

FEDERALISMO BRASILEIRO, CRISE DE LITIGIOSIDADE E A HARMONIZAÇÃO DOS PODERES

BRAZILIAN FEDERALISM, LITIGATION CRISIS AND POWERS HARMONIZATION

Maximiliano Pereira de Carvalho

Aluno do Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público. Juiz Federal do Trabalho No Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região.

Resumo: Este artigo explora aspectos do federalismo, investigando de que modo sua estruturação impacta a crise de litigiosidade nacional. Constata o desequilíbrio entre os Poderes e apresenta os "meios para resolução alternativa de disputas" (RAD) como estratégia possível para o retorno ao estado original de harmonia.

Palavras-chave: Federalismo. Litigiosidade. Harmonia. CCAF. RAD

Abstract: This article explores aspects of federalism, investigating how its structure impacts the national litigation crisis. Establishing an imbalance among Powers, argues that the "alternative dispute resolution methods" (ADR) is a possible strategy that reinstates them into harmony.

Keywords: Federalism. Litigation. Harmony. "CCAF". ADR.

INTRODUÇÃO

O federalismo brasileiro está sacramentado no art. 1º da Constituição Federal da República do Brasil (CFRB), ao dispor sobre a "união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal". Tal opção política, inclusive, foi erigida à condição de cláusula pétrea, por força do disposto no art. 60, § 4º, I, da CFRB, regra que proíbe proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado.

Ao adotar o federalismo, a CRFB também consagrou, no art. 2º, a tripartição dos Poderes sistematizada por Montesquieu¹, de sorte que Legislativo, Executivo e Judiciário devem atuar com independência e harmonia entre si.

Entretanto, nas décadas de 1990 e 2000 constatou-se exponencial aumento da judicialização de demandas (MAKOWIECKY SALLES, 2016), seja pelas garantias fundamentais de acesso à Justiça ou devido processo legal, seja pela constitucionalização de prestações positivas do estado (segunda e terceira dimensões de Direitos Humanos) – estas nem sempre implementadas e reiteradamente contidas pelo princípio da “reserva do possível”.

Tal judicialização generalizada é assim delineada por MAKOWIECKY SALLES (2016):

[...] O discurso nobre do acesso à justiça, concebido em épocas passadas, sem submeter-se a uma revisão passa a ser usado indevidamente, servindo de retórica para certos desvios. São exemplos **a transferência de responsabilidades ao Poder Judiciário, o ativismo judicial, a exploração da letargia do sistema, o esvaziamento de outras esferas decisórias**, o enfraquecimento da cidadania em sua capacidade de solucionar extrajudicialmente conflitos e a deferência às expectativas do mercado jurídico. (grifo nosso)

O que pode se depreender daí (algo que será aprofundado alhures) é o possível desequilíbrio na estrutura harmônica delimitada em âmbito constitucional. Notadamente, o ativismo judicial e a judicialização da política, duas facetas da “transferência de responsabilidades” defendida por MAKOWIECKY SALLES conduzem ao que o autor denominou de “judicialização da vida”.

Quanto ao ponto, delineia-se a problemática ao constatar-se que (SAID FILHO, 2016):

¹ In SECONDANT, Charles-Louis de, Barão de Montesquieu: **Espírito das Leis**. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1996.

Em suas interações com o Poder Executivo, a função jurisdicional é convocada a decotar os avanços da Administração em atividades legiferantes e a avaliar suas intervenções regulatórias e de polícia. Acessa-se o Poder Judiciário, ainda, na tentativa de suprir a falta de implementação de direitos constitucionais, notadamente daqueles prestacionais normatizados nas Constituições Pós-Segunda Guerra Mundial.

De outro lado, os "meios para resolução alternativa de disputas" (RAD), ou *alternative dispute resolution* (ADR, como definido nos EUA), têm se apresentado como potencial solução à "crise do Judiciário", inclusive com o protagonismo da autocomposição de conflitos na esfera administrativa. Como exemplo, a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), órgão da Advocacia Geral da União (AGU) e que sistematicamente vem resolvendo conflitos fora do âmbito do Judiciário mostra-se viável – inclusive – ao restabelecimento da harmonia entre Poderes.

Assim, o presente artigo tem o escopo investigar de que modo a estruturação do federalismo brasileiro impacta a crise de litigiosidade nacional e o possível desequilíbrio entre os Poderes, propondo o uso dos meios para resolução alternativa de disputas, notadamente os praticados no âmbito da própria administração pública, como ferramenta para restabelecer a harmonia constitucionalmente preconizada.

1. ASPECTOS RELEVANTES DO FEDERALISMO

Em "O Federalista", HAMILTON *et al* (2009) explicam que "um dos grandes benefícios da União, relativamente à paz e à tranquilidade dos Estados, é a barreira que ela deve opor às ressurreições e às facções". Na obra, há clara defesa do modelo centrípeto de formação do Estado, na medida em que foi escrita tomando-se por base as insurgências ocorridas nos Estados Unidos da América da época.

No Brasil, por mais que se beneficie da característica de oposição às ressurreições e às facções, partiu-se da formação centrífuga federal, já que se partiu de um Estado uno, indivisível, composto pelo Brasil Império segmentado por capitanias vinculadas ao imperador, para a república de estados unidos, aos quais foram outorgadas competências administrativas.

Mesmo com a da Constituição Federal da República do Brasil de 1988 manteve-se uma "natureza particular do federalismo brasileiro" (ARRETCHE, 2010). Afirma a autora que:

A adoção da fórmula federativa seria, em primeiro lugar, uma espécie de artificialismo, dado que a sociedade brasileira não apresenta as clivagens étnicas ou religiosas que justificariam a adoção de arranjos consociativos (Lamounier, 1992). Além disto, a fórmula adotada no Brasil estaria entre as mais descentralizadas do mundo (Shah, 2006), o que conferiria excessiva autonomia aos governos locais e, por consequência, limitados incentivos para a cooperação horizontal. Relações intergovernamentais predatórias e ausência de coordenação seriam o resultado deste federalismo autárquico (Abrucio e Soares, 2001).

De todo modo, não se nega a importância do federalismo, já que, conforme ANDERSON (2009), "vinte e oito países, que abrigam mais de 40% da população mundial, se autoproclamam federativos ou são amplamente considerados como tal". Ainda, "quase todas as democracias de grande extensão territorial ou muito populosas são federações". O autor, ao tratar das variações do federalismo, argumenta que:

As federações diferem bastante quanto à composição social, econômica e institucional. Incluem países muito grandes e muito pequenos, países ricos e pobres, com população homogênea ou muito diversificada. Algumas federações são democracias bem sedimentadas, ao passo que outras têm histórias mais recentes e processos conturbados de democratização.

As estruturas federais – arranjos institucionais internos – variam bastante. Há federações com apenas duas unidades territoriais e outras com até 80. Algumas federações são altamente centralizadas, concentrando todo o poder nas mãos do governo federal, enquanto outras apresentam intenso grau de descentralização e conferem considerável autonomia às unidades constitutivas. Em algumas, verifica-se uma clara separação de poderes entre o governo central

e os governos subnacionais, em outras existe ampla superposição desses poderes. Algumas têm sistema de governo parlamentarista, com a presença de um primeiro-ministro, ao passo em que outras são presidencialistas e contam com instituições congressuais. Podem adotar um sistema de representação proporcional ou majoritário. Podem ter apenas dois, ou admitir a presença de diversos partidos políticos. **Algumas são estáveis e harmônicas, mas também há federações instáveis e divididas.** Todos esses fatores afetam o funcionamento e o sucesso dos diferentes regimes federativos. Não há modelo único e apropriado a todas as circunstâncias. Essa multiplicidade de formatos é um dos pontos fortes do federalismo. (grifamos)

No Brasil, mesmo com a descentralização do estado unitário em unidades federativas a partir da proclamação da república, "o processo de construção do Estado-nação no Brasil concentrou autoridade decisória, assim como poder regulatório e de gasto no governo central" (ARRETCHE, 2010).

ARRETCHE (2010) assevera que tal se deu ante a "desigualdade entre as jurisdições para desempenhar adequadamente funções governativas". Aduz, ainda, que "ao longo do século XX, regimes autoritários (1930-1934; 1937-1945 e 1964-1985) chegaram a suprimir a autonomia política das unidades subnacionais por longos períodos".

Tais aspectos, da ótica de tripartição dos Poderes, impactam o modelo nacional. ANDERSON (2009) ensina que "há dois modelos bastante distintos para a distribuição de poderes nas federações: o dual e o integrado". Lembra o autor que "muitos países apresentam elementos de ambos". Assevera, ainda, que:

O modelo dual costuma atribuir jurisdição distinta para cada ordem de governo que, então, administra seus próprios programas e presta os respectivos serviços. No modelo integrado, muitas das competências são compartilhadas, cabendo geralmente às unidades constitutivas a administração de programas ou cumprimento de legislação definidos em nível central.

[...]

O Canadá, o Brasil e os Estados Unidos são exemplos de federações amplamente dualistas.

No que diz respeito especificamente ao Poder Judiciário, ANDERSON (2009) identifica que nas federações o padrão de distribuição de justiça é "geralmente conjunto ou concorrente; e ocasionalmente federal", asseverando que "não são comuns as assimetrias na distribuição de poderes entre as unidades constitutivas nas federações e, menos ainda, as assimetrias estabelecidas constitucionalmente".

Assevere-se, ademais, que o Judiciário brasileiro foi organizado pela Constituição da República Federativa do Brasil observando as esferas federal e estadual, com desprezo à estruturação mínima de uma justiça municipal (artigo 92, *caput*, incisos e parágrafos, CRFB) e – ainda – submeteu o "controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes" ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão federal presidido pelo Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal (artigo 103-B, parágrafos 1º e 4º, CRFB).

Esta característica peculiar já foi inclusive objeto de pronunciamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que, na ADI 3367/2004, em voto do Ministro Cezar Peluso, explicitou²:

O pacto federativo não se desenha nem expressa, em relação ao Poder Judiciário, de forma normativa idêntica à que atua sobre os demais Poderes da República. Porque a Jurisdição, enquanto manifestação da unidade do poder soberano do Estado, tampouco pode deixar de ser uma e indivisível, é doutrina assente que o Poder Judiciário tem caráter nacional, não existindo senão por metáfora e metonímias, "judiciários estaduais" ao lado de um "Judiciário federal".

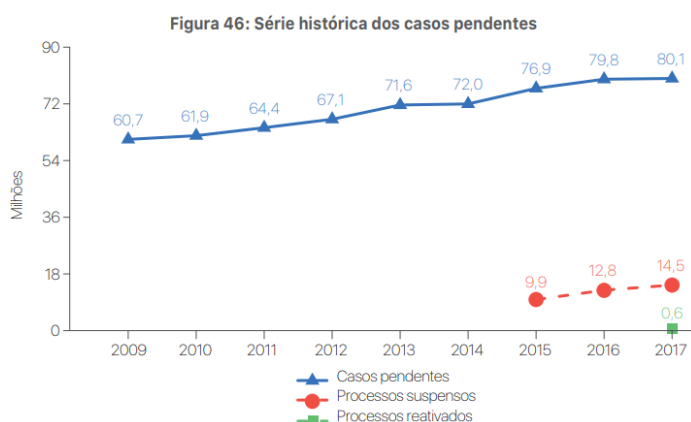
Delineadas, então, as linhas gerais do modelo brasileiro de federalismo e sua relação com o arquétipo de Judiciário nacional, passa-se à

² Disponível em <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/artigos/2013/o-federalismo-e-o-poder-judiciario-juiz-joao-luis-dias-fischer>> (2013). Acesso em 23 dez. 2018.

análise daquilo que se convencionou denominar de "crise de litigiosidade nacional".

2. CRISE DE LITIGIOSIDADE NACIONAL

Segundo o compêndio "Justiça em números", ano 2018, divulgado pelo CNJ, "o Poder Judiciário finalizou o ano de 2017 com 80,1 milhões de processos em tramitação". Observando-se o quadro contendo a série histórica dos casos pendentes entre 2009 e 2017, observa-se o crescimento compassado da litigiosidade³:



Conquanto haja defesa, conforme se verá, no sentido de o fenômeno da judicialização estar diretamente atrelado ao amplo acesso à Justiça, ANDERSON (2009), analisando as estruturas das federações, pontua:

As federações podem resolver conflitos oriundos da distribuição de poderes por intermédio dos tribunais [...] Recorrer às cortes judiciais é a maneira clássica de resolver disputas em torno da repartição de poderes.

Não à toa, boa parte das políticas públicas estatais vem sendo sistematicamente questionadas no judiciário, desde a saúde, à educação, tributação, previdência e da própria intimidade. MAKOWIECKY SALLES (2016) trata do tema anotando que "o Poder Judiciário, atualmente, é o principal centro estatal de decisões sobre temas políticos, morais, econômicos, científicos, ambientais e até mesmo cotidianos que animam as sociedades complexas".

³ Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/f6c3de40c32167.pdf>> (2018). Acesso em 23 dez. 2018.

MAKOWIECKY SALLES (2016) desenvolve a temática, registrando:

Entre os fatores que abrem espaço à crescente procura pelo Poder Judiciário estão as relações assimétricas entre os poderes nas democracias contemporâneas (ABREU, 2016, p. 41). Em suas interações com o Poder Executivo, a função jurisdicional é convocada a decotar os avanços da Administração em atividades legiferantes e a avaliar suas intervenções regulatórias e de polícia. [...] Por outro lado, em suas interações com o Poder Legislativo, o Judiciário vem sendo crescentemente acionado como uma instância de criação do Direito (CAPPELLETTI, 1999, p. 43). O Parlamento, seja para não pagar o custo político de enfrentar a opinião pública em temas candentes, seja por um *overload* de assuntos pendentes de deliberação, seja por arranjos políticos desfavoráveis, com frequência não legisla ou legisla tardiamente, o que gera uma disritmia com a ordenação social.

[...]

Vive-se um choque entre realidades contrastantes. As tensões entre os sistemas social, econômico e político, associadas às estruturas de poder, ao primado da economia, ao ritmo célere da vida e ao espaço de comunicação desenvolvido a partir da tecnologia, potencializam os conflitos. A própria formação cultural e psíquica do indivíduo contemporâneo é propensa à individualidade (BECK, 2013, p. 134) e à litigância, mesmo em trivialidades cotidianas. Uma maior conscientização da cidadania sobre seus direitos também amplia sentimentos de desencanto que culminam em atos reivindicatórios (GARAPON, 1998, p. 23), mostrando-se a propositura de ações o caminho mais curto para as mudanças.

Uma causa possível da litigiosidade está associada ao próprio texto constitucional, ao assegurar que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito" (artigo 5º, XXXV, CRFB). Conforme CAPPELLETTI e GARTH (1988), trata-se do "requisito fundamental – o mais

básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”.

Em contrapartida, os meios para resolução alternativa de disputas (RAD) vêm sistematicamente demonstrando sua utilidade da gestão da crise de litigiosidade, notadamente por auxiliar na promoção da paz social e – naquilo que diz respeito a esta pesquisa – serem instrumentos passíveis de utilização pelo Executivo e Judiciário.

Tais peculiaridades serão adiante exploradas, a fim de compreender-se se há potencial uso dos meios para resolução alternativa de disputas na manutenção (ou mesmo restauração) da harmonia dos Poderes.

3. MEIOS PARA RESOLUÇÃO ALTERNATIVA DE DISPUTAS

MAKOWIECKY SALLES (2016) explica que “projeto, desenvolvido no Centro de Estudos de Direito Processual Comparado de Florença e documentado em estudo de Mauro Cappelletti e Bryan Garth, datado de 1978” deu ensejo “a três ondas renovatórias, em sequência quase cronológica”. Destas, interessa-nos a última delas, “atuando sobre o conjunto legal de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.67).

O foco na prevenção de disputas nas sociedades modernas e a preocupação com o acesso à Justiça deu azo a estudo realizado pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJP), o qual anotou “que o otimismo em relação ao acesso à justiça verificado na década de 1970 cedeu espaço ao pessimismo dos anos 1980 e 1990, advindo da crise do Estado-providência” (OPJP, 2002). MAKOWIECKY SALLES (2016) consigna que “a conclusão da pesquisa assenta o apanhado positivo, nos modelos estudados, de práticas de desjudicialização em uma espécie de processo integrado de apoio ao Poder Judiciário”

Ratifica o autor, ainda, que “a procura crescente pelo sistema judicial faz com que seja indicado repensar os critérios de elegibilidade de acesso”. Encerra, afirmando que “critérios aceitáveis de elegibilidade de acesso ao Judiciário incitariam no Poder Legislativo atitudes de enfrentamento dos temas políticos controvertidos. No setor Executivo, gerariam a consolidação

de espaços decisórios menos saturados e mais céleres de resolução de conflitos".

Quanto ao ponto, os meios para resolução alternativa de disputas surgem como proposta viável a amenizar a crise de judicialização. Dentre eles, WAQUIN *et al* (2018) menciona "quatro métodos 'alternativos', 'mais adequados' ou 'consensuais' de solução de conflitos: negociação, arbitragem, conciliação e mediação". Acrescentam, em rápidas linhas:

A negociação é a técnica mais informal da composição [...] trata-se de um processo comunicativo estabelecido entre as partes envolvidas para a definição de suas relações intersubjetivas.

[...]

A arbitragem, por sua vez, é um processo formal pelo qual as partes, de comum acordo, aceitam submeter o litígio envolvendo direito patrimonial disponível a um terceiro, cuja decisão terá observância obrigatória.

[...]

Já a conciliação é uma técnica de resolução de controvérsias consistente na atividade desempenhada por um terceiro de auxiliar as partes em litígio a chegarem a uma solução autocompositiva, voltando-se mais diretamente ao conflito do que à solução da comunicação entre as partes.

[...]

Por seu turno, a mediação é o mecanismo adequado quando há conflitos que envolvem inter-relações duradouras e nos quais preponderam os aspectos subjetivos, pois este método privilegia a retomada do diálogo entre as partes e o estímulo à obtenção de possíveis soluções por elas mesmas, favorecendo a autodeterminação.

Trata-se, portanto, de um sistema multiportas, em que os envolvidos escolhem o meio mais adequado à solução da disputa, a depender de seu conteúdo, de suas vontades, qualidades e também do que dispõe a lei quanto ao tema.

Algumas inovações deste sistema multiportas vêm sendo implementadas tanto pela iniciativa privada⁴, como pelo próprio Poder Judiciário⁵. Para o propósito desta pesquisa interessa relevar a autocomposição de conflitos na Administração Pública, inclusive averiguando seu potencial para manter (ou mesmo restaurar) a harmonia entre Poderes.

Nesse sentido, passa-se a descrever a experiência da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, que desde 2007, busca “dar vazão a esses posicionamentos contrapostos e possibilitar o diálogo e a construção do consenso” (AFFONSO, 2016).

4. HARMONIZAÇÃO ENTRE PODERES: A EXPERIÊNCIA DA CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

Segundo o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do CNJ, dentre os 100 maiores litigantes da Justiça brasileira, figuram nas cinco primeiras colocações entres da Administração Pública⁶. Quanto ao ponto, AFFONSO (2016) argumenta que:

Demonstrado esse panorama geral, é possível afirmar que o abarrotamento do Poder Judiciário (em uma perspectiva mais genérica) e a necessidade de se discutir as causas, os significados e as consequências de os **entes estatais contribuírem para sobrecarregar o sistema de justiça brasileiro** mediante a judicialização de suas controvérsias (em uma perspectiva mais específica) são

⁴ Exemplo disso é a *startup* “Sem Processo”, tratada por AFFONSO (2016).

⁵ São exemplos o projeto “JUSPRO” e o uso da técnica “Constelação Familiar”, ambos tratados por AFFONSO (2016).

⁶ INSS, CAIXA, Fazenda Nacional, União e o Banco do Brasil. In “Autocomposição de Conflitos na Administração Pública: Um estudo sobre a Atuação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal”. AFFONSO, Andressa Kellen Lauriano Lucio. UNB, 2016, p. 13.

de fato objetos que devem preocupar os estudiosos da área.

Posta essa problemática em discussão, é possível verificar a recente ascensão de um discurso favorável à **utilização de Métodos Alternativos de Resolução de Conflitos para resolução de disputas existentes dentro da Administração Pública, evitando que controvérsias sejam judicializadas e também dando fim às que já estiverem sendo apreciadas pela justiça.**

A existência desses instrumentos de produção de consenso mostra-se fundamental no contexto atual onde o Estado se vê responsável por prover um número cada vez maior de bens e serviços, com uma qualidade cada vez maior, exigida por uma sociedade cada vez mais consciente de seus direitos e deveres, e, em consequência, se vê cada vez mais **compelido a atuar em rede, conjuntamente com outros atores**, para conseguir dar vazão a todos esses processos e demandas.

[...]

Diante do **complexo contexto de conflitos reais ou latentes em torno das políticas públicas** é importante preocuparmo-nos com as limitações que eles impõem à **realização do Estado Democrático de Direito** e com a maneira pela qual eles podem ser tratados a fim de produzir um **maior grau de coordenação ao Estado**, para agir com mais eficiência, eficácia e efetividade no exercício de suas atribuições. (grifo nosso)

Nesse passo, em 2007 a Advocacia-Geral da União (AGU), por meio do Ato Regimental nº 05, de 27 de setembro, instituiu a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), cabendo a esta "dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entes de Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios".

A ideia da instituição de uma Câmara de Conciliação e Arbitragem no âmbito da AGU deu certo a ponto de, em 2010, ter sido publicado o Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro, definindo sua estrutura e prevendo, como finalidade "dar continuidade às atividades conciliatórias já desenvolvidas com sucesso no âmbito da Advocacia-Geral da União pelas Câmaras de Conciliação *ad hoc*" (AFFONSO, 2016).

O marco regulamentador da CCAF foi aprimorado a partir da vigência das Leis nº 13.105, de 16 de março de 2015 (novo Código de Processo Civil) e nº 13.140, de 26 de junho de 2015, esta última dispondo "sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública".

Tal se deu em razão de o novo Código de Processo Civil determinar, em seu artigo 174, 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". Por sua vez, a AGU passou a compreender, lendo tal regra sistematicamente com a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que a resolução de conflitos entre particulares e a Administração Pública Federal, no âmbito da CCAF, também é possível e estimulável.

Apenas para que se tenha uma ideia, entre 2007 e 2016 a CCAF realizou 1.412 reuniões. O número de reuniões não se refere ao número de conflitos sob apreciação, na medida em que cada conflito pode ter tantas reuniões quantas forem necessárias para sua pacificação, variando (no universo avaliado) entre 02 e 09. No total, 208 acordos foram feitos, representando cerca de 15% do total de reuniões⁷.

Da ótica qualitativa, grandes questões nacionais foram postas em diálogo na CCAF, tais como demarcações de terras interestaduais (de interesse federal, portanto), envolvendo políticas públicas de INCRA e FUNAI⁸; a questão do auxílio-moradia de magistrados, levado à CCAF por impulso do

⁷ In "Autocomposição de Conflitos na Administração Pública: Um estudo sobre a Atuação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal". AFFONSO, Andressa Kellen Lauriano Lucio. UNB, 2016, p. 39.

⁸ In "Autocomposição de Conflitos na Administração Pública: Um estudo sobre a Atuação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal". AFFONSO, Andressa Kellen Lauriano Lucio. UNB, 2016, p. 44.

STF⁹; e mesmo demanda por tomógrafos para sete hospitais públicos federais¹⁰.

O que se depreende daí é que “uma coisa é o acesso à Justiça, enquanto possibilidade concreta de ingresso do conflito no sistema judicial, e outra coisa é o acesso à Justiça, entendido como uma solução justa para um caso concreto” (FILGUEIRAS, 2016). Por isso mesmo, estas facetas “justificam o estabelecimento de políticas públicas que favoreçam ambos os contextos de forma a provocar e facilitar uma resposta individualizada para cada tipo de conflito, mais efetiva, célere e justa à paz social” (FILGUEIRAS, 2016).

Diante disso, o estímulo ao uso dos meios alternativos de resolução das disputas se mostra adequado, efetivo e variado o suficiente para – de um lado – oferecer aos cidadãos um sistema multiportas apto a dar solução às questões cotidianas; e, de outro lado, robusto o suficiente para contrabalancear o protagonismo do Judiciário, delegando a Executivo e Legislativo a autocomposição e mantendo (ou mesmo restaurando) a harmonia entre Poderes.

5. CONCLUSÃO

A partir dos argumentos expendidos neste artigo, denota-se que o modelo de federalismo brasileiro é pautado na tripartição de poderes, que atuam com independência e harmonia. Constatado, entretanto, que a partir das décadas de 1990 e 2000 houve crescente protagonismo do Judiciário, seja pela ampla garantia de acesso à Justiça constitucionalmente garantido, seja por outros aspectos impactantes em políticas públicas, como a judicialização da política.

Demonstrado que o Brasil adota modelo dual de tripartição, em que se costuma atribuir jurisdição distinta para cada ordem de governo que, então, administra seus próprios programas e presta os respectivos serviços. Pontuado que o Poder Judiciário tem caráter nacional, não existindo “senão

⁹ Disponível em <<http://www.stf.jus.br/rtal//verNotcaDetalh.asp?idConteudo=379>>. Acesso em 24 dez. 2018.

¹⁰ Disponível em <<https://saudejur.com.br/acordo-inedito-entre-camara-de-arbitragem-e-philips-assegura-realizacao-de-exames/>>. Acesso em 24 dez. 2018.

por metáfora e metonímias, 'judiciários estaduais' ao lado de um 'Judiciário federal'".

Outrossim, evidencia-se que os meios alternativos de resolução de disputas, notadamente as experiências de cunho administrativo – em especial a da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) – têm se mostrado eficientes na redução do protagonismo do Judiciário.

Dessa forma, com amparo nos dados apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça, em seu anuário "Justiça em Números", bem como nas estatística levantada por AFFONSO (2016) acerca da atuação da CCAF, somados aos argumentos expendidos ao longo do texto, propugnou-se pelo uso os meios para resolução alternativa de disputas, notadamente os praticados no âmbito da própria administração pública, como solução potencial para restabelecer a harmonia entre Poderes constitucionalmente preconizada.

Com tais ações, espera-se – enfim – dar o passo inicial rumo à manutenção (ou mesmo restauração) da harmonia entre Poderes, à solução da crise de litigiosidade nacional e ao alcance da implementação das políticas públicas desejadas pelos cidadãos, bem como da esperada paz nacional.

REFERÊNCIAS:

AFFONSO, Andressa Kellen Lauriano Lucio. **Autocomposição de Conflitos na Administração Pública:** Um estudo sobre a atuação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. Brasília: UNB, 2016.

ANDERSON, George. **Federalismo** – uma introdução. São Paulo: Editora FGV, 2009.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Igualdade Territorial:** Uma contradição em Termos?. Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais, vol. 53, nº 3. 2010, pp. 587 a 620.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça.** Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988. P. 12. Título original: *Acess to justice: the worldwide movement to make rights effective. A general report.*

DIAS, João Luís Fischer. **O Federalismo e o Poder Judiciário**. Brasília: TJDF, 2013. Disponível em <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/artigos/2013/o-federalismo-e-o-poder-judiciario-juiz-joao-luis-dias-fischer>>. Acesso em: 23 dez. 2018.

FILGUEIRAS, Cássio. **Noções gerais e diferenciação entre os principais métodos de solução de conflitos:** processo judicial, mediação, negociação, conciliação e arbitragem. In *Conciliação e Mediação: ensino em construção*. Coord. Roberto Portugal Bacellar, Valeria Ferioli Lagrasta. 1. ed. São Paulo: IPAM; ENFAM, 2016.

HAMILTON, Alexander *et al.* **O Federalista**. São Paulo: Russel, 2009.

MAKOWIECKY SALLES, Bruno. **Acesso à Justiça na era da Judicialização**. Santa Catarina, Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional, v. IV, n. 01, p. 277-305, 2016.

OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA. **O acesso ao direito e à justiça:** um direito fundamental em questão. Coimbra: OPJ, 2002.

SECONDANT, Charles-Louis de, Barão de Montesquieu: **Espírito das Leis**. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1996.

WAQUIM, Bruna Barbieri; SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. **A institucionalização da mediação no Brasil e o protagonismo do Poder Judiciário**. Civilistica.com. Rio de Janeiro, a. 7, n. 2, 2018.