

OS DESAFIOS DA RESOLUÇÃO PACÍFICA DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Miriane Maria Willers¹

Resumo: Recentemente entraram em vigor a Lei 13.140/2015 e o Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) que se constituem como marcos regulatórios da mediação no Brasil. De modo inovador, as referidas normas disciplinam a mediação na Administração Pública que, tradicionalmente, não tem sido afeita a adoção de métodos autocompositivos. Portanto, instaura-se uma mudança de paradigma e faz-se necessária o desenvolvimento de uma mentalidade de resolução pacífica de conflitos em todos os atores sociais. Deste modo, o presente estudo versa sobre os desafios da resolução pacífica de conflitos na Administração Pública Municipal. Para tanto, são analisadas as limitações do poder-dever da mediação na esfera pública, além de uma sucinta análise das leis *in comento*. Ao final, a intenção, é demonstrar a necessidade de mudança cultural voltada à autocomposição. Cultura de paz social que deve começar pelos municípios, ente público mais próximo do cidadão.

Palavras-chave: Administração Pública Municipal. Cidadão. Conflito. Mediação. Pacificação social.

Abstract: Law 13.140 / 2015 and the New Code of Civil Procedure (Law 13.105 / 2015) have recently entered into force, which constitute regulatory frameworks for mediation in Brazil. In an innovative way, these rules discipline the mediation in the Public Administration that, traditionally, has not been shaken to the adoption of autocompositive methods. Therefore, a paradigm shift is established and it is

¹ Mestre em Direito pela Universidade Regional Integrada (URI) – Campus de Santo Ângelo. Pós-Graduada em Direito Civil e Processo Civil pela URI – Campus de Santo Ângelo e em Docência para o Ensino Superior pelo Instituto de Ensino Superior de Santo Ângelo (IESA) Graduada em Direito também pelo IESA. Advogada Pública do Município de Santo Ângelo. E-mail: mirianew@yahoo.com.br.

necessary to develop a mentality of peaceful resolution of conflicts in all social actors. Thus, the present study deals with the challenges of peaceful conflict resolution in the Municipal Public Administration. To this end, the limitations of the power-duty of mediation in the public sphere are analyzed, as well as a brief analysis of the in-laws. In the end, the intention is to demonstrate the need for cultural change aimed at self-composition. Culture of social peace that must begin with the municipalities, public entity closest to the citizen.

Keywords: Municipal Public Administration. Citizen. Conflict. Mediation. Social pacification.

1. NOTAS INTRODUTÓRIAS

Conflito pode ser conceituado como o processo e o estado em que há insatisfação, frustração à expectativas, desacordo, choque, enfrentamento, desavença. E a pacificação, pode ser entendida como tomada de decisão conjunta que ponha fim ao litígio ou diminua custos e eventuais efeitos negativos tanto para o cidadão quanto para a sociedade.

Até pouco tempo atrás o paradigma prevalecente fez com que houvesse, no caso brasileiro, uma crença segundo a qual o Estado agiria em substituição à vontade das partes para dirimir os conflitos de interesse. Para tanto, os agentes estatais no âmbito da administração pública vinham utilizando o arcabouço dogmático das teorias da ação e do processo judicial. Em direção oposta, com o advento do Novo CPC (Código de Processo Civil), tal crença começa a ceder espaço a uma nova visão dialógica do Direito por intermédio do desenvolvimento de uma teoria processual que valoriza a vontade das partes (os atores que se envolveram em conflitos) e o diálogo na busca do entendimento, em alguns casos, das regras procedimentais, de modo que o processo seja o instrumento de uma decisão que constitua o título de efetividade dos direitos, como se depreende do novo marco regulatório da mediação.

Assim, a mediação começa a ser adotada no ordenamento jurídico brasileiro, como complemento e como promessa de ser instrumento mais eficiente para resolução pacífica, democrática e pedagógica dos conflitos. Já vem sendo aplicada, com bons resultados, nas contendas entre particulares, especialmente nas

demandas familiares, consumidor, conflitos escolares. E este procedimento poderá ser utilizado também nas questões envolvendo a Administração Pública e o cidadão.

Neste sentido, a Presidente da República sancionou em 26 de junho de 2015 a Lei 13.140, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e acerca da autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública. Trata-se de marco normativo no que tange à mediação. Este procedimento também está disciplinado no novo Código de Processo Civil (Lei 13.105 de 16 de março de 2015).

A partir destas inovações legislativas no método de composição de conflitos e pacificação social, este estudo tem a intenção de tecer considerações preliminares sobre a mediação, envolvendo principalmente o Poder Público. De modo específico, discutir as limitações dos métodos autocompositivos, especialmente, a mediação na Administração Pública Municipal, restrições estas fundamentadas nos princípios do direito administrativo. Na sequência, será apresentada uma breve análise dos marcos regulatórios da mediação.

Por fim, serão tecidas considerações acerca da necessidade da mudança cultural, voltada para o diálogo e autocomposição, a começar pelos municípios, envolvendo os diversos atores sociais e a comunidade.

2. LIMITAÇÕES À RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Para começar, cabe referir que o interesse pela mediação no Brasil teve início nos anos de 1990, por influência da legislação argentina editada em 1995 (PINHO; CABRAL, 2016).

A primeira iniciativa brasileira ocorreu com a apresentação do Projeto de Lei nº 4.829/1998, de autoria da Deputada Zulaiê Cobra. Em 2002, na Câmara dos Deputados o projeto de lei foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e encaminhado ao Senado Federal, onde recebeu o nº PLC 94/2002. Em 2010, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 125, apresentando as premissas da mediação. Cabe ressaltar ainda que em 2009 iniciaram os trabalhos de elaboração do novo Código de Processo Civil, que entrou em vigor em 18 de março de 2016, trazendo entre seus valores e normas fundamentais a promoção da solução consensual dos conflitos.

Com o aumento das causas envolvendo o Estado tem-se fomentado a utilização de métodos alternativos de solução de conflitos como arbitragem, conciliação e mediação para a solução das demandas, envolvendo a Administração Pública e o particular, a partir do modelo dual encontrado em alguns países da Europa Continental (ALMEIDA; PANTOJA; ANDRADE, 2016). Para tanto, dois institutos importantes entraram em vigor: um já mencionado que é o novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) e a Lei da Mediação (Lei nº 13.140/2015). Com a aprovação do Novo Código de Processo Civil a mediação passou a ter previsão legal e com a Lei da Mediação foram estabelecidas as direções necessárias para ser posta em prática dentro e fora do processo jurisdicional (HALE; PINHEIRO; CABRAL, 2016).

Entretanto, Souza (2016) critica o modo como foi elaborado o PL nº 7.169/2014 (que originou a Lei 13.140/2015), pois terminou aprovado sem a discussão ampla com os membros da Advocacia Pública Federal e sem nenhuma participação da advocacia dos Estados-membros, dos Municípios, do Distrito Federal e muito menos do Judiciário e do Ministério Público. A autora aponta que a novel legislação não dá conta das peculiaridades atinentes aos conflitos que envolvem o Poder Público e peca por omissões relevantes, como por exemplo, os conflitos de ordem coletiva. Deste modo, a legislação merece correções.

Ressalta-se que, segundo Spengler (2017), a composição na Administração Pública pode ocorrer através da mediação, mas também de outros meios consensuais, como é o caso da negociação, conciliação e arbitragem.

Todavia, na autocomposição em que é parte órgão da Administração Pública, há algumas peculiaridades, limitações que devem ser observadas. Souza explica:

A defesa das possibilidades que a resolução consensual de conflitos oferece não implica, naturalmente, negar as cautelas adicionais que esta requer em face das especificidades atinentes ao regime jurídico da Administração Pública. Essas especificidades acarretam limitações ao poder/dever de transigir e decorrem basicamente dos princípios da legalidade (ou da juridicidade), da isonomia e da publicidade (2016, p. 213).

A autora acrescenta que o princípio da legalidade é um dos principais argumentos utilizado por aqueles que são contrários à resolução pacífica dos conflitos. No entanto, o princípio da legalidade possibilita a autocomposição, basta

que os acordos envolvendo a Administração Pública sejam devidamente fundamentados, fática e juridicamente, de modo a demonstrar “por que uma determinada solução é o caminho mais adequado para resolver o conflito, sob o ponto de vista da legalidade, da economicidade e todos os demais parâmetros que devem reger a atuação de entes públicos” (SOUZA, 2016, p. 214). Outra limitação é o princípio da isonomia. De acordo com a autora, o Poder Público ao celebrar um acordo, este será um precedente que pode ser invocados por demais cidadãos nas mesmas condições. Assim, a Administração Pública deve analisar se o conflito em questão é único ou pode ser repetitivo no qual outras pessoas também se enquadrem e assim, verificar, se terá como firmar o mesmo acordo em casos semelhantes e também estudar se será viável técnica e financeiramente o cumprimento de tais acordos (SOUZA, 2016).

Outro “entrave” é o princípio da publicidade que incide na esfera pública e que pode chocar-se com o princípio da confidencialidade da mediação. Neste aspecto, Souza aponta a possível solução: “quando se pensa em resolução consensual de conflitos envolvendo o Poder Público, a publicidade é a regra; a confidencialidade é a exceção e precisa ser juridicamente justificada (2016, p. 215).

Além das já citadas, ainda há outras limitações à mediação e demais métodos de resolução consensual dos litígios: Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular e Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público. Porém, esses dois princípios fundantes da Administração Pública vêm sofrendo novas interpretações na contemporaneidade.

Paulo de Barros Carvalho entende que os dois princípios são os pilares de sustentação do Direito Administrativo. Explica que o Princípio da Supremacia do Interesse Público ao do particular tem por finalidade exaltar “a superioridade dos interesses coletivos sobre os do indivíduo, como instrumento valioso e para coordenar as atividades sociais, em um ambiente de ordem e respeito aos direitos de todos os súditos” (2012, p. 338).

Cabe destacar que os interesses públicos não podem ser apropriados, pois pertencem à coletividade. Também não estão à livre disposição de quem quer que seja.

O titular do órgão administrativo incumbido de representa-los não tem poder de disposição, havendo de geri-los na mais estreita conformidade do que preceitua a lei. A disponibilidade dos interesses públicos está permanentemente retida no âmbito do Estado, que a manipula de modo

soberano, exercitando sua função legislativa (CARVALHO, 2012, p. 338-339).

Celso Antonio Bandeira de Mello (2002) vai além ao afirmar que a administração não é titular do interesse público, mas sim o Estado.

Historicamente, a conciliação e a transação na Administração Pública têm esbarrado nos Princípios da Legalidade (já abordado) e da Indisponibilidade do Interesse Público. Sem instrumento normativo que possibilite a realização de acordos judiciais, não há como efetivá-los na prática. No que tange ao Município, os procuradores vem adotando este agir como regra, especialmente orientados pelo Direito Administrativo:

Salienta-se que os poderes do Prefeito, apesar da autoridade executiva máxima do Município, não são amplos a ponto de o mesmo poder dispor dos bens públicos como bem lhe aprouver, de forma que, para a prática de certos atos administrativos, é necessária prévia autorização legislativa, como, por exemplo, alienação de bens, renúncia de direitos (perdão de dívidas, isenção de impostos, etc) e assunção de obrigações extraordinárias (concessão de serviços de utilidade pública, etc). Esta regra, até por questão de lógica, aplica-se totalmente no âmbito processual e para os procuradores municipais, que, a princípio, só possuem os poderes gerais da cláusula *ad judícia*, necessitando de poderes especiais para a prática de atos além destes (LOCATELLI, 2012, p; 756).

Spengler leciona que os “meios compositivos de tratar conflitos visam ao acordo. Assim, os direitos discutidos em procedimentos compositivos devem ser passíveis de acordo, ou seja, precisam ser disponíveis” (2017, p. 192). Essa regra se deve em observância ao princípio da indisponibilidade dos interesses públicos, salientando que o conceito de indisponibilidade é vago e sobre ele não há critério racional, seguro e uniforme que o individualize, por isso, a necessidade de cautela. Mas, conforme alerta Souza, não se pode de forma alguma “confundir indisponibilidade com intransigibilidade, pois esta somente se afigura nas situações em que a lei expressamente veda a transação” (2016, p.212). Importante lembrar que o art. 841 do Código Civil prescreve que “Só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação”. Neste viés, os direitos patrimoniais públicos estão excluídos da mediação. Ressalta-se que o § 4º do art. 32, da Lei 13.140/2015 dispõe que não se incluem na competência das câmaras as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo.

Estes atos e direitos dependentes de autorização do Poder Legislativo, que não podem ser objeto de mediação, são:

Os atos de administração extraordinária – assim entendidos os de alienação e oneração de bens ou rendas (vendas, doação, permuta, vinculação), os de renúncia de direitos (perdão de dívidas, isenção de tributos, etc) e os que acarretem encargos, obrigações ou responsabilidades excepcionais para o Município (empréstimos, abertura de créditos, concessão de serviços de utilidade pública, etc.) (MEIRELLES, 2008, p. 735-736).

Mas, os princípios fundantes da Administração Pública devem ser vistos não de forma absoluta e lapidar, mas com certa flexibilidade, visando a pacificação social, desde que em observância aos preceitos insertos no art. 37 da Constituição Federal. Neste sentido, foi a decisão proferida pela Ministra Ellen Gracie, no RE 253.885 em 04/06/2002:

EMENTA: Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. E, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à utimação deste interesse. Assim, tendo o acórdão recorrido concluído pela não onerosidade do acordo celebrado, decidir de forma diversa implicaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado nesta instância recursal (Súm. 279/STF). Recurso Extraordinário não conhecido.

A Lei 13.140/2015 significa um demarcador na resolução de conflitos entre o cidadão e o Estado, da mesma forma que o novo Código de Processo Civil. A resolução pacífica dos conflitos poderá reduzir significativamente o número de processos judiciais ou a perpetuação da discussão sobre questões envolvendo a Administração Pública. E isso representa economia para os cofres públicos, bem como mais satisfação ao cidadão que tiver uma resolução eficaz e mais ágil nas controvérsias com o Poder Público. Assim, as normas anteriormente mencionadas merecem análise atenta por parte dos gestores públicos e procuradores.

3. BREVE ANÁLISE DOS MARCOS REGULATÓRIOS DA MEDIAÇÃO

A Lei Federal 13.140/2015, sancionada em 26 de junho de 2015, e que entrou em vigor em 29 de dezembro de 2015, após o período de *vacatio legis* de 180

dias regulamenta a mediação no Brasil, do ofício de mediador, os procedimentos a serem observados tanto na mediação judicial quanto extrajudicial. E também apresenta um capítulo específico sobre a autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público, objeto que interessa ao presente estudo.

Assinala-se que mediação é uma atividade que objetiva estimular a identificação e desenvolvimento de soluções consensuais para as controvérsias. Este conceito pode ser extraído do parágrafo único do artigo 1º da referida norma. Além da solução consensual dos conflitos, a mediação também visa a prevenção dos litígios e a transformação dos envolvidos na demanda.

A mediação também pode ser conceituada como:

um meio de solução de conflitos fundamentado no diálogo colaborativo, que necessita da participação ativa das pessoas envolvidas; que percebe o conflito como algo próprio e necessário para o aprimoramento das relações humanas; que encontra nas diferenças, pontos de convergência; e que estimula a percepção do problema para além do seu interesse individual (SALES, 2010, p. 26).

Ainda numa percepção waratiana a mediação:

ultrapassa a dimensão de resolução não adversária de disputas jurídicas. Ela possui incidências que são ecologicamente exitosas, como a estratégia educativa, como a realização política da cidadania, dos direitos humanos e da democracia (WARAT, 2004, p.66).

Já o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) apresenta um modelo mais pragmático, mais ao estilo americano “*Sistema de Múltiplas Portas*”² para a mediação, definindo o procedimento como “uma negociação facilitada ou catalisada por um terceiro” (2015, p. 20), o que favorece o desenvolvimento das atividades administrativas e da governança pública, o atendimento das demandas e o anseio dos cidadãos.

De modo especial o Capítulo II versa sobre a autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público. A norma autoriza a criação de

² O Sistema de Múltiplas Portas, denominado de *Multidoor Courthouse System*, foi descrito pela primeira vez na Conferência Pound de 1976, como alternativa diante das insuficiências das práticas da justiça até então realizadas nos Estados Unidos, as quais não atendiam satisfatoriamente às pessoas que buscavam um amparo judicial. O professor de Direito da Universidade de Harvard, Frank Sander, propôs um sistema de cesso a diferentes “portas”, as quais se apresentam como métodos de tratamento de conflito, aplicáveis de acordo com o tipo do caso (mais apropriado), e não somente uma porta de acesso à sala de audiência.

câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, pertencentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

As câmaras terão competência para dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particulares e pessoa jurídica de direito público; promover, quando couber, a elaboração de termo de ajustamento de conduta (TAC). Ainda compete às câmaras a prevenção e resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados entre administração e particulares. O acordo deverá ser reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial.

Antecedendo a Lei da Mediação, o novo Código de Processo Civil – Lei 13.105, de 16 de março de 2015 – traz a determinação para que sejam criadas as câmaras de mediação e conciliação, conforme art. 174:

Art. 174. 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, tais como:
I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;
II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;
III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Acrescenta-se que cada ente federado deverá estabelecer em regulamento o modo de composição e funcionamento das câmaras. Também está previsto o procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à prestação dos serviços públicos. A lei ressalva que não poderão ser apreciadas pelas câmaras as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos à autorização do Poder Legislativo. Verifica-se, desse modo, que há limitações à efetivação de determinados acordos. Enquanto os entes federados não instalarem as câmaras, a resolução de conflitos poderá ocorrer pelo procedimento de mediação prevista nos artigos 14 a 20 da referida norma.

Trata-se de uma nova cultura de solução de conflitos que se deseja implantar na Administração Pública, com vistas a colaborar dos envolvidos, celeridade processual e desafogamento do Poder Judiciário. A expectativa é reduzir significativamente o número de processos judiciais ou a perpetuação da discussão

sobre questões envolvendo a Administração Pública, representando economicidade ao Poder Público. Mas, esta mudança de mentalidade, talvez seja o principal desafio na adoção dos procedimentos autocompositivos na Administração Pública, especialmente nos Municípios.

4. A NECESSIDADE DE MUDANÇA CULTURAL VOLTADA PARA O DIÁLOGO E AUTOCOMPOSIÇÃO: TRANSFORMAÇÕES PRECISAM COMEÇAR PELOS MUNICÍPIOS

A adoção dos métodos autocompositivos de conflitos importam numa mudança cultural significativa e que, certamente, demanda tempo e capacitação. É preciso que se diga que a solução pacífica dos conflitos vem sendo defendida desde a Constituição Federal de 1988, onde esta possibilidade já pode ser vislumbrada no Preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, **com a solução pacífica das controvérsias**, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL [grifo nosso] (BRASIL, 1988).

A resolução consensual de conflitos na esfera pública tem como fundamentos constitucionais: o princípio de acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, CF/88); o princípio da eficiência (art. 37, caput) e o Princípio Democrático que é um dos fundamentos da nossa ordem constitucional (art. 1º, da CF/88). Sob estes fundamentos, deve o Poder Público disponibilizar métodos de resolução consensual de conflitos, quando estiver litigando com particulares (SOUZA, 2016).

Existe uma premente necessidade de criar e estimular a cultura do diálogo entre a Administração Pública e o cidadão. É preciso dialogar com os administrados para encontrar uma solução adequada para o problema. Esse novo modo de agir, deve começar pelos municípios, pois é onde o cidadão vive, trabalha, tem contato próximo com o poder político e onde, ocorrem as disputas com o Poder Público local. O diálogo entre Administração e Administrado pode ser entendido como “o grande esteio de todo o sistema autocompositivo. Se for guiado com estratégia, leva

a negociações integrativas e possibilita soluções inteligentes para os conflitos da vida” (NUNES, 2016, p. 39).

Deste modo, as inovações propostas pela Lei 13.140/2015 e pelo novo Código de Processo Civil com a busca da autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público apresenta desafios a serem assimilados pelos Municípios, especialmente pela Advocacia Pública. Com estas normas, buscase a instituição de uma nova cultura jurídica no Brasil: a cultura de pacificação social.

Os operadores do Direito, especialmente aqueles que atuam no setor público, devem estar abertos a esta nova cultura de solução pacífica de conflitos na Administração Pública, capaz de reduzir custos e oferecer celeridade na resolução dos litígios, que também deve ser de interesse público. O Estado não pode mais ficar alheio a estes procedimentos, talvez inovadores, na resolução dos conflitos. São incontáveis as demandas sociais como saúde, educação, água, habitação, etc., que precisam de soluções urgentes e eficientes. E, neste ponto, poderiam ser melhor resolvidas com o auxílio da mediação. O que não se pode mais admitir é que o Estado permaneça omissivo. O desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Rogério Gesta Leal (2006) destaca que o Estado, muitas vezes, nega as inúmeras demandas sociais que aguardam respostas satisfativas. Ou lança essas tensões sociais na clandestinidade e na ilicitude. Cita como exemplos o parcelamento clandestino do solo urbano, a violência, os sem-teto, a prostituição, o narcotráfico.

É preciso que o Estado compreenda e aprenda a administrar estes conflitos:

Deixa o Estado, assim, de compreender que administrar os conflitos da sociedade significa conservar a sociedade e ter, como legítima, a complexidade multifacetada de suas articulações e tensões; que não precisam ser extirpadas as diferenças identificadas no seu evoluir, mas impõe-se a gestão da diversidade em nome da harmonia e pacificação das relações sociais, evitando que a comunidade se desintegre. Na medida em que o Estado não é capaz de resolver os conflitos, ele perde a sua legitimidade, ou em outros termos, a questão da legitimidade desse Estado torna-se um problema (LEAL, 2006, p. 48).

Certamente serão muitos os desafios para a implantação da cultura de composição na Administração Pública. Leal explica:

Estas experiências novas, a despeito de pouco experimentadas, além de sofrer resistência da cultura belicosa com a qual é formada, por exemplo, o

bacharel de direito (uma vez que estamos falando do Judiciário), muito mais preparado para o conflito do que à sua composição, precisam ser tratadas com a devida cautela e sopesamento, principalmente filosófico, eis que de nada adianta utilizarmos novos institutos e fórmulas de gestão social com velhas concepções de Poder, Estado e Sociedade, todas militarizadas por práticas autoritárias e concentradoras (LEAL, 2006, p. 49).

O que se verifica atualmente é que o Judiciário está “administrando” o Estado e implementando políticas públicas. Diariamente o cidadão demanda contra o Poder Público, em ações indenizatórias, ações onde deseja atendimento a direitos sociais básicos como disponibilização de medicamentos, exames, procedimentos cirúrgicos; vagas em escolas públicas, transporte escolar; pagamento de aluguel social, inserção em programas habitacionais, entre outros tantos direitos. Muitas destas querelas poderiam talvez serem solucionadas com um agir voltado à mediação ou à conciliação extrajudicial. Mas, isso exige mudança de mentalidade e atitude na Administração Pública.

De acordo com pesquisa do Conselho Nacional de Justiça, realizada entre 1º de janeiro a 31 de outubro de 2011, foi constatado que o Setor Público Municipal figurava na 3ª posição entre os 100 maiores litigantes no Poder Judiciário³. Por si só, está informação revela a necessidade de se estudar os motivos desta litigância exacerbada e, conseqüentemente, alternativas para prevenir e solucionar as desavenças, envolvendo o Município e o cidadão.

A mudança da mentalidade litigante para compositiva nos Municípios, começa com a criação das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, onde os municípios deverão se preparar para este processo. Se a Lei 13.140/2015, no art. 32, estabelece mera possibilidade de criação das respectivas câmaras, o novo Código de Processo Civil, traz um comando imperativo no art. 174, ao determinar que os entes públicos “criarão” os referidos órgãos de prevenção e resolução administrativa dos conflitos.

Portanto, os Municípios deverão analisar e estabelecer o regulamento de implantação das câmaras, definindo sua composição e funcionamento. Ou seja, o ente municipal precisa legislar sobre a matéria. Estas definições apresentam relativa complexidade, visto que a novel legislação inova em relação à realidade dos Municípios, onde são poucas as experiências, senão quase inexistentes, de órgãos ou ações voltadas para conciliação e mediação.

³ Disponível em www.cnj.jus.br/imagem/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf

Será necessário estabelecer as incumbências das câmaras e matérias que poderão ser mediadas, especialmente para sustentar e amparar o trabalho que será desenvolvido pela Advocacia Pública, na qual serão vinculadas, em princípio, as referidas câmaras. O desembargador do Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª Região, Paulo Afonso Brum Vaz, aponta algumas possibilidades sobre as câmaras:

A grande novidade fica por conta da possibilidade de essas câmaras avaliarem a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público. Isso é importante, podendo ser o embrião para as conciliações na via administrativa. Caberá às câmaras a definição das políticas conciliatórias no âmbito de suas esferas de atuação, criando condições para que matérias já pacificadas e demandas já repetitivas possam ser objeto de mediação e conciliação, prevenindo e reduzindo o número de demandas que chegam ao Poder Judiciário, inclusive por meio de conciliações e mediações coletivas (tal como prevê o parágrafo único do artigo 33). Incumbirá a tais câmaras, inclusive, definir matérias e critérios quantitativos e qualitativos para propostas a serem encaminhadas, no sentido da padronização dos acordos, criando paradigmas seguros para a atuação dos Procuradores Públicos, hoje sem muita orientação e submetidos ao voluntarismo. Está a novel disciplina na tendência que auspicia um “Direito Administrativo dúctil” (Zagrebeliski e Masucci), que supera a contraposição tradicional entre a Administração Pública/cidadão e se inspira no diálogo” (2015, p. 03).

Nota-se que a Advocacia Pública desempenhará importante papel no procedimento de mediação seja judicial ou administrativa. Conforme já ressaltado, enquanto não forem criadas as câmaras de mediação, os conflitos poderão ser dirimidos nos termos do procedimento de mediação prevista nos artigos 14 a 20. O que demonstra que, embora a mediação tenha caráter voluntário, os procuradores públicos devem estar preparados para atuarem no procedimento. O procurador deverá conhecer as técnicas de mediação, os princípios fundamentais, os objetivos, ou seja, a teoria e a prática do procedimento.

Os advogados públicos, em observância ao direito administrativo tradicional, sempre evitaram acordos e conciliações, temerosos de infringência ao interesse público e ao princípio da indisponibilidade dos bens públicos, o que poderia implicar em responsabilização civil e funcional. Agora, a novel legislação prevê no art. 40, que os servidores e empregados públicos que participarem do processo de composição extrajudicial do conflito, somente poderão ser responsabilizados civil, administrativa ou criminalmente quando, mediante dolo ou fraude, receberem qualquer vantagem patrimonial indevida, permitirem ou facilitarem sua recepção por terceiro, ou para tal concorrerem, o que dá segurança profissional para a pessoa

que representará a Administração Pública e que irá conduzir bem como realizar todo o processo de Mediação, o Mediador.

O Desembargador Federal Paulo Afonso Brum Vaz elucida que a norma *in comento* possibilita mudança de comportamento do advogado público e proporciona segurança ao atuar na mediação:

O fato é que impera hoje entre procuradores públicos, especialmente os mais jovens, muito temor de represálias administrativas e até de responsabilização civil por eventuais maus acordos que venham a entabular. Em boa hora o texto legal limita a ocorrência de ilícitos civis, administrativos e penais às hipóteses de dolo ou fraude no recebimento próprio ou de terceiro de vantagem patrimonial indevida, aceitando que a autocomposição encerra riscos intrínsecos que vale a pena correr. Premia a boa fé e retira um peso constante dos ombros daqueles que acreditam nas formas autocompositivas de solução de conflitos e suas vantagens para a Administração Pública e os cidadãos (2015, p. 03).

O advogado público também deverá desfazer-se da cultura litigante apreendida na faculdade de Direito: o conflito conduzia à demanda judicial, para obter do Estado-Juiz a resposta para o litígio.

Aliás, a mudança de comportamento e construção da cultura de paz deve ser compromisso de todos, não só dos procuradores, mas principalmente dos gestores, servidores e cidadãos, onde deve partir do Poder Público a iniciativa de realizar essas mudanças e tentar transformar no cidadão a cultura do processo judicial, e sim, que por meio do diálogo e da mediação (composição) pode-se ter inúmeras vantagens e ganhos em relação a forma tradicional de justiça.

Um dos pontos a serem combatidos são as disputas e perseguições políticas. Os governantes e a população precisam aprender que estamos num Estado Democrático de Direito, que pressupõe respeito ao pluralismo partidário. É imprescindível que as altercações partidárias cedam a consciência de que é necessária cooperação entre todos para a construção do bem comum na comunidade, especialmente nestes tempos difíceis vivenciados hodiernamente.

De nada adianta a criação das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos e capacitação da advocacia pública e dos servidores em geral, se o Poder Público, os gestores não estiverem comprometidos com a pacificação social, que consiste num dos elementos essenciais da mediação. Sales aponta que

O caminho da busca pela paz social passa pela necessidade de efetivar os direitos fundamentais. Não se consegue falar em efetividade da paz social quando se verifica a existência de pessoas famintas, de elevado índice de desemprego, de trabalho escravo e infantil, de exploração sexual de crianças, de tráfico de drogas, de péssima qualidade de moradias, de baixo nível de serviço público de saúde e educação, de discriminação racial, de tortura nas delegacias e nos presídios (SALES, 2010, p. 8-9).

O Administrador Público, primeiramente, deve priorizar a efetivação dos direitos sociais. Sem isso, não é possível realizar o ideal da mediação.

O diálogo entre a Administração Pública e o cidadão é de extrema importância. Os servidores devem ser capacitados para a comunicação não violenta, para a escuta ativa do cidadão e assim, agirem com calma, possibilitando que o particular converse e apresente suas necessidades. E em contrapartida prestar bons serviços públicos, sem descuidar do Princípio da Legalidade. Agindo deste modo, muitas demandas judiciais, envolvendo particulares e o Poder Público, podem ser evitadas.

Sales (2010) lembra ainda que precisa ser garantido às pessoas o acesso aos processos de decisão que repercutem em suas vidas, inclusive políticos. Importante sublinhar que, o diálogo deve ser colaborativo, que inclui interesses tanto do cidadão quanto da coletividade. E a decisão é participativa.

Neste aspecto, é importante estabelecer na comunidade a cultura da paz social. O cidadão precisa ser conscientizado de que não deve locupletar-se à custa do Poder Público. É impensável que o contribuinte, nos mais simples conflitos com a Administração Pública busque em Juízo indenizações vultuosas. São recursos públicos que cedo ou tarde faltarão ao próprio cidadão, ou a alguém da sua família. Assim como o Poder Público deve se empenhar ao máximo para prestar um serviço público de qualidade, zelar pelo cumprimento de seus contratos e implantar em seus agentes públicos a cultura da pacificação por meio do diálogo.

Da mesma forma, o cidadão deve ser ciente de que a mediação contribui com a inclusão social, pois “requer a participação efetiva das pessoas para que solucionem os problemas, tendo que dialogar e refletir sobre suas responsabilidades, direitos e obrigações” (SALES, 2010, p. 07).

Então, é necessário o desenvolvimento da educação comunitária para a paz social. Esta deve ser iniciativa do Poder Público, em conjunto com todas as instituições, sindicatos, associações, escolas, etc. Deve ser um trabalho permanente e cooperativo. Talvez décadas de esforços conjugados sejam necessários para que

apareçam os resultados, especialmente na solução pacífica dos conflitos. O caminho é longo, mas precisa começar a ser trilhado. Do contrário, as normas aqui analisadas serão mais leis inócuas, integrando o ordenamento jurídico.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema esboçado neste estudo se apresenta como uma tentativa de analisar os desafios da solução pacífica dos conflitos no âmbito da administração pública municipal. A autocomposição implica em mudança cultural, tanto na esfera pública quanto na sociedade.

É preciso que os Municípios estejam atentos e os gestores, servidores, advogados e cidadãos abertos à nova lei 13.140/2015 (Lei da Mediação) e o novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), ambos em vigor há pouco tempo. A proposta dessas duas normas é incentivar a conciliação e a mediação. E a Advocacia Pública terá um papel preponderante nesta proposta inovadora e não poderá ficar alheia a estes novos instrumentos judiciais e extrajudiciais que poderão ser utilizados para prevenir e pacificar os conflitos, reduzindo as demandas judiciais e as longas discussões em juízo.

Quanto ao assunto, o Município precisa legislar, estabelecendo a composição, o funcionamento e as matérias que poderão ser objeto de apreciação nas câmaras de resolução e prevenção de conflitos, sem descuidar dos limites impostos pela Lei da Mediação, pela Constituição Federal e por outros dispositivos legais. Mediar não significa renegar o ordenamento jurídico e o Princípio da Legalidade, que rege a Administração Pública. Mas, sim sob o manto da lei, prevenir e solucionar o litígio, buscando sempre a pacificação social, que deve ser o fim maiúsculo do Estado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 29 de abr. 2017.

_____. **Lei Federal Nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em 29 de abr. 2017.

_____. **Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Novo Código de Processo Civil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em 29 de abr. 2017.

_____. **Lei Federal 10. 406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil Brasileiro.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em 29 de abr. 2017.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Azevedo, André Gomma de (Org.). **Manual de Mediação Judicial.** 5ª ed. Brasília/DF: CNJ, 2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Princípios Fundamentais e Autonomia Municipal.** In: Tratado de Direito Municipal. MARTINS, Ives Gandra da Silva & GODOY, Mayer (Coord.). Volume I. São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 313-339.

HALE, Durval; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (org.). **O marco legal da mediação no Brasil:** comentários à lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. São Paulo: Atlas, 2016.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade:** novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LOCATELLI, Soraya David Monteiro. **O Município em Juízo.** In: Tratado de Direito Municipal. MARTINS, Ives Gandra da Silva & GODOY, Mayer (Coord.). Volume I. São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 737-768.

MANUAL DE MEDIAÇÃO JUDICIAL. 4ª ed. Ministério da Justiça. Brasil, 2013. Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/export/processos/conciliacao/doc/Manual_Mediacao_MJ_4ed_internet.pdf. Acesso em 30 ago. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 16ª ed. Atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MOREIRA, João Batista Gomes. **Nova Concepção do Princípio da Legalidade no Controle da Administração Pública.** In: FERRAZ, Luciano; MOTTA, Fabrício. Direito Público Moderno: Homenagem Especial ao Professor Paulo Nunes de Carvalho. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003.

NUNES, Antonio Carlos Ozório. **Manual de mediação:** guia prático para conciliadores. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

SALES, Lilia Maia de Moraes. **Mediare:** Um Guia Prático para Mediadores. 3ª ed. rev.atual. e ampl. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2010.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação de conflitos**: da teoria à prática. 2ª ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

SOUZA, Luciane Moessa de. Mediação de conflitos e Administração Pública. In: **O marco legal da mediação no Brasil**: comentários à lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Hale Durval; Humberto Dalla Bernardina de Pinho; Trícia Navarro Xavier Cabral (orgs.) São Paulo: Atlas, 2016.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **Lei de Mediação e Conciliação tem Pontos Positivos e Algumas Falhas**. Revista Consultor Jurídico. Julho de 2015. Acessado em 25.08.2015. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2015-jul-03/paul-vaz-lei-mediacao-pontos-positivos-algumas-falhas>

WARAT, Luis Alberto. **Surfando na Pororoca**: o Ofício do Mediador. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.