

# **BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O DEVIDO PROCESSO LEGAL DAS CÂMARAS PÚBLICAS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS.**

## **RESUMO**

Este artigo investiga a desjudicialização da solução de conflitos no Brasil, destacando o papel das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, com foco nos desafios para garantir o devido processo legal nesses novos espaços e propondo a construção de parâmetros mínimos para que esse objetivo seja alcançado.

## **1. INTRODUÇÃO.**

A desjudicialização da solução de conflitos é um fenômeno que ganhou notável impulso nas últimas duas décadas no Brasil. Esse movimento pode ser compreendido como a transferência ou compartilhamento, por parte do Poder Judiciário, da função de resolver controvérsias com outros agentes e instituições que não compõem seus quadros. Trata-se de uma tendência que reflete a evolução da própria concepção de acesso à justiça, que deixou de ser sinônimo de "acesso ao Judiciário" para abranger um conceito mais amplo de "acesso a uma ordem jurídica justa", independentemente da via ou da porta pela qual ela se materializa.

Nesse contexto, as Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos surgem como importantes instrumentos para a concretização desse novo paradigma. Previstas expressamente no Código de Processo Civil (art. 174) e na Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015, art. 32), elas representam espaços institucionais que fomentam a autocomposição de controvérsias envolvendo a Administração Pública e revelam o protagonismo exercido pelos órgãos de advocacia pública, em especial as Procuradorias Gerais dos Estados, na promoção adequada do acesso à justiça

No entanto, a transferência ou compartilhamento da função de resolver conflitos para novos ambientes institucionais traz consigo um importante desafio: como garantir que os cidadãos que buscam esses novos espaços tenham asseguradas as mesmas garantias processuais que teriam caso recorressem ao Poder Judiciário? Em outras palavras, como assegurar o devido processo legal nas Câmaras Públicas de Resolução de Conflitos?

O presente estudo busca enfrentar esse problema, partindo da premissa de que a desjudicialização não pode significar retrocesso garantístico. Em um estado democrático de direito, as garantias fundamentais do processo devem ser observadas independentemente do ambiente institucional de resolução do conflito. Assim, faz-se necessário construir e aprimorar o que podemos denominar de "devido processo multiportas", aplicável de forma específica às Câmaras Públicas de Resolução de Conflitos.

A experiência prática do autor desta pesquisa na atuação perante a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos da PGE/AL e a legislação que rege o referido ambiente de diálogo serão levados em consideração para melhor resolução do problema.

## **2. COMPREENDENDO O DEVIDO PROCESSO LEGAL NA CONTEMPORANEIDADE**

O devido processo legal constitui uma das mais importantes garantias fundamentais do sistema jurídico brasileiro, com expressa previsão no art. 5º, LIV<sup>1</sup>, da Constituição Federal. Trata-se de uma cláusula geral cujo conteúdo não é estático, mas dinâmico, evolutivo e em permanente construção.

Como bem salientam Didier Jr. e Fernandez, o devido processo legal é uma cláusula geral e sua compreensão vai se modificando paulatinamente. Concretizações do devido processo legal foram sendo construídas ao longo do tempo, constituindo-se em verdadeiros corolários desse direito fundamental<sup>2</sup>. São exemplos dessas concretizações, o contraditório e a ampla defesa, o direito ao tratamento paritário às partes do processo, a publicidade dos atos processuais, a garantia do juiz natural, a duração razoável do processo, o acesso à justiça, a própria noção de proporcionalidade e razoabilidade, entre outras.

O devido processo legal, como dito, não é um conceito estanque, mas uma obra "eternamente em progresso"<sup>3</sup>. Isso significa que seu conteúdo vai se amoldando às transformações sociais, políticas e culturais de cada época, em um movimento dialético

---

<sup>1</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;”

<sup>2</sup> DIDIER JR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Introdução à Justiça Multiportas: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil de acesso à justiça no Brasil. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2024, p. 304.

<sup>3</sup> *Idem*

constante. Novas garantias processuais podem ser incorporadas ao seu núcleo mínimo, a partir de construções doutrinárias, jurisprudenciais e legislativas.

O devido processo legal tradicionalmente sempre foi atrelado à noção de processo judicial. Contudo, é importante reconhecer que o processo constitui um mecanismo para produzir normas jurídicas – sejam elas legislativas, administrativas ou judiciais. Trata-se de um conjunto de atos organizados que culminam em uma decisão ou em um ato final. A garantia do devido processo, nessa perspectiva, deve ser observada em qualquer tipo de processo voltado à produção de uma norma jurídica.

É assim, portanto, que deve ser enxergada a noção de devido processo na contemporaneidade: uma cláusula geral em constante construção, constituída de garantias mínimas, que se aplica a qualquer tipo de processo (judicial, legislativo ou administrativo) voltado à produção de um ato final (sentença, lei ou decisão administrativa em sentido amplo).

### **3. DEVIDO PROCESSO E JUSTIÇA MULTIORTAS**

A partir da noção contemporânea de devido processo legal e da compreensão de que ela deve se aplicar a qualquer tipo de processo – judicial, legislativo e administrativo - torna-se necessário repensar essa garantia fundamental, ampliando seu espectro para abranger também os métodos consensuais e extrajudiciais de resolução de conflitos, inclusive sob a perspectiva moderna da chamada Justiça Multiportas.

A concepção tradicional de acesso à justiça, marcada pela centralidade do Poder Judiciário como único meio legítimo de resolução de conflitos, tem experimentado uma profunda transformação nas últimas décadas. A noção de Justiça Multiportas emerge como paradigma contemporâneo que reconhece a necessidade de diversificar os métodos de solução de controvérsias, oferecendo múltiplas "portas de acesso" ao sistema de justiça.

Esta mudança paradigmática não representa apenas uma inovação procedimental, mas reflete uma interpretação mais ampla e sofisticada do que significa "acesso à justiça" no século XXI. Como observado por Flávia Hill, passamos da busca por garantir o acesso ao Judiciário para a busca por garantir o acesso à justiça<sup>4</sup>, evidenciando uma evolução conceitual fundamental que transcende a mera disponibilização de mecanismos processuais.

Para além de diversificados, os métodos de solução de controvérsias devem ser adequados para cada tipo de situação concreta. Significa dizer que, para determinados tipos de

---

<sup>4</sup> HILL, Flávia Pereira. **Desjudicialização E Acesso À Justiça Além Dos Tribunais: Pela Concepção De Um devido Processo Legal Extrajudicial.** Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/56701/36324>

demandas, o Judiciário poderá ser a via ou a porta mais adequada para a solução da controvérsia. Para outros casos, a mediação poderá ser a porta mais adequada, até mesmo pensando numa relação a longo prazo entre as partes envolvidas. E assim sucessivamente.

Como bem destacado por Leonardo Cunha:

“O meio de solução há de ser o mais adequado. A adequação é o fundamento para que se adote o procedimento mais eficiente para a resolução de disputas. Não se deve adotar apenas a mediação, a conciliação, a arbitragem ou a justiça estatal. Há muitos outros modos de solução, que podem ser imaginados, construídos ou combinados entre si. É preciso que o profissional do direito seja um designer e construa concretamente a melhor forma, a mais adequada, a mais eficiente para solucionar a controvérsia instalada entre as partes.<sup>2</sup> É exatamente por isso que os procedimentos judiciais devem ser flexíveis, a fim de se ajustarem às peculiaridades do caso, com mais eficiência e efetividade.

O direito brasileiro, a partir da Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e com o Código de Processo Civil de 2015, construiu um sistema de justiça multiportas, com cada caso sendo indicado para o método ou técnica mais adequada para a solução do conflito. O Judiciário deixa de ser um lugar de julgamento apenas para ser um local de resolução de disputas. Trata-se de uma importante mudança paradigmática. Não basta que o caso seja julgado; é preciso que seja conferida uma solução adequada que faça com que as partes saiam satisfeitas com o resultado.”<sup>5</sup>

O exercício da função jurisdicional, diante da nova concepção de acesso à justiça e de Justiça Multiportas, deixa de ser um monopólio do Poder Judiciário. Como bem aponta Hill, *"o aspecto subjetivo deixa de ser um elemento indeclinável para a caracterização da jurisdição"*, de modo que *"a atividade não perde a sua essência exclusivamente em razão de ter sido praticada intra ou extra muros, ou seja, dentro ou fora do Poder Judiciário. O foco precisa estar, pois, na atividade desempenhada e não em quem a presta"*<sup>6</sup>.

O devido processo, dentro dessa visão contemporânea, deve ser observado e respeitado em cada uma das portas de acesso à justiça, o que Didier e Fernandez denominam de “devido processo multiportas”. É possível conceber, assim, um devido processo judicial, administrativo, arbitral, negocial etc.

Ademais, as garantias processuais podem ter conteúdo idêntico ou similar (como a imparcialidade do responsável pela condução da solução da controvérsia ou do problema

---

<sup>5</sup> Cunha, Leonardo Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 20. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 636.

<sup>6</sup> HILL, Flavia Pereira. *Op. Cit.*

jurídico), assim como assumir feições diferentes (como a publicidade), a depender da porta que é utilizada.

As Câmaras Públicas de Resolução de controvérsias envolvendo a Administração Pública, previstas no Código de Processo Civil e na Lei de Mediação, representam um novo pólo de exercício da função jurisdicional, dentro da concepção aqui trabalhada, motivo pelo qual é preciso compreendê-las para, na sequência, investigar e identificar parâmetros mínimos para que o devido processo legal seja observado nesses ambientes.

#### **4. AS CÂMARAS DE PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONFLITOS**

As Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, utilizando a exata denominação prevista em lei, são espaços institucionais criados para fomentar a autocomposição de controvérsias envolvendo a Administração Pública. Elas encontram previsão normativa em dois importantes diplomas legais: o Código de Processo Civil (art. 174) e a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015, art. 32).

O art. 174 do CPC 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"*. O dispositivo elenca, em seus incisos, as atribuições dessas câmaras: (1) dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; (2) avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; e (3) promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Já o art. 32 da Lei de Mediação prevê que *"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"* realizar as mesmas atribuições previstas no art. 174 do CPC. Importante notar que, diferentemente do CPC, que utiliza a expressão "criarão" (indicando uma obrigação), a Lei de Mediação usa o termo "poderão criar" (sugerindo uma faculdade). Além disso, a Lei de Mediação é mais específica quanto ao local de funcionamento dessas câmaras, estabelecendo que devem ser instituídas *"no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública"*.

A instalação desses órgãos representa uma verdadeira mudança paradigmática na forma como a Administração Pública lida com seus conflitos – e como a própria advocacia pública gerencia a tutela dos interesses do poder público em juízo ou fora dele.

Tradicionalmente, o poder público adotava uma postura defensiva e adversarial, apostando no prolongamento dos processos judiciais como estratégia processual. No entanto, a crescente conscientização sobre os custos financeiros e sociais dessa abordagem tem fomentado a busca por soluções consensuais, que muitas vezes se mostram mais eficientes e econômicas.

As Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos já são uma realidade na maioria dos entes federados brasileiros. A União, por exemplo, conta com a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), em funcionamento desde 2007. Nos estados, esse movimento também é expressivo: mais de 20 (vinte) deles já estruturaram câmaras de autocomposição no âmbito de suas Procuradorias-Gerais.

Em Alagoas, por exemplo, a Lei Complementar Estadual nº 47/2018 criou a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, e o Decreto nº 64.050, de 11 de fevereiro de 2019 regulamentou o Sistema Administrativo de Conciliação e Mediação no âmbito da Administração Pública Estadual, estabelecendo a estrutura e o funcionamento da referida Câmara.

Esse modelo, com algumas variações, tem sido replicado em diversos estados da federação, evidenciando um movimento nacional em direção à institucionalização dos métodos consensuais no âmbito da Administração Pública.

É importante ressaltar que, além das funções tradicionais de mediação e conciliação de conflitos, algumas câmaras também assumiram competências específicas, como a realização de acordos diretos para pagamento de precatórios, conforme autorizado pelo art. 97, §8º, III, do ADCT (incluído pela Emenda Constitucional nº 62/2009).

Feita essa breve exposição sobre as Câmaras Públicas de Resolução de Controvérsias envolvendo o poder público é possível partir para o problema central do presente estudo: identificar parâmetros mínimos para que o devido processo (multiportas) seja observado nesses ambientes de consensualidade. Ou, dito em outras palavras, como as garantias processuais, que compõem e concretizam a visão mais ampla de devido processo legal, devem ser compreendidas nesse novo sistema.

## **5. DEVIDO PROCESSO LEGAL DAS CÂMARAS DE PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONFLITOS**

A transferência ou compartilhamento da função de resolver conflitos do Poder Judiciário para outros ambientes, a exemplo das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos traz consigo o desafio de assegurar, nesses novos espaços, as

garantias processuais inerentes ao devido processo legal. Como bem ressalta Flávia Hill, "*não se pode compactuar com eventual decréscimo garantístico em decorrência da desjudicialização*"<sup>7</sup>.

Com base nos estudos existentes sobre o tema e na prática das câmaras já em funcionamento, é possível delinear alguns parâmetros mínimos que devem compor o devido processo multiportas aplicável às Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos:

### **5.1. Imparcialidade e independência do responsável pela condução do procedimento**

A imparcialidade refere-se à posição equidistante que o responsável pela condução da solução da controvérsia deve manter em relação às partes e ao objeto do litígio. Ela se manifesta tanto em sua dimensão subjetiva - ausência de interesse pessoal do responsável no resultado - quanto objetiva - inexistência de circunstâncias que possam comprometer a aparência de neutralidade perante um observador externo razoável.

Isso explica por que o ordenamento, por exemplo no caso dos juízes, prevê não apenas hipóteses de impedimento (situações objetivas de parcialidade), mas também de suspeição (situações que podem gerar dúvida razoável sobre a imparcialidade).

A independência, por sua vez, garante que o responsável pela condução da solução do problema jurídico possa exercer sua função jurisdicional (dentro do conceito mais amplo aqui adotado) livre de pressões externas, sejam elas políticas, econômicas ou institucionais. Ela se desdobra em independência externa (em relação aos demais poderes e forças sociais) e interna (em relação à própria estrutura da qual o responsável pela condução da solução do problema esteja vinculado).

Ambos os institutos interagem de forma complementar: a independência cria as condições estruturais para que a imparcialidade possa se manifestar concretamente. Não basta que o responsável queira ser imparcial; é necessário que o sistema lhe forneça as garantias institucionais para tanto.

No âmbito das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, esse requisito é essencial, especialmente considerando que esses órgãos estão vinculados às estruturas de advocacia pública dos entes federados. A legislação procurou mitigar essa questão ao estabelecer que o advogado público, quando atuar como mediador ou conciliador, fica

---

<sup>7</sup> HILL, Flavia Pereira. *Op. Cit.*

impedido de assessorar, representar ou patrocinar a Administração Pública em relação ao outro participante e ao objeto do conflito (art. 6º, II, do Decreto nº 64.050/2019 do Estado de Alagoas, por exemplo).

Nesse sentido, é fundamental que os regulamentos das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos estabeleçam, de forma clara, as hipóteses de impedimento e suspeição dos mediadores/conciliadores, bem como os mecanismos para verificação desses requisitos.

Além disso, a estruturação interna das Câmaras deve primar por um modelo no qual os advogados públicos que ali atuam sejam verdadeiramente facilitadores (mediadores ou conciliadores, a depender do tipo de controvérsia), de modo que o procedimento seja desenhado no sentido de que o poder público seja representado por um outro profissional da advocacia pública nas sessões de autocomposição e que possa estabelecer um diálogo adequado com a parte contrária.

Este tópico será aprofundado no item 6.

## **5.2. Controle externo**

O controle externo consiste na fiscalização, por órgãos independentes, da atuação dos agentes responsáveis pela condução dos procedimentos de autocomposição. Esse controle é essencial para garantir a transparência e a legitimidade dos acordos celebrados no âmbito das Câmaras.

Em se tratando de Administração Pública, o controle externo pode ser exercido pelo Poder Judiciário e Poder Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas. No caso das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, os eventuais acordos firmados nesses ambientes deverão estar sujeitos tanto ao controle jurisdicional, caso evidenciados vícios de legalidade, como, por exemplo, ausência de competência dos agentes subscritores da avença; ilicitude do objeto (acordo celebrado em hipóteses expressamente vedadas em lei); não observância de regras procedimentais etc.

No Estado de Alagoas, onde o autor deste artigo atua, a legislação expressamente prevê que os acordos celebrados na Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos sejam submetidos à fiscalização do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas. É o que preconiza o art. 25-U, da Lei Complementar Estadual 07/1991, com a redação incluída pela Lei Complementar Estadual nº 47/2018:

“Art. 25-U. O Poder Legislativo e o Tribunal de Contas do Estado deverão ser informados mensalmente acerca dos termos de conciliação e mediação administrativas homologados pelo Procurador-Geral do Estado ou pelo Juízo responsável pelo pagamento do precatório do respectivo Tribunal.”

### **5.3. Publicidade e sua compatibilização com a confidencialidade inerente às mediações e conciliações**

A publicidade é um princípio que deve ser obrigatoriamente observado pela Administração Pública, por força do disposto no art. 37 da Constituição Federal. Ocorre que a publicidade deve ser lida, nos procedimentos de mediação e conciliação envolvendo o poder público, de uma forma muito particular e distinta daquela estabelecida nos processos judiciais.

É que o conteúdo das sessões de mediação e conciliação envolvendo o poder público deve ser confidencial, por força dos arts. 2º, VII e 30 da Lei 13140/2015<sup>8</sup>, e isso não implica, de forma alguma, em violação ao princípio da publicidade. Muito pelo contrário.

O processo no qual as sessões de mediação se desenrolam, os atos nele praticados e o eventual resultado exitoso (caso as partes cheguem a uma composição) deve sempre ser público. O que deve permanecer confidencial são os debates inerentes às sessões de mediação, de modo que as partes possam ter a garantia de falar tudo aquilo que reputarem conveniente sem que tenham receio de que os fatos por elas apontados sejam utilizados como meio de defesa pela parte contrária fora do ambiente negocial.

Neste sentido, esclarecedoras são as lições de Leonardo Carneiro da Cunha:

“O que é confidencial não é o processo no qual se realiza(m) a(s) sessão(ões) de mediação ou de conciliação. É preciso que se divulguem sua existência e os atos nele praticados. O conteúdo das sessões de mediação ou de conciliação que é sigiloso. E deve ser mesmo; para que viabilize a autocomposição, as partes precisam ter a garantia de que tudo o que disserem não poderá servir para a defesa da parte contrária. O princípio da publicidade não tem a amplitude que fundamenta a destacada preocupação. Fosse assim, todas as reuniões realizadas por autoridades públicas deveriam ser públicas, devendo toda conversa, negociação, diálogo ser divulgado e

---

<sup>8</sup> “Art. 2º A mediação será orientada pelos seguintes princípios:

(...)

VII - confidencialidade;”

“Art. 30. Toda e qualquer informação relativa ao procedimento de mediação será confidencial em relação a terceiros, não podendo ser revelada sequer em processo arbitral ou judicial salvo se as partes expressamente decidirem de forma diversa ou quando sua divulgação for exigida por lei ou necessária para cumprimento de acordo obtido pela mediação.”

publicizado. O conteúdo das sessões de mediação e conciliação é sigiloso, mas o resultado e a motivação da Administração Pública são públicos e devem ser divulgados.

O processo judicial é público. Todos os atos são públicos. Mas as conversas, os debates, a negociação travada na sessão de mediação são confidenciais. Não obtida a autocomposição, segue o procedimento, todo público, mas as conversas não podem ser divulgadas, sob pena de inviabilizar qualquer negociação. Obtida a autocomposição, aí serão divulgados o resultado e a motivação do Poder Público. O que importa é o resultado: houve ou não autocomposição. Se não houve, é irrelevante saber o que se conversou. Se houve, devem ser divulgados o resultado e a motivação, como, aliás, está no enunciado 36 do Fórum Nacional do Poder Público.

A sessão de mediação ou de conciliação é confidencial, tal como estabelece o art. 30 da Lei 13.140, de 2015. Se as conversas ou informações forem registradas de algum modo e apresentadas em processo judicial ou arbitral, não devem ser admitidas (Lei 13.140/2015, art. 30, § 2º). É ilícita a prova que atente contra a confidencialidade. Não estão abrangidas pela confidencialidade as informações relativas à ocorrência de crime de ação pública; a confidencialidade não afasta o dever de prestação de informações às autoridades fazendárias.

Enfim, a confidencialidade é medida que se impõe durante as sessões de mediação e conciliação de que participa a Fazenda Pública.”

#### **5.4. Previsibilidade do procedimento**

A previsibilidade do procedimento consiste na definição prévia e clara das regras que regerão o processo de autocomposição. Essa garantia é essencial para que os participantes possam conhecer, antecipadamente, as etapas do procedimento, os prazos e as consequências jurídicas de sua participação.

Como bem ressalta Flávia Hill, *"faz-se necessário que o jurisdicionado conheça previamente o procedimento previsto em lei, tanto como indispensável balizamento para a atuação do agente que preside o procedimento e contenção de eventuais excessos, quanto como forma de nortear a escolha de qual mecanismo de solução de conflitos o jurisdicionado prefere se valer"*.

Nesse sentido, é recomendável que as Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos disponham de regulamentos detalhados, preferencialmente disponíveis em meio eletrônico, que estabeleçam as regras procedimentais de forma clara e acessível.

No Estado de Alagoas, a legislação prevê regras muito claras que dão previsibilidade aos procedimentos de resolução consensual de controvérsias, sendo importante

destacar que as suas fases são as seguintes: admissibilidade, sessões, autocomposição e homologação, nos termos do art. 7º do Decreto 64050/2019.

### **5.5. Contraditório**

O contraditório, entendido como o direito de “*participação efetiva dos interessados na construção dos provimentos (isto é, dos atos de poder) capazes de afetar suas esferas jurídicas*”<sup>9</sup>, é uma garantia constitucional expressa (art. 5º, LV, CF/88) que deve ser observada também nos procedimentos de autocomposição.

Tal princípio assume contornos específicos e inovadores no âmbito das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos. Longe de constituir mera formalidade procedimental, o contraditório neste contexto materializa-se como garantia substancial que permeia toda a estrutura normativa dos métodos consensuais de resolução de conflitos administrativos e deve ser analisado à luz de cada legislação específica que regem esses ambientes. Neste sentido, relevante trazer à baila a experiência do autor desta pesquisa no Estado de Alagoas, com base na legislação que rege a matéria no referido ente federado (Lei Complementar Estadual 47/2018 e Decreto Estadual 64050/2019).

A dimensão participativa do contraditório encontra sua expressão mais evidente na arquitetura procedimental estabelecida pela legislação alagoana. O direito de manifestação transcende a simples oportunidade de “falar nos autos”, configurando-se como verdadeiro direito à participação efetiva na construção da solução consensual. Esta garantia manifesta-se desde a fase inaugural do procedimento, quando o artigo 9º do Decreto exige detalhamento minucioso do conflito no requerimento inicial, até as sessões de autocomposição, onde o artigo 14 assegura reuniões conjuntas ou separadas com os interessados visando a construção das melhores opções de acordo possíveis, sempre respeitando o interesse das partes envolvidas no problema jurídico.

Aqui, o contraditório assume caráter colaborativo e construtivo, permitindo que as partes sejam protagonistas na edificação do acordo. Esta concepção alinha-se com a moderna teoria da processualidade administrativa, que valoriza a participação democrática dos administrados na formação das decisões que lhes afetam.

A dimensão informativa do contraditório recebe tratamento particular na legislação, reconhecendo que a efetividade da participação pressupõe conhecimento adequado sobre o

---

<sup>9</sup> Câmara, Alexandre Freitas. Manual de direito processual civil / Alexandre Freitas Câmara. - 4. ed., rev. e atual. - Barueri [SP] : Atlas, 2025, p. 59.

procedimento e suas implicações. O artigo 13 do Decreto 64050/2019 estabelece que na reunião inicial devem ser esclarecidos "*o método de composição adotado, a responsabilidade dos envolvidos e eventuais dúvidas acerca do procedimento*", evidenciando a preocupação com a informação qualificada.

Esta garantia não se esgota no momento inicial, permeando todo o iter procedimental. O artigo 11 do Decreto assegura que os interessados sejam informados de todos os atos por qualquer meio de comunicação, enquanto o artigo 8º, §2º exige que o convite contenha "*o escopo proposto para a autocomposição, a data e o local da primeira reunião*". Tal sistemática revela compreensão sofisticada do contraditório, reconhecendo que a mera ciência formal é insuficiente se não vier acompanhada de compreensão substancial do conteúdo e das consequências dos atos processuais.

A legislação alagoana também adapta o princípio do contraditório às peculiaridades dos métodos consensuais de resolução de conflitos. Diferentemente do processo contencioso, onde o contraditório se manifesta na dialética das teses opostas, aqui ele se configura como instrumento de construção compartilhada da solução. O artigo 14, parágrafo único, ao permitir a convocação de agentes públicos com conhecimento técnico, busca equilibrar as informações disponíveis às partes, garantindo paridade efetiva de participação.

Uma das características mais marcantes da regulamentação de Alagoas, algo aplicável a todo e qualquer procedimento de mediação, é o reconhecimento de que o contraditório, nos métodos consensuais, articula-se com o princípio da voluntariedade. O artigo 2º do Decreto 64050/2019 estabelece que "*ninguém será obrigado a aderir ou permanecer em procedimento de autocomposição*", evidenciando modalidade peculiar de contraditório que se pode denominar "contraditório facultativo". Esta construção normativa reconhece que a efetividade dos métodos consensuais pressupõe adesão genuína das partes, não bastando a mera submissão formal ao procedimento.

## **6. UMA ANÁLISE FINAL: O PROBLEMA DA IMPARCIALIDADE DO ADVOGADO PÚBLICO QUE ATUA NA FUNÇÃO DE MEDIADOR/CONCILIADOR PERANTE AS CÂMARAS PÚBLICAS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS.**

Uma das questões mais sensíveis relacionadas ao devido processo legal nas Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos refere-se à imparcialidade do advogado público que atua como mediador ou conciliador. Afinal, sendo o advogado público

integrante da estrutura da Administração Pública interessada na resolução das controvérsias, poderia ele atuar com a necessária imparcialidade?

Essa questão, embora relevante, parte de uma premissa equivocada: a de que a vinculação institucional necessariamente comprometeria a imparcialidade do profissional. Na verdade, existem diversos argumentos que sustentam não apenas a possibilidade, mas a preferibilidade da atuação do advogado público como facilitador nos procedimentos de autocomposição envolvendo a Administração Pública.

Em primeiro lugar, o advogado público, por sua formação e experiência, possui amplo conhecimento teórico e prático do regime jurídico-administrativo e da realidade da Administração Pública. Esse conhecimento é um diferencial significativo para a condução adequada dos procedimentos de autocomposição, permitindo a identificação mais precisa dos interesses em jogo e das possibilidades de acordo dentro dos limites legais.

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 para reduzir os prejuízos, sobretudo financeiros, nas demandas repetitivas que já possuem jurisprudência consolidada desfavorável ao poder público.

Em segundo lugar, o advogado público está sujeito ao dever de observância da juridicidade em razão da função que ocupa. Isso significa que sua atuação deve ser pautada não apenas pela legalidade estrita, mas por todo o ordenamento jurídico, incluindo os princípios constitucionais da Administração Pública, como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

O Decreto nº 64.050/2019 do Estado de Alagoas, por exemplo, estabelece expressamente, em seu art. 6º, §6º, que a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos pautará seus atos pelos princípios da "juridicidade, da impessoalidade, da igualdade, da moralidade, da imparcialidade, do interesse público, da segurança e da estabilidade das relações jurídicas, da eficiência, da ampla defesa, do contraditório, da motivação, boa-fé, economicidade, publicidade, razoabilidade, oralidade, informalidade e transparência".

Além disso, o ordenamento jurídico prevê mecanismos específicos para preservar a imparcialidade do advogado público que atua como mediador ou conciliador. O art. 6º do Decreto nº 64.050/2019 do Estado de Alagoas, por exemplo, estabelece que o Procurador de Estado, quando atuar como mediador ou conciliador, fica impedido de assessorar, representar ou patrocinar a Administração Pública em relação ao outro participante e ao seu objeto, cumulativamente.

Em terceiro lugar, a própria legislação impõe ao advogado público o dever de buscar soluções consensuais, proporcionais e equilibradas. O art. 3º, §2º, do CPC, por exemplo, estabelece que "o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos", e o §3º do mesmo artigo dispõe 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".

As soluções proporcionais e equilibradas são impostas pela leitura do art. 26<sup>10</sup> da LINDB, reconhecida pela doutrina como "cláusula geral do microsistema de solução consensual de conflitos para o poder público"<sup>11</sup>. O §1º, I, do referido comando normativo prevê que o compromisso celebrado pela Administração Pública "buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais".

Esses dispositivos evidenciam que o ordenamento jurídico brasileiro impõe ao advogado público que atua como facilitador não apenas a possibilidade, mas o dever de buscar soluções consensuais e equilibradas/proporcionais para os conflitos envolvendo a Administração Pública.

Em quarto lugar, a atuação do advogado público como facilitador nos procedimentos de autocomposição está alinhada com o princípio da sustentabilidade, em sua dimensão jurídico-política. Esta dimensão do princípio da sustentabilidade 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.

Nesse sentido, a atuação do advogado público como facilitador nos procedimentos de autocomposição contribui para a concretização do direito fundamental à boa administração

---

<sup>10</sup> "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. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo: (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

II – (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento."

<sup>11</sup> AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi. Consensualidade e poder público. 2ª ed. São Paulo: Jus Podivm, 2023. P. 53.

pública, que inclui, entre outros aspectos, a eficiência, a economicidade e a razoável duração do processo.

Por fim, é importante ressaltar que a atuação do advogado público como facilitador nos procedimentos de autocomposição está sujeita a mecanismos de controle rigorosos, tanto internos quanto externos. Internamente, essa atuação é fiscalizada pelos órgãos superiores da advocacia pública, como o Procurador-Geral do Estado (no Estado de Alagoas é autoridade que homologa os acordos celebrados na Câmara). Externamente, os acordos celebrados no âmbito das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos podem ser submetidos ao controle do Poder Judiciário e dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas.

Diante desses argumentos, conclui-se que o advogado público não apenas pode, mas deve atuar como facilitador nos procedimentos de autocomposição envolvendo a Administração Pública, contribuindo para a construção de soluções consensuais, eficientes e alinhadas com o interesse público.

## **7. CONCLUSÕES**

A desjudicialização da solução de conflitos, materializada, entre outros instrumentos, nas Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, representa uma importante evolução no sistema de justiça brasileiro. Esse movimento reflete a transição de um modelo centrado exclusivamente no Poder Judiciário para um sistema multiportas, que oferece diversos caminhos para a resolução de controvérsias.

No entanto, a transferência ou compartilhamento da função de resolver conflitos para novos espaços institucionais traz consigo o desafio de assegurar que as garantias processuais, inerentes ao devido processo legal, sejam preservadas. A desjudicialização não pode significar retrocesso garantístico.

Nesse sentido, torna-se imperioso construir e aprimorar o que denominamos de devido processo legal multiportas, aplicável às Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos. Esse devido processo multiportas deve contemplar, minimamente, as garantias de imparcialidade e independência dos facilitadores, controle externo da atuação desses órgãos, publicidade dos procedimentos – aí enxergado de forma compatível com o problema da confidencialidade das sessões de mediação e conciliação -, previsibilidade do procedimento e observância do contraditório.

No que concerne especificamente à atuação do advogado público como facilitador nos procedimentos de autocomposição, concluímos que, longe de comprometer a

imparcialidade, essa atuação é não apenas possível, mas preferível, considerando o conhecimento teórico e prático desses profissionais sobre o regime jurídico-administrativo, o dever de observância da juridicidade e o compromisso com a busca de soluções proporcionais, equânimes e eficientes.

A advocacia pública do século XXI deve ser compreendida como uma advocacia cooperativa, que dialoga 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.

Assim, as Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, estruturadas com base nos parâmetros do devido processo legal multiportas e conduzidas por advogados públicos capacitados, representam um importante avanço na construção de um sistema de justiça mais acessível, eficiente e alinhado com os valores constitucionais do Estado Democrático de Direito brasileiro.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e poder público**. 2ª ed. São Paulo: Jus Podivm, 2023

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Manual de direito processual civil**. - 4. ed., rev. e atual. - Barueri [SP] : Atlas, 2025

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 20ª. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023.

DIDIER JR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **Introdução à Justiça Multiportas: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil de acesso à justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Jus Podivm.

HILL, Flávia Pereira. **Desjudicialização e Acesso à Justiça Além dos Tribunais: Pela Concepção de um Devido Processo Legal Extrajudicial**. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 22, n. 1, p. 379-408, jan./abr. 2021.