**RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS ADMINISTRATIVOS À LUZ DO PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE: POR UMA ADVOCACIA PÚBLICA COOPERATIVA [[1]](#footnote-2)**.

**RESUMO**

Este artigo busca investigar a tese segundo a qual o princípio da sustentabilidade é um dos fundamentos que impõem a releitura da forma como a Administração Pública encara as suas controvérsias. Sustenta-se que o poder público deve priorizar, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos, o que faz emergir, por consequência, uma advocacia pública cooperativa.

**1. INTRODUÇÃO.**

Como deve agir a Administração Pública na solução de suas controvérsias e qual o papel dos advogados públicos nesta dinâmica?

Neste artigo será defendida a seguinte tese: o princípio da sustentabilidade ou do desenvolvimento sustentável, norma de caráter multidimensional, impõe uma releitura do modo como são encarados os conflitos envolvendo a Administração Pública. Assim, sempre que possível e em caráter prioritário, as controvérsias administrativas devem ser solucionadas pelos métodos ditos consensuais ou autocompositivos de resolução de conflitos e a advocacia pública tem papel decisivo na concretização desse modo de agir administrativo, sendo imperiosa a emergência de uma advocacia pública cooperativa.

Para que se sustente essa tese é preciso compreender, antes de mais nada, o que se entende por princípio da sustentabilidade e quais são – se é que existem – os seus fundamentos constitucionais. Na sequência, mas ainda na busca de compreender melhor esse princípio, será explorado o caráter multidimensional da sustentabilidade, com especial enfoque na dimensão jurídico-política, a impor uma certa predisposição conciliatória pelo aparato administrativo.

Compreendidas as nuances dessa norma jurídica será possível defender, no tópico 3, que atualmente existe uma necessidade (alguns qualificam como dever) de a Administração Pública prioritariamente resolver os seus conflitos de forma consensual, buscando-se demonstrar ainda que princípio da sustentabilidade seria um dos fundamentos centrais desse modo de agir administrativo.

Por fim, no tópico 4, será discutida a atuação da advocacia pública na concretização dessa postura prioritariamente consensual, descortinando-se o que se pode denominar de advocacia pública cooperativa. Além disso, também serão explorados aspectos práticos da atuação dos advogados públicos, notadamente em um cenário de implementação de Câmaras de solução de controvérsias no seio dos órgãos de advocacia pública.

É o que passará a ser exposto nas linhas seguintes.

**2. PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE: CONCEITUAÇÃO E FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS.**

Quando se imagina o tema da sustentabilidade, logo vêm à mente questões envolvendo direito ambiental. Trata-se, contudo, de fenômeno jurídico extremamente amplo e complexo. De acordo com já clássica obra sobre o tema, a sustentabilidade pode ser conceituada da seguinte maneira:

“trata-se de princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.”[[2]](#footnote-3)

A sustentabilidade é, antes de tudo, um princípio constitucional, que goza de eficácia direta e vinculante, em relação a todos os poderes constituídos. Essa norma jurídica pode ser extraída de uma interpretação sistemática ao menos dos seguintes dispositivos da Constituição Federal: arts. 3º, 170, VI, 192 e 225.

De fato, logo em seu preâmbulo, o legislador constitucional ressalta o “bem-estar” e o “desenvolvimento” como valores supremos de uma sociedade “fraterna, pluralista e sem preconceitos”. E esse desenvolvimento, repita-se, trabalhado como valor supremo, indubitavelmente é o desenvolvimento sustentável, na medida em que, já no art. 3º, a Constituição define como objetivos fundamentais da República “garantir o desenvolvimento nacional” (inciso II) e “promover o bem de todos” (inciso IV).

No capítulo em que trata da ordem econômica, a Constituição traz o meio ambiente como um dos princípios gerais da atividade econômica (art. 170, VI) e o “desenvolvimento nacional equilibrado” como função estatal na regulação e normatização da atividade econômica[[3]](#footnote-4). Também no art. 192, *caput*, o legislador constitucional preconiza que o sistema financeiro nacional deve ser estruturado de modo a promover o “desenvolvimento equilibrado do país”.

Por fim, no art. 225, *caput*, a Constituição é expressa ao determinar que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, considerado bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, sendo imposto “ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

O princípio da sustentabilidade, além de ser extraído da interpretação sistemática da Constituição, também é corolário do direito fundamental à boa administração pública, conceituado por Freitas da seguinte forma:

“trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de observar, nas relações administrativas, a cogente totalidade dos princípios constitucionais e correspondentes prioridades.”[[4]](#footnote-5)

Desse conceito é válido destacar a expressa menção à administração pública sustentável, “que determina a preponderância dos benefícios sociais, ambientais e econômicos sobre os custos direitos e indiretos”, visando resguardar o bem-estar das gerações presentes sem impossibilitar que as gerações futuras também alcancem esse bem-estar[[5]](#footnote-6). O conceito também trabalha a ideia de participação social, ou seja, de uma administração pública dialógica, compreendida como aquela que assegura o contraditório e ampla defesa – respeitando o devido processo legal, com duração razoável e motivação explícita.

Se o princípio da sustentabilidade é uma decorrência do direito fundamental à boa administração pública – e trazendo o debate brevemente para a teoria dos direitos fundamentais – deve-se ter em mente que ele, para além de representar mecanismo de defesa contra atos do poder público, exige prestações positivas do Estado, seja do ponto de vista fático, seja do ponto de vista normativo. O poder público, dentro dessa perspectiva, deve promover medidas legislativas e administrativas que deem efetividade aos direitos fundamentais, no caso, o direito fundamental à boa administração pública, do qual decorre a norma da sustentabilidade.

Aliás, o paradigma da sustentabilidade implica em uma releitura do ordenamento jurídico – e das relações jurídicas como um todo, especialmente aquelas que envolvam o poder público. O Direito Administrativo, como não poderia deixar de ser, passa por um processo de ressignificação. Este aspecto não passou despercebido por Freitas:

“(...)Supõe, ainda, a refinada reconceituação dos bens jurídicos, da disponibilidade e da funcionalização. Implica a purificada reconformação de trabalho, consumo e produção, com o alargamento da defesa do consumidor atual e – convém não estranhar do consumidor futuro. Acarreta o redesenho completo do direito administrativo da regulação, no intuito de que este não sucumba à captura das categorias de curto-prazo. Pressupõe que os deveres de precaução e prevenção convoquem a inteira reescrita da teoria da responsabilidade civil, administrativa e penal. Requer, em síntese, nova hermenêutica das relações jurídicas”[[6]](#footnote-7).

Pode-se dizer, portanto, ao menos para o problema trabalhado nesta pesquisa, que a Administração Pública deve, sempre que possível, agir ou praticar atos de forma sustentável, no que poderíamos denominar de “Administração Pública sustentável”.

Para finalizar este tópico, deve-se chamar atenção para um aspecto que Juarez Freitas faz questão de ressaltar acerca da sustentabilidade, sob o prisma da Constituição Brasileira, que é o caráter multidimensional dessa norma jurídica. Significa dizer que, entre outros aspectos, a sustentabilidade não pode ser visualizada de maneira estreita, com base no tradicional tripé social, ambiental e econômico. Para essa linha de raciocínio mais ampliativa seria necessário acrescentar à discussão mais duas dimensões: a ética e a jurídico-política.

Para objetivar o debate do presente estudo, dá-se destaque à dimensão jurídico-política da sustentabilidade, a qual implica no “reconhecimento de novas titularidades e a completa revisão das teorias clássicas dos direitos subjetivos”, impondo, como ressaltado em linhas pretéritas, no “redesenho completo do direito administrativo da regulação”[[7]](#footnote-8). Isso tem como consequência um especial resguardo de diversos direitos fundamentais, mas um deles chama a atenção, qual seja, “o direito ao processo judicial e administrativo com desfecho tempestivo e a melhor definição de competências, marcado pela predisposição conciliatória, haja vista os onerosos gargalos do método tradicional de resolução dos conflitos”[[8]](#footnote-9).

É justamente com base nessa dimensão jurídico-política da sustentabilidade que se pretende trabalhar a resolução de controvérsias envolvendo a Administração Pública, o que será feito no tópico seguinte.

**3. A PRIORITÁRIA SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS À LUZ DO PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE.**

Do exposto até o momento, foi possível compreender que a sustentabilidade (1) é um princípio constitucional que goza de eficácia direta e vinculante; (2) para além de ser uma norma fruto da interpretação sistemática da Constituição é, sobretudo, um corolário do direito fundamental à boa administração pública; (3) exige prestações positivas do poder público, tanto sob o viés legislativo, como sob a perspectiva de atos administrativos e elaboração de políticas públicas; (4) implica na releitura do ordenamento jurídico, especialmente das elações jurídicas envolvendo o Estado; (5) possui um caráter multidimensional, sendo certo que a dimensão jurídico-política demanda um especial resguardo dos direitos fundamentais, notadamente o direito ao processo – administrativo e judicial - com desfecho em tempo razoável e marcado pela predisposição conciliatória.

E como essa “Administração Pública Sustentável” deve olhar para seus conflitos e resolvê-los adequadamente num cenário cada vez mais crescente de judicialização predatória?

Acredita-se que a Administração Pública Brasileira deve, prioritariamente, e sempre que possível, resolver os seus conflitos de forma consensual. Trazendo essa concepção mais atrelada ao princípio da sustentabilidade, pode-se afirmar que o poder público deve buscar um “tratamento sustentável” de seus litígios, priorizando a resolução consensual de suas controvérsias.

Juarez Freitas denomina essa postura de “Direito Administrativo não adversarial”[[9]](#footnote-10). Ou seja, a partir de uma leitura dos princípios, inclusive constitucionais, que regem as relações envolvendo a Administração Pública – impessoalidade, confiança recíproca, economicidade, eficiência, eficácia, moralidade e dignidade – e do próprio microssistema normativo inaugurado pelo Código de Processo Civil de 2015 (arts. 174 e 175) e pela Lei de Mediação (notadamente as previsões contidas nos arts. 32 a 40), entre outras previsões, o autor defende que o ordenamento jurídico pátrio impõe um verdadeiro “desafogo providencial do Poder Judiciário” e, para além disso, a escolha preferencial pela via consensual, reservando ao Poder Judiciário somente as questões privativas e complexas[[10]](#footnote-11).

Perceba-se que esse movimento não se restringe à Administração Pública enquanto formuladora de políticas públicas concretas e que pratica atos administrativos diuturnamente. Trata-se de algo que vai além e atinge medidas legislativas, bem na linha das prestações positivas que são exigidas do poder público para a concretização de direitos fundamentais, como destacado anteriormente.

De fato, o Código de Processo Civil trata como norma fundamental do processo civil brasileiro o paradigma da prioritária solução consensual de conflitos. O art. 3.º, § 2º, do CPC, é enfático ao atestar que “*o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos*”. O parágrafo subsequente (art. 3º, § 3º), de forma complementar, preconiza que “*a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial*”.

Neste aspecto, Janaína Noleto defende que o Código de Processo Civil, ao estabelecer a norma do art. 3º, § 2º, dirige-se também ao Estado-Administração, quando inserido em um conflito de interesses, de modo que o poder público tem o dever de buscar a consensualidade. Nesse sentido, Noleto sustenta que:

“Diante do cenário descrito, é possível a afirmação do dever estatal de colaboração com o administrado. Ademais, apesar da cultura da judicialização predominante no Brasil, não é demais lembrar ser substitutiva a função judicante, enquanto a administrativa é função primária. Daí reconhecer-se, como parte da função administrativa estatal a solução pacífica das controvérsias nas quais está envolvido o próprio ente público, pois isso subverte a lógica de busca da máquina judiciária sem a prévia tentativa de consensualidade.”[[11]](#footnote-12)

Outro ponto de destaque da legislação adjetiva civil é previsão da criação de Câmaras de mediação e conciliação com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, nos seguintes termos:

“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.”

A chamada Lei da Mediação (Lei n.º 13.140/2015) foi mais além, ao prever um capítulo específico tratando da “autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público”. A aludida legislação, na mesma linha do Código de Processo Civil, previu a criação de Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos - e foi mais além, ao prever que esses ambientes devem ser instituídos em local específico: os órgãos de advocacia pública dos entes federados. É o que dispõe o art. 32, da Lei 13.140/2015:

“Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;

II - 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;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Como bem pontua Murilo Centeno, por meio das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos:

“As Administrações Públicas contarão com ambientes oficiais apropriados e com potencial para favorecerem o exercício de uma política permanente de gestão consensual e eficiente de conflitos no âmbito administrativo, priorizando, nesse contexto, o diálogo cooperativo e a construção de desfechos negociados para os dissensos, com respeito ao autorregramento da vontade de todos os envolvidos.”[[12]](#footnote-13)

As Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos já são uma realidade em todo o Brasil. Além da União, que possui uma profícua experiência, desde 2007, com a CCAF – Câmara de Mediação e Conciliação da Administração Pública Federal, cerca de 20 (vinte) Estados da Federação já estruturaram esses espaços de consensualidade nos respectivos órgãos de Advocacia Pública Estadual, as Procuradorias Gerais dos Estados[[13]](#footnote-14).

Outro diploma normativo que demonstra o quanto o legislador pátrio tem priorizado os métodos consensuais de resolução de controvérsias administrativas é a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021). Ao longo de todo o texto normativo, diversos dispositivos revelam a importância conferida pela lei à noção de consensualidade administrativa, culminando com a previsão de um capítulo específico tratando dos meios alternativos de resolução de controvérsias.

O art. 61, da referida lei, prevê uma espécie de negociação pré-adjudicatória do objeto da licitação, ao preconizar que “definido o resultado do julgamento, a Administração poderá negociar condições mais vantajosas com o primeiro colocado”. Também o art. 90, § 4º, I, autoriza negociação com licitantes remanescentes para “obtenção de preço melhor”, caso o licitante vencedor não compareça para assinar o termo de contrato, tampouco os demais licitantes concordem com as condições da proposta do licitante vencedor. Pode ser citado ainda o art. 107, que prevê a possibilidade de prorrogações sucessivas dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos, sendo permitida a negociação com o contratado visando assegurar que as condições e os preços permaneçam vantajosos para a Administração Pública.

Por fim, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos traz um capítulo específico sobre “meios alternativos de resolução de controvérsias”, nos seguintes moldes:

Art. 151. Nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.

Parágrafo único. Será aplicado o disposto no caput deste artigo às controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações.

Art. 152. A arbitragem será sempre de direito e observará o princípio da publicidade.

Art. 153. Os contratos poderão ser aditados para permitir a adoção dos meios alternativos de resolução de controvérsias.

Art. 154. O processo de escolha dos árbitros, dos colegiados arbitrais e dos comitês de resolução de disputas observará critérios isonômicos, técnicos e transparentes.

Ainda na esteira das alterações legislação que levam a uma priorização do uso de métodos consensuais de resolução de conflitos, não se pode deixar de mencionar o art. 26, da LINDB[[14]](#footnote-15), que vem sendo denominado pela doutrina de “permissivo genérico à celebração de acordos pela Administração Pública”[[15]](#footnote-16), de modo que qualquer órgão ou ente administrativo fica autorizado a celebrar compromisso, nos termos do mencionado dispositivo legal, não se fazendo mais necessária a edição de lei específica, decreto ou regulamentação interna.

O compromisso da LINDB rompe com mais um dos impeditivos que eram apresentados pela doutrina para a atuação administrativa consensual: a necessidade de lei expressa autorizando o ente público a celebrar acordos administrativos. Conquanto o Supremo Tribunal Federal já tenha enfrentado o tema em julgado que pode ser considerado *leading case* sobre a matéria[[16]](#footnote-17), concluindo pela desnecessidade de lei expressa, desde que comprovado, no caso concreto, que a opção administração pela via consensual foi a mais eficiente, o fato é que o debate sempre existiu, de maneira que o art. 26 da LINDB veio sepulta-lo de vez.

Portanto, existe todo um microssistema normativo que impõe ao poder público, sempre que possível, a solução consensual de suas disputas. E, indubitavelmente, essa concepção e modo de agir é fruto dessa nova forma de visualizar a Administração Pública – guiada, entre outros aspectos, pelo paradigma do direito fundamental à boa administração pública e, sobretudo, pelo princípio da sustentabilidade, em sua dimensão jurídico-política.

**4. O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA NO CONTEXTO DA PRIORITÁRIA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ADMINISTRATIVOS: POR UMA ADVOCACIA PÚBLICA COOPERATIVA.**

O princípio da sustentabilidade, em sua dimensão jurídico-política, como destacado anteriormente, implica em uma reconfiguração dos direitos fundamentais, notadamente o direito fundamental ao desfecho do processo (judicial e administrativo) em tempo razoável, com a marca da predisposição conciliatória.

O Código de Processo Civil também é enfático ao exigir dos operadores do direito, como norma fundamental, que “*a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial*”.

Como destaca Freitas, a advocacia como um todo tem por obrigação, inclusive ética[[17]](#footnote-18), estimular a solução consensual de conflitos, nos seguintes termos:

“No que concerne à advocacia, tem a expressa obrigação ética de estimular, a qualquer tempo, o acordo entre os litigantes, prevenindo a instauração de litígios. Mais: em se tratando de advogados públicos, exige-se, não menos expressamente, que exerçam suas atribuições com ‘independência técnica, contribuindo para a solução ou redução de litigiosidade’.”[[18]](#footnote-19)

Em verdade, como ressaltado por Cuéllar, o advogado – seja ele público ou privado -, hodiernamente, deve ser enxergado como um verdadeiro “arquiteto de processos”, para além de suas atribuições naturais de litigância e consultoria. Neste sentido, ele deve ser “responsável não apenas pela solução do caso X ou Y, mas pela busca da prevenção, da melhor solução e da melhor forma de se chegar a tal solução. Deve o advogado buscar a concepção de um sistema eficaz de solução de controvérsias”[[19]](#footnote-20).

E qual o papel do advogado público na concretização dessa nova forma de enxergar os métodos de resolução de controvérsias administrativas?

Entende-se que o direito fundamental à boa administração pública e seu corolário, o princípio da sustentabilidade, entre outros aspectos, impõem a emergência de uma advocacia pública cooperativa, precisamente aquela que dialoga (de forma proba, impessoal e transparente) com o cidadão e outros entes públicos e que trata os conflitos envolvendo o poder público de maneira sustentável, sempre analisando os ônus e os bônus de se manter um litígio no âmbito do Poder Judiciário e priorizando, sempre que possível, a resolução consensual das controvérsias administrativas.

O exercício da advocacia pública cooperativa exige do profissional do direito, antes de mais nada, o aprendizado de novas habilidades. Como ensina Juarez Freitas:

“Portanto, inadiável o robusto incentivo ao florescimento de novas habilidades, por parte do agente público, ora acostumado ao unilateralismo e/ou paralisado pela quimera da indisponibilidade absoluta e de falácias do gênero, que acometem os bons servidores. Curiosamente, em regra, servidores desonestos não costumam manifestar tais temores.

Entre as habilidades requeridas, citem-se marcadamente as que seguem: (a) maturidade para desenhar alternativas não adversariais, polinizadoras da confiança legítima; (b) impessoalidade e autocontrole em face dos estímulos aversivos; (c) desenviesamento e troca consciente de automatismos mentais; (d) capacidade de escuta ativa e de indagação aberta; (e) aptidão para construir saídas honrosas e (f) vocação para as performances integradas, a despeito de cizânias competenciais que inibem a articulação sistêmica.”

Acerca dessas novas habilidades que são exigidas do advogado público moderno, merece destaque inicial o domínio de técnicas de negociação, especialmente a mais difundida delas, desenvolvida pela Universidade de Harvard, nos Estados Unidos, cujos precursores foram os professores Roger Fisher e William Ury.

A técnica de negociação de Harvard, em breve síntese, envolve o conhecimento e aplicação de 7 (sete) princípios, que envolvem critérios objetivos (identificação dos interesses das partes, comuns, divergentes e diferentes; construção de opções de acordo; identificação dos critérios de legitimidade para construção das opções; e mapeamento das alternativas fora do ambiente negocial) e critérios subjetivos (comunicação adequada, construção de relacionamento e compromisso).

A prática de quem atua numa Câmara Pública de resolução de conflitos – o autor desta pesquisa coordena a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos da PGE/AL – demonstra que o conhecimento e domínio dessa técnica de negociação é de substancial relevância para o bom andamento dos procedimentos de resolução consensual de controvérsias administrativas, seja quando o advogado público é o próprio negociador, seja quando atua como um terceiro facilitador, na medida em que permite identificar os interesses das partes e conduzir a mediação ou conciliação a partir do diagnóstico prévio do problema e diálogo estabelecido com todos os atores envolvidos.

O advogado público do século XXI, especialmente aqueles que atuam em ambientes de consensualidade nos órgãos de advocacia pública, também deve desenhar saídas não adversariais e “honrosas”, utilizando o termo de Juarez Freitas, para reduzir os prejuízos, sobretudo financeiros, nas demandas repetitivas que já possuírem jurisprudência consolidada desfavorável ao poder público.

Exemplos dessas boas práticas de gestão “sustentável” e eficiente de litígios envolvendo a Administração Pública são a transação por adesão e os denominados planos de negociação. A transação por adesão, conforme preconiza o art. 35[[20]](#footnote-21), da Lei 13.140/2015, além das várias leis que regulam o funcionamento das Câmaras de autocomposição nos Estados-membros[[21]](#footnote-22), é um mecanismo que deve ser utilizado a partir de autorização do respectivo Chefe do órgão de advocacia pública, quando já houver jurisprudência consolidada sobre o tema, ou em virtude de Parecer do Chefe do órgão de advocacia, aprovado pelo Governador do Estado ou Presidente da República, a depender do ente federativo.

A transação por adesão implica em renúncia ao direito sobre o qual se funda a eventual ação judicial em trâmite no Poder Judiciário e pode leva à resolução administrativa de controvérsia, inclusive quando envolver prestação pecuniária que seja objeto de discussão judicial, permitindo o pagamento administrativo do débito – e sem a observância do regime jurídico de precatórios.

Trata-se de uma modalidade de transação cujas bases já são previamente estipuladas pela Administração Pública e somente contam com a adesão do beneficiário. Todo o desenho e requisitos a serem observados na transação por adesão são formatados pelo órgão de advocacia pública, por meio de resolução administrativa – o que torna ainda mais relevante o papel desempenhado pelo advogado público.

Já os Planos de Negociação, amplamente difundidos no âmbito da Advocacia-Geral da União, por meio das chamadas Centrais de Negociação, são documentos que contém requisitos e critérios a serem observados pelos advogados públicos para celebrar acordos diretamente em juízo, em determinadas matérias previamente definidas. Esses documentos preveem, entre outros aspectos, o procedimento formal a ser observado, o deságio mínimo a ser aplicado (isso depende da fase em que o processo judicial se encontra), quando a demanda envolver pagamento de prestação pecuniária etc.

Os órgãos de advocacia pública também têm investido cada vez mais na confecção de instrumentos normativos que deem parâmetros objetivos ao advogado público para identificar aqueles processos que no mínimo recomendam a busca de uma solução consensual. É o caso da Portaria n.º 11, da AGU[[22]](#footnote-23), e, no caso do Estado de Alagoas, a Instrução Normativa PGE n.º 002/2021[[23]](#footnote-24), de 27 de outubro de 2021.

Dentre esses parâmetros objetivos destaca-se o exame da probabilidade de êxito da demanda e o exame da economicidade do acordo, assim delimitados, no caso do Estado de Alagoas, pela Instrução Normativa PGE n.º 002/2021:

Art. 14. O exame de probabilidade de êxito consiste na análise individualizada das teses jurídicas efetivamente utilizadas em juízo, no caso concreto, pelo Estado de Alagoas ou entes que compõem a Administração Pública Indireta, a fim de estimar a possibilidade de manutenção ou reversão das decisões proferidas no processo judicial, bem como possíveis prognósticos das decisões futuras.

§ 1º O exame de que trata o caput deverá:

I - abranger todas as teses não preclusas, incluídas as preliminares, as prejudiciais e as de mérito;

II - indicar se a tese analisada visa a fulminar a pretensão ou se eventual êxito apenas postergará a obtenção do direito pleiteado pelo autor.

(...)

Art. 15. A probabilidade de êxito de cada tese pode ser classificada como alta, baixa, indefinida ou oscilante, e terá por objeto a análise especialmente dos seguintes parâmetros indicativos, desde que seja possível a sua constatação objetiva:

I - existência de precedentes vinculantes versando sobre o tema discutido;

II - aplicabilidade de precedentes proferidos em demandas análogas por Tribunais

Superiores;

III – possíveis óbices processuais ao conhecimento dos potenciais recursos cabíveis em face da última decisão judicial proferida no processo;

IV - condições de admissibilidade dos recursos interpostos e pendentes de apreciação;

V – jurisprudência reiterada do plenário ou dos órgãos fracionários de tribunais de segundo grau sobre o tema debatido em juízo;

VI - entendimento doutrinário sobre a matéria discutida;

VII – circunstâncias processuais concretas do processo judicial que indiquem um cenário desfavorável para a Fazenda Pública em juízo, a exemplo da ausência de negativa dos fatos constitutivos e escassez de provas a rechaçar os fatos constitutivos dos direitos alegados pela parte adversa.

§ 1º Para os fins do caput, considera-se a classificação da probabilidade de êxito:

I - alta: quando os parâmetros indicativos se mostram favoráveis ao Estado de Alagoas;

II - baixa: quando os parâmetros indicativos se mostram desfavoráveis ao Estado de Alagoas;

III - indefinida: quando não se verifica a ocorrência de nenhum dos parâmetros indicativos enumerados no caput; e

IV - oscilante: quando se verifica, em relação aos parâmetros indicativos do caput, a existência de posicionamentos favoráveis e desfavoráveis ao Estado de Alagoas, sem que haja preponderância de um deles.

(...)

Art. 17. A economicidade do acordo para o Estado de Alagoas estará configurada quando:

I – o acordo resultar em redução no valor estimado do pedido ou da condenação;

II - o acordo resultar em condições de pagamento mais benéficas ao Estado de Alagoas;

III - o acordo resultar na transferência do ônus de pagamento ou de cumprimento de obrigação para outra parte ou interessado;

IV - o custo do prosseguimento do processo judicial for superior ao de seu encerramento;

V - a obrigação de fazer puder ser cumprida da forma mais favorável ao Estado de Alagoas; ou

VI - houver interesse social na solução célere da controvérsia.

Esses parâmetros, sem sombra de dúvidas, servem como norte seguro para que o advogado público ao menos possa recomendar uma solução consensual da controvérsia sob seu exame.

**5.** **CONCLUSÕES**.

Portanto, propõe-se que a Administração Pública brasileira promova a gestão sustentável de seus litígios. Significa dizer que ela deve priorizar, sempre que possível, a solução consensual de suas controvérsias, à luz do direito fundamental à boa administração pública e de seu corolário, o princípio da sustentabilidade.

Diante deste quadro, impõe-se a emergência de uma advocacia pública cooperativa, precisamente aquela que dialoga (de forma proba, impessoal e transparente) com o cidadão e outros entes públicos e que trata os conflitos envolvendo o poder público de maneira sustentável, sempre analisando os ônus e os bônus de se manter um litígio no âmbito do Poder Judiciário e priorizando, sempre que possível, a resolução consensual das controvérsias administrativas.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

BRANCO, Janaína Soares Noleto Castelo. **Advocacia Pública e Solução Consensual dos Conflitos**. Salvador: Jus Podivm, 2018.

BRÜNING, Rafael. **Reflexos do princípio da sustentabilidade no direito administrativo**. Disponível em: https://www.tre-sc.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/resenha-eleitoral/revista-tecnica/7a-edicao-jan-jun-2015/reflexos-do-principio-da-sustentabilidade-no-direito-administrativo.

CUÉLLAR, Leila. **O advogado como arquiteto de processos**. *In*: Direito Administrativo e Alternative Dispute Resolution. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FREITAS, Juarez. **Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos**. *In*: RDA – Revista de Direito Administrativo, FGV: Rio de Janeiro, v. 276, set/dez 2017.

FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à boa administração pública**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2019.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Art. 26 da LINDB: Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública**. *In*: **Revista de Direito Administrativo, Edição Especial – Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB**, Rio de Janeiro: FGV, 2018.

1. . [↑](#footnote-ref-2)
2. FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2019, p. 45. [↑](#footnote-ref-3)
3. BRÜNING, Rafael. **Reflexos do princípio da sustentabilidade no direito administrativo**. Disponível em: https://www.tre-sc.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/resenha-eleitoral/revista-tecnica/7a-edicao-jan-jun-2015/reflexos-do-principio-da-sustentabilidade-no-direito-administrativo [↑](#footnote-ref-4)
4. FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à boa administração pública**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 21. [↑](#footnote-ref-5)
5. FREITAS, Juarez. *Op. Cit.* p. 22. [↑](#footnote-ref-6)
6. FREITAS, Juarez. *Op. Cit.* p. 77. [↑](#footnote-ref-7)
7. FREITAS, Juarez. *Op. Cit.* p. 77. [↑](#footnote-ref-8)
8. FREITAS, Juarez. *Op. Cit.* p. 80. [↑](#footnote-ref-9)
9. FREITAS, Juarez. **Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos**. *In:* RDA – Revista de Direito Administrativo, FGV: Rio de Janeiro, v. 276, p. 25, set/dez 2017. [↑](#footnote-ref-10)
10. *Idem*, p. 42. [↑](#footnote-ref-11)
11. BRANCO, Janaína Soares Noleto Castelo. *Op. Cit.*, p. 28. [↑](#footnote-ref-12)
12. CENTENO, Murilo Francisco. *Op. Cit*. p. 77. [↑](#footnote-ref-13)
13. Dados obtidos por meio de contatos com os representes dos Estados da Federação no FONACASC – Fórum Nacional de Câmaras de Solução de Conflitos, órgão criado por autorização do CONPEG – Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Estado e Distrito Federal. [↑](#footnote-ref-14)
14. Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial

    § 1º O compromisso referido no caput deste artigo:

    I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

    II – (VETADO)

    III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

    IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.” [↑](#footnote-ref-15)
15. GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Art. 26 da LINDB: Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública**. *In:* Revista de Direito Administrativo, Edição Especial – Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB, Rio de Janeiro: FGV, 2018, p. 146. [↑](#footnote-ref-16)
16. (RE 253885, Relator(a): ELLEN GRACIE, Primeira Turma, julgado em 04/06/2002, DJ 21-06-2002 PP-00118 EMENT VOL-02074-04 PP-00796). No julgamento, determinado Município questionava a validade de transação celebrada pela edilidade com um grupo de servidores, sob o argumento da ofensa ao princípio da legalidade estrita, em virtude da ausência de previsão legal expressa a autorizar transações entre o ente municipal e seus servidores. A conclusão foi a de que a opção pelo modo de agir consensual foi a que melhor atendeu o interesse público, porque mais eficiente. [↑](#footnote-ref-17)
17. “Art. 2º, da Lei 8906/94. Art. 2º O advogado, indispensável à administração da Justiça, é defensor do Estado

    democrático de direito, da cidadania, da moralidade pública, da Justiça e da paz social, subordinando a atividade do seu Ministério Privado à elevada função pública que exerce.

    Parágrafo único. São deveres do advogado:

    (...)

    VI – estimular a conciliação entre os litigantes, prevenindo, sempre que possível, a instauração de litígios;” [↑](#footnote-ref-18)
18. FREITAS, Juarez. *Op. Cit.* p. 31. [↑](#footnote-ref-19)
19. CUÉLLAR, Leila. **O advogado como arquiteto de processos. *In:* Direito Administrativo e Alternative Dispute Resolution**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, pp. 19/20. [↑](#footnote-ref-20)
20. Art. 35. As controvérsias jurídicas que envolvam a administração pública federal direta, suas autarquias e fundações poderão ser objeto de transação por adesão, com fundamento em:

    I - autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores; ou

    II - parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República. [↑](#footnote-ref-21)
21. No Estado de Alagoas, há expressa previsão no art. 25-O, da Lei Complementar Estadual 47/2018. [↑](#footnote-ref-22)
22. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da União e de seus órgãos de execução, o procedimento de celebração de acordos destinados a encerrar, mediante negociação, ações judiciais ou a prevenir a propositura destas, relativamente a débitos da União. (Diário Oficial da União, 12/06/2020) [↑](#footnote-ref-23)
23. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado, o funcionamento da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, bem como define o procedimento a ser observado para celebração de acordos visando prevenir e resolver, pelo método da negociação, os conflitos envolvendo a Administração Pública Estadual, e dá outras providências. [↑](#footnote-ref-24)