

Políticas de acesso à justiça: mediação

Magda de Lima Lúcio¹

Sávia Maria Leite Rodrigues Gonçalves²

Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar algumas reflexões sobre o acesso à justiça, e como o assunto veio sendo tratado até o momento, especialmente no que respeita às demandas em face da Administração pública e entre órgãos e entes desta. História as diversas medidas administrativas para o enfrentamento do problema. Aborda o significado da edição da Lei nº 13.140, de 2015, em cotejo com a experiência configurada no âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, da Advocacia-Geral da União, (CCAF-CGU-AGU), quanto à possibilidade de solução intra-governamental de conflitos. Explora algumas possibilidades previstas na lei de mediação e aponta que a sedimentação dessa nova cultura implica amplo panorama gerencial para a Administração pública.

Palavras chaves

Mediação; Acesso à justiça; Conflitos administrativos

Policies of access to justice: mediation

Abstract

This article aims to present some thoughts on access to justice, and how it came to being treated so far, especially with regard to the demands in the face of public administration and in itself. History the various administrative measures to address the problem. Discusses the significance of the enactment of Law number 13.140, 2015 in comparison with the configured experience within the Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF-CGU-AGU), the possibility intra-governmental conflict resolution. It explores some possibilities in mediation law for that glimpse a possible sedimentation of culture that public managers are committed and prepared for the routing of their disputes. Finally, points out that with the settling of this new culture, instituted a broad managerial outlook for public administration, to prevent and to face the conflicts and inter disputes and intra-government, while open to citizens the necessary space Judicial power.

Keywords

Mediation; Access to justice; Administrative conflicts

Acesso à justiça: Poder Judiciário

Desde a promulgação da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, muito tem sido refletido sobre o acesso à justiça e até que ponto o conceito está relacionado com o acesso ao Poder Judiciário a possuir uma demanda em juízo, ou como um valor social de alta relevância porque teria a finalidade de pacificar conflitos e trazer estabilidade às relações humanas.

Outra indagação possível nesse contexto seria: até que ponto a faculdade de provocar o Poder Judiciário implica ao cidadão o acesso ao valor em comento? É apenas no Poder Judiciário que podem ser solucionadas os conflitos sociais ou as demandas por justiça?

A reflexão em que se envereda nesse trabalho busca pontuar algumas iniciativas, especialmente no âmbito do Poder Judiciário, no intuito de sinalizar caminhos alternativos para a pacificação dos conflitos em sociedade, contextualizando medidas alçadas à condição de políticas públicas, destacando o papel de relevo que internamente o Estado vem procurando desempenhar, nas questões em que figura como o interessado, vale dizer, abordando a litigância intragovernamental.

Com o advento da Constituição Federal de 5 de Outubro de 1988, reestruturou-se a organização judiciária brasileira, com a definição das instituições essenciais para a efetivação do modelo jurídico proposto, tendo em vista que o período que antecede 1988.

Para os fins desta abordagem, é relevo comentar sobre a previsão constitucional da Advocacia Pública, responsável pelo assessoramento e consultoria jurídica, assim como a representação judicial e extrajudicial dos entes federativos (CF, art. 131). Embora a concepção do Poder Judiciário e do Ministério Público aborde a atuação de ambos no nível da União e dos Estados, a Advocacia Pública é prevista para União, Estados e Municípios.

Dando cumprimento à previsão constitucional, foram implementadas as alterações no Poder Judiciário da União, especialmente com a criação do Superior Tribunal de Justiça, a expansão da Justiça Federal, pela criação dos Tribunais Regionais Federais, em sucessão ao Tribunal Federal de Recursos, e, na Justiça do Trabalho, com a instalação mínima de um Tribunal Regional por unidade da federação.

Não obstante a desconcentração do exercício jurisdicional antes descrito, outras providências foram necessárias. Entre elas, as reformas legislativas, para enfrentar o elevado número de demandas judiciais, podendo ser referidos exemplos como alterações normativas de natureza processual civil e criminal, ou a instituição de novos modelos jurisdicionais, como os Juizados Especiais

Cíveis e Criminais³ (inicialmente denominados Juizados de Pequenas Causas), destinados a demandas judiciais de menor envergadura jurídica, posteriormente estendidos à Justiça Federal⁴.

Acesso à justiça como política pública

Não foi difícil a percepção de que o modelo da política pública referente ao acesso à justiça, assim entendida em amplo sentido, como o meio de pacificação das controvérsias sociais, impelia medidas outras que não estivessem meramente focadas na alteração normativa. Adotou-se a construção de outros mecanismos, especialmente de cunho gerencial, tais como a instituição da Secretaria de Reforma do Judiciário⁵, no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania, unidade propulsora, outrossim, de outros movimentos normativos, como a Emenda Constitucional n° 45, de 30 de dezembro de 2004⁶, que instituiu o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

O CNJ passou a representar a sistematização nacional das diversas estruturas de Poder Judiciário⁷, de maneira a instituir mecanismo de uniformização do modelo de administração da atividade finalística, vale dizer, a prestação jurisdicional. Inseria-se, dentre as preocupações do Judiciário, o significativo e sempre crescente volume de demandas.

Mas esta construção não foi linear. Na publicação “10 Anos de Transformação - Os Bastidores, os Desafios e o Futuro da Reforma”, que retrata o nascedouro⁸ da Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), há o registro das circunstâncias que motivaram a atuação aqui parcialmente delineado.

As discussões no âmbito do Poder Legislativo até a promulgação da Emenda Constitucional n° 45 e, em seguida, as duas edições do Pacto Republicano, com a impossibilidade de uma terceira, indicam o quanto não houve efetivo consenso quanto aos encaminhamentos sinalizados e como as disputas inter-organizacionais influenciaram as deliberações decorrentes.

Os Pactos Republicanos, protocolos de intenção celebrados entre os Chefes dos três Poderes da República, buscavam dar encaminhamento a grandes questões nacionais relativas à solução para a alta litigiosidade no País.

Havia, no bojo das discussões para a edição da Emenda Constitucional n° 45, o argumento quanto a constituir quebra da harmonia dos Poderes o fato de o Poder Executivo ser proponente de texto, visando à reforma do Poder Judiciário, vale dizer, haver o potencial normativo de uma estrutura do Poder Executivo fomentar uma transformação tão significativa do Poder Judiciário.

Com efeito, a reforma alterou o funcionamento do Judiciário, com o delineamento da repercussão geral, ou seja, a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal expedir comando com efeitos sobre todos os processos judiciais em curso tratando da mesma matéria. Walterman e Meier (1998) aportam exemplos sobre a conjugação de forças e as disputas entre principal, agente e burocratas, tal como se defronta na narrativa observada.

Diante do contexto histórico de menos integração deflagrado entre os dois Poderes (Executivo e Judiciário), como narrado acima, verifica-se um desmembramento de rumos, cabendo ao primeiro a condução do acesso à justiça mediante a oferta de política pública voltada para a concretização dos direitos individuais e coletivos previstos na Carta Magna e uma cultura de não judicialização, enquanto ao Judiciário coube o gerenciamento da macroestrutura antes mencionada.

Após a publicação da Emenda Constitucional nº 45, Judiciário e Executivo adotaram medidas autônomas, embora não isoladas, para o tratamento do conflito social com impacto da constante e crescente elevação do volume dos processos em juízo.

Abordagens do acesso à justiça no Poder Judiciário e no Poder Executivo

O CNJ, após a sua estruturação, passou a atuar muito fortemente na busca de alternativas de conciliação da matéria judicializada, a exemplo das semanas nacionais de conciliação, movimento realizado ao final de cada ano no qual são realizados mutirões pelos órgãos do Poder Judiciário, conclamando os cidadãos e o poder público para a celebração de conciliação. Destaque deve ser feito para o seguinte trecho da notícia, constante como nota de fim, a respeito da Semana Nacional de Conciliação de 2015:

A Semana Nacional da Conciliação integra a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, prevista na Resolução 125, instituída pelo CNJ em 2010⁹.

Os anuários da justiça¹⁰, publicados há dez anos, trazem os números e indicam a geração de demandas em juízo. Vale o destaque de que o total de ações no Judiciário aumentou 270 vezes em 25 anos.

Sedimentando uma perspectiva gerencial e finalística no Poder Judiciário, o CNJ passou a exercer o papel de coordenador dos dados sistêmicos dos Órgãos do Poder, prestigiando a máxima de que só se gerencia o que se pode medir.

A edição do “Anuário da Justiça”, Relatórios CNJ e a publicação “Justiça em Números” são instrumentos de gestão que viabilizam pensar na prestação jurisdicional, verificando os assuntos, partes, situações e reincidências, para a apreciação do fenômeno a partir de sua geração, a fim de que, uma vez identificada, possa ser laborada.

Partindo dos dados numéricos e da observância de seus efeitos, passam a ser adotadas medidas de gestão do Poder Judiciário, para o enfrentamento dos impactos dessas informações na prestação do serviço jurisdicional.

No desenvolvimento deste papel, consolidaram-se importantes dados estatísticos que viabilizaram medidas em prol da melhor administração da justiça. Entre eles: estímulo à conciliação, estudos quanto à possibilidade de alteração normativa para maior efetividade do processo, modernização e informatização, especialmente com o planejamento do processo eletrônico nacional.

Um dos importantes reflexos desse processo foi registrado na administração carcerária, ponto de coincidência entre as políticas públicas implementadas pelo Ministério da Justiça e Cidadania, em cuja estrutura observa-se o Departamento Penitenciário Nacional (Depen)¹¹, e o Poder Judiciário, cuja deliberação de mérito determina o encarceramento decorrente das condenações criminais.

Esta proximidade institucional repercute na implementação das respectivas políticas públicas da Justiça¹² e enseja multifacetadas providências e uma construção adequada para prevenir a indesejável e contraproducente sobreposição de competências.

Ao Ministério da Justiça e Cidadania (MJ)¹³, que já contempla um diversificado rol de competências institucionais, fica, ainda, a responsabilidade quanto aos procedimentos tangenciais à administração da justiça.

Na sua estrutura, o Ministério, além da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a Secretaria Especial de Direitos Humanos, a Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência, contempla os seguintes órgãos colegiados, de acordo com a previsão da Lei nº 10.683¹⁴:

- Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.
- Conselho Nacional de Segurança Pública.
- Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.
- Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual.

- Conselho Nacional de Arquivos.
- Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas.
- Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.
- Conselho Nacional dos Direitos Humanos.
- Conselho Nacional de Combate à Discriminação, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.
- Conselho Nacional dos Direitos do Idoso.
- Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

Convém destacar que os temas propostos para estes Colegiados representam facetas denunciadoras dos desníveis sociais na problemática acesso à justiça e à cidadania. Veja-se (ALVES, 2014)¹⁵.

No largo espectro de competências do Ministério da Justiça e Cidadania, identificou-se como relevo o oferecimento da possibilidade de condições para o exercício da cidadania, e diversas medidas foram encetadas na perspectiva de efetivá-las, como o exemplo do já extinto Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).

Desenvolvido pelo Ministério da Justiça, o Pronasci marcou uma iniciativa para o enfrentamento da criminalidade no país. O projeto articulava políticas de segurança com ações sociais; priorizava a prevenção e buscava atingir as causas que levam à violência, aliado a estratégias de ordenamento social e de segurança pública.

Entre os principais eixos do Pronasci destacavam-se: a valorização dos profissionais de segurança pública; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência.

Em seguida, embora não sejam muito claras as razões, mudou o padrão da política, circunstância não estranha à literatura especializada, como exposto por Howlett, Ramesh e Perl (2013):

As políticas podem criar novos “espólios” para os atores públicos discutirem, novas ideias sobre “o que funciona” e o porquê de determinadas ações políticas, ou põem resultar em mobilização ou “contramobilização” dos atores que se sentem em desvantagem com a política ou com o programa vigente (PIERSON, 1993). Por isso, não é em absoluto incomum, é, de fato, típico, que a *policy making* reitere o processo político por via de decorrência do *outcome* do estágio de avaliação,

conforme se apreendeu da lógica contida no ciclo político da deliberação recorrente e do processamento cíclico.

(...) Assim, os processos típicos de feedback que surgem do estágio cíclico da avaliação de uma política, como observou Paul Pierson, sublinham e ajudam a explicar a natureza histórica ou “dependente de trajetória” da *policy making* nos Estados modernos (PIERSON, 2000a, 2004).

O Ministério da Justiça e Cidadania mudou o foco da atuação e a sua Secretaria de Reforma do Judiciário passou a fomentar as alternativas para a solução do conflito em juízo, entendida como questão relativa ao acesso à justiça:

Presume-se verdadeira a afirmação de que a melhoria na prestação jurisdicional depende da mudança de mentalidade daqueles que operam a Justiça e o processo, no âmbito público e privado, e não da mudança da lei ou do procedimento legal. (RELATÓRIO DE GESTÃO 2007 – SRJ)

A abordagem da política pública de acesso à justiça, na perspectiva do Poder Judiciário, voltou-se para o enfrentamento do excesso de rigor formal do processo em juízo, como pode ser percebido na expressão do então Ministro da Justiça, ao declarar que:

Podemos destacar [como grandes obstáculos] o excessivo rigor formalístico e procedimental que ainda encontramos em determinadas fases da Justiça. Vivemos, muitas vezes, uma justiça do final do século 19. A atividade da Justiça formal é absorvida na maior parte por demandas de grandes corporações ou da própria Administração Pública, ficando as comunidades vulneráveis sem o devido acesso às instâncias formais. A judicialização excessiva, representada pela ideia de que todos os conflitos devem ser obrigatoriamente levados ao Judiciário, acaba por impedir que o Poder possa imprimir maiores esforços em situações que envolvam interesses coletivos, por exemplo.

Sobre este mesmo aspecto, o Secretário de Reforma do Judiciário ainda asseverou na obra em relevo que:

[Desde a Emenda 45], o Judiciário ganhou muito em produtividade, mas houve um aumento da demanda ainda maior. Isso significa que é fundamental investir na

disseminação de meios alternativos para solução de conflitos, como é o caso da mediação e da conciliação.

A declaração acima assume que as medidas até então adotadas, em que pesem efeitos registrados, não se demonstravam suficientes para a excessiva demanda judicial, desproporcional à judicialização e à vontade social de prorrogação dos conflitos. A problemática exigia mais que as medidas já adotadas e novos desafios estavam sinalizados.

Destaca nesse sentido outro ponto da mencionada publicação, ao declarar que:

As estatísticas de aumento constante de processos no Judiciário levaram à óbvia conclusão de que o melhor não seria apenas facilitar o caminho até a Justiça, mas resolver os conflitos, sem deixar que esses casos sejam judicializados. Isso passa por discussões profundas, inclusive sobre o ímpeto do Poder Público de muitas vezes interpor recursos em processos cujas chances de ganho são mínimas.

A comentada publicação da indica um diagnóstico que tem impacto para o que viria a ser convertido em alterações normativas com valorização da solução dos conflitos em outras instâncias que não o Judiciário.

Acesso à justiça e desjudicialização

Vários exemplos podem ser enumerados, como a lei de arbitragem, Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, alterada pela Lei nº 13.129, de 26 de Maio de 2015, como iniciativas que visavam a proporcionar acesso à justiça e desjudicialização. Convém recordar também o advento do novo Código de Processo Civil, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, vigente desde 16 de março de 2016, valorizando a autocomposição em diversos tópicos dos procedimentos previstos.

A Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015¹⁶, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Sobre este tópico haverá maior detalhamento adiante.

Em paralelo, em 9 de Setembro de 2015, a Associação Brasileira de Magistrados (AMB), lançou, em Brasília, o processômetro¹⁷, um placar eletrônico que

acusa o número de processos ajuizados no país, com a contabilidade de cerca de um processo a cada cinco segundos. Tal quadro¹⁸ indicou também o percentual de demandas que poderia não ter sido ajuizado, porque pressuporia uma solução extrajudicial, esforço análogo ao desenvolvido pela SRJ¹⁸, com a deflagração da Estratégia Nacional de Não Judicialização (Enajud), por exemplo.

Cada instituição, no âmbito de sua competência, vem firmando providências para reverter um panorama social delicado. Estatísticas comparativas dão conta de que os magistrados brasileiros, em que pesem as cifras quanto ao volume de demandas submetidas a julgamento, registram um considerável percentual de produção deliberatória. Porém, nem mesmo assim conseguem atender à proporção demandada.

Os dados do CNJ ou da AMB convalidam as declarações produzidas. Sendo assim, os números indicam também que a solução a ser apontada deve transpor a barreira da solução pontual e judicial. Necessariamente, há muito não satisfaz a demanda social o encerramento do processo no caso concreto.

Além da ponderação de que nem todas as decisões consignadas nas estatísticas põem realmente fim ao processo, porque muitas constituem deliberações transitórias no seu curso, é relevante observar que mais interessa a solução do problema e não a solução do processo.

Neste ponto, a conjugação dos esforços é, de fato, o ponto de inflexão.

Diversas fontes na literatura especializada apontam que a solução judiciária do conflito como forma de prestação do serviço público de acesso à justiça deve ser associada a outras formas de atuação, para que a garantia seja efetiva. Soma-se a esta observação a constatação, também de fácil verificação, no sentido de que o estado é demandante frequente, onerando a máquina judiciária, especialmente quando esta é presente nos dois lados do processo judicial.

No artigo “Administração Pública deve usar a mediação para resolver conflitos” originário de docente da Fundação Getúlio Vargas, encontram-se observações consoantes com os dados estatísticos do Poder Judiciário e da Advocacia Pública. Vale dizer que é esta uma parte recorrente em demandas em juízo: o Estado-Administração é o maior cliente do Estado-Jurisdição.

Esta percepção de que a Administração tem um papel significativo para a desjudicialização dos conflitos, especialmente quando envolve em dois polos os órgãos ou entes da Administração, é o cerne do que se trata neste artigo, focado na litigância intragovernamental. Tal expressão, cunhada no Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, foi adotada na tese que resultou no título de livre docência para o Professor Arnaldo Godoy, junto à Universidade de São Paulo.

Cabe a reflexão quanto ao alcance da solução autocompositiva dos conflitos administrativos. Se apenas adstrita ao universo da Advocacia Pública, ou se mais ampla, como sinalizou a proposta da Escola Nacional de Conciliação e Mediação (Enam).

Indica o ambiente que a solução dos conflitos sociais pode ser buscada junto ao Poder Judiciário, como pode estar encaminhada com medidas que favoreçam o exercício da cidadania e que possibilitem a construção de habilidades e capacidades de não necessitar buscar o Poder Judiciário sempre que se depare com um conflito. O indicativo da autocomposição dos conflitos é factível entre cidadãos ou na Administração, na sua relação com este ou na sua concepção interna.

No âmbito da SRJ, foi instituída a Escola Nacional de Mediação e Conciliação (ENAM)¹⁹, tendo como proposta ou missão²⁰:

A Escola Nacional de Mediação e Conciliação – ENAM foi criada no âmbito da Secretaria de Reforma do Judiciário, ao final de 2012, por ato do Ministro da Justiça, com a finalidade de oferecer capacitações e cursos presenciais e à distância em técnicas de mediação, conciliação, negociação e outras formas consensuais de solução de conflitos.

Por meio dos cursos, a ENAM espera difundir a cultura do diálogo e incentivar os cidadãos a participarem ativamente, quando possível, do debate e da construção de soluções para os problemas cotidianos que enfrentam.

Para tanto, a ENAM trabalha em parceria com os principais atores do sistema de justiça: Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia Pública, Advocacia Privada, Faculdades de Direito etc. participam da formulação dos cursos e dos materiais pedagógicos da escola, de tal forma que o processo judicial seja preterido em favor de uma boa conversa e de um bom acordo.

A ENAM é uma iniciativa do Ministério da Justiça para incentivar a adoção do diálogo como a forma primordial de se resolver um conflito, especialmente aqueles conflitos que envolvem relações sociais permanentes que merecem ser reestabelecidas e preservadas, como é o caso de conflitos familiares, de vizinhança ou mesmo na relação entre empresas e clientes.

Dessa forma, a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça almeja colaborar com o aprofundamento da cidadania, qualificar o acesso à justiça e, em última instância, favorecer o desenvolvimento de uma sociedade harmônica e pacífica.

Retomando a concepção do modelo principal-agente, de Waterman et al (1998) constata-se que a assimetria de informações pode gerar conflitos quanto à

definição do melhor encaminhamento. Pode haver conflitos por ausência ou por sobreposição de papéis institucionais.

É um importante alerta que aponta relevo à concertação interinstitucional para que a conjugação de esforços e o emprego dos recursos públicos advenham com o possível resultado ótimo.

Neste espectro, aponta-se a significância estatística das demandas envolvendo a Administração Pública, que robustecem os números junto ao Poder Judiciário, especialmente, na abordagem aqui produzida, em relação à União²¹, a demonstrar que iniciativas outras caberiam ser adotadas, com premência.

Apercebendo-se do seu relevo nesse cenário, a Administração Pública Federal passou a adotar medidas efetivas.

O papel da Advocacia-Geral da União neste cenário

Tratando-se de ações judiciais entre órgãos (Administração Direta) ou entidades (Administração Indireta) federais, a Medida Provisória n° 2.180-35²², de 2001 passara a prever (art. 11) que Advocacia-Geral da União (AGU) promovesse a sua solução administrativa.

Posteriormente, editaram-se diversos normativos internos, enfrentando a problemática, instituindo a Câmara de Conciliação da Administração Federal (CCAF), no âmbito de sua área consultiva, a Consultoria-Geral da União (CGU-AGU), e ampliando as possibilidades de conciliação, dos órgãos e das entidades federais entre si e em face de estados e municípios: Portarias AGU n°118/2007, n°1.281/2007, n° 1.099/2008, 481/2009 e Atos Regimentais AGU n°5/2007 e n° 2/2009.

Não foi ao acaso a previsão de solução extrajudicial de conflitos administrativo se operar no âmbito da vertente consultiva da AGU, porque assim está configurada a possibilidade efetiva de prevenção da judicialização, sem o prejuízo de que a litigância governamental já ajuizada possa ser revertida. Implica dizer que todas as demandas entre órgãos (Administração Direta) ou entidades (Administração Indireta) federais, desde a edição da mencionada Medida Provisória, são passíveis de ser solucionadas pela AGU.

Promoveu-se na AGU a eleição da terminologia para estabelecimento de conciliação e arbitragem: Câmara de **Conciliação** e **Arbitragem** da Administração Federal.

Por conciliação restou convencionada na AGU a possibilidade de a litigância intragovernamental, judicializada ou não, ser solucionada por procedimento de

autocomposição administrativa. A arbitragem foi destinada às situações em que, tramitado o procedimento, estariam esgotadas as possibilidades de consenso, ocasionando a decisão por emissão de manifestação jurídica, via de regra, editada sob a forma de parecer, em que o resultado seria atribuído unilateralmente pelo membro da AGU responsável pelo processo.

Por sua vez, no sítio eletrônico do CNJ²³ é possível colher como diferenciação entre conciliação e conciliação:

Mediação e Conciliação, qual a diferença?

A mediação é uma forma de solução de conflitos na qual uma terceira pessoa, neutra e imparcial, facilita o diálogo entre as partes, para que elas construam, com autonomia e solidariedade, a melhor solução para o problema. Em regra, é utilizada em conflitos multidimensionais, ou complexos. A Mediação é um procedimento estruturado, não tem um prazo definido, e pode terminar ou não em acordo, pois as partes têm autonomia para buscar soluções que compatibilizem seus interesses e necessidades.

A conciliação é um método utilizado em conflitos mais simples, ou restritos, no qual o terceiro facilitador pode adotar uma posição mais ativa, porém neutra com relação ao conflito e imparcial. É um processo consensual breve, que busca uma efetiva harmonização social e a restauração, dentro dos limites possíveis, da relação social das partes. As duas técnicas são norteadas por princípios como informalidade, simplicidade, economia processual, celeridade, oralidade e flexibilidade processual.

Os mediadores e conciliadores atuam de acordo com princípios fundamentais, estabelecidos na Resolução 125/2010: confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes, empoderamento e validação.

Prevalece observar que o Poder Judiciário reconheceu a relevância da autocomposição como alternativa que previne ou soluciona o ajuizamento de demandas, seja no próprio âmbito do Poder Judiciário, mediante a atividade de conciliadores como auxiliares do juízo, seja externamente, com o trabalho de advocacia pública ou privada.

O fundamento da flexibilidade de alternativas de solução é a pacificação social do conflito.

A possibilidade de a própria Administração Pública, no exercício da autotutela, aviar solução para seus conflitos sinaliza a agilidade na atuação, porque afasta a rigidez do rito processual aplicável ao Judiciário, por exemplo.

Ademais, enquanto as demandas do Poder Público renderem espaço perante o Judiciário, deixa de ser atendida a finalidade de que o serviço (acesso à justiça) tenha a satisfação do destinatário final, o cidadão. Essa relação principal-agente, como ensina Waterman (1998), sofre alterações, de acordo com o prisma que se contemple. Basicamente, para a garantia de acesso à justiça, cumpre ao Estado (Judiciário como agente) atender a demanda social (cidadão como principal) e, para tanto, rever a sua colocação também como principal da política pública relativa ao acesso à justiça.

Em algumas situações, o cidadão demanda judicialmente em face do Poder Público mas em diversas outras estaria este acionando a si mesmo, perante o Judiciário.

Com a mudança de *locus* para a solução dos seus conflitos internos, a União dá margem para que o mencionado serviço possa ser desenvolvido em função do principal, na relação agente-principal, como descreve Lane (2005). Afinal, não é o desiderato do Estado que se mantenha para servir a si mesmo, mas que possa maximizar as condições de atendimento com “valor social”, pelo qual “a sociedade estaria pronta para pagar”.

O alcance da meta ainda requer desafios, porque os dados numéricos estão longe de ser atingidos, a fim de que se possa afirmar que a atuação seja efetiva. Como aponta o processômetro, é relevante investigar sobre o aumento do volume de processos, partindo da reflexão acerca do quantitativo que poderia não estar em juízo. Por certo, nem todos envolvem a Administração Federal, que agora busca uma alternativa para o quanto obsta a máquina judiciária.

Serão múltiplos os desdobramentos a se adotar para o enfrentamento da questão, contando com consideráveis contexto de variáveis, mas cada medida de impacto é valiosa no sentido de encaminhar soluções.

Assim como são multifacetados problemas, as propostas de solução também podem implicar significativo plexo de oportunidades.

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, estabeleceu um novo parâmetro de atendimento de demandas do cidadão, ao regular o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; alterar a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revogar a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. O normativo, ao prever a atuação administrativa do tratamento da questão, previne a espécie de demanda judicial prevista no inciso X do art. 5º da Constituição Federal: ajuizamento de *habeas data*.

É de se apontar que a Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997, promulgada com a finalidade de regular o direito de acesso a informações e disciplinar o rito processual do *habeas data*, teve seu art. 1^o²⁴ vetado, sob o seguinte fundamento:

Os preceitos desbordam sensivelmente a configuração constitucional do *habeas data*, impondo obrigações aos entes governamentais ou de caráter público sem qualquer respaldo na Carta Constitucional. A definição constitucional do *habeas data* é precisa, não permitindo a conformação pretendida nestes dispositivos.

Vale dizer, a falta de disciplina quanto à restrição do acesso à informações causou impacto no regulamento desse direito, de espectro constitucional, e na sua norma de regência, ao disciplinar o acesso judicial à informação.

Apenas com a disciplina sobre as formas de restrição de acesso, advento da Lei nº 12.527, de 2011, pode a Administração cogitar a prevenção da demanda judicial por informações que serão obtidas a tempo e modo legais, facultadas três instâncias de revisão, para as hipóteses de negativa do pedido.

Outras perspectivas podem ser contempladas ainda como norte para a solução do excesso de demandas em juízo e para a desjudicialização dos conflitos administrativos.

Há quem cogite a criação de um tribunal administrativo no país, assimilando exemplo do Conselho de Estado Francês²⁵, para atuar na esfera de competência das demandas em face do poder público federal, mas tal poderia replicar um modelo bem próximo da razão de existir da Justiça Federal, órgão do Poder Judiciário com a exata competência de apreciação e julgamento de causas em que um dos polos é a União, versada em Administração Indireta ou Direta.

Apenas para ilustrar a abordagem, vale referir que o Conselho de Estado Francês desenvolve um misto de assessoramento do Poder Executivo, estrutura em que se insere, como a AGU, mas como poderes cogentes sobre as suas decisões, o que detém, no nosso modelo, a Justiça Federal. Ou seja, a competência do Conselho de Estado Francês é coincidente em alguns pontos com a da AGU, figurando-se, contudo, mais ampla.

Não haveria como se cogitar a criação de um tribunal administrativo, a exemplo do modelo francês, que replicasse estruturas e onerasse o Estado brasileiro, além de atrair mais questões jurídicas a ver sanadas, especialmente diante da regra de ouro, inscrita no art. 5º, inciso XXXV, entre os direitos e garantias fundamentais: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

O modelo nacional pressupõe a perspectiva de encontrar soluções sem onerar o Estado e encaminhando o que a Carta Política prevê como princípio da Nação: a solução pacífica dos conflitos (art. 4º, VII).

Em contraponto, podemos referir que, no trabalho “O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória”²⁶, há uma avaliação quanto ao custo estatal para a manutenção das estruturas jurídicas, contemplando dados relativos ao Judiciário, ao Ministério Público e a Advocacia Pública. Após ponderada observação quanto ao relevo da consolidação das estruturas de valor democrático, há um alerta no tocante ao custo estatal para a replicação de estruturas, ensejando a reflexão quanto à necessidade de repensar modelos que contemporizem o atingimento das finalidades, ou, melhor dizendo, a efetividade, em equilíbrio com o investimento do estado:

Não devemos esquecer, apesar disso, que um enorme esforço foi realizado ao longo do período de transição para a democracia para assegurar um elevado grau de independência ao Poder Judiciário e ao Ministério Público no Brasil, inclusive no que se refere às suas autonomias orçamentárias. E embora isto tenha produzido o efeito extremamente salutar de contribuir para a formação de um Poder Judiciário que é amplamente identificado como um dos melhores da América Latina – com os juízes gozando de sólidas prerrogativas funcionais, os tribunais operando com larga margem de independência, e as decisões judiciais sendo respeitadas inclusive por influentes grupos políticos e econômicos do país – não podemos ignorar que uma certa path dependence parece ter sido gerada a partir destes impulsos de fortalecimento institucional do Poder Judiciário e do Ministério Público do país, hoje talvez atingindo um patamar além do desejável.

Não se pode deixar de pontuar, ainda, que no caso da AGU, por atuar precipuamente perante o Poder Judiciário Federal, a cada processo em que figurassem como partes órgãos ou entidades da Administração Federal implicaria dizer que haveria, no mínimo, três profissionais sendo remunerados pela União em relação à mesma demanda: o juiz e um advogado público em cada polo.

Controvérsias sem solução possuem impacto não apenas na relação administrativa, no caso da litigância intra-governamental, mas implicam efeitos de natureza financeira, onerando a máquina pública, ainda que sem a judicialização. Políticas públicas deixam de ser implementadas ou o são de forma precária, ressentindo a sociedade.

Sempre há a possibilidade de prosseguir na trajetória estabelecida, fixando na sua dependência, ou gerar uma inclinação nos percursos, para novas trilhas, mormente quando crises de conjuntura apontam para o esgaçamento de esforços de dado sentido.

Bruno Bernardi²⁷ sinaliza que a inovação na política pública é uma oportunidade de estabelecer o ponto de inflexão, difundindo uma nova forma de atuação, inclusive de espectro cultural no serviço público. Ao referir Page, expõe: Todos os resultados podem ter retornos crescentes, mas se um resultado tiver retornos crescentes muito mais fortes que os outros ele sempre prevalecerá.”

A Lei n° 13.140, de 2015, ao institucionalizar a mediação em âmbito nacional, prevê, em seu art. 32, que União, Estados e Municípios, com o apoio de sua Advocacia Pública, quando houver, terão competência para:

1. dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;
2. avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; e
3. promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Mais adiante a repercussão desta lei para a litigância intra-governamental será a abordagem.

Um mês antes desta alteração normativa, a Lei n° 9.307 (lei de arbitragem), de 23 de setembro de 1996, sofrera alteração, pela Lei n° 13.129, de 26 de maio de 2015, de maneira a admitir que a Administração possa adotar a arbitragem para solução de conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

O envolvimento da Advocacia Pública das esferas republicanas viabiliza a solução dos problemas e aponta perspectivas no sentido de que sejam também solucionadas as controvérsias em relação aos particulares.

Em relação ao Poder Público Federal, a nova Lei de Mediação é taxativa (art. 36), no sentido de determinar, salvo exceção consignada em seu art. 39, que a solução ocorra por mediação extrajudicial.

Naturalmente, para efetivar todo o desafio sob a sua responsabilidade, a AGU deverá se valer de uma estrutura de composição gerencial que administre o desafio mediante a adoção de uma de suas principais prerrogativas no interior da Administração. Trata-se da sua considerável capilaridade, com a qual poderá conquistar mais que a propagação da solução extrajudicial de

conflitos, alçando à condição de difusora de uma nova cultura administrativa, que viabilize a prevenção do litígio e o seu acercamento com a cultura de solução pacífica, de previsão constitucional.

O novo Código de Processo Civil, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, prevê, em seu art. 3º, que o Estado “promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” e que a “conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores público e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

A nova lei geral do processo (Código de Processo Civil) consigna o rito da mediação em juízo, mas estabelece que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo” (art. 174) e sinaliza outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais e câmaras privadas de conciliação e mediação (art. 175).

Vale dizer que a litigância interna da Administração não será mais ajuizada e que a demanda desta, já ajuizada em face do particular, poderá ser solucionada em juízo ou extrajudicialmente, por mediação.

Em diversos dispositivos²⁸, o Código de Processo Civil contempla a conciliação ou a mediação judicial, sendo de relevo referir que o procedimento a prevê mediante a fixação de audiência em 30 dias, a contar do recebimento do pedido.

Não é o cerne desta avaliação discutir os modelos de autocomposição ou a proposta de estabelecimento de melhor padrão para dado contexto, mas, preponderantemente, pontuar o encadeamento de medidas no sentido de superar o obstáculo da solução dos conflitos e observar uma tendência possível de adoção, ainda que apenas para inspirar o aprofundamento do debate.

A Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que trata da mediação como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública é a pedra de toque para o encaminhamento da litigância intragovernamental. Sedimenta a possibilidade de que a AGU exerça papel de relevo na propagação da cultura da mediação dos conflitos, tanto com a intensificação e com a ampliação dos trabalhos já inaugurados pela CCAF-CGU-AGU, quanto na disseminação de técnicas em outros níveis administrativos.

Este é um aspecto de relevo para a matéria porque, na opção por disseminar a cultura da mediação, a AGU conta com um relevante recurso, que é a sua capilaridade da Administração, considerando que está sediada em todos os estados e em todos os Ministérios, na Administração Direta e na Indireta.

A nova lei oferece novas possibilidades ainda não exercidas ou outras ainda não exercidas plenamente, merecendo destacar a de mediação coletiva de conflitos, podendo ser instaurada de ofício; a de mediação com o particular, inclusive para a solução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela Administração com particulares; e a previsão de celebração administrativa de termos de ajustamento de conduta, questão antes geradora de insegurança para a atuação de advogados públicos.

As possibilidades no campo da mediação, para a advocacia pública, foram consolidadas em relação ao que já realizava a AGU (dirimir a litigância intra-governamental e celebrar termos de ajustamento de conduta), e, de certa maneira, ampliadas, porque há possibilidade de mediação em relação ao particular.

A celebração de termos de ajustamento de conduta²⁹ estava autorizada, em termos gerais pelo § 6º³⁰ do art. 5 da Lei nº 7.347, de 24 de Julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, mas a sua previsão expressa atribui mais segurança ao operador do direito responsável pela condição do procedimento.

Outros aspectos que merecem relevo estão relacionados com a possibilidade de suspensão da prescrição do direito objeto da controvérsia, expressamente estendida à competência tributária, condicionada à previsão legal específica – Código Tributário Nacional – retroagindo a suspensão da prescrição à data de formalização do pedido de resolução consensual do conflito; e a faculdade de o interessado transigir por adesão, por fundamento em resolução específica, baseada em autorização do Advogado-Geral da União ou em parecer por este aprovado.

A Seção II do Capítulo II da Lei de Mediação consigna disposições decorrentes da experiência acumulada por quase uma década de atuação da CCAF-CGU-AGU, pacificando, mediante autorização legal para agir, questões enfrentadas no cotidiano dos trabalhos, especialmente em seu momento seminal, quando era necessário construir fluxos e precedentes parâmetros de atuação.

Está prevista a possibilidade de mediação, ainda quando o conflito se cingir a matéria objeto de ação de improbidade administrativa ou a respeito da qual haja decisão do Tribunal de Contas da União³¹, desde que haja a anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator, e deixa claro que mediação fixada não afasta a apuração de responsabilidade do agente público que deu causa a uma dívida, sempre que se verificar que sua ação ou omissão constitui, em tese, infração disciplinar.

Há regulamento próprio para controvérsias relativas a tributos³² administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ou a créditos inscritos em

dívida ativa da União³³, para cuja consecução restaram estabelecidos limites, tais como: a) não ser possível em relação ao particular; b) não passível de celebração de termo de ajustamento de conduta; c) estar vedado a empresas públicas³⁴, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços em regime de concorrência; d) quando relativas a órgãos ou entidades de direito público, estabelecimento da previsão de que a submissão do conflito à composição extrajudicial pela AGU implica renúncia do direito de recorrer ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais; e e) que a redução ou o cancelamento do crédito dependerá de manifestação conjunta do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado da Fazenda.

A lei inverte a anterior lógica do ajuizamento de demandas entre órgãos ou entidades públicas, exigindo a autorização expressa do Advogado-Geral da União, e possibilita, por previsão expressa, que Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão promova a adequação orçamentária³⁵ para quitação das dívidas reconhecidas como legítimas entre órgãos e entidades da Administração Federal.

Também é expressa a possibilidade de procedimento de conciliação à distância, até a partir de pessoa domiciliada no exterior.

Finalmente, prestigiando o esforço dos agentes públicos para a solução pacífica dos conflitos, a Lei de Mediação condiciona a responsabilidade civil, administrativa ou criminal de servidores e empregados públicos à configuração de dolo ou fraude, por receberem qualquer vantagem patrimonial indevida, por permitirem ou por facilitarem sua recepção por terceiro, ou para tal concorrerem.

Há não poucos desafios a enfrentar até a consolidação da cultura e o amplo conhecimento sobre os procedimentos e ritos. É consectária a necessidade de regulamento para a lei, já vigente, na forma de seu art. 47.

Em que pese a comentada capilaridade da AGU, os dados indicam que a disseminação da cultura da solução pacífica de conflitos extrapola o recebimento e o deslinde das questões trazidas à apreciação da CCAF-CGU-AGU, porque o largo espectro de possibilidades amplia as alternativas de extensão do procedimento a outras áreas da Administração, mediante capacitação e difusão de técnicas e instruções.

Como dever constitucional inscrito no art. 131 da Constituição Federal, a coordenação desta pujante política pública a de ser exercida pela AGU, através da sua instância para tanto instituída – vide o art. 18 do Anexo do Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010 –, requer o aproveitamento de uma realidade de profissionalização do serviço público, que conta com quadro de diversas

carreiras aptas a colaborar para a ampliação da política pública. A estrutura da Administração também viabiliza o procedimento, à medida em que Instituição conta com uma Escola, que pode agir de forma integrada com a Escola Nacional de Administração e a Escola Nacional de Conciliação e Mediação, propagando a necessária capacitação e a disseminação da cultura da autocomposição na Administração Federal, como modelo para as demais esferas.

Conclusões

As diversas alternativas construídas para a solução do conflito jurídico no contexto nacional indicam o impacto da problemática para o encaminhamento da vida em sociedade. Nem sempre necessariamente alinhadas, a busca de respostas para as dificuldades de acesso à estrutura de deliberações vem encontrando consonância ao apontar pela inviabilidade de mera manutenção do modelo em curso.

A cultura do litígio ultrapassa os limites do universo jurídico e tem forte impacto social. A procura do caminho único, de provocação do Poder Judiciário, pode ser mitigada.

Embora a possibilidade de autocomposição para o conflito administrativo em nada vulnere a previsão constitucional de inafastabilidade da competência de tal Poder para apreciação da lesão ou de ameaça a direito, edificam-se alternativas que podem realizar serviço de alta relevância social, ao deixar ao Judiciário a solução dos conflitos em que não seja parte o Estado, viabilizando, suavizar e dar mais efetividade à máquina judiciária.

Os elevados números de demandas e as altas cifras de questões envolvendo a Administração são dados apurados pelo próprio Poder Judiciário

Há multiplicidade de configurações possíveis para atender ao comando constitucional referente ao acesso à justiça, assim compreendida como a possibilidade de dirimir a divergência que impede a plenitude do convívio social.

Ao suprimir o ônus da exclusividade de alternativa no Poder Judiciário, possibilitando a este remanescer com os conflitos de envergadura concernente e necessária, fica trilhado o caminho de importante *policy making* que prestigia a efetividade dos direitos individuais.

A disseminação da nova cultura conciliatória na Administração implica espectro mais amplo que a mera diversidade de caminhos, mas importa procedimento administrativo reformulado. Sequer a mediação administrativa é exclusiva do corpo jurídico respectivo, eis que sua responsabilidade está mais voltada para a coordenação técnica e orientadora.

Há um forte universo para a atuação administrativa, que sinaliza a possibilidade de um decreto para regulamento da mediação na Administração Pública e a pacificação que se estende ao atendimento ao cidadão.

Muitos são os desafios até a superação do modelo que põe nas mãos do terceiro Poder Judiciário encaminhamento da solução e apenas este novo desafio trará muitas consequências para a perspectiva da gestão pública.

Referências

BERNARDI, B. B. *O conceito de dependência de trajetória (patch dependency)*. Perspectivas. Revista de Ciências Sociais, Universidade Estadual Paulista, Unesp, vol 41, 2012. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/Perspectivas/article/view/4978/4434>>. Acesso em: 12/10/2015.

BRASIL. *10 anos de transformação: Os bastidores, os desafios e o futuro da Reforma do Judiciário* / Secretaria de Reforma do Judiciário, Felipe Benaduce Seligman, André Luís César Ramos (organizadores). – Brasília : Ministério da Justiça, 2014. 132 p. : il. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/reforma-do-judiciario>>. Acesso em: 12 out. 2015.

_____. *Lei nº 10.140, de 26 de junho de 2015*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm#art47>. Acesso em: 12 out. 2015.

_____. *Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm#art47>. Acesso em: 12 out. 2015.

_____. *Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2180-35.htm. Acesso em: 12 out. 2015.

_____. *Portaria nº 118, 1º de fevereiro de 2007*. Disponível em <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/82296>. Acesso em: 12 out. 2015.

_____. *Portaria nº 1.281, 27 de setembro de 2007*. Disponível em <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/82296>. Acesso em: 12 out. 2015.

_____. *Portaria nº 1.099, 28 de julho de 2009*. Disponível em <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/82296>. Acesso em: 12 out. 2015.

_____. *Portaria nº 481, 6 de abril de 2009*. Disponível em <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/82296>. Acesso em: 12 out. 2015.

_____. *Ato Regimental nº 5, 27 de setembro de 2007*, alterado pelo Ato Regimental nº 2, 9 de abril de 2009. Disponível em <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/82296>. Acesso em: 12 out. 2015.

HOWLETT, M., RAMESH, M. & PERL A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*; tradução técnica Francisco G. Heidemann. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JUNQUEIRA, Carla Santos. *As reformas processuais civis responsáveis pela busca do sincretismo e da instrumentalidade do CPC brasileiro*. Disponível em <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8726%3C>. Acesso em: 12 out. 2015

LANE, J-E. *Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective*. New York, Routledge, 2005,

WALTERMAN, R & MEIER, K J. 1998. *Principal-Agent Models: An Expansion* Journal of Public Administration Research and Theory, 8, p. 173-202.

Notas

- 1 Mestre (2002) e Doutora (2007) em Sociologia pela Universidade de Brasília. Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (graduação); Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares - CEAM/UnB). Coordenadora do Curso de Gestão de Políticas Públicas/ UnB. Endereço eletrônico: magdadelimalucio@gmail.com
- 2 Advogada da União, especialista em processo pela Universidade Federal de Santa Catarina, havendo concluído MBA em Gestão Pública pela Fundação Getúlio Vargas. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares - CEAM/UnB). Endereço eletrônico: saviamaria2014@gmail.com
- 3 Lei nº 9.099, de 26 set de 1995. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm. Acesso em 10 jun. 2016.
- 4 Lei nº 10.259, de 12 de jul de 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10259.htm. Acesso em 12 de jun. 2016.

- 5 Secretaria de Reforma do Judiciário. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/reforma-do-judiciario/institucional>>. Acesso em 10 jun. 2016. A Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça foi criada com o objetivo de promover, coordenar, sistematizar e angariar propostas referentes à reforma do Judiciário. Tem como papel principal ser um órgão de articulação entre o Executivo, o Judiciário, o Legislativo, o Ministério Público, governos estaduais, entidades da sociedade civil e organismos internacionais com o objetivo de propor e difundir ações e projetos de aperfeiçoamento do Poder Judiciário. Esta articulação acontece em relação a propostas de modernização da gestão do Judiciário e em relação à reforma constitucional e outras alterações legislativas em tramitação no Congresso Nacional.
- 6 Alterou dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescentou os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, entre outras providências.
- 7 Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais (incluído os Juizados Especiais Federais, com Turma Nacional de Uniformização, Turmas Regionais de Uniformização, Turmas Recursais e Juizados de Primeira Instância), Tribunal Superior do Trabalho (Tribunais Regionais do Trabalho, Juízes do Trabalho), Tribunal Superior Eleitoral (Tribunais Regionais Eleitorais e Juízes Eleitorais), Tribunal Superior Militar (Tribunais e Juizes Militares), Tribunais de Justiça nos Estados (e Juízes dos Estados (incluindo os Juizados Especiais).
- 8 Carta Capital e Kennedy Alencar fizeram críticas contudentes à mudança no Ministério da Justiça que teria resultado na extinção da Secretaria de Reforma do Judiciário. Em verdade, as suas competências foram absorvidas por outras área do Ministério, mas a transcrição dos informes tem relevo para a pesquisa em curso: Carta Capital. Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/politica/uma-vitoria-da-201ccaixa-preta201d-do-judiciario-3886.html>. Acesso em 10 jun. 2016. Uma vitória da “caixa preta” do Judiciário. Ministro da Justiça decide acabar com secretaria de reforma do Judiciário por André Barrocal — publicado 19/11/2015 16h39, última modificação 19/11/2015 20h24. 2. Blog do Kennedy Alencar: Disponível em <http://www.blogdokennedy.com.br/dilma-decide-acabar-com-secretaria-de-reforma-do-judiciario/>. Acesso em: 10 jun. 2016.
- 9 Veja-se a notícia sobre os resultados da semana nacional de conciliação de 2015, disponível em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81385-balanco-final-da-semana-nacional-da-conciliacao-revela-recorde-de-acordos>. Acesso em 10 jun. 2016.
- 10 A notícia sobre a última edição, em 26 de Abril de 2016, está publicada em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/04/ministros-participam-do-lancamento-do-anuario-da-justica-no-stf.html>. Acesso em 10 jun. 2016.
- 11 Disponível em: <http://www.justica.gov.br/Acesso/consultas-publicas/subpaginas_consultas-publicas/departamento-penitenciario-nacional-depen>. Acesso em 12 out. 2015.
- 12 Denominação adotada na publicação “10 Anos de Transformação - Os Bastidores, os Desafios e o Futuro da Reforma”, p. 64. Disponível em: http://www.justica.gov.br/sua-protecao/reforma-do-judiciario/livro/10-anos_reduzido.pdf. Acesso em 10 jun 2015.

- 13 Nomenclatura atualizada pela Medida Provisória nº 728, de 23 de maio de 2016.
- 14 Lei nº 10.683, com a redação atualizada pela Medida Provisória nº 728, de 23 de maio de 2016.
- 15 Dissertação de mestrado da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, com o título “Rés negras, Judiciário branco: uma análise da interseccionalidade de gênero, raça e classe na produção de uma punição em uma prisão paulistana”, de Enedina do Amparo Alves. Disponível em <http://www.pucsp.br/defesas/res-negras-judiciario-branco-uma-analise-da-interseccionalidade-de-genero-raca-e-classe-na-producao-da-punicao-em-uma-prisao-paulistana>. Acesso em 10/06/2016.
- 16 A vigência da Lei está prevista em seu art. 47:
“Art. 47. Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação oficial.”
- 17 Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-set-09/amb-inaugura-processometro-brasil-medir-litigancia>>. Acesso em: 12 out. 2015.
- 18 “10 Anos de Transformação - Os Bastidores, os Desafios e o Futuro da Reforma”, p 75.
- 19 Houve alteração da estrutura do Ministério da Justiça e Cidadania prevista na Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016, resultado da conversão da Medida Provisória nº 696, de 2 de Outubro de 2016.
- 20 Disponível em <http://moodle.cead.unb.br/enam/mod/book/view.php?id=78>. Acesso em 12/12/2015.
- 21 Pessoa jurídica de direito público interno correspondente aos três Poderes da República.
- 22 “Art. 11. Estabelecida controvérsia de natureza jurídica entre entidades da Administração Federal indireta, ou entre tais entes e a União, os Ministros de Estado competentes solicitarão, de imediato, ao Presidente da República, a audiência da Advocacia-Geral da União. Parágrafo único. Incumbirá ao Advogado-Geral da União adotar todas as providências necessárias a que se deslinde a controvérsia em sede administrativa.”
- 23 Artigo “Mediação e Conciliação, qual a diferença?”. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-mediacao>>, Acesso em: 23 nov. 2015);
- 24 O artigo objeto de veto propunha: “Art. 1º Toda pessoa tem o direito de acesso a informações relativas à sua pessoa, constantes de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público.”
- 25 Tudo quanto se pode dizer do Conselho de Estado Francês é que se caracteriza como um organismo técnico, e não político, situado a igual distância do Governo e da Administração, e participando ainda das três funções tradicionais do Estado: da função legislativa, emitindo pareceres sobre os projetos de leis; da função executiva, colaborando na redação de numerosos regulamentos administrativos; da função judiciária, como juiz supremo da administração.

- 26 Artigo “O conceito de dependência de trajetória”, disponível em <<http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf>> Acesso em: 02 jun. 2016.
- 27 Artigo “O conceito de dependência de trajetória”, disponível em <<http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf>> Acesso em: 02 jun. 2016.
- 28 O artigo objeto de veto propunha:
“Art. 1º Toda pessoa tem o direito de acesso a informações relativas à sua pessoa, constantes de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público.”
- 29 Artigo “Desvendando o Termo de Ajustamento de Conduta”, de Antonio Fernando Pinheiro Pedro- 24/09/2013 - 18h06, disponível em <<http://ultimainstancia.uol.com.br/conteudo/colunas/66485/desvendando+o+termo+de+ajustamento+de+conduta.shtml>>. Acesso em: 12 jun. 2016: O Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta é o ato jurídico pelo qual a pessoa interessada, seja na prevenção de conflito significativo de interesses de natureza difusa, seja reconhecendo implicitamente que sua conduta ofende ou pode ofender interesse difuso ou coletivo, assume perante o agente tomador legitimado a requerer a tutela judicial do conflito, o compromisso de reparar, mitigar ou compensar a ofensa, eliminar ou reduzir o risco, através da adequação de seu comportamento às exigências legais, mediante a formalização de termo com força de título executivo extrajudicial.
- 30 Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Lei nº 7.347, de 24 de Julho de 1985, com a redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).
I - o Ministério Público; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).
II - a Defensoria Pública; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).
III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).
IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).
V - a associação que, concomitantemente: (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).
a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).
b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.
(Redação dada pela Lei nº 13.004, de 2014).
§ 1º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.
§ 2º Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.
§ 3º Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa. (Redação dada pela Lei nº 8.078, de 1990).
§ 4º O requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz, quando haja manifesto

interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido. (Incluído pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990).

§ 5º Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei. (Incluído pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990) (Vide Mensagem de veto).

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. (Incluído pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990) (Vide Mensagem de veto).

31 Termo de Conciliação nº CCAF-CGU-AGU 011/2008.

32 Parecer nº AGU/SRG - 01/2008.

33 Parecer nº AGU/SRG - 01/2007

34 Parecer nº AGU/SRG - 02/2008

35 Termo de Conciliação nº CCAF-CGU-AGU 003/2008

Artigo recebido no mês de junho de 2016, aceito para publicação no mês de agosto de 2016.