Portanto, ao contrário da arbitragem, na mediação o mediador não tem a função de dizer quem tem razão ou quem é o vencedor de um conflito. O papel daquele que media a controvérsia é o esclarecimento e a orientação das partes envolvidas no sentido de buscar a melhor composição para o litígio, este profissional dirige o diálogo entre as partes, sem interferir no resultado final.

Segundo a lição do Prof. Sebastião José Roque⁹, na mediação:

As próprias partes procuram chegar a um consenso, assistidas pelo mediador, que as incita sem participar da discussão. O mediador busca o consenso entre as partes e não um acordo. O consenso, por sua vez, é o fundamento para se chegar a um acordo, pois ele pode não vir. A mediação visa a aproximar as partes para que elas discutam seu problema, esclareçam as idéias e formem a impressão exata do teor de seus problemas, as causas deles, a possibilidade de um acerto, e até peçam desculpas pelos excessos cometidos. Ao contrário da arbitragem, não há vencido nem vencedor. Não há renúncia de direitos. Geralmente nada fica por escrito. É informal,

8 Código Civil: Art. 840. É lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas.

9 ROQUE, Sebastião José. *Arbitragem: a solução viável*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Ícone, 2009. p. 240.

não se adaptando a ela leis, regulamentos e outras formalidades quanto ao seu 'modus faciendi'.

Não se trata de um instituto novo, pois até mesmo o livro mais antigo da humanidade apresenta passagens evangélicas em que Jesus desempenhou o papel de grande mediador. Contudo, informa Christopher W. Moore, que *somente a partir da virada do século XX, a mediação tornou-se formalmente institucionalizada e desenvolveu-se como profissão reconhecida*¹⁰.

Os Estados Unidos parecem ser o país que mais avançou nesse tema. Basta verificar que em 1926 foi fundada a *American Arbitration Association (AAA)*. Trata-se de uma instituição privada que presta serviços a indivíduos e organizações que desejam resolver conflitos fora do tribunal. Em 1998, com a assinatura do "Alternative Dispute Resolution Act" pelo então presidente Bill Clinton, o programa federal de procedimentos alternativos ligado aos tribunais como "mediation" e "voluntary arbitration" foi expandido para as Cortes Distritais, cujos juízes ficaram autorizados a determinar a aplicação destes métodos no curso dos processos, com exceção da arbitragem, desde que aprovado pelas partes envolvidas.

Na Argentina, a implementação da mediação ocorreu em decorrência da necessidade de se buscar alternativas às causas levadas Judiciário, tendo em vista o grande volume de demandas judiciais.

Interessante notar que antes de ser editada lei específica regulamentando o instituto, a Argentina trabalhou sua implementação da seguinte forma:

Em primeiro lugar, convidaram especialistas norte-americanos para explicarem as experiências vividas nos Estados Unidos, em seguida, treinaram mediadores na Argentina contando com a colaboração da Embaixada Norte-americana por meio do seu "Servicio Informativa" (USIS) e da "Agencia Interamericana para el Desarrollo" (AID).

Paralelamente, adotaram medidas legislativas que têm por primeiro resultado a promulgação do Decreto n.º 1.480 de 19 de agosto de 1992, que declara o tema mediação como sendo de "interesse nacional".

Em seguida, criou-se o "Centro de Mediación" e a "Escuela de Mediadores", implantando-se um plano piloto na Justiça Comum, além de criar-se uma comissão para acompanhamento do programa.

10 MOORE, Christopher W. O processo de mediação: estratégias práticas para a resolução de conflitos. 2. ed. Porto Alegre: Artmed. 1998. p 33.

Dois anos depois, a “Corte Suprema de Justicia de la Nación” aprovou o plano piloto de mediação que começou a funcionar em dez juizados cíveis da capital federal, expandindo-se desde 1º de fevereiro de 1995.

No início, as partes solicitavam a mediação e o processo judicial era suspenso pelo prazo que as partes decidiam. Interessante é que durante este período de experiência, coletavam-se dados buscando identificar quais tipos de casos deveriam ser enviados para mediação, momento ideal do processo para envio, forma mais eficaz de se convocar as partes, além de outros fatores característicos para melhor implementação do instituto da mediação.

Com resultados positivos, no ano de 1996 promulgou-se a “Lei 24.573” que tornou a mediação obrigatória, operando como um requisito de admissibilidade da ação, com efeito suspensivo para a prescrição.¹¹

No Brasil ainda não existe regulamentação a respeito, mas, tramita no Senado Federal o Projeto de Lei da Câmara nº 94, de 2002 (nº 4.827, de 1998, na Casa de origem), que *institucionaliza e disciplina a mediação como método de prevenção e solução consensual de conflitos*.

O art. 2º do citado Projeto de Lei dispõe sobre o conceito atribuído ao instituto, nos seguintes termos:

Para fins desta Lei, mediação é a atividade técnica exercida por terceiro imparcial que, escolhido ou aceito pelas partes interessadas, as escuta, orienta e estimula, sem apresentar soluções, com o propósito de lhes permitir a prevenção ou solução de conflitos de modo consensual.

Já o art. 3º prevê que a mediação pode ocorrer de forma prévia ou incidental ao processo, o que pode se dar na via judicial ou extrajudicial, sendo lícita em toda matéria que admita a conciliação, reconciliação, transação ou acordo de outra ordem (art. 4º) e o termo de transação, lavrado por um mediador e assinado por ele e pelos interessados, poderá ser homologado pelo juiz e consistirá em título executivo judicial (art. 7º).

Portanto, conclui-se que a intenção do legislador é nitidamente a de desafogar o Poder Judiciário, trazendo à luz mecanismos modernos de solução alternativa de conflitos, conforme salienta o Senador Pedro Simon, Relator do Projeto.

11 FERNANDES JÚNIOR, Edson. *Mecanismos de resolução ao alternativa de conflitos como ferramentas de auxílio para construção da política judiciária no Brasil*. 2008. 38f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba. 2008.

Ocorre, todavia, que a mediação no Brasil vem sendo tratada não apenas como uma forma de desobstruir o sistema judiciário, mas de constituir um novo paradigma cultural, consubstanciado na “Pacificação”.

Em muitos países, e no Brasil não é diferente, existe uma forte cultura do conflito. Vê-se que cada vez mais os cidadãos *judicializam* suas frustrações, seus descontentamentos, suas ambições, como se o Judiciário pudesse lhes trazer amparo ao forte conteúdo emocional que motiva as ações judiciais, como se o Estado-Juiz tivesse meios de lhes devolver a paz que um dia foi tirada ou renunciada.

Esta é a motivação pela qual, não raro, apesar de ter atendido seu pleito numa ação judicial, o autor permanece com o mesmo sentimento que deu gênese à demanda. Provavelmente isso ocorra em virtude da abordagem negativa do conflito, como sendo uma situação que causa harmonia para um e desarmonia para outro, sucesso para um fracasso para outro, e assim por diante.

Contudo, na moderna Teoria do Conflito abre-se a possibilidade de se perceber a controvérsia de forma positiva, ao que vale dizer, que passa-se a entender que o conflito é um fenômeno natural nas relações humanas e que, por meio dele, pode-se avançar socialmente.

Neste sentido é a lição do doutrinador Morton Deutsch, na obra *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes*¹²:

O conflito previne estagnações, estimula interesse e curiosidade, é o meio pelo qual os problemas podem ser manifestados e no qual chegam as soluções, é a raiz da mudança pessoal e social. O conflito é freqüentemente parte do processo de testar e de avaliar alguém e, enquanto tal, pode ser altamente agradável, na medida em que se experimenta o prazer do uso completo e pleno da sua capacidade. De mais a mais, o conflito demarca grupos e, dessa forma, ajuda a estabelecer uma identidade coletiva e individual; o conflito externo geralmente fomenta coesão interna.

Nessa mesma obra o autor classifica os processos de resolução de disputas em *construtivos* e *destrutivos*. Para quem, um processo destrutivo se caracteriza pelo enfraquecimento ou rompimento da relação social preexistente à disputa, em decorrência da forma pela qual esta foi conduzida. Em outras palavras, as partes quando em processos destrutivos de resolução de disputas concluem tal relação processual

12 LIMA, Lizana Leal; COITINHO, Viviane Teixeira Dotto. Meios alternativos de solução de conflitos: considerações acerca da teoria dos jogos. Disponível em: < <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33240-42248-1-PB.pdf> >

com o esmaecimento da relação social preexistente à desavença e ocorre a acentuação da animosidade decorrente da ineficiente forma de condução do conflito¹³.

Por sua vez, processos construtivos, segundo Deutsch, seriam aqueles em razão dos quais as partes concluiriam a relação processual com um fortalecimento da relação social preexistente à disputa¹⁴.

Diante desse contexto, não é difícil concluir que enquanto o processo judicial acirra nas partes a necessidade de ganhar a disputa e não de resolver o problema, na mediação as partes são estimuladas a resolverem o conflito por meio do diálogo, da reflexão e da compreensão. Isso explica porque a composição realizada na mediação, além de ser mais eficaz, atua como instrumento de transformação da relação entre as partes.

2.2 MEIOS HETEROCOMPOSITIVOS

Os meios heterocompositivos de conflitos são aqueles em que um terceiro, estranho à controvérsia, soluciona o litígio, o que se dá com as decisões proferidas pelo Poder Judiciário e com a arbitragem.

A arbitragem é o método alternativo de resolução de conflitos mais difundido e utilizado em todo o mundo. Trata-se de meio heterocompositivo de solução de controvérsias, que se caracteriza pela presença de um terceiro, estranho ao conflito, que apresenta a solução para a disputa e, em assim sendo, a controvérsia será dirimida por alguém que não é titular de nenhum dos interesses conflitantes¹⁵.

A utilização da arbitragem como meio alternativo à jurisdição remonta ao final do século XVIII, consoante informa Roberto Castro de Figueiredo¹⁶:

Neste período, os Estados, especialmente as potências européias, adotaram a prática de assumir as demandas de seus nacionais contra Estados estrangeiros por danos causados à sua propriedade. Como no direito internacional público clássico se reconhecia apenas o Estado como sujeito dotado de personalidade jurídica internacional, a proteção ao interesse privado na ordem jurídica internacional

13 AZEVEDO, André Gomma (org.). Manual de mediação judicial. Brasília/DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. 2009. p. 34.

14 Idem. Ibidem. Nota 9.

15 CÂMARA, Alexandre Freitas. Arbitragem: Lei nº 9.307/96. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2009. p.7.

16 FIGUEIREDO, Roberto Castro. As origens do uso da arbitragem como modo de solução de controvérsias em disputas relativas a investimentos. *Revista Brasileira de Arbitragem. Edição Especial*. p. 8.

estava condicionada ao exercício da proteção diplomática do Estado em favor de seus nacionais. A prática do exercício da proteção diplomática, que resultou na formação de uma norma costumeira de direito internacional público existente até hoje, estava fundada na teoria desenvolvida por Emerich de Vattel, segundo o qual, sendo o Estado um ente composto pelo soberano e seus súditos, o dano causado ao indivíduo pelo Estado estrangeiro constituiria um dano ao próprio Estado do indivíduo, o que lhe conferiria o direito de pleitear em nome próprio, na esfera internacional, a reparação pelo dano causado ao seu nacional contra o Estado estrangeiro. Nesse período, tornou-se costumeira no direito internacional público a solução de controvérsias entre Estados que envolviam a proteção a interesses privados, mediante a celebração de *lump sum agreements* ou a instituição de procedimentos arbitrais entre Estados com a constituição de comissões mistas e tribunais arbitrais.”

No Brasil, a arbitragem é regulada pela Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996 e se caracteriza por ser o método em que as partes submetem o seu litígio a um terceiro, em regra um árbitro, que decidirá de acordo com a lei ou a equidade. Os conflitos devem dizer respeito a direitos patrimoniais disponíveis e as partes devem ter capacidade para contratar, tendo em vista que o compromisso arbitral é instituído por meio de contrato celebrado entre pessoas capazes.

A arbitragem é facultativa, apresentando-se como uma alternativa ao processo judicial. Contudo, uma vez firmado o compromisso arbitral, optando-se por este meio para dirimir eventual controvérsia, as partes ficam vinculadas, e se submetem à decisão do árbitro, restando afastada a jurisdição.

Assim sendo, a sentença arbitral, quanto ao mérito, não pode ser revisada ou submetida a controle judicial. Esse controle fica restrito, apenas, aos aspectos formais da sentença arbitral, previstos na própria Lei que regulamenta a arbitragem.

A doutrina diverge ao tratar da natureza jurídica da arbitragem. No Brasil, há duas correntes preponderantes. Uma delas entende que a arbitragem tem natureza privatista, tendo em vista que o poder de decidir atribuído ao árbitro decorre da convenção de arbitragem firmada entre as partes. E, nesse sentido, o árbitro não estaria exercendo função jurisdicional, já que o monopólio de exercer a jurisdição seria do Estado, o que, segundo esta corrente, se caracteriza pela forma de investidura do julgador.

Esse é o entendimento defendido por *Luiz Guilherme Marinoni*, para quem a jurisdição somente poderá ser exercida por pessoa que

esteja investida da autoridade de juiz, o que demanda a aprovação em concurso público, consoante estabelecido no art. 93, I, da Constituição da República de 1988. A investidura na função de juiz não pode delegada a outra pessoa. E, em sendo a arbitragem manifestação da autonomia da vontade, a escolha pelo juízo arbitral implica em renúncia à jurisdição, já que a escolha só pode ser feita por pessoas plenamente capazes e para a decisão acerca de direitos patrimoniais disponíveis¹⁷.

O fato das decisões dos árbitros não serem definitivas, já que em algumas hipóteses previstas na própria lei de arbitragem o Poder Judiciário poderá anulá-la, é argumento utilizado por aqueles que negam a natureza jurisdicional da arbitragem, ante a previsão de revisão por estrutura diversa daquela que a originou.

Noutro giro, há a corrente doutrinária que defende a natureza jurisdicional da arbitragem, sob o argumento de que a decisão arbitral é proferida por árbitro que conduz o processo com imparcialidade e, uma vez transcorrido o prazo de noventa dias sem ser impugnada, passa a se tornar imutável, por incidir sobre ela a coisa julgada material. Nesse diapásão, tem-se o entendimento, *in verbis*:

A decisão arbitral fica imutável pela coisa julgada material. Poderá ser invalidada a decisão, mas, ultrapassado o prazo nonagesimal, a coisa julgada torna-se soberana. É por conta dessa circunstância que se pode afirmar que a arbitragem no Brasil não é equivalente jurisdicional: é propriamente jurisdição, exercida por particulares, com autorização do Estado e como consequência do exercício do direito fundamental de auto-regramento (autonomia privada)¹⁸.

Por fim, há aqueles que defendem a natureza híbrida da arbitragem, à medida em que cria um processo de resolução de litígios com origem contratual, mas com algumas características do processo judicial.¹⁹

17 MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: RT, 2006. p. 147 e segs

18 DIDIER JR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2008. p. 81, v.1: *Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento*

19 LEMES, Selma M. Ferreira. *Arbitragem. Princípios jurídicos fundamentais. Direito brasileiro e comparado*. Disponível em: < http://www.selmalemes.com.br/artigos/artigo_juri20.pdf> Acesso em: 12/10/2011. Original: "An arbitrator's authority is actually hybrid in nature, consisting of a contractual basis for the creation ad restriction of his powers, coupled with a jurisdictional authority as permitted to exist or as assisted by state authority. It has been proposed that the contractual and the jurisdictional nature of arbitration are in the process of assimilating each other. This type of consideration, it is submitted, is unnecessary. As will be seen, the powers of an arbitrator are the result of a combination of both natures which creates a process for dispute settlement with its origin in contract, yet reflecting some of the characteristics of the public judicial process. "

A Constituição da República de 1988 não faz qualquer vedação, ainda que de forma implícita, ao exercício da função jurisdicional pelo árbitro. Portanto, resta plenamente viável a investidura do árbitro na função jurisdicional para que decida causas que versem acerca de direitos patrimoniais disponíveis, garantindo a imutabilidade da sentença arbitral, sempre que observados os princípios constitucionais atinentes ao processo (contraditório, ampla defesa e isonomia) e depois de decorrido o prazo de noventa dias sem impugnação.

3 AS FORMAS ALTERNATIVAS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Uma vez estabelecidos os conceitos dos institutos, cumpre agora analisar de que maneira podem ser levados a efeito no âmbito da Administração Pública.

Nas últimas décadas a Administração Pública tem passado por constantes transformações com vistas ao atendimento das mais diversas demandas da sociedade. Acerca desse aspecto, leciona o Prof. Moreira Neto, para quem:

[...] o Estado contemporâneo não está hoje limitado a editar sempre normas gerais e abstratas e, por isso, hierarquizáveis, passando-se a admitir a possibilidade de negociar o melhor modo de realizar concretamente o interesse público, o que abre espaços para a edição de normas mais adequadas a essa realização, revestida da legitimação também concreta, como hoje permitem os modernos instrumentos da visibilidade e da participação.

E é em razão dessa quebra do ‘absolutismo jurídico’ da lei, que eclode com força e viço a ideia de que na pluralidade do ordenamento jurídico é que se apóia a vitalidade do direito e da democracia.²⁰

A última pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça fez um levantamento dos maiores litigantes em juízo no Brasil e concluiu que o Instituto Nacional do Seguro Social e a União são partes em 37,51% das ações judiciais²¹.

²⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 40.

²¹ Segundo a listagem divulgada pelo Conselho Nacional de Justiça, o rank está assim descrito: 1º lugar) INSS: 22,33%, 3º lugar) Fazenda Nacional: 7,45%; 4º lugar) União: 6,97%; 24º lugar) Advocacia-Geral da União: 0,76%.

Neste contexto, há amparo legal para que a Administração Pública se utilize de meios alternativos com vistas a solucionar os conflitos dos quais seja parte, com o escopo de evitar as custosas demandas judiciais.

Quando se estuda a arbitragem como forma alternativa de conflitos envolvendo a Administração Pública, o primeiro questionamento que se apresenta diz respeito à compatibilização desse instituto com o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Isso porque, o art. 1º da Lei nº 9.307, de 1996, dispõe que “*As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis*”.

Portanto, a Lei exige dois requisitos, quais sejam, a arbitrabilidade subjetiva, que se refere à capacidade de se submeter ao juízo arbitral; e a arbitrabilidade objetiva, que se refere às questões controvertidas que poder ser resolvidas nesse juízo.

Com relação à arbitrabilidade subjetiva não existe dúvida quanto à capacidade da Administração Pública poder se submeter à arbitragem, tendo em vista sua capacidade de assumir deveres e obrigações decorrentes da celebração de contratos.

A celeuma reside, portanto, na arbitrabilidade objetiva, uma vez que, pertencendo o patrimônio público a todos os cidadãos, não pode o agente público dele se desfazer, a não ser em decorrência de lei que expressamente o autorize.

Na visão de alguns doutrinadores, a impossibilidade da Administração Pública se submeter à arbitragem tem raiz na própria Constituição Federal, ante os princípios da indisponibilidade do interesse público e da legalidade.

Nesse contexto, é preciso lembrar que a indisponibilidade do interesse público significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público –, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. (...) Em suma, o necessário – parece – é encarecer que, na administração, os bens e os interesses *não se acham entregues à livre disposição da vontade do administrador*. Antes, para este, coloca-se a obrigação, o dever de curá-los nos termos da finalidade a que estão adstritos. É a ordem legal que dispõe sobre ela²².

A submissão ao procedimento arbitral não impõe às partes a renúncia de seus direitos, mas apenas definem que um terceiro – árbitro – decidirá sobre a disputa. Nesse procedimento, as partes continuam com a prerrogativa de utilizar-se de todos os meios de prova, bem

22 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros. 2005. p. 64-65.

assim apresentar os argumentos fáticos e jurídicos necessários para influenciar o árbitro na resolução do conflito.

Neste sentido, não procede o argumento de que a arbitragem implica em renúncia de direitos, o que excluiria o Poder Público de sua utilização.

Quanto ao princípio da legalidade, assevera parte da doutrina que a Administração Pública não poderia se submeter à arbitragem por falta de lei expressamente a autorizando.

Contra esse argumento, sustenta outra parte da doutrina que a utilização do juízo arbitral pela Administração está prevista de forma genérica na legislação, nos seguintes dispositivos:

Art. 54 da Lei nº 8.666, de 1993, o qual dispõe que os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado;

Art. 23, inciso XV, da Lei nº 8.987, de 1995, que dispõe: são cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais;

Art. 11 da Lei nº 11.079, de 2006, segundo o qual impõe que o instrumento convocatório conterá minuta de contrato, indicará expressamente a submissão da licitação às normas desta Lei e observará, no que couber, os §§ 3º e 4º do art. 15, os arts. 18, 19 e 21 da Lei nº 8.987, de 1995, podendo ainda prever o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato.

Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara²³, ao comentarem sobre esse aspecto, expõem que:

A legislação sobre contratações públicas não é exaustiva quanto à instituição de modelos contratuais que podem ser empregados pela Administração. Muito pelo contrário. As contratações públicas foram disciplinadas de maneira genérica, prevendo-se cláusulas gerais que deveriam constar em qualquer tipo de pacto, mas sem excluir outras previsões. Qualquer modelo contratual previsto em lei, desde

²³ SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. O cabimento da arbitragem nos contratos administrativos. *Revista de Direito Administrativo*. Belo Horizonte, ano 2008, nº 248 maio/ago.

que não contrarie as previsões específicas da Lei 8.666/93, pode ser empregado pelas entidades integrantes da Administração Pública.

Assim ocorre com a arbitragem. Trata-se de um sistema de jurisdição privada, a ser aplicado mediante acordo entre as partes envolvidas. É, portanto, um tipo de contrato (ou de cláusula) que está à disposição das pessoas em geral, inclusive daquelas integrantes da Administração Pública. Na Lei de Arbitragem não há referência expressa aos entes estatais, como também não há em relação a qualquer outra espécie de pessoa. A lei foi dirigida a todas as pessoas, genericamente.

Em que pese a abalizada doutrina que defende a ampla aplicação da arbitragem aos conflitos envolvendo a Administração Pública, a verdade é que, nos dias atuais, esse mecanismo de resolução de conflito somente encontra-se expressamente previsto para controvérsias envolvendo a licitação e contratação sob o regime de parceria público-privada. Isso porque, para os contratos de concessão e permissão da prestação de serviços públicos a Lei nº 8.987, de 1995, apenas prevê o *modo amigável de solução das divergências contratuais*, o que não significa que a arbitragem foi o modo escolhido.

O que se depreender do presente exame legislativo é que a arbitragem poderá vir a ser aplicada à restrita temática dos contratos administrativos e isso inclui inclusive aqueles em que a Administração se iguala ao particular, como os regidos por normas de direito privado.

Quanto a esse aspecto, importante transcrever trecho do voto proferido nos autos do REsp nº 606.345²⁴, da lavra do Ministro João Otávio de Noronha:

Em outras palavras, pode-se afirmar que, quando os contratos celebrados pela empresa estatal versem sobre atividade econômica em sentido estrito – isto é, serviços públicos de natureza industrial ou atividade econômica de produção ou comercialização de bens, suscetíveis de produzir renda e lucro –, os direitos e as obrigações deles decorrentes serão transacionáveis, disponíveis e, portanto, sujeitos à arbitragem. Ressalte-se que a própria lei que dispõe acerca da arbitragem – art. 1º da Lei n. 9.307/96 – estatui que ‘as pessoas

24 REsp 606345/RS, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/05/2007, DJ 08/06/2007, p. 240.

capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis’.

Por outro lado, quando as atividades desenvolvidas pela empresa estatal decorram do poder de império da Administração Pública e, conseqüentemente, sua consecução esteja diretamente relacionada ao interesse público primário, estarão envolvidos direitos indisponíveis e, portanto, não-sujeitos à arbitragem.

Portanto, a jurisprudência entende que não se pode generalizar a utilização da arbitragem para todas as controvérsias envolvendo a Administração Pública como quer fazer grande parte da doutrina. É necessário refletir melhor acerca do tema e, se for o caso, promover-se estudos a fim de cunhar uma legislação própria que preveja a utilização da arbitragem pelo Poder Público, como fez o Estado de Minas Gerais ao editar a Lei nº 19.477, de 12 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a adoção do juízo arbitral para a solução de litígio em que o Estado seja parte.

Quanto à mediação, também não existe norma legal dispendo sobre sua utilização pela Administração Pública, nos moldes utilizados nos Estados Unidos e na Argentina, mas, é preciso anotar a experiência positiva decorrente da atuação da Câmara de Conciliação e Arbitragem Federal - CCAF, criada em 2007 por meio do Ato Regimental nº 05, da Advocacia Geral da União.

Trata-se de órgão integrante da Consultoria Geral da União²⁵, que foi concebida com a finalidade central de buscar a solução amigável para os conflitos envolvendo os diversos órgãos da União e as demais entidades da Administração Indireta Federal, evitando que haja litígios entre estes.

Em momento posterior, foi conferida à CCAF a competência para conciliar as demandas envolvendo a União e os Estados ou o Distrito Federal, com o objetivo de buscar uma maior aproximação entre estes, visando a diminuição da judicialização das controvérsias que eventualmente possam surgir, conferindo maior eficiência à implementação das políticas públicas.²⁶

25 Art. 4º Integram a Consultoria-Geral da União:

[...]

VIII - a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF;

26 Artigo 1º da Portaria nº 1.099, de 28 de julho de 2008: O deslinde, em sede administrativa, de controvérsias de natureza jurídica entre a Administração Pública Federal e a Administração Pública dos Estados ou do Distrito Federal, por meio de conciliação, no âmbito da Advocacia-Geral da União, far-se-á nos termos desta Portaria.

A CCAF tem por princípio disseminar a cultura conciliatória como mecanismo de pacificação dos conflitos de natureza administrativa com a racionalização de custos decorrente da redução de demandas administrativas e judiciais envolvendo organismos da administração federal.

Assim sendo, a principal função da CCAF é a de prevenir os litígios judiciais, bem como por termo a eventuais ações que já estejam em curso, o que contribui de maneira efetiva para desafogar o Poder Judiciário.

O trâmite dos conflitos que se encerram com a conciliação perante a Câmara é bem mais célere do que o das ações judiciais – em média, um processo submetido à CCAF é concluído em três meses. O processamento compreende o encaminhamento pelas entidades interessadas de documento escrito esclarecendo a controvérsia, devidamente instruído e apresentando os respectivos representantes, que se reúnem em sessões conciliatórias²⁷ e, na hipótese de composição, celebra-se um acordo que passará a surtir os seus efeitos depois de homologado pelo Advogado Geral da União.

Quando as partes não chegam a um consenso de maneira a encerrar o conflito, é elaborado um parecer pela Consultoria-Geral da União, que uma vez aprovado pelo Advogado-Geral da União, vincula as entidades Federais, o mesmo não acontecendo com os Estados e Municípios, ante a autonomia destes assegurada pela Constituição Federal.

O bom desempenho da CCAF tem firmado a convicção de que as entidades que integram a Administração Pública Federal possuem meios para solucionar administrativamente os seus conflitos e divergências, com maior eficiência e segurança. E dentro desta linha de busca da composição é imperioso que seja dado um passo a mais, para que se amplie e aperfeiçoe a estrutura tornando-a apta a solucionar conflitos de outras naturezas, a exemplo daqueles envolvendo a Administração e seus próprios servidores e indo mais além para compor controvérsia envolvendo os particulares.

Não obstante a boa prática apresentada pela CCAF é necessário que o Poder Público adote medidas mais proativas com a finalidade não apenas de terminar os conflitos já judicializados, mas, sobretudo, prevenir que os conflitos se judicializem.

Uma das alternativas que poderiam ser utilizadas seria a criação de mesas de conciliação e mediação no âmbito dos órgãos e entidades públicas, instaladas nos órgãos de execução da Advocacia Geral da União, compostas por Advogados Públicos capacitados para conciliar ou mediar conflitos não

27 Artigo 9º da Portaria nº 1.281, de 27 de setembro de 2007: O conciliador e os representantes dos órgãos e entidades em conflito deverão, utilizando-se dos meios legais e observados os princípios da Administração Pública, envidar esforços para que a conciliação se realize.

apenas entre os órgãos e entidades da Administração Pública, mas entre esta e o próprio administrado, seja pessoa física ou jurídica.

Em virtude da escassez de profissionais em determinados órgãos e entidades, não seria possível a designação de advogados para funcionarem exclusivamente nessa atividade, contudo é importante que seja firmado o marco, com a criação das mesas de conciliação e mediação como órgão legitimado para compor os litígios entre a Fazenda Pública federal e os particulares.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exercício da função jurisdicional pelo Estado, que representou um considerável avanço da civilização a partir da Revolução Francesa, hoje caminha para o estrangulamento, diante da ineficiência e incapacidade estatal em resolver de maneira célere e eficaz os conflitos que lhes são submetidos.

A jurisdição vive uma crise na atualidade, que é consequência da dificuldade do próprio Estado em acompanhar a evolução dos direitos fundamentais que ditam a dinamização das relações sociais, não podendo, por este motivo, ser concebida isoladamente, ante a sua multiplicidade de fatores, contexto social que demanda uma imediata atuação estatal, sob pena de falência do próprio Estado, que já apresenta dificuldades em se desencumbrir a contento da sua missão primordial, e que justifica a sua existência, de implementar adequadamente as políticas públicas.

Além disso, a crescente judicialização dos conflitos decorrente da cultura litigiosa, que ainda é dominante no Brasil, concebe a falsa percepção de que o Poder Judiciário é única via existente para a resolução de conflitos.

É fundamental que haja uma mudança de paradigma, a fim de que o Estado-juiz e a sociedade possam perceber a viabilidade de utilização dos meios alternativos de resolução de disputas, dentre os quais se destacam a arbitragem e a mediação, ressaltando-se que tal alteração de perspectiva precisa ir além da resolução pura e simples do conflito, para alcançar não só o fim da divergência, mas que seja perseguido o término da controvérsia com a manutenção e até o fortalecimento da relação social preexistente.

No âmbito da Administração Pública essa mudança de paradigma é salutar, tendo em vista que a sociedade não existe sem o Estado, que não sobrevive sem a sociedade, de maneira que a resolução de conflitos por meio de processos construtivos tem o papel de consolidar a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

A Advocacia-Geral da União, instituição que exerce as atividades de consultoria, assessoramento jurídico e representa a União e as entidades que integram a Administração Indireta Federal judicial e extrajudicialmente deve fomentar a realização desses processos construtivos de resolução de controvérsias, a fim não apenas de por fim aos litígios judicializados, mas, principalmente, de implementar ações afirmativas na esfera administrativa, atuando de maneira a prevenir a judicialização das demandas.

É necessário reconhecer que a União, as autarquias e fundações como atores principais das ações judiciais devem trabalhar proativamente para resolver os conflitos e não ficar esperando que a solução consensual seja dada pelo Poder Judiciário, por meio de campanhas de conciliação. A experiência positiva da Câmara de Conciliação e Arbitragem Federal deve ser expandida, em especial com a ampliação de suas competências, a fim de se constituir como órgão legitimado a promover a resolução extrajudicial de conflitos surgidos no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública federal, nestes incluídos os entre a Administração e seus próprios servidores e entre o poder público e o administrado.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, André Gomma (org.). *Manual de mediação judicial*. Brasília/DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. 2009.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Arbitragem: Lei nº 9.307/96*. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do processo*. 21. ed. rev. e atual. de acordo com q EC 45, de 8.12.2004. São Paulo: Malheiros, 2005.

DIDIER JR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 81, v.1: *Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento*

FERNANDES JÚNIOR, Edson. *Mecanismos de resolução ao alternativa de conflitos como ferramentas de auxílio para construção da política judiciária no Brasil*.

KATO, Shelma Lombardi de. A crise do direito e o compromisso da libertação. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direito e Justiça: a função social do judiciário*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994.

LEMES, Selma M. Ferreira. *Arbitragem. Princípios jurídicos fundamentais. Direito brasileiro e comparado*. Disponível em: < http://www.selmalemes.com.br/artigos/artigo_juri20.pdf> Acesso em: 12/10/2011.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: RT, 2006

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MOORE, Christopher W. *O processo de mediação: estratégias práticas para a resolução de conflitos*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SANTOS, Moacyr Amaral. *Primeiras linhas de direito processual civil*. 20 ed. rev. e atual. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1996

SOUSA, Lília Almeida. A utilização da mediação de conflitos no processo judicial. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 568, 26 jan. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/6199>>. Acesso em: 7 out. 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. O cabimento da arbitragem nos contratos administrativos. *Revista de Direito Administrativo*. Belo Horizonte, ano 2008, n. 248 maio/ago.