

A AUTOCOMPOSIÇÃO EM PROCESSOS JUDICIAIS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO PARTE

SELF-COMPOSITION IN LEGAL PROCEEDINGS AND PUBLIC ADMINISTRATION
AS PART

Isadora de Oliveira Santos Vieira¹

Resumo

O ordenamento jurídico brasileiro, principalmente por meio da Constituição Federal e do Código de Processo Civil, tem incentivado a resolução de conflitos por autocomposição. No entanto, não se encontram de forma expressa nas leis supracitadas menções a respeito dos métodos autocompositivos em litígios judiciais que envolvem a Administração Pública como parte. Observa-se ainda que a Fazenda Pública tem ocupado grande parte dos polos de processos judiciais no Brasil. Assim, fez-se relevante um estudo para analisar a possibilidade de a Administração Pública realizar autocomposição em demandas judiciais. O objetivo geral consistiu em identificar a possibilidade de utilização de métodos autocompositivos em processos judiciais em que a Administração Pública seja parte. Os objetivos específicos consistiram em: indicar o panorama de jurisprudências quanto à aplicação de métodos autocompositivos em processos judiciais; e analisar o entendimento dos tribunais a respeito da utilização de autocomposições em demandas judiciais nas quais a Administração Pública atue como parte. Optou-se por realizar uma pesquisa qualitativa. O trabalho se desenvolveu a partir da revisão bibliográfica sobre a temática e da coleta e análise documental de decisões jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça e dos Tribunais de Justiça dos estados de Pernambuco e Minas Gerais. Os objetivos foram alcançados e os resultados demonstraram que, em regra, métodos autocompositivos podem ser utilizados na seara de demandas judiciais nas quais a Administração Pública seja parte. No entanto existem ressalvas, por exemplo, quando o objeto processual for direito indisponível, e foram identificadas algumas limitações, como a ausência de legislações dos

¹ Mestre em Economia Doméstica pela Universidade Federal de Viçosa. Especialista em Direito Público pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva e em Direito de Família e das Sucessões pelo Instituto Damásio Educacional. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Viçosa. Advogada e Procuradora Adjunta do Município de Viçosa, Minas Gerais – Brasil. Endereço eletrônico: isadoraosv@gmail.com.

entes federativos para procuradores atuarem em autocomposições ou que autorizem a realização de autocomposição pela Administração Pública.

Palavras-chave: Administração pública; métodos autocompositivos; autocomposição; processos judiciais.

Abstract

The Brazilian legal system, mainly through the Federal Constitution of 1988 and the Code of Civil Procedure, has encouraged conflict resolution through self-composition methods. However, the aforementioned laws do not expressly mention the use of these methods in legal disputes involving the Public Administration as a party. In addition, it is observed that the Public Treasury has occupied most of the poles of judicial processes in Brazil. In this way, a study that sought to analyze the possibility of the Public Administration to carry out self-composition in judicial demands became relevant. The general objective of this study was to identify the possibility of using self-compositional methods in legal proceedings in which the Public Administration is a party. The specific objectives consisted of: Indicating an overview of jurisprudential decisions about the application of self-compositional methods in judicial processes of the Public Administration; to analyze the understanding of the courts regarding the use of self-compositions in lawsuits in which the Public Administration acts as a party. Qualitative research was chosen. The work was developed from a bibliographical review on the subject and collection and documental analysis of jurisprudential decisions of the Superior Court of Justice and Courts of Justice of the States of Pernambuco and Minas Gerais. The objectives were achieved and the results showed that, as a rule, self-composition methods can be used in the field of legal claims in which the Public Administration is a party. However, there are caveats such as the procedural object of the unavailable right and some limitations were identified, such as the absence of legislation from the federative entities for attorneys to act in self-compositions or that authorize the performance of self-composition by the Public Administration.

Keywords: Public administration; self-compounding methods; autocomposition; court lawsuits.

INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro, principalmente por meio da Constituição Federal de 1988 e do Código de Processo Civil, tem incentivado a resolução de conflitos por meios alternativos, como a mediação, conciliação, transação, entre outros, inclusive em qualquer fase processual. Isso ocorre pela necessidade de concretização de direitos fundamentais e do desafogamento do Poder Judiciário no Brasil, o que, por sua vez, pode propiciar maior efetivação de princípios como o da celeridade e duração razoável do processo.

No entanto, não se encontram de forma expressa nas legislações supracitadas disposições sobre a utilização dos métodos autocompositivos em litígios judiciais que envolvem a Administração Pública como parte. Além disso, observa-se que com a crescente judicialização de demandas, seja pela possibilidade de maior acesso à justiça, seja pela chamada indústria do dano moral, a Fazenda Pública tem ocupado grande parte dos polos de processos judiciais no Brasil.

Desse modo, fez-se relevante um estudo que procurasse analisar a possibilidade de a Administração Pública realizar autocomposição em demandas judiciais. O presente trabalho apresentou como principal questão investigativa: é possível a utilização de métodos autocompositivos em processos judiciais nos quais a Administração Pública seja parte?

Para seu desenvolvimento fez-se necessário compreender a relação entre a utilização das autocomposições e a supremacia do interesse público, uma vez que, em uma visão superficial, ambas podem aparentar incompatibilidade.

Além disso, suscitou também a necessidade de compreensão acerca das disposições do ordenamento jurídico brasileiro sobre os mencionados métodos e suas aplicações à Administração Pública. Nesse ponto, tentou-se observar a construção sistemática no que se refere à possibilidade, de acordo com as legislações federais, de a Administração atuar em autocomposições.

A vivência da pesquisadora como estagiária, durante a graduação, na Câmara Municipal de Viçosa, assim como no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e no Ministério Público do mesmo estado, e suas experiências profissionais como Assessora de Gabinete e Procuradora Adjunta do Município de Viçosa, Minas Gerais, despertaram o interesse na seara do estudo.

Compreende-se que o estudo possibilitou a análise de como os Tribunais escolhidos e a comunidade científica têm entendido a utilização de métodos autocompositivos em processos que envolvem a Administração Pública como parte. Por isso, o estudo se inseriu na linha de pesquisa de Direito Público.

A pesquisa ainda pode contribuir para a ampliação de estudos semelhantes, com perspectivas interdisciplinares, bem como para a coordenação de políticas públicas e propostas legislativas acerca do tema.

De forma geral, a pesquisa teve como objetivo identificar a possibilidade de utilização de métodos autocompositivos em processos judiciais em que a Administração Pública seja parte.

Especificamente, buscou-se:

- Indicar o panorama de decisões jurisprudenciais quanto à aplicação de métodos autocompositivos em processos judiciais da Administração Pública; e
- Analisar o entendimento dos tribunais acerca da utilização de autocomposições em demandas judiciais nas quais a Administração Pública atue como parte.

O trabalho se desenvolveu a partir da revisão bibliográfica sobre a temática e da coleta e análise documental de decisões jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça e dos Tribunais de Justiça dos estados de Pernambuco e Minas Gerais.

Na fundamentação teórica do estudo, abordou-se a relação entre o interesse público e a utilização de métodos autocompositivos e discorreu-se acerca das principais disposições legislativas federais relacionadas à autocomposição para a Administração Pública.

Na metodologia foram apresentados os materiais e os procedimentos metodológicos da pesquisa, a partir da abordagem do tipo de pesquisa; a fase documental; os meios para a coleta; e a análise dos dados.

Depois, foram trazidos os resultados e a discussão da seguinte forma: o panorama sobre os dados documentais coletados e o entendimento dos Tribunais selecionados quanto à aplicação de métodos de autocomposição em demandas judiciais nas quais a Administração Pública atue como parte; e as limitações de a Administração Pública realizar autocomposição em processos judiciais, considerando-se os resultados da pesquisa e os meios abordados pela literatura científica.

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Foi realizada uma exposição temática diretamente relacionada ao estudo e à teoria utilizada como embasamento teórico. Assim, o aporte teórico foi dividido em dois tópicos: a utilização de métodos de autocomposição e o interesse público; e o ordenamento jurídico brasileiro acerca de métodos autocompositivos para a Administração Pública.

O levantamento bibliográfico foi realizado por consulta a artigos científicos, livros, dissertações de mestrado e teses de doutorado, na base de dados do *Google Acadêmico*, e a outras obras literárias físicas relevantes para o desenvolvimento da investigação, abrangeu literaturas científicas produzidas desde o ano de 2003 até o presente, 2023. O procedimento metodológico da pesquisa bibliográfica será mais detalhado no tópico “materiais e procedimentos.”

1.1 A utilização de métodos de autocomposição e o interesse público

O princípio do interesse público orienta que a atuação dos agentes públicos seja o meio para efetivar os interesses da coletividade, dos quais não se pode dispor, uma vez que não pertencem a eles. Nesse sentido, ressalta Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 76): “[...] a indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público –, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis”.

Assim, desponta o questionamento sobre a possibilidade de esses agentes utilizarem métodos autocompositivos em demandas judiciais, pois nesse contexto, em regra, faz-se necessário abdicar de interesse ou de parcela dele para a resolução do conflito.

Ocorre que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu expressamente os direitos e as garantias fundamentais aos indivíduos, razão pela qual a imperatividade dos atos administrativos e a supremacia do interesse público têm sido relativizadas (ELIAS, 2022, p. 23). Nessa senda, conforme dispõe Gustavo Binbenjy (2014, p. 31), estabelecer a priori a supremacia desse interesse se torna tarefa impossível, impondo à Administração o dever de ponderar seus interesses para atingir o máximo de otimização.

No entanto, Talamini (2017) aponta a existência de indisponibilidades processuais

que não constituem direitos indisponíveis, mas são justificadas pela proteção jurisdicional garantida a elas. Salles (2005) também identifica a indisponibilidade acerca da natureza de bens determinados.

Cabe ressaltar que a Constituição da República impõe ao Estado o dever de propiciar diversos direitos aos cidadãos, inclusive direitos fundamentais, gargalo que não consegue ser suprido pelos entes estatais, o que ocasiona processos judiciais em face da Administração Pública. Nas palavras de Branco (2020, p. 73), legitima o interesse em ingressar em juízo em busca da satisfação do direito violado.

A litigância de massa ocorre devido a diversos fatores, como o surgimento do Estado Social, a sociedade de massa e a conscientização dos direitos pela sociedade (ARAÚJO, 2022, p. 112). Como consequência, observa-se que o Estado configura como parte em grande número das ações judiciais em trâmite no Brasil, principalmente no polo passivo (BRANCO, 2020, p. 70). Em harmonia, Araújo (2022, p. 112) aponta que a Administração Pública é uma das maiores litigantes do País. De acordo com Dias (2016), a Administração Pública é a parte que mais tem processos em andamento no Brasil.

Nesse contexto, identifica-se a corrente majoritária que defende a necessidade de a indisponibilidade do interesse público ser revisada. Na lições de Venturini *apud* Fantin e Freitas (2018, p. 2), o ornamento jurídico pátrio não dispõe sobre o que são direitos indisponíveis, existindo o entendimento que se referem a direitos ligados ao interesse público, irrenunciáveis, inalienáveis e intransmissíveis: “[...] Seria uma ferramenta de proteção de determinados direitos fundamentais individuais ou coletivos contra lesões ou ameaças de seus titulares ou de terceiros, o que atenderia o interesse público [...].” (VENTURI *apud* FANTIN; FREITAS, 2018, p. 2).

Dessa forma, o respeito ao interesse público deve ser analisado no caso concreto, bem como o meio de resolução mais adequado para o conflito que o permeia (FRANCO; VALE, 2022). Em consonância, Salvo (2018) descreve que o novo paradigma de Estado e suas funções tornam imprescindíveis a releitura da ideia de indisponibilidade do interesse público.

Nesse contexto, Rodrigues (2016) aponta a possibilidade de a Administração Pública adotar o mecanismo mais adequado em Juízo para atingir o interesse público, inclusive com a adoção de métodos consensuais. O vocábulo autocomposição indica que “a solução do conflito, ou seja, sua composição, deve vir das próprias partes envolvidas”

(RABELO; NUNES, 2016, p. 3). Desse modo, com ela, ocorre a concretização do interesse público, todavia com a participação dos indivíduos interessados na solução do litígio (AMARAL, 2009, p. 18).

Para a aplicação dos métodos autocompositivos, destaca-se a necessidade de manifestação de vontade de ambas as partes, de forma expressa, inclusive da Administração Pública, fundamentada nos regramentos do direito administrativo (ARAÚJO, 2022, p. 132). Assim, a Administração Pública precisa definir como utilizar os meios consensuais de solução de conflitos nas ações judiciais por meio de avaliação jurídica (TONIN, 2016).

Bessa (2021) dispõe que a aplicação dos métodos de autocomposição aos litígios entre a Administração Pública e os cidadãos propicia a equidade e a justiça no caso concreto, e Trigueiro *et al.* (2022) ressaltam que as práticas autocompositivas devem ser fomentadas pelo Poder Judiciário, nas demandas de Direito Público, respeitados os princípios da Administração Pública e as condições, os critérios e os limites legais.

Conforme descreve Rocha (2018, p. 462): “[...] Apenas uma leitura ponderada e harmonizante dos imperativos constitucionais pode conduzir a resultados normativamente satisfatórios e permitir a introdução de esquemas consensuais que liberem a Administração e o contribuinte da incerteza de uma discussão longa.”

Marco Antônio Rodrigues (2016) aponta que a prática da autocomposição gera economia aos cofres públicos, sendo esta também uma forma de concretizar o interesse público, uma vez que, em regra, as demandas judiciais que envolvem a Fazenda Pública tramitam durante muitos anos no Poder Judiciário, incidindo altos valores correspondentes a juros e correções monetárias no momento do pagamento pelo ente. Em acréscimo, Araujo (2022) indica que a pacificação social, atingida por esses métodos, pode corresponder ao interesse público no caráter econômico e na eficiência.

Entretanto, de acordo com Araujo (2022), as procuradorias ainda supervalorizam a puralegalidade disposta no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, em detrimento da solução pacífica dos conflitos ou da promoção do consenso pelo Estado, sempre que possível, conforme determinado pelo Código de Processo Civil.

Na visão de Paula e Filpo (2022), dogmas como o da indisponibilidade do interesse público afastam a utilização de métodos consensuais. E autores como Batista Junior (2007) e Talamini (2017) ressaltam que a Administração encontra nos princípios da isonomia e da

imparcialidade um obstáculo às autocomposições, tendo em vista que deve ofertar a mesma condição a todos os indivíduos ou atuar com a mesma postura em todas as demandas idênticas, não cabendo a arbitrariedade.

Desse modo, depreende-se que a doutrina não exprime consenso em relação à utilização da autocomposição pela Administração Pública, sem o comprometimento da indisponibilidade do interesse público. Apesar disso, nota-se uma tendência de os doutrinadores, em sua maioria, aplicar métodos autocompositivos em processos judiciais, mas com ressalvas e apontamento de limitações.

1.2 O ordenamento jurídico brasileiro acerca de métodos autocompositivos para a Administração Pública

O Código de Processo Civil dispõe em seu artigo 3.^o acerca do incentivo à mediação e conciliação, devendo ser buscada a autocomposição e a pacificação dos conflitos de forma mais célere e eficaz². Do dispositivo depreende-se que os agentes estatais devem promover “a implantação, fomento e funcionamento dos métodos consensuais.” (ARAÚJO, 2022, p. 57).

Adiante, em seu artigo 174, o mesmo Código dispõe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituem câmaras de mediação e conciliação com o objetivo de promover a solução, dirimindo conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública³.

Conforme observa-se, o Código de Processo Civil apenas disciplina a determinação de criação de câmaras próprias de mediação e conciliação à Administração Pública, no que se refere aos métodos consensuais de resolução de conflitos de forma específica, bem como fez a Lei de Mediação (ARAÚJO, 2022, p. 117).

Todavia, o sistema legislativo dos juizados especiais da Fazenda Pública

² Vide: “Art. 3.^o Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1.^o É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2.^o O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3.^o 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.”

³ Vide: “Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como: I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.”

estabeleceu a utilização de conciliação para a Administração Pública, nos artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 12.153/09⁴ e no artigo 3.º da Lei n.º 10.259/01⁵. A Lei n.º 13.129/2015 alterou a Lei de Arbitragem em seu artigo 1.º (Lei n.º 9.307/96), permitindo que a Administração Pública possa aplicar a arbitragem para a solução de conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis⁶. A transação tributária federal passou, então, a ser disciplinada pela Lei n.º 13.988/2020. E a nova Lei de Licitações, Lei n.º 14.133/2021, em seu artigo 151, dispôs como meios consensuais de prevenção e resolução de conflitos a conciliação, a mediação e o procedimento pelo comitê de resolução de disputas e arbitragem⁷.

Não obstante a nebulosidade, de acordo com Machado (2021, p. 119), os métodos alternativos de solução de conflitos estão sendo utilizados nas demandas que envolvem o Direito Público. Isso porque houve, nos últimos anos, a ampliação da noção de acesso à justiça no Brasil, pela qual tem se dado grande estímulo à utilização de métodos autocompositivos para a solução de conflitos (PAULA; FILPO, 2022).

Todavia, como explana Heck (2017, p. 297), os representantes do Poder Público, para atuarem em autocomposições, devem observar as normas de Direito Administrativo e as regras de competência do órgão ou da instituição. Nesse sentido, ocorre que, diante da ausência de uma lei que estipule as condições e os limites aos quais o advogado público deverá se submeter no momento da atuação, as autocomposições, como as conciliações, tendem a ser infrutíferas (FREITAS, 2022).

Lado outro, o Conselho Nacional de Justiça orientou que a audiência de conciliação não seja dispensada em litígios tributários, a menos que a Administração Pública apresente impossibilidade legal de autocompor ou motivação específica para dispensa do ato, por meio da Recomendação n.º 120/2021, do Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, CNJ, 2021).

Todavia, o Enunciado 33, do Fórum Nacional do Poder Público (FNPP), dispõe que “a audiência de conciliação do artigo 334 somente é cabível para a Fazenda Pública se houver autorização específica para os advogados públicos realizarem acordos.”

⁴ Vide: Art. 1º Os Juizados Especiais da Fazenda Pública, órgãos da justiça comum e integrantes do Sistema dos Juizados Especiais, serão criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para conciliação, processo, julgamento e execução, nas causas de sua competência. [...].

⁵ Vide: Art. 3º Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças. [...].

⁶ Vide: Art. 1º As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis...

⁷ Vide: Art. 151. Nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados.

Cintra *et al.* (2003, p. 30) enfatizam que não são todos os conflitos que são passíveis de autocomposição, mas apenas aqueles em que haja a disponibilidade do direito material. Diante do arcabouço legal apresentado, permite-se que sejam utilizados métodos autocompositivos pela Administração Pública, sem dissociação do interesse público em Juízo (ARAÚJO, 2022, p. 132).

Restou indicada a possibilidade, pela doutrina, da utilização de métodos de autocomposição em demandas judiciais com a Administração Pública como parte, desde que os entes tenham disposições normativas específicas para a atuação e que os direitos em litígio sejam passíveis de autocomposição pelo ordenamento jurídico.

2. METODOLOGIA

Neste tópico, são apresentados os procedimentos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa, sendo estruturado da seguinte forma: tipo de pesquisa, coleta de dados e análise de dados.

De acordo com Minayo (2010), a metodologia ocupa um lugar central, permitindo à estruturação de uma pesquisa que proporcionará, pelos dados coletados, evidências e informações sobre determinado assunto, a construção de uma realidade.

2.1 Tipo de pesquisa

A pesquisa foi exploratória-descritiva e utilizou a abordagem qualitativa. A pesquisa qualitativa proporciona o levantamento de dados descritivos, que leva à apreensão da realidade e dos contextos (MARCONI; LAKATOS, 2004).

A investigação foi descritiva e exploratória. De acordo com Selltiz *et al.* (1965), a pesquisa descritiva busca retratar um fenômeno ou uma situação em detalhe e permite a percepção das características de uma situação, ou de um grupo. Para Zikmund (2000), os estudos exploratórios, em regra, são úteis para diagnosticar situações e explorar alternativas.

A pesquisa foi de corte transversal, devido ao tempo destinado ao curso de pós-graduação regular.

O trabalho foi desenvolvido em dois momentos complementares: uma fase bibliográfica e outra documental.

2.2 Coleta de dados

A pesquisa bibliográfica foi realizada no período compreendido entre dezembro de 2022 e fevereiro de 2023.

A base de dados eleita para a busca foi o *Google Acadêmico*, tendo em vista a sua grande abrangência, inclusive agregando documentos científicos de outras plataformas de dados.

Utilizaram-se os termos coligados “autocomposição” e “administração pública”, e foram encontradas 16 (dezesesseis) páginas de resultados, todas consideradas na análise. Como filtro, elegeu-se o período de tempo de publicação entre 2003 e 2023, atingindo-se o lapso temporal de 10 (dez) anos e objetivando garantir a literatura científica atualizada sobre as temáticas.

Além disso, a pesquisadora optou por não analisar trabalhos de conclusão de curso, mas apenas artigos científicos publicados, livros, dissertações de mestrado e teses de doutorado, tendo em vista o maior rigor científico dessas obras e o grau do título que se busca com a presente pesquisa.

Na pesquisa documental foram trabalhadas decisões de Tribunais de Justiça sobre o uso de métodos autocompositivos em processos judiciais em que a Administração Pública configure como parte.

Não foram realizadas análises em decisões de primeira instância, ou seja, quando da competência de juiz de primeiro grau, devido ao período de tempo disponível para o curso e pelo fato de as decisões julgadas em instâncias maiores serem publicizadas nos portais virtuais dos tribunais.

Todavia, ressalta-se que o Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) disponibiliza, em seus acórdãos, trechos de decisões e despachos dos julgados de origem, os quais, assim, foram utilizados nesta pesquisa.

Dessa forma, foram realizadas a coleta e a análise de decisões jurisprudenciais do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais foi escolhido porque a pesquisadora mora em localidade abrangida por esse tribunal. O Tribunal de Justiça de Pernambuco foi eleito

pelo fato de a sede da instituição de ensino da pós-graduação da autora, Faculdade Cers, estar localizada no referido estado. E o Superior Tribunal de Justiça é a instância de maior grau que mencionou, em mérito, até o presente momento, a demanda sobre a utilização da autocomposição pela Administração Pública, o que justifica a escolha.

Em um primeiro momento foi feito um mapeamento a partir dos resumos dos julgados, a fim de definir quais eram concernentes à problemática. A partir desses dados, foi realizada a seleção dos que eram importantes para a pesquisa.

A coleta se deu entre janeiro de 2022 e fevereiro de 2023, nos portais virtuais de cada Tribunal, quais sejam, o de Minas Gerais, o de Pernambuco, o do Supremo Tribunal Federal e o do Superior Tribunal de Justiça

2.3 Análise de dados

A análise dos dados é uma fase de grande importância da pesquisa, pois, a partir dela, são apresentados os resultados que propiciarão a conclusão da pesquisa, que poderá ser final ou parcial, deixando margem para pesquisas posteriores (MARCONI; LAKATOS, 2004). A análise é a procura por semelhanças entre as partes que foram decompostas nas coletas, e para interpretá-las, a fim de encontrar os significados dos discursos para a compreensão do fenômeno em estudo, é possível utilizar o mesmo meio que se usa na investigação quantitativa também na análise qualitativa (TRIVIÑOS, 1987; GOMES, 2010).

Os dados das decisões jurisprudenciais foram analisados por meio da análise de conteúdo. A análise de conteúdo é formada por procedimentos sistemáticos, explícitos de forma metódicas e replicáveis (BAUER; GASKELL, 2008). De acordo com Bardin (1977), é um conjunto de técnicas de análise que objetivam alcançar indicadores que propiciem a inferência de conhecimentos das informações coletadas.

Para tanto, utilizaram-se as análises temáticas e recorreu-se à análise categorial, consistente em calcular e comparar frequências de certas características ou temas, previamente agrupados em categorias significativas (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2008).

A pré-análise compreende a organização do material e tem como intuito a elaboração de um esquema de desenvolvimento, composto pela leitura flutuante e pela constituição do *corpus*. (MINAYO, 2010). Assim, foi feita a categorização das decisões

pelo tema ou pela unidade de registro escolhida, e elas foram agrupadas de acordo com suas semelhanças.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O primeiro tópico deste capítulo traz o panorama das decisões jurisprudenciais coletadas, em atenção ao primeiro objetivo específico do estudo, e trata do entendimento dos Tribunais selecionados quanto à autocomposição em processos judiciais, em atendimento ao segundo objetivo específico do trabalho, ou seja, as (im)possibilidades de a Administração Pública realizar a autocomposição em demandas judicializadas, alcançando-se o objetivo geral da investigação.

3.1 Os tribunais e a autocomposição em processos judiciais com a Administração Pública como parte

O primeiro objetivo específico da pesquisa foi a realização da análise de decisões jurisprudenciais acerca da aplicação de métodos autocompositivos com a Administração Pública. Assim, neste momento, apresenta-se o panorama dos referidos dados.

Os *corpus* das decisões jurisprudenciais dos Tribunais de Justiça de Pernambuco e de Minas Gerais e do Superior Tribunal de Justiça foram constituídos a partir da análise do objeto principal das ações julgadas. Dessa forma, os julgados que não tinham como demanda principal a aplicação da autocomposição na Administração Pública, ou não chegaram a discuti-la, foram excluídos.

As buscas englobaram todos os anos de processos sobre o assunto nos tribunais. No Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco foram localizados 62 (sessenta e dois) acórdãos; no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, apenas 7 (sete) com pertinência temática; no Superior Tribunal de Justiça 1 (um); e no Supremo Tribunal Federal também somente 1 (um).

O segundo objetivo específico da pesquisa foi realizar a análise documental das decisões jurisprudenciais.

Identificou-se que, em regra, os Tribunais entendem ser possível a autocomposição:

[...] De toda sorte, o que desperta certa desconfiança quanto à validade do

ato praticado é o fato de o Município estar realizando verdadeira disposição de dívida pública, através de parcelamento voluntário, que o subtrai da regra geral de pagamento dos débitos da Fazenda Pública por meio de precatórios. De fato, a confissão estampada na Portaria nº 382/2012 demonstra o efetivo descumprimento por parte da administração pública da obrigação de pagamento das verbas trabalhistas devidas a seus servidores públicos, por força do que dispõe o estatuto municipal (lei 304/2002). O caminho que normalmente se verifica, nesses casos, é acionamento da máquina judiciária pelo servidor lesado, com a posterior condenação da Fazenda Pública em obrigação de pagar e inscrição da dívida em precatório, em observância ao privilégio constitucional da indisponibilidade do patrimônio público, na forma do artigo 100, CF. Contudo, inobstante tal privilégio, nada impede que a Fazenda Pública reconheça e transacione a exigibilidade de seus créditos, não figurando a indisponibilidade do patrimônio público como óbice a essa prerrogativa. Com efeito, a celebração de negócios jurídicos processuais e o estímulo das partes à autocomposição é diretriz que informa o novo espírito do atual código de processo civil, alcançando todas as espécies de litigantes, inclusive a Fazenda Pública. É tanto que o legislador a sujeitou expressamente aos termos da Lei 13.140/2015, que regulamenta a mediação como meio de solução jurídica de controvérsias e composição de conflitos de interesses no seio da administração pública. Isso quer dizer que o instrumento de confissão de dívida e parcelamento de verbas trabalhistas entabulado com o Autor por força da Portaria nº 382/2012 caracteriza verdadeiro negócio jurídico processual preventivo, terminativo de litígio, que se reveste de plena validade e eficácia vinculativa à Fazenda Pública, sujeitando-a, portanto, à execução judicial específica, na hipótese de descumprimento. Ora, não versando o objeto do acordo sobre bem de indisponibilidade absoluta, hipótese em que a autocomposição entre as partes seria vedada, mas sim sobre típica obrigação de pagar, tenho que inexiste óbice ao reconhecimento da plena validade e eficácia da Portaria nº 382/2012 do Município de Correntes. Afinal, não é porque o patrimônio do Poder Público seja insusceptível de penhora no caso concreto (o que acarreta a sujeição das obrigações passivas do erário ao regime constitucional dos precatórios) que a negociação de débitos fazendários seja nula ou vedada. Aliás, em dívidas de pequeno valor como a dos autos, a extinção por meio de transação ou outra forma de composição é até recomendável, promovendo a cooperação da fazenda com a célere resolução do litígio. Nesse sentido, aponte-se que entes federativos de maior porte, como a União, por exemplo, costumam até mesmo editar leis dispensando a persecução judicial de créditos fiscais, nas situações em que os custos de sua cobrança processual superem a importância do valor da obrigação. Cite-se, por exemplo, a própria Lei Federal 10.522/02. Isto posto, se a Fazenda pode até desistir da cobrança de seu crédito, porque não poderia negociar o parcelamento voluntário de suas dívidas? Pacífica, portanto, a possibilidade de os entes públicos firmarem negócios jurídicos de disposição de débitos, o que em nada a agride a sistemática constitucional dos precatórios, tampouco a cláusula geral de indisponibilidade do interesse público. Até a própria legislação processual consente na admissibilidade de transação envolvendo dívidas do erário, ao catalogá-la como matéria de defesa na impugnação da

Fazenda Pública ao cumprimento de sentença, como se lê do atual artigo 535, VI, NCPC: (APELAÇÃO CÍVEL 0000007-57.2017.8.17.2520, Rel. DEMOCRITO RAMOS REINALDO FILHO, Gabinete do Des. Demócrito Ramos Reinaldo Filho, julgado em 03/06/2021, DJe). Deveras, a sentença homologatória de autocomposição judicial ou extrajudicial de qualquer natureza é título executivo judicial, nos termos do artigo 515, inciso III, do CPC/15, sujeitando-se a obrigação de pagamento objeto de transação, quando oponível à Fazenda Pública, às disposições do artigo 100 da Constituição Federal. (AGRAVO DE INSTRUMENTO 0014512-71.2021.8.17.9000, Rel. JORGE AMERICO PEREIRA DE LIRA, Gabinete do Des. Jorge Américo Pereira de Lira, julgado em 17/11/2022, DJe) citando decisão do TJCE: PROCESSUAL CIVIL. CONSTITUCIONAL. APELAÇÃO CÍVEL. ATO JUDICIAL IMPUGNADO. ACORDO ENTRE ENTE PÚBLICO MUNICIPAL E PARTICULAR. ADMITIDO CONFORME LEI N. 13.140/2015. DÍVIDA RECONHECIDA. HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL. VIOLAÇÃO A ORDEM DOS PRECATÓRIOS. IMPOSSIBILIDADE. ART. 100 DA CF/88. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. SENTENÇA HOMOLOGATÓRIA REFORMADA EM PARTE. (...) 4. O ato judicial que homologa a autocomposição das partes tem natureza de sentença e, no caso dos autos, se submete ao regime de execução contra a Fazenda (CPC, artigos 515, inciso II, 534 e 535), e por isso se sujeita ao regime jurídico estabelecido pelo artigo 100 da CF/88. 5. Ao ente público municipal é permitido realizar transação, desde que obedecido o regime de precatórios quando se consolidar dívida a ser executada em face da Fazenda Pública, o que não fora feito no presente caso. (...) (TJ-CE - APL: 00034258720168060145 CE 0003425-87.2016.8.06.0145, Relator: Rosilene Ferreira Facundo - PORT. 1392/2018, Data de Julgamento: 17/02/2020, 3ª Câmara Direito Público, Data de Publicação: 17/02/2020). Como bem analisado no acórdão embargado, a audiência de conciliação ou mediação passou, com o advento do Código de Processo Civil de 2015, a ser etapa regular do processo civil, com previsão no artigo 334, do CPC, sendo a sua realização a regra, com exceções previstas no seu § 4º. Desta feita, a audiência em questão somente não será realizada se ambas as partes manifestarem, expressamente, desinteresse na composição consensual ou quando não se admitir a autocomposição, vedado ao magistrado dispensar o ato, mesmo vislumbrando a total improbabilidade do acordo. (APELAÇÃO/ REMESSA NECESSÁRIA 0001104-46.2019.8.17.3030, Rel. LUIZ CARLOS DE BARROS FIGUEIREDO, Gabinete do Des. Ricardo de Oliveira Paes Barreto, julgado em 14/11/2022, DJe).

No entanto, foram identificados julgados em que, pela análise do caso concreto, os julgadores deixaram de determinar a realização de audiência de conciliação:

Ademais, considerando que o feito envolve interesse público, revelando-se, a princípio, inviável a autocomposição, e prezando pelo princípio da celeridade processual, mostra-se desnecessária a audiência prevista no artigo 334 do CPC, ressalvada a possibilidade de autocomposição em qualquer fase do processo, se assim decidirem as partes. Desta feita,

determino a citação do réu para, querendo, oferecer contestação no prazo legal, observadas as disposições dos arts. 183, 231 e 335, III do CPC. Cumpra-se. (AGRAVO DE INSTRUMENTO 0016492-19.2022.8.17.9000, Rel. ANDRE OLIVEIRA DA SILVA GUIMARAES, Gabinete do Des. André Oliveira da Silva Guimarães, julgado em 20/12/2022, DJe) e (AGRAVO DE INSTRUMENTO 0001525-71.2019.8.17.9000, Rel. FRANCISCO JOSE DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO, Gabinete do Des. Francisco José dos Anjos Bandeira de Mello, julgado em 28/02/2020, DJe). Pautando-me nos princípios constitucionais da razoável duração do processo e da economicidade processual, deixo de designar audiência de conciliação ou de mediação prevista no artigo 334 do CPC, não havendo prejuízos às partes, pois poderão a qualquer momento processual solicitar a este Juízo audiência para tentativa de autocomposição (AGRAVO DE INSTRUMENTO 0006052-37.2017.8.17.9000, Rel. ANDRE OLIVEIRA DA SILVA GUIMARAES, Gabinete do Des. André Oliveira da Silva Guimarães, julgado em 13/06/2018, DJe). Deixo de designar audiência de conciliação ou mediação prevista no artigo 334, caput do NCPC (Lei n.º 13.105/15), no presente processo tendo em vista a matéria objeto do litígio não comportar autocomposição, vez que ente estatal ocupa o polo passivo da demanda, tudo com fulcro no artigo 334, § 4.º, II do NCPC. (AGRAVO DE INSTRUMENTO 0002509-89.2018.8.17.9000, Rel. ANDRE OLIVEIRA DA SILVA GUIMARAES, Gabinete do Des. André Oliveira da Silva Guimarães, julgado em 19/02/2020, DJe) e (APELAÇÃO CÍVEL 0001038-66.2019.8.17.3030, Rel. ERIK DE SOUSA DANTAS SIMOES, Gabinete do Des. Erik de Sousa Dantas Simões, julgado em 08/06/2020, DJe).

Todavia, em todas as decisões depreende-se a possibilidade de sua realização, a qualquer tempo, em caso de a Administração Pública identificar ser possível conciliar. Nesse sentido, colaciona-se:

Corriqueiro é que se dispense o comparecimento de procuradores públicos em hipóteses previamente acertadas, seja perante os órgãos centralizados do Tribunal ou órgão jurisdicional, ainda que as partes contrárias desejem participar da sessão autocompositiva. A vontade administrativa, resultado da política consensual da administração, é previamente estabelecida e, por serem apenas os detentores da vontade dos entes públicos que representam, não haveria utilidade em fazer os procuradores comparecer a audiências em que não haverá possibilidade de negociação. (ARAUJO, 2022)

Observou-se o entendimento dos Tribunais de que, quando a demanda tratar de discussão relacionada ao direito indisponível, não é possível a autocomposição:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - INTERNAÇÃO

COMPULSÓRIA - TRATAMENTO DE ALCOOLEMIA –
COMPETÊNCIA - VARA DA FAZENDA PÚBLICA - AUSÊNCIA -
VARA CÍVEL. PROVA DOS AUTOS - LAUDO MÉDICO -
DEMONSTRAÇÃO - CURADOR ESPECIAL - DEFESA TÉCNICA
- AUTOCOMPOSIÇÃO - IMPOSSIBILIDADE. 1 - A demanda
pleiteando a internação compulsória é da competência do juízo
fazendário, nos termos do artigo 59 da Lei Complementar Estadual n.º
59/2001, com redação dada pela LC nº. 85/2005. 2 - Inexistindo na
Comarca, Vara especializada da Fazenda, o feito deverá ser processado
no juízo da Vara Cível. 3 - Havendo laudo médico subscrito por médico
do SUS e diante da demonstração da situação fática e risco à saúde,
impõe-se o deferimento da medida. 4 - A nomeação do curador especial
se dará em momento oportuno, quando da apresentação de defesa técnica.
5 - Não se admite autocomposição quando se tratar de direito
indisponível da parte. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv
1.0141.16.001973-5/001, Relator(a): Des.(a) Jair Varão , 3ª CÂMARA
CÍVEL, julgamento em 08/02/2018, publicação da súmula em
13/03/2018).

Tribunal de Justiça de Pernambuco Poder Judiciário Gabinete do Des.
Honório Gomes do Rego Filho Rua Frei Caneca, S/N, Maurício de
Nassau, CARUARU - PE - CEP: 55012-330 - F:() 1ª CÂMARA
REGIONAL DE CARUARU – 2ª TURMA AGRAVO DE
INSTRUMENTO Nº 0002712-27.2022.8.17.9480 Juízo de Origem: 1ª
Vara Cível da Comarca de Belo Jardim Agravante: ESTADO DE
PERNAMBUCO Agravado: EVERALDO JOSE DA SILVA Relator:
Des. Honório Gomes do Rego Filho CONSTITUCIONAL E PROCESSO
CIVIL. PACIENTE PORTADOR DE COXARTROSE (CID 10 M16) E
DOR ARTICULAR (CID 10 M25.5). REALIZAÇÃO DE CIRURGIA.
NECESSIDADE E URGÊNCIA ATESTADAS POR PROFISSIONAIS
DA MEDICINA. DEVER CONSTITUCIONAL DO ESTADO EM
PROVIDENCIAR O PROCEDIMENTO COMO MEIO
INDISPENSÁVEL AO TRATAMENTO E À PRESERVAÇÃO DA
SAÚDE DA PARTE. SUBSTITUIÇÃO DE MULTA POR
BLOQUEIO/SEQUESTRO. MEDIDA MAIS EFETIVA. MULTA POR
ATO ATENTATÓRIO À DIGNIDADE DA JUSTIÇA.
ADVERTÊNCIA. PRAZO RAZOÁVEL PARA O CUMPRIMENTO
DA OBRIGAÇÃO. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E
PARCIALMENTE PROVIDO. DECISÃO UNÂNIME. 1. Havendo
indicação por profissionais da área da saúde, dando conta de que o
paciente necessita com urgência a realização do procedimento cirúrgico
postulado na exordial, deve o Estado de Pernambuco, conforme preceitua
o artigo 196 da Carta Magna, realizar de imediato as providências
reclamadas para a garantia de sua sobrevivência. 2. O arbitramento da
multa diária, embora possível sua fixação contra a Fazenda Pública
quando se tratar do cumprimento de obrigação de fazer nas ações que
demandam tratamento de saúde, não é o meio mais adequado para
compelir o Estado – em sentido lato - a atender as prestações assistenciais
na área da saúde, isso porque tal medida não alcança a efetividade
desejada, apenas agravando as finanças públicas ao criar mais um ônus a
ser suportado por toda a sociedade. Substituição da astreinte imposta ao
apelante por bloqueio/sequestro de valores. 3. A decisão que
determinou a imposição de multa a por ato atentatório à dignidade da

justiça revela-se como mera advertência. 4. No que concerne ao prazo estabelecido para cumprimento da obrigação, entendo que por se tratar de uma doença grave e por restar evidenciada a necessidade e a urgência do procedimento cirúrgico, a demora na realização deste poderá causar danos irreparáveis a saúde do apelado, pondo em risco inclusive a sua vida, motivo pelo qual mostra-se razoável o prazo estipulado na sentença. 5. Agravo de Instrumento conhecido e parcialmente provido. 6. Decisão unânime. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de AGRAVO DE INSTRUMENTO N° 0002712-27.2022.8.17.9480, em que figuram como Agravante, ESTADO DE PERNAMBUCO, e, como Agravado, EVERALDO JOSE DA SILVA, ACORDAM os Desembargadores integrantes da 2ª Turma da Primeira Câmara Regional de Caruaru do Tribunal de Justiça de Pernambuco, por unanimidade, em conhecer e DAR PARCIALPROVIMENTO AO RECURSO, unicamente para substituir a multa diária pelo bloqueio de valores suficientes para assegurar o cumprimento da decisão de primeiro grau, mantida esta nos seus demais termos e fundamentos jurídicos, tudo na conformidade do relatório e voto proferidos neste julgamento. (AGRAVO DE INSTRUMENTO 0002712-27.2022.8.17.9480, Rel. HONORIO GOMES DO REGO FILHO, Gabinete do Des. Honório Gomes do Rego Filho, julgado em 02/02/2023, DJe).⁸

Em harmonia, Cintra *et al.* (2003, p. 30) pontuam que nem todos os conflitos são passíveis de tratamento por meio da autocomposição, sendo condição para que ocorra a disponibilidade do direito material.

Tonin (2016) entende que se o conflito entre os cidadãos e a Administração versar sobre matéria passível de solução entre as partes e for eminentemente patrimonial, sobram direitos disponíveis.

Verificou-se que os Tribunais de Justiça de Minas Gerais e de Pernambuco

⁸ No mesmo sentido: AGRAVO DE INSTRUMENTO 0005505-94.2017.8.17.9000, Rel. FRANCISCO JOSE DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO, Gabinete do Des. Francisco José dos Anjos Bandeira de Mello, julgado em 11/10/2017, DJe e AGRAVO DE INSTRUMENTO 0009168-80.2019.8.17.9000, Rel. JORGE AMERICO PEREIRA DE LIRA, Gabinete do Des. Jorge Américo Pereira de Lira, julgado em 17/09/2019, DJe. estabelecidos no artigo 85, §§ 3º e 8º, do CPC. (TJMG - Apelação Cível 1.0278.17.004205-7/001, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes, 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 11/06/2019, publicação da súmula em 19/06/2019). [...] E fato, consoante é cediço no ordenamento jurídico hodierno, diferentemente do que ocorre na esfera privada, a margem de liberdade para a realização de acordos pelo poder público é restrita, de modo que, nos casos em que a Fazenda Pública integra um dos polos da transação, afigura-se a prévia exigência de autorização normativa para que membro da advocacia pública possa transigir em juízo. Ora, a necessidade de autorização normativa para a autocomposição pelos entes públicos decorre do princípio da legalidade (artigo 37, CF), que, em relação ao poder público, tem como uma de suas decorrências a exigência de que este só pode atuar na medida do que é autorizado por algum texto normativo, autorização esta que pode decorrer tanto diretamente da lei, como pode ser feita por meio de ato normativo do chefe do Poder Executivo, regulamentando o exercício da autocomposição pelo poder público. Para além disso, a edição de um ato normativo, público e com critérios para a autocomposição, também se revela imprescindível para que se obedeça aos princípios da publicidade e da impessoalidade. (APELAÇÃO CÍVEL 0000258-92.2016.8.17.2170, Rel. ANDRE OLIVEIRA DA SILVA GUIMARAES, Gabinete do Des. André Oliveira da Silva Guimarães, julgado em 05/10/2022, DJe).

entendem ser necessário que o ente federativo envolvido na ação tenha legislação específica para que a Administração autocomponha e os procuradores realizem os atos relativos à autocomposição:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - DISPENSA A AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO - NULIDADE PROCESSUAL - AUSÊNCIA - DEFEITO DE SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL - INOCORRÊNCIA - CONEXÃO - DESCABIMENTO SERVIDOR PÚBLICO - VENCIMENTO DO MÊS DE DEZEMBRO E DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO - DIREITO CONSTITUCIONAL - QUITAÇÃO - PROVA - AUSÊNCIA - FAZENDA PÚBLICA VENCIDA - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - BAIXO VALOR DA CAUSA - EQUIDADE - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Conquanto seja admitida a autocomposição com o Poder Público, é imprescindível que o Procurador que atue no caso concreto possua a respectiva autorização normativa. Na falta desta, não há falar em nulidade da sentença que deixou de designar audiência de conciliação ou de mediação.

2. Mesmo considerando que o sindicato possua legitimidade para representar os interesses de seus filiados em juízo, inócorre defeito de substituição processual quando o servidor propõe ação individual sem intervenção do sindicato da categoria. 3. Ainda que admita a existência de outros processos em curso na Comarca com identidade de objeto ou causa de pedir com a presente ação, cabe ao Magistrado apreciar separadamente cada um dos processos sem ensejar nulidade da decisão, sobretudo quando se tratar de situação jurídica distinta de cada servidor público. 4. O servidor tem o direito de receber as verbas remuneratórias relativas ao período efetivamente trabalhado, uma vez que referidas parcelas são asseguradas pela Constituição da República, sob pena de enriquecimento sem justa causa do Poder Público.

5. Vencida a Fazenda Pública os honorários advocatícios devem ser fixados de forma a remunerar com dignidade os serviços prestados em juízo, sem onerar excessivamente os cofres públicos, observados os critérios estabelecidos no artigo 85, §§ 3º e 8º, do CPC. (TJMG - Apelação Cível 1.0278.17.004205-7/001, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes, 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 11/06/2019, publicação da súmula em 19/06/2019) [...] E fato, consoante é cediço no ordenamento jurídico hodierno, diferentemente do que ocorre na esfera privada, a margem de liberdade para a realização de acordos pelo poder público é restrita, de modo que, nos casos em que a Fazenda Pública integra um dos polos da transação, afigura-se a prévia exigência de autorização normativa para que membro da advocacia pública possa transigir em juízo. Ora, a necessidade de autorização normativa para a autocomposição pelos entes públicos decorre do princípio da legalidade (artigo 37, CF), que, em relação ao poder público, tem como uma de suas decorrências a exigência de que este só pode atuar na medida do que é autorizado por algum texto normativo, autorização esta que pode decorrer tanto diretamente da lei, como pode ser feita por meio de ato normativo do chefe do Poder Executivo, regulamentando o exercício da autocomposição pelo poder público. Para além disso, a edição de um ato

normativo, público e com critérios para a autocomposição, também se revela imprescindível para que se obedeça aos princípios da publicidade e da impessoalidade. (APELAÇÃO CÍVEL 0000258-92.2016.8.17.2170, Rel. ANDRE OLIVEIRA DA SILVA GUIMARAES, Gabinete do Des. André Oliveira da Silva Guimarães, julgado em 05/10/2022, DJe). [...] quanto à designação da audiência prevista no art. 334 do CPC, é de conhecimento notório deste juízo que nos processos envolvendo responsabilidade civil contra a Fazenda Pública, esta já informa inexistir possibilidade de conciliação em face de não haver autorização normativa, com fundamento na indisponibilidade do interesse público. Sendo assim, no caso concreto, entendo que, por fato notório, a autocomposição não é admissível (art.334, §4º, inciso II, do CPC). Lado outro, deve-se advertir o advogado público que cabe ao mesmo informar ao juízo caso sobrevenha alguma autorização para autocompor, como forma de obedecer ao artigo 3º, parágrafo 3º, do CPC/2015, que comanda, também aos advogados, o estímulo aos meios de autocomposição. Esse dever foi também destacado pelo Enunciado 573, do FPPC (Fórum Permanente de Processualistas Cíveis), formulado no VII encontro, em março de 2016, já com foco no Novo Código de Processo Civil, segundo o qual “as Fazendas Públicas devem dar publicidade às hipóteses em que seus órgãos de Advocacia Pública estão autorizados a aceitar autocomposição (CONFLITO DE COMPETÊNCIA CÍVEL 0012213-63.2017.8.17.9000, Rel. AGENOR FERREIRA DE LIMA FILHO, Gabinete do Des. Frederico Ricardo de Almeida Neves, julgado em 21/02/2019, DJe).⁹

O Enunciado 33 do Fórum Nacional do Poder Público (FNPP) dispõe da mesma forma acerca das audiências de conciliação.

Tem-se que nos acordos feitos pelo Poder Público os representantes institucionais devem ter legitimidade para decidir as questões tratadas neles, devendo ser observadas as regras de competência do órgão ou da instituição (HECK, 2017).

Além disso, tanto o Superior Tribunal de Justiça quanto o Tribunal de Justiça de Minas Gerais julgaram demandas relacionadas à possibilidade de autocomposição em sede execução fiscal:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - EXECUÇÃO FISCAL - DESPACHO DE CITAÇÃO - AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO - IMPOSSIBILIDADE - INCOMPATIBILIDADE COM O RITO – RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO- O rito da Execução Fiscal

⁹ Vide também: AGRAVO DE INSTRUMENTO 0004282-38.2019.8.17.9000, Rel. FRANCISCO JOSE DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO, Gabinete do Des. Francisco José dos Anjos Bandeira de Mello, julgado em 25/07/2019, DJe; AGRAVO DE INSTRUMENTO 0004654-50.2020.8.17.9000, Rel. FRANCISCO JOSE DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO, Gabinete do Des. Francisco José dos Anjos Bandeira de Mello, julgado em 13/08/2020, DJe; e AGRAVO DE INSTRUMENTO 0005546-56.2020.8.17.9000, Rel. JOSUE ANTONIO FONSECA DE SENA, Gabinete do Des. Josué Antônio Fonseca de Sena (4ª CDP), julgado em 31/08/2020, DJe.

está devidamente estabelecido na Lei n. 6.830/80, onde não prevê a realização de Audiência de Conciliação quando do despacho inicial.- Recurso parcialmente provido. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.19.113955-9/001, Relator(a): Des.(a) Ângela de Lourdes Rodrigues, 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/02/2020, publicação da súmula em 18/02/2020).

APELAÇÃO CÍVEL - EMBARGOS À EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA - EXCESSO DE EXECUÇÃO - RECONHECIMENTO DA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL PELO EMBARGADO - INCIDÊNCIA DO DISPOSTO NO ART 269, II, DO CPC - RECURSO PROVIDO. O reconhecimento da procedência do pedido inicial pelo embargado consiste em uma autocomposição do litígio, que dispensa o juiz de dar a sua própria solução ao mérito, devendo-se limitar a encerrar o processo na forma do artigo 269, II, do CPC. (TJMG - Apelação Cível 1.0417.10.001232-3/001, Relator(a): Des.(a) Mauro Soares de Freitas, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 26/01/2012, publicação da súmula em 07/02/2012). RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. O PARCELAMENTO DA DÍVIDA TRIBUTÁRIA NOS EMBARGOS À EXECUÇÃO NÃO IMPLICA A EXTINÇÃO DA EXECUÇÃO MAS A SUA SUSPENSÃO. 1. O parcelamento do débito na execução fiscal implica, tão-somente, a suspensão do processo, conservando-se perene a Certidão da Dívida Ativa a sustentar a execução até que se extinga a dívida, podendo operar-se a continuidade da execução fiscal pelo saldo remanescente, se o parcelamento não restar cumprido integralmente pelo sujeito passivo. 2. A figura do parcelamento não se confunde com a transação extintiva do crédito. A autocomposição bilateral ou transação é forma de extinção do crédito tributário, consoante determina o artigo 156, III do CTN, implicando no término do direito da Fazenda Pública de cobrar a obrigação tributária. 3. Considerando que a transação é a forma pela qual as partes previnem ou terminam litígios mediante concessões mútuas, enquanto que o parcelamento é a mera dilação de prazo para o devedor honrar sua dívida, não há que falar em naturezas semelhantes. Ao revés, no parcelamento, a dívida ativa não se desnatura pelo fato de ser objeto de acordo 13/08/2020, DJe e AGRAVO DE INSTRUMENTO 0005546-56.2020.8.17.9000, Rel. JOSUE ANTONIO FONSECA DE SENA, Gabinete do Des. Josué Antônio Fonseca de Sena (4ª CDP), julgado em 31/08/2020, DJe. de parcelamento, posto que não honrado o compromisso, retoma ela os seus privilégios, incidindo a multa e demais encargos na cobrança via execução fiscal. 4. É novel regra assente no Código Tributário Nacional que o parcelamento do débito é meramente suspensivo. 5. Recurso especial provido. (REsp n. 514.351/PR, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 20/11/2003, DJ de 19/12/2003, p. 347).

Trigueiro *et al.* (2022) dispõem sobre a necessidade de se fomentar a solução consensual da controvérsia na seara tributária.

Assim, depreende-se que os contextos diversos de litígios envolvendo a Administração Pública ditam os entendimentos dos Tribunais, bem como as peculiaridades

legislativas de cada ente federativo.

3.2 As (im)possibilidades de a Administração Pública realizar autocomposição em processos judiciais

De forma geral, a pesquisa objetivou identificar a possibilidade de utilização de métodos autocompositivos em processos judiciais em que a Administração Pública seja parte.

Procurou-se alcançá-lo a partir dos seguintes objetivos específicos: indicar o panorama de decisões jurisprudenciais acerca da aplicação de métodos autocompositivos em processos judiciais da Administração Pública e analisar o entendimento dos tribunais em relação à utilização de autocomposições em demandas judiciais nas quais a Administração Pública atue como parte; os mencionados objetivos específicos foram trabalhados no tópico anterior, e com base nos resultados e nas discussões referentes a eles, buscou-se responder ao referido objetivo geral.

Identificou-se que, em regra, é possível a utilização de métodos autocompositivos em que a Administração Pública figure como parte, inclusive em sede de execução fiscal. Assim, as decisões jurisprudenciais, em consonância com a doutrina, tendem à relativização ou releitura da indisponibilidade do interesse público (VENTURI *apud* FANTINI, FREITAS 2018, p. 2), estando os Tribunais atentos aos casos concretos para aferir a viabilidade da autocomposição.

Nesse sentido, Franco e Vale (2021) apontam que o respeito ao interesse público tem que ser aferido caso a caso, para, assim, ser avaliado qual o meio de resolução de conflito que mais se amolda ao litígio. Nesse ponto, ressalta-se que a vontade administrativa tem peso acerca dos entendimentos dos Juízos sobre a designação da mencionada audiência, se ausente qualquer outra limitação (ARAÚJO, 2022).

Como exposto, os Tribunais entendem não ser possível a autocomposição em demandas que tratem de direito indisponível, no entanto, obedecida essa condição, admite-se a autocomposição durante o processo ou de forma extraprocessual (CINTRA *et al.*, 2003, p. 30)

Além disso, fazem-se necessárias legislações dos entes federativos autorizativas para a Administração realizar a autocomposição e seus procuradores realizarem os atos necessários para tanto, uma vez que, diante da ausência de uma lei que estipule essas

condições, as autocomposições costumam ser infrutíferas (FREITAS, 2022).

Assim, obteve-se o objetivo geral do trabalho alcançado, havendo que se analisar, minuciosamente, o contexto legislativo e fático de cada demanda para se concluir acerca da possibilidade da utilização de métodos autocompositivos em processos judiciais que envolvam a Administração Pública.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo sobre a utilização de métodos autocompositivos em processos judiciais com a Administração Pública como parte visa entender e proporcionar um modelo consensual de resoluções de conflito com entes públicos, diante da possibilidade de horizontalizar as relações entre o ente e as pessoas.

Os objetivos da pesquisa foram alcançados. Verificou-se que, apesar de a Administração Pública no Brasil ser subordinada ao princípio da legalidade, a interpretação sistemática da Constituição Federal e das legislações específicas, principalmente do Código de Processo Civil e das regulamentações locais, possibilita o emprego de métodos autocompositivos na seara de demandas judiciais nas quais a Administração Pública seja parte. Em acréscimo à viabilidade legislativa, menciona-se que é necessário ter atenção ao caso concreto para a identificação das demandas realmente suscetíveis de autocomposição.

No entanto, existem ressalvas à utilização dos referidos métodos, como quando se tratar de direito indisponível. Além disso, foram identificadas algumas limitações para a autocomposição nos processos judiciais, como a ausência de legislações dos entes federativos para procuradores atuarem em autocomposições ou que autorizem realização de autocomposição pela Administração Pública.

Ademais, enfatiza-se que os métodos autocompositivos podem despontar como alternativa ao Poder Judiciário e à Administração Pública, tendo em vista o grande volume de processos judiciais nos quais a última configura como parte, desde que garantidas a isonomia e a imparcialidade na realização dos atos.

Devido ao tempo de duração proposto aos cursos de pós-graduação, não foi possível utilizar metodologias de pesquisa que permitissem observar e compreender como os legisladores, administradores públicos e, principalmente, o Poder Judiciário refletem sobre a inserção da autocomposição como método para resolução de demandas com a

Administração.

Sugere-se a realização de grupos de estudos acerca da operacionalização de métodos autocompositivos na Administração Pública, bem como grupos de pesquisa para a formulação de políticas públicas e de legislações sobre o tema, a fim de que seja alcançada maior segurança jurídica para o implemento e a difusão da autocomposição nesse contexto.

Deseja-se que o presente trabalho propicie novas perspectivas de atuação por parte dos operadores do Direito e pelos administradores, agentes e servidores públicos. Espera-se também que a pesquisa abra horizontes para novas e mais profundas investigações sobre a temática, de forma interdisciplinar e atenta.

REFERÊNCIAS

AMARAL, M. T. G. **O direito de acesso à justiça e a mediação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ARAUJO, A. A. de M. M. **Os limites dos métodos consensuais perante a administração pública em juízo**. 2022. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

BATISTA JÚNIOR, O. A. **Transações administrativas**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BAUER, M. W; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Trad. Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2000.

BAUER, M. W; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático**. Trad. de Pedrinho A. Guareschi. 7. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

BESSA, J. M. **A resolução alternativa de conflitos verticais: A mediação na administração pública**. 2021. 243 f. Tese (Doutorado em Direito) -- Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, RS, 2021. Orientadora: Prof.a. Dra. Jânia Maria Lopes Saldanha. Disponível em: <<http://repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/10904/Jammes%20Miller%20Bessa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 24 fev. 2023.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 125

BRANCO, J. S. N. C. **Advocacia e solução consensual dos conflitos**. 2. ed. rev. e atual. – Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Recomendação N° 120, de**

28/10/2021. Recomenda o tratamento adequado de conflitos de natureza tributária, quando possível pela via da autocomposição, e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original2329372021110361831b61bdfc3.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União. Poder Legislativo, Brasília, n. 191-A, 05 de out. 1988.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União Brasília, 16 de mar de 2015; 194º da Independência e 127º da República.

CINTRA, A. C. A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. **Teoria geral do processo.** 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2003. 335 p. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4619153/mod_resource/content/0/Cintra%2C%20Grinover%20e%20Dinamarco.%20TGP.%20317-33.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2023.

DIAS, M T F. A mediação na administração pública e os novos caminhos para a solução de problemas e controvérsias no setor público. **Revista Direito do Estado**, [S. l.], n. 151, 2016.

FANTIN, I. A., FREITAS, F. D. Autocomposição em processos envolvendo a Fazenda Pública. In: CONGRESSO DE PROCESSO CIVIL INTERNACIONAL, 3. Vitória, ES. **Anais...** Vitória, 2018.

FRANCO, M. V.; VALE, L. M. B. A superação do “interesse público” como conceito jurídico de aferição abstrata e apriorística: a contribuição do “consequencialismo prático” previsto no artigo 20 da LINDB. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, v. 93, n. 2, p. 242-265, out. 2021. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/.article/view/251451>>. Acesso em> 22 fev. 2023.

FREITAS, V. R. Um olhar empírico sobre a prática da (não) conciliação em ações previdenciárias. In: FILPO, K. P. L. **Direito e conflitos em perspectiva empírica.** Rio de Janeiro: Autografia, 2022, pp. 39-56.

HECK, T. M. L. Perspectivas e desafios da mediação na administração pública. **Escolas da AGU**, Brasília, DF, v. 9, n. 4, 2017. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2017;1001127125>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

MACHADO, M. C. Princípio da eficiência da administração pública. **Revista Amicus Curiae**, v. 6, n. 6, 2009. Disponível em: <<https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/amicus/article/view/536>>. Acesso em: 22 mar. 2023.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. V. **Metodologia científica.** São Paulo: Atlas, 2004.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo.** 30 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

MINAYO, M. C. S. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. (Org.). **Pesquisa social: Teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2010. p. 61-77.

PAULA, D. G.; FILPO, K. P. L. Soluções consensuais no âmbito tributário: Avanços recentes e iniciativas inspiradoras. **Revista da AGU**, Brasília-DF, v. 21, n. 4, 163-186, out./dez. 2022

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de investigações em ciências sociais: trajectos**. Lisboa: Gradiva, 2008.

RABELO, P. F. P. C.; NUNES, S. V. A mediação como forma de resolução de conflitos: uma análise crítica do CPC/15 à luz da Lei 13.140/2015. In: PEIXOTO, R. C. V.; SOUSA, R. F. M.; ANDRADE, S. D. F. (Coord.). **Temas relevantes de direito processual civil: Elas escrevem**. Recife: Armador, 2016.

RODRIGUES, M. A. **A Fazenda Pública no processo civil**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

SALLES, C. A. de. Políticas públicas e a legitimidade para defesa de interesses difusos e coletivos. **Revista de Processo**, v. 30, n. 121, p 38-50, 2005.

SALVO, S. H. P. G. J. **Mediação na administração pública brasileira – O desenho institucional e procedimental**. São Paulo: Almedina, 2018. 242 p.

SELLTIZ, C.; WRIGHTSMAN, L. S.; COOK, S. W. **Métodos de pesquisa das relações sociais**. São Paulo: Herder, 1965.

TALAMINI, E. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais, composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitória. **Revista de Processo**, v. 42, n. 264, p. 83-107, 2017.

TONIN, M. M. **Solução de controvérsias e poder público: Negociação arbitragem**. 250 f, 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.usp.br/item/002774762>>. Acesso em: 28 fev. 2023.

TRIGUEIRO, M. C.; REZENDE, J. H.; GONÇALVES, J. B. Autocomposição, mediação e conciliação no processo tributário. **Revista Eletrônica dos Grupos de Estudos da EJEF**, ISSN: 2764-6742, 2022. Disponível em: <<https://ejef.tjmg.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/Autocomposicao-mediacao-e-conciliacao-no-processo-tributario.pdf>> . Acesso em 26 fev. 2023.

ZIKMUND, W. G. **Business research methods**. 5. ed. Fort Worth, TX: Dryden, 2000.