

A conciliação e sua efetividade na solução de conflitos repetitivos envolvendo a Fazenda Pública.

Renata Fabiana Santos Silva

Procuradora do Estado da Bahia. Professora de Direito Administrativo da Universidade Salvador e Universidade Católica do Salvador. Especialista em Direito Público pela Universidade Salvador.

Sumário: 1. Introdução. 2. Acesso à Justiça e Crise do Poder Judiciário. 3. Conciliação como meio alternativo de solução de conflitos. 4. Do papel da Advocacia Pública na redução da litigiosidade repetitiva. 5. Conclusões. 6. Bibliografia.

1. Introdução.

O movimento de redemocratização, inaugurado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, possibilitou a população brasileira mais acesso ao Poder Judiciário, uma vez que houve uma reformulação das instituições judiciárias bem como um fortalecimento daquelas consideradas essenciais à justiça.¹ Ocorre que tal fato também acarretou em um aumento exponencial da demanda judicial, sobretudo envolvendo a Administração Pública.

Sabe-se que o congestionamento judicial, ocasionado muitas vezes pela litigiosidade repetitiva, constitui o maior desafio a ser enfrentado pela Administração do Poder Judiciário. Neste cenário, os meios alternativos de solução de conflitos, como a arbitragem, mediação e conciliação, surgem como uma forte tendência do Novo Processo Civil Brasileiro.

¹ “A promulgação da Constituição Federal de 1988 marcou também o fortalecimento do Ministério Público, a institucionalização da Defensoria Pública e dos Juizados Especiais e, principalmente, a constitucionalização dos direitos civis, políticos e sociais, fatores que, dentro do contexto de estabilidade da democracia na década de 1990 e juntamente com marcos legislativos como o Código de Defesa do Consumidor, de 1990, e a Lei n. 9.099, de 1995 (que criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais), contribuíram decisivamente para que o tema acesso à Justiça fosse consolidado no debate acerca da garantia e fortalecimento da cidadania”. GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross (organizadoras). *Litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva no judiciário: uma análise empírica*. São Paulo: Saraiva, 2012. p.31.

O presente artigo tem como objetivo analisar a possibilidade de utilização da conciliação como forma de encaminhamento das demandas repetitivas pela Administração Pública, destacando o papel da Advocacia Pública neste cenário.

2. Acesso à Justiça e Crise do Poder Judiciário.

O princípio do acesso à justiça alicerçado no inciso XXXV do art. 5º, da Constituição Federal de 1988, constitui um direito fundamental, tradicionalmente compreendido como o direito de acesso do cidadão ao Poder Judiciário para a defesa de seus direitos.

Contudo, este princípio não deve ser traduzido, apenas, como acesso aos órgãos do Poder Judiciário, consubstanciado no simples direito de ação, mas em uma perspectiva mais ampla, assegurando ao cidadão acesso à ordem jurídica justa.

Consoante Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart, a moderna doutrina processualista, ligada ao tema da “efetividade do processo”, abandonou esta concepção de que o acesso à justiça significa apenas direito à sentença de mérito. Assim, de acordo com os citados autores, o direito de acesso à justiça deve ser compreendido como uma garantia à tutela jurisdicional capaz de fazer valer de modo integral o direito material.²

No mesmo sentido, leciona Kazuo Watanabe, em artigo versando sobre o tratamento adequado dos conflitos de interesse, no qual ressalta esta noção de acesso à Justiça:

O princípio do acesso à justiça, inscrito no nº XXXV do art. 5º da Constituição Federal, não assegura apenas o acesso formal aos órgãos judiciários, e sim, um acesso qualificado que propicie aos indivíduos o acesso à ordem jurídica justa, no sentido de que cabe a todos que tenham qualquer problema jurídico, não necessariamente um conflito de interesses, uma atenção por parte do Poder Público, em especial do Poder Judiciário.³

² MARINONI, Luiz Guilherme;ARENHART, Sergio Cruz. Manual de Processo de Conhecimento. 3ª Edição Revista, atualizada e ampliada do livro Manual do processo de conhecimento – a tutela jurisdicional através do processo de conhecimento. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 30 e 31.

³ PELUSO, AntonioCezar;RICHA, Morgana de Almeida (coord.). Conciliação e Mediação: Estruturação da Política Judiciária Nacional – CNJ. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.04.

Mas o que seria esta ordem jurídica justa? Consoante Antonio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco, o acesso à justiça, identificado no acesso à ordem jurídica justa não corresponde a mera admissão ao processo, ou possibilidade de ingresso em juízo⁴. Além disso, é necessário que se viabilize o devido processo legal, assegurando o contraditório efetivo, com vistas à produção de uma solução justa, capaz de eliminar todo o resíduo de insatisfação.⁵ Ou seja, garantir o acesso à justiça significa eliminar efetivamente os conflitos e promover a pacificação social.

Esta noção é reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal como pode ser observado no excerto do acórdão proferido no RE 158.655/PA, relatado pelo Ministro Marco Aurélio, que expõe o seguinte:

A ordem jurídico-constitucional assegura aos cidadãos o acesso ao Judiciário em concepção maior. Engloba a entrega da prestação jurisdicional da forma mais completa e convincente possível.⁶

A partir de uma leitura sistematizada da Constituição Federal de 1988, resta evidente que a noção de acesso à justiça está alicerçada no alcance da ordem jurídica justa. A Carta Magna, em diversas passagens aponta para este sentido, seja quando trata do direito de acesso à informação (art. 5º, XXXIII), do direito de petição e de obtenção de certidões (art. 5º, XXXIV), do direito à razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII), da concessão de mandado de segurança e de injunção (art. 5º, LXIX, LXX e LXXI), como também quando disciplina as funções essenciais à Justiça (Capítulo IV).

Mas a atual estrutura do Poder Judiciário estaria apta a fornecer acesso à justiça nesta amplitude?

Hodiernamente, fala-se em crise do Poder Judiciário muito em razão da sua baixa capacidade de resposta às demandas. No Relatório *Justiça em Números*, do

⁴ CINTRA, Antonio; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 29ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2013, p.42.

⁵ CINTRA, Antonio; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 29ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2013, p.42.

⁶ STF. Recurso Extraordinário nº 158.655/PA. Relator Ministro Marco Aurélio de Mello. Julgamento: 20.08.1996. Publicado no DJ de 02.05.1997.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do ano de 2013, esta constatação é evidenciada.

Vejamos:

A quantidade de processos que ingressam cresce mais significativamente que o quantitativo de sentenças e o de baixas. Tal desempenho ocasionou a queda de 4,3 pontos percentuais (p.p.) no índice de baixados por caso novo no quadriênio, o qual tem registrado, desde 2011, índices abaixo de 100%, o que indica que não se consegue baixar nem mesmo o quantitativo de processos novos que ingressaram.

O crescimento da demanda não tem possibilitado que os esforços para julgar e baixar processos sejam suficientes. Mais especificamente, ao se analisar o crescimento do quantitativo dos casos novos junto com os indicadores de magistrados e servidores, observa-se que a grande maioria dos tribunais, com exceção da Justiça Federal, não consegue dar vazão aos processos em relação ao estoque existente.⁷

Daniela Monteiro Gabbay e Luciana Gross Cunha, em trabalho que investiga a litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva, destacam, como elemento recorrente das críticas apostas ao Judiciário, a morosidade:

A morosidade, como revelam tanto as pesquisas de opinião como os dados disponíveis, se constitui em um dos mais graves problemas do Judiciário. Trata-se de crítica mais longeva e constante. A lentidão expressa nas taxas de contingenciamento é, de fato, muito expressiva, provocando consequências que vão desde a descrença na instituição até impactos nos padrões de civilidade.⁸

Embora a morosidade constitua um fator importante na análise da crise do Poder Judiciário, outros concorrem para o fenômeno, conforme destaca Ada Pellegrini Grinover:

A morosidade dos processos, o seu custo, a burocratização na gestão dos processos, certa complicação procedimental; a mentalidade do juiz, que nem sempre lança mão dos poderes que os códigos lhe atribuem; a falta de informação e orientação para os detentores dos interesses em conflito; as deficiências do patrocínio gratuito, tudo leva à obstrução das vias de

⁷Considerações Finais do Relatório Justiça em Números do ano de 2013. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relatorio_jn2013.pdf. Acesso em: 29 de maio de 2014.

⁸ GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross (organizadoras). Litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva no judiciário: uma análise empírica. São Paulo: Saraiva, 2012. p.17.

acesso à justiça e ao distanciamento entre o judiciário e seus usuários.⁹

A referida autora continua sua reflexão registrando que o alto grau de litigiosidade é algo inerente à sociedade moderna e ao processo de universalização do acesso à justiça. Deste modo, a solução não seria apenas o incremento do quantitativo de julgadores, uma vez que quanto mais fácil o acesso à justiça, maior será o número de processos.¹⁰

Os números do Relatório *Justiça em Números*, do CNJ, ratificam a afirmativa da citada processualista:

A maior parte do gasto é com recursos humanos (R\$ 50,75 bilhões), que representam aproximadamente 88,7% da despesa total. Vale ressaltar que, apesar de esses valores aumentarem gradativamente desde o ano de 2009, foram inferiores ao crescimento da despesa total. O percentual da despesa com recursos humanos tem diminuído, e passou de 90,8% em 2009 para 88,7% em 2012. A Justiça do Trabalho e a Justiça Federal apresentaram os maiores percentuais gastos com recursos humanos, 92% e 91%, respectivamente, enquanto a Justiça Eleitoral e a Justiça Militar os menores, 82% e 83%.

A principal causa do crescimento de 6,2% da despesa com recursos humanos entre os anos de 2011 e 2012 foi o aumento de 3,2% no número de magistrados e de 6,3% de servidores nesse período, alcançando, em 2012, quantitativos de 17.077 magistrados e 390.338 servidores, sendo 268.909 (69%) servidores efetivos, requisitados e comissionados e 121.039 (31%) trabalhadores da força de trabalho auxiliar (terceirizados, estagiários, juízes leigos e conciliadores).

(...)

Os aumentos com as despesas e com a força de trabalho foram acompanhados do aumento na quantidade de casos novos e do estoque, em 8,4% e 2,6% no último ano, respectivamente, o que impactou o crescimento da carga de trabalho por magistrado (1,8%), sendo que tramitaram,

⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (Coord). *Mediação e gerenciamento do processo: revolução na prestação jurisdicional*. São Paulo: Atlas, 2007. p.2.

¹⁰ GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (Coord). *Mediação e gerenciamento do processo: revolução na prestação jurisdicional*. São Paulo: Atlas, 2007. p.2.

no ano de 2012, em média, 5.618 processos por magistrado.¹¹

Também pode ser levantada como causa da crise, a ausência de uma política pública adequada para o tratamento destes conflitos repetitivos. Esta é a reflexão de Kazuo Watanabe:

É decorrente a crise mencionada, também da falta de uma política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesse que ocorrem na sociedade.

(...)

Por meio desta política pública judiciária, que proporciona aos jurisdicionados uma solução mais adequada dos conflitos, o Judiciário Nacional estará adotando um importante filtro da litigiosidade, que, ao contrário de barrar o acesso à justiça, assegurará aos jurisdicionados o acesso à ordem jurídica justa, e, além disso, atuará de modo importante na redução da quantidade de conflitos a serem ajuizados e também, em relação aos conflitos judicializados ou que venham a ser judicializados, a sua solução pelos mecanismos de solução consensual dos conflitos, o que certamente determinará a redução substancial da quantidade de sentenças, recursos e execuções judiciais.¹²

Como se vê, os meios alternativos de solução de conflitos surgem como uma via de realização de uma justiça efetiva, tempestiva e adequada. Contudo, não se quer aqui advogar que tais meios seriam substitutivos da atividade jurisdicional. Em verdade, seriam complementos da jurisdição, possibilidades concretas de ampliação do acesso à justiça a ser exercitados, também, por outros atores.

3. Conciliação como meio alternativo de solução de conflitos.

No Brasil, possuímos referências da utilização de soluções amigáveis de controvérsias, antes mesmo da independência, nas Ordenações Filipinas.¹³ Contudo,

¹¹ Relatório Justiça em Números do ano de 2013, p. 298. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relatorio_jn2013.pdf. Acesso em: 29 de maio de 2014.

¹² WATANABE, Kazuo. *Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses*. In: PELUSO, Antonio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida (coord.). *Conciliação e Mediação: estruturação da Política Judiciária Nacional*. p. 3-5.

¹³ PELUSO, Antonio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida (coord.). op. cit. p.6.

o panorama de crise do Poder Judiciário, fez renascer a possibilidade de utilização destes meios alternativos.

A experiência dos Juizados Especiais de Pequenas Causas (Lei nº 7.244/84), por exemplo, marcou o início da reflexão sobre a utilização de formas mais simples e desburocratizadas para a solução de conflitos, no âmbito do Poder Judiciário ou fora dele.

A Lei 9.099/95 também foi um importante marco legal para esta mudança de paradigma. Em momento antecedente a edição do citado diploma já se repensava a função do julgador e a utilização das vias conciliativas, conforme registram Ada Pellegrini Grinover, Antonio Magalhães Gomes Filho, Antonio Scarance Fernandes e Luiz Flávio Gomes:

Também avançava a ideia da participação popular na administração da Justiça, em respeito ao princípio democrático do envolvimento do corpo social na solução das lides, que também serve para quebrar o sistema fechado e piramidal da administração da justiça exclusivamente feita pelos órgãos estatais.

Ao lado disso, vinha-se sedimentando a tendência rumo à revitalização das vias conciliativas, pela possibilidade nelas inerente de alcançar uma solução que não visasse apenas decidir sobre o conflito de modo autoritativo, mas que se preocupasse com a lide social, mais ampla do que aquela levada aos tribunais, permitindo chegar mais perto da pacificação social.

Nesse quadro, havia repensar-se a função do juiz, que se tornaria um elemento de transformação, deixando de ser apenas um solucionador da controvérsia, em seu papel de ditar o direito, para assumir as vestes de um verdadeiro mediador de conflitos.¹⁴

¹⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antonio Magalhães; FERNANDES, Antonio Scarance; GOMES, Luiz Flávio. *Juizados Especiais Criminais: Comentários à Lei 9.099, de 26.09.1995*. 4ª edição, revista, ampliada e atualizada de acordo com a Lei 10.259/2001. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 31-32.

Importante também registrar a reflexão dos processualistas Antonio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco que ratifica o que já foi dito acima:

Abrem-se os olhos agora, todavia, para todas essas modalidades de soluções dos conflitos tratadas como meios alternativos de pacificação social. Vai ganhando corpo a consciência de que, se o que importa é pacificar, torna-se irrelevante que a pacificação venha por obra do Estado ou por outros meios, desde que eficientes.¹⁵

Antonio Hélio Silva, em artigo intitulado de “Arbitragem, Mediação e Conciliação”, também faz referência a esta tendência, destacando que a adoção destes métodos não proporciona um enfraquecimento do Poder Judiciário.¹⁶

Mas também é preciso reconhecer que no Brasil não há uma cultura de utilização de formas amigáveis e negociadas de solução de controvérsias. Entre nós vige a cultura da sentença.

Por outro lado, o Direito Processual Civil Inglês estimula a celebração de acordos, quer em etapa pré-processual ou no curso do processo. Esta dinâmica importa em elevado percentual de ações civis que se quer chegam a julgamento.¹⁷

Os tribunais ingleses podem suspender o processo para garantir que as partes pelo menos considerem a possibilidade de acordo. Também podem impor sanções relativas às custas, quando um litigante recusa de maneira insensata a sugestão de emprego da mediação, por esta ser mais vantajosa.¹⁸

¹⁵ CINTRA, Antonio; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 29ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2013, p.33.

¹⁶ SILVA, Hélio Antonio. Arbitragem, Mediação e Conciliação. In: LEITE, Eduardo de Oliveira (coordenador). *Grandes Temas da Atualidade: Mediação, Arbitragem e Conciliação*. Volume 7. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 21.

¹⁷ ANDREWS, Neil (tradução Teresa Arruda Alvim Wambier). 2ª Edição revista, atualizada e ampliada. *O Moderno Processo Civil: Formas Judiciais e Alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 347- 348.

¹⁸ ANDREWS, Neil (tradução Teresa Arruda Alvim Wambier). 2ª Edição revista, atualizada e ampliada. *O Moderno Processo Civil: Formas Judiciais e Alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 362.

De certo que não chegamos ao nível de sofisticação do Direito Inglês, mas o Poder Judiciário Brasileiro vem aos poucos incentivando a utilização de meios alternativos, como pode ser visto na Resolução nº 125 do CNJ:

Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade. ([Redação dada pela Emenda nº 1, de 31.01.13](#))

Parágrafo único. Aos órgãos judiciários incumbe oferecer mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão. Nas hipóteses em que este atendimento de cidadania não for imediatamente implantado, esses serviços devem ser gradativamente ofertados no prazo de 12 (doze) meses.

O projeto de novo Código de Processo Civil também demonstra preocupação com a solução negociada de conflitos:

Art. 134. Cada tribunal pode propor que se crie, por lei de organização judiciária, um setor de conciliação e mediação.

§ 1º A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da neutralidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade e da informalidade.

(...)

Art. 135. A realização de conciliação ou mediação deverá ser estimulada por magistrados, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. (Redação original do Projeto de Lei do Senado 166/2010).

Este é seguramente um importante passo para a mudança da cultura do contencioso para a cultura da negociação, do acordo. Neste panorama, a conciliação destaca-se entre os métodos amigáveis de composição de conflitos.

Isto porque a conciliação é um método autocompositivo, em que os litigantes são capacitados para obter uma resposta ao conflito que atenda a todos. Diferentemente, do método contencioso, em que existem vencidos e vencedores, a conciliação busca a satisfação das partes na solução do conflito.

Neil Andrews, examinando os acordos do direito processual inglês, aduz algo muito próximo do que foi dito acima:

Primeiramente, o acordo pode ser mais flexível do que a sentença final proferida pelos Tribunais. Pode-se inserir no acordo um elemento de “sucesso” para ambas as partes. Em contrapartida, a sentença normalmente cria somente um vencedor, e o tribunal fica restrito ao padrão de remédios oferecidos pelo direito privado ou pelo direito público.¹⁹

Outra vantagem da aplicação do método conciliatório, diz respeito à transformação operada nas partes. Isto porque a solução brota das partes envolvidas, o que viabiliza de modo mais efetivo o alcance da paz social. Existiriam, portanto, mais benefícios e efetividade na resolução da controvérsia.

Neste sentido, leciona Roberto Portugal Bacelar:

A verdadeira justiça só se alcança quando os casos “se solucionam” mediante o consenso. Não se alcança a paz resolvendo só parcela do problema (controvérsia); o que se busca é a pacificação do conflito com a solução de todas as questões que envolvam o relacionamento entre interessados.

Com a implementação de um modelo mediacional, complementar e consensual de solução de conflitos, o Estado estará mais próximo da pacificação social e harmonia entre as pessoas.²⁰

Ademais, o procedimento conciliatório tende a ser mais barato do que levar o caso a julgamento pelo Poder Judiciário. Isto decorre muito em razão da celeridade do procedimento, que por consequência traz a redução dos custos financeiros do processo.

Também se aduz que a conciliação se mostra mais efetiva quando existe uma continuidade do relacionamento das partes, o que é muito comum nas relações empresariais e naquelas que envolvem direito de família, por exemplo.

¹⁹ ANDREWS, Neil (tradução Teresa Arruda Alvim Wambier). 2ª Edição revista, atualizada e ampliada. *O Moderno Processo Civil: Formas Judiciais e Alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 352.

²⁰ BACELAR, Roberto Portugal. *O Poder Judiciário e o Paradigma da Guerra na solução dos Conflitos*. In: PELUSO, Antonio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida (coordenadores). *Conciliação e Mediação: Estruturação da Política Judiciária Nacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 32-33.

Com efeito, o processo traz um custo financeiro e emocional às partes envolvidas, não sendo sempre a melhor forma de solução de controvérsias. Daí, a necessidade de se estimular outros mecanismos de resolução de conflitos que objetivem oferecer às partes uma melhor resposta.

A conciliação surge como uma alternativa, complementar à atividade contenciosa desempenhada pelo Poder Judiciário, capaz de oferecer um resultado mais efetivo, e deste modo ampliando o acesso à justiça. A sua aplicação consistirá em um poderoso filtro da litigiosidade repetitiva, melhorando, por consequência a prestação dos serviços jurisdicionais.

4. Do papel da Advocacia Pública na redução da litigiosidade repetitiva.

A Advocacia Pública está disciplinada no texto constitucional no Capítulo destinado as funções essenciais à justiça. Tradicionalmente, compreende-se que tais funções são aquelas propulsoras da Jurisdição, haja vista inércia que é inerente a esta estatal. Portanto, significa dizer que sem elas, o Poder Judiciário não poderia funcionar ou funcionaria muito mal.²¹

Mas estas funções não possuem apenas como papel movimentar a jurisdição. O Constituinte de 1988 foi mais longe. Em verdade, são funções que têm por escopo contribuir de modo efetivo para a realização da justiça, tanto sob o prisma formal quanto material.

Esta mesma linha de raciocínio é adotada por Gustavo Binenbojm. Vejamos.

A minha premissa é de que existe uma relação de imbricação lógica indissociável entre a advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. Parece-me que à Advocacia Pública é reservada a elevada missão de estabelecer a comunicação entre os subsistemas sociais da política e do direito, e a tarefa institucional de compatibilizar as políticas públicas legítimas, definidas

²¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23ª edição, revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003, publicada em 31.12.2003). São Paulo: Malheiros, 2003. p. 579.

por agentes públicos eleitos, ao quadro de possibilidades e limites oferecidos pelo ordenamento jurídico. Nesse sentido, parece-me que a inscrição da Advocacia Pública no capítulo das funções essenciais à Justiça não tem um significado restrito ao exercício da função jurisdicional do Estado, mas se liga ao valor justiça e aos valores inerentes ao direito e à democracia.

As funções essenciais à justiça, notadamente a Advocacia Pública, possuem um papel para além de contribuir para a movimentação da jurisdição. São elementos essenciais à consolidação do Estado Democrático de Direito.

Partindo desta premissa, resta claro que a Advocacia Pública possui um papel relevante no fortalecimento do acesso à justiça, tendo, inclusive, o dever de protagonizar ações que visam dar concretude a este direito fundamental, e por consequência a redução da litigiosidade repetitiva.

Diante da constatação de que o Poder Público é um ator importante na construção deste ambiente litigioso, a atuação proativa da Advocacia Pública merece ser incentivada, posto que propicia um melhor controle da litigiosidade repetitiva.²²

Gustavo Binenbojm elucida as características desta atuação proativa nos seguintes termos:

Enquanto o Poder Judiciário é inerte por excelência, a Advocacia Pública pode e deve atuar proativamente no sentido de prevenir litígios, no sentido de aconselhar medidas e no sentido de recomendar que uma solução consensual seja preferível à solução litigiosa. Há um compromisso, portanto, da Advocacia Pública com o princípio constitucional da eficiência. Naquilo que se refere à viabilização das políticas públicas, o Advogado Público deve estar preparado, habilitado e deve ter a porta aberta dos palácios de governo para que ele possa contribuir no sentido da elaboração de políticas que levem em conta aquilo que a Advocacia Pública pode dar em termos de ganho de eficiência. E aqui me refiro, porexemplo, a medidas judiciais ou extrajudiciais que viabilizam políticas públicas.²³

²² De acordo com o Relatório 100 Maiores Litigantes (2012) do CNJ, o setor público (federal, estadual e municipal), os bancos e a telefonia representam aproximadamente 35,5% do total de processos ingressados entre 1º de Janeiro e 31 de Outubro de 2011 do consolidado das Justiças Estadual, Federal e do Trabalho. Dados disponíveis em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 29.05.2014.

²³ BINENBOJM, Gustavo. A advocacia pública e o Estado Democrático de Direito. *Revista da Procuradoria Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, jan./dez.2011.

A Advocacia Pública, para fazer valer o princípio democrático, e por consequência resguardar o acesso amplo à Justiça, deve lançar mão de medidas necessárias ao controle da litigiosidade repetitiva.

Assim, a adoção de práticas consensuais, gerenciadas por estes órgãos, indica um caminho a ser trilhado a fim de assegurar a pacificação social, que muitas vezes não é alcançada no âmbito judicial.

Seguindo esta linha de atuação, a Advocacia Geral da União (AGU), com fundamento no art. 4º e 11 da Lei Complementar nº 73/93, criou a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal (CCAF). Esta Câmara, inicialmente, tinha como competência apenas a promover a solução de controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal através de conciliação ou arbitramento.

Posteriormente, o Decreto 7.392/2010 ampliou as competências da CCAF, permitindo também a solução de conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal e a Administração Pública dos Estados, Municípios e DF.

O art. 18 do referido Decreto dispõe o seguinte:

Art. 18. A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal compete:

I - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Advocacia-Geral da União;

II - requisitar aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal informações para subsidiar sua atuação;

III - dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios;

IV - buscar a solução de conflitos judicializados, nos casos remetidos pelos Ministros dos Tribunais Superiores e demais membros do Judiciário, ou por proposta dos

órgãos de direção superior que atuam no contencioso judicial;

V - promover, quando couber, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta nos casos submetidos a procedimento conciliatório;

VI - propor, quando couber, ao Consultor-Geral da União o arbitramento das controvérsias não solucionadas por conciliação; e

VII - orientar e supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito das Consultorias Jurídicas nos Estados.

Percebe-se, portanto, que a CCAF constitui um exemplo de atuação proativa da Advocacia Pública que tem por escopo a redução da litigiosidade, e sobretudo contribuir para a sustentabilidade das políticas públicas.

Deste exemplo se extrai que a Conciliação é um instrumento importante a ser manejado pela Advocacia Pública, como reafirmação das suas competências institucionais e do seu papel diante da sociedade.

Nesta perspectiva devem também trabalhar as Procuradorias de Estado, buscando meios alternativos para solução de conflitos envolvendo as Fazendas Públicas, contribuindo, deste modo para a redução da litigiosidade e consequente ampliação do acesso à justiça.

5. Conclusões.

O processo de redemocratização do Estado Brasileiro contribuiu de forma decisiva para a acessibilidade da população ao Poder Judiciário, o que também ocasionou em um crescimento exponencial da litigiosidade repetitiva, sobretudo envolvendo a Administração Pública.

Ocorre que as estruturas do Poder Judiciário não foram adequadamente preparadas para a absorção de tal demanda, o que acarretou na morosidade e congestionamento dos processos.

Chega-se, portanto, a conclusão de que não é suficiente possibilitar o simples acesso ao Poder Judiciário, é necessário também assegurar ao cidadão o direito de acesso à ordem jurídica justa, consubstanciada em uma prestação jurisdicional célere, efetiva e adequada.

Dá se dizer que o Poder Judiciário Brasileiro encontra-se em crise, havendo a necessidade de adoção de medidas de gerenciamento e controle da litigiosidade. Neste cenário, os meios alternativos de solução de conflitos surgem como uma via de realização da ordem jurídica justa. Mas tais instrumentos não seriam substitutivos da atividade jurisdicional, mas complementos da jurisdição, concretizando a ampliação do acesso à justiça.

Dentre estes meios alternativos de solução de conflitos, a conciliação surge como um poderoso filtro da litigiosidade repetitiva, podendo inclusive ser manejada por outros atores. Isto porque não compete apenas ao Poder Judiciário buscar meios para assegurar o acesso à justiça. As Funções Essenciais à Justiça, notadamente a Advocacia Pública, possuem um papel relevante na consolidação do regime democrático, devendo contribuir também para a efetivação do acesso à justiça.

Deste modo, resta claro que a Advocacia Pública é peça fundamental para o fortalecimento do acesso à justiça, devendo protagonizar ações que visam dar concretude a este direito fundamental.

A Advocacia Pública, através de suas Procuradorias, deve-se colocar como protagonista de ações de controle de litigiosidade, deixando de ser mero movimentador passivo da jurisdição. Este tipo de atuação possibilita o resgate do papel principal da Advocacia Pública, muitas vezes olvidado, que é o de conformador das políticas públicas vitais ao Estado.

6. Bibliografia

ANDREWS, Neil (tradução Teresa Arruda Alvim Wambier). 2ª Edição revista, atualizada e ampliada. *O Moderno Processo Civil: Formas Judiciais e Alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

BINENBOJM, Gustavo. A advocacia pública e o Estado Democrático de Direito. *Revista da Procuradoria Geral do Município de Juiz de Fora* –

RPGMJF, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, jan./dez.2011. Disponível em:
<<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=75694>>. Acesso
em: 10 maio 2014.

BRUNO, Susana. *Conciliação: prática interdisciplinar e ferramenta para a
satisfação do jurisdicionado*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CINTRA, Antonio; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido
Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 29ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2013.

GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross (organizadoras).
*Litigiosidade, Morosidade e Litigância Repetitiva no Judiciário: Uma análise
empírica*. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antonio Magalhães;
FERNANDES, Antonio Scarance; GOMES, Luiz Flávio. *Juizados Especiais
Criminais: Comentários à Lei 9.099, de 26.09.1995*. 4ª edição, revista, ampliada
e atualizada de acordo com a Lei 10.259/2001. São Paulo: Revista dos
Tribunais, 2002.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO,
Caetano (Coord). *Mediação e gerenciamento do processo: revolução na
prestação jurisdicional*. São Paulo: Atlas, 2007.

LEITE, Eduardo de Oliveira (coordenador). *Grandes Temas da Atualidade:
Mediação, Arbitragem e Conciliação*. Volume 7. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz. *Manual do Processo de Conhecimento. 3ª edição revista, atualizada e ampliada.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

PELUSO, Antonio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida (coordenadores). *Conciliação e Mediação: Estruturação da Política Judiciária Nacional.* Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* 23ª edição, revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003, publicada em 31.12.2003). São Paulo: Malheiros, 2003.