

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**BRUNA MARCELLE BASTOS DIAS MARINHO**

**RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NOS CENTROS DE CONCILIAÇÃO DO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UMA ANÁLISE DA  
ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**Campos dos Goytacazes - RJ**

**2018**

**BRUNA MARCELLE BASTOS DIAS MARINHO**

**RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NOS CENTROS DE CONCILIAÇÃO DO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UMA ANÁLISE DA  
ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Orientador: Professor Doutor Nilo Lima de Azevedo.

**Campos dos Goytacazes – RJ  
2018**

**BRUNA MARCELLE BASTOS DIAS MARINHO**

**RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NOS CENTROS DE CONCILIAÇÃO DO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UMA ANÁLISE DA  
ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Aprovada em 26 de fevereiro de 2018.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo (UENF)  
(Orientador)

---

Profa. Dra. Ivone Juscelina de Almeida (Instituto Vianna Júnior)

---

Profa. Dra. Maria Eugênia Ferreira Totti (UENF)

---

Prof. Dra. Shirlena Campos de Souza Amaral (UENF)

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a **Deus**, que é o centro da minha vida, por guiar cada um de meus passos e me ajudar a enfrentar as dificuldades, por nunca me abandonar, e nas horas mais difíceis me estender a mão, me amparando em todos os caminhos. Por me acompanhar no decorrer desse curso, cuidado de mim nas estradas, me abençoando a cada viagem, dando forças para continuar e, assim, permitindo que eu chegasse ao final. Por me proporcionar uma benção tão grande e se alegrar comigo nesses momentos de felicidade. “Bendito seja o Senhor, pois ouviu as minhas súplicas. O Senhor é a minha força e o meu escudo; nele o meu coração confia, e dele recebo ajuda. Meu coração exulta de alegria, e com o meu cântico lhe darei graças.” (Salmos 28: 6-7). Obrigada Senhor, por essa conquista tão sonhada!

Aos **meus filhos** que tanto amo, e que mesmo não entendendo nada ainda, me dão toda a força que preciso. Ao Samuel que se absteve de estar comigo nos dias que eu precisava assistir as aulas ou orientações, que sempre me dava um beijo tão gostoso e dizia que me amava. Ao Josué que esteve comigo desde o segundo mês da Pós, que participou de todas as aulas, se comportando como um anjinho. Agradeço a vocês que são a razão do meu viver e o motivo da minha felicidade.

Agradeço ao meu **esposo** que sempre apoiou, tendo paciência e amor, mesmo nos momentos mais difíceis em que precisava me ausentar com mais frequência. Que cuidou das crianças quando eu precisava ler ou terminar algum trabalho, que não se deteve em estar comigo todos os dias, tendo papel importante nessa conquista.

Aos meus **pais** que sempre me deram o suporte que eu precisava, desde sempre, que são a base de todo o ensinamento que tive e que me ensinaram a ser a mulher que hoje eu sou. A você pai que sempre esteve presente em minha vida, que me apoiou todos os dias desse curso, que vinha comigo quando a minha barriga já não cabia atrás do volante e quando o Josué cresceu tanto que não aceitava mais ficar no carrinho para eu assistir as aulas, que fazia isso com felicidade, sempre demonstrando o seu amor, carinho e cuidado para comigo. A você mãe que me deu toda a assistência com o Samuel que ficava em casa, que nunca reclamou do cansaço e nem de ter que ajudar, mas que desde quando eu nasci sempre deu a vida pra me

fazer feliz. Agradeço a vocês pelo amor incondicional e por serem peças primordiais nesse passo tão importante que hoje eu dou.

Aos meus **irmãos** e **sogra** que me apoiaram grandemente e me assistiram sempre que eu precisava de apoio, não se importando com a dificuldade que enfrentariam para me ajudar.

Ao **professor Nilo** que foi valente ao me orientar, que nunca deixou de responder qualquer questão que me abatia, que absteve de dias com sua família, me ajudando no desenvolver desse trabalho mesmo no seu período de férias. Que me orientou com brilhantismo de um homem apaixonado pelo que faz. Sem a sua ajuda Nilo, com toda certeza essa vitória não seria alcançada.

A todos os **professores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política** por todos os ensinamentos, pela disponibilidade e ajuda que me deram. Pela paciência de ter um bebê dentro de sala e pelo apoio que me deram no decorrer de todo o curso.

**“Deixa por agora, pois assim nos convém cumprir toda a justiça.”**

**(Jesus – 26 d.C.)**

***Dedicatória***

***Dedico este trabalho aos meus filhos, razão da  
minha vida e toda a minha inspiração.***

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo a análise da atuação da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e na Câmara de Resolução de Litígios de Saúde criada pela própria Procuradoria. O que foi feito através de uma análise quantitativa nas bibliografias e legislações afeitas ao tema, em destaque a Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça, o Código de Processo Civil de 2015 e a Lei 13.140 de 2015 (Lei da Mediação). Também foi realizada uma pesquisa de campo no Tribunal de Justiça, na Procuradoria Geral, ambos do Estado do Rio de Janeiro, além da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde, na qual foram entrevistados um juiz, quatro procuradores, seis servidores das Varas de Fazenda Pública e Juizados Fazendários e um mediador do Centro de Judiciário de Solução de Conflitos, nesse momento ainda foram observadas diversas audiências de conciliação e de instrução e julgamento com objetivo de observar a atuação do procurador quando diante de um juiz ou um mediador. Houve ainda uma análise quantitativa e qualitativa de processos entre os anos de 2010 a 2017 em que o Estado do Rio de Janeiro era parte e de dados fornecidos pela Ouvidoria do Tribunal de Justiça referentes aos mesmos anos, na qual foi observado se há designação de audiências, o teor das decisões dos juízes quando marcam as audiências de conciliação, quantidade de processos em que a conciliação foi a alternativa. Após a pesquisa foi possível verificar que, em regra, não há que se falar em conciliação quando uma das partes é o Estado, há um índice bem baixo de audiências e menor ainda de conciliação, constatou-se que essa vem sendo a cultura judiciária das Varas de Fazenda Pública e dos Juizados, mesmo diante de todas as novas normas a respeito de solução consensual de conflitos.

Palavras-Chave: Conciliação, Procuradoria Geral do Estado, Tribunal de Justiça, Estado do Rio de Janeiro



## **ABSTRACT**

The present work aims to the analysis of the acting of attorney geral of the state of Rio de Janeiro in Judicial Center Conflict Resolution and Citizenship Court of Justice of the state Rio de Janeiro and in the Chamber of Resolutions of Health Litigation created by the own prosecution. This was done by means of a quantitative Analysis of the Bibliographies and Legislation affecting the theme, In particular, Resolution 125 of the National Council of Justice, the Code of Civil Procedure 2015 and the law 13.140 of 2015 (Law of Mediation). A field survey was also conducted at the Court of Justice, at the Greal Prosecutor's Office, both from the state of Rio de Janeiro, in addition to the Health Dispute Resolution Chamber, in which a judge, four prosecutors, and six public prosecutors were interviewed of the Sticks of the Public Treasury and Judicial Offices and a mediator of the Center for Judicial Conflict Solutions, at that time, a number of conciliation hearings and preliminary hearings were held to observe the performance of the prosecutor when in the presence of a judge or mediator. There was also a quantitative and qualitative analysis of processes between the years 2010 and 2017 in which the state of Rio de Janeiro was part and data provided by the Ombudsman of the Court of Justice for the same years, in which it was observed whether there are designated the content of the decisions of the judges at the conciliation hearings, number of cases in which conciliation was the alternative. After the research it was possible to verify that, as a rule, there is no need to talk about conciliation when one of the parties is the State, there is a very low index of audiences and even less conciliation, it has been verified that this has been the judicial culture of the Public Finance Courts and the Courts, even before all the new norms regarding the consensual solution of conflicts.

**Keywords:** Conciliation, Attorney General, Court of Justice, State of Rio de Janeiro.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU	Advocacia Geral da União
ACIJ	Audiência de Conciliação Instrução e Julgamento
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Art.	Artigo
CCAF	Câmara de Conciliação de Litígios da Administração Federal
CDC	Código de Defesa do Consumidor
Cejuscs	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
Centros	Centro Judiciário de Solução de conflitos e Cidadania
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CGJ	Corregedoria Geral da Justiça
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
CRLS	Câmara de Resolução de Litígios de Saúde
DPE	Defensoria Pública do Estado
DPU	Defensoria Pública da União
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ERJ	Estado do Rio de Janeiro
EUA	Estados Unidos da América
MRJ	Município do Rio de Janeiro
NUMPEMEC	Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OAB/MG	Ordem dos Advogados do Brasil do Estado de Minas Gerais
OAB/RJ	Ordem dos Advogados do Brasil do Estado do Rio de Janeiro
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PGE/MG	Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais
PGE/RJ	Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro
PGE's	Procuradores do Estado
SUS	Sistema Único de Saúde
TJ	Tribunal de Justiça
TJ/MG	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
TJ/RJ	Tribunal de Justiça do Estado Rio de Janeiro

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELA 1:	Tabela dos Processos Autocompositivos versus Processos Heterocompositivos.....	50
GRÁFICO 1:	Processo das 16 Varas de Fazenda Pública entre os anos de 2010 a 2017.....	130
GRÁFICO 2:	Processos das 16 Varas de Fazenda Pública e dos Juizados Fazendários entre os anos de 2010 a 2017.....	131
GRÁFICO 3:	Processos das 52 Varas Cíveis do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro entre os anos de 2010 a 2017.....	132
GRÁFICO 4:	Processos dos Juizados Fazendários entre os anos de 2010 a 2017.....	134
GRÁFICO 5:	Processos dos Juizados Fazendários: tombados, audiências realizadas com acordo entre os anos de 2010 a setembro de 2017.....	134
GRÁFICO 6:	Processos da Vara de Fazenda Pública e Juizados Fazendários: audiências realizadas e audiências com acordo entre os anos de 2010 a 2017.....	136
GRÁFICO 7:	Processos dos Juizados Fazendários: tombados, audiências realizadas e audiências com acordo entre os anos de 2010 a setembro de 2017.....	136
GRÁFICO 8:	Processos tombados e audiências nas Varas Cíveis.....	137
GRÁFICO 9:	Audiências realizadas e conciliações nas Varas Cíveis.....	138
GRÁFICO 10:	Processos tombados, audiências realizadas e audiências realizadas com acordo entre os anos de 2010 a setembro de 2017 nas Varas de Fazenda Pública.....	139

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	7
<b>ABSTRACT</b> .....	8
<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS</b> .....	9
<b>LISTA DE ILUSTRAÇÕES</b> .....	10
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>CAPÍTULO 1. RESOLUÇÃO DE CONFLITOS CONSENSUAIS</b> .....	18
1.1 Resolução de conflitos.....	18
1.2 Breve comparativo das diferenças da busca pela verdade processual no Brasil, Estados Unidos e Argentina.....	25
1.3 Conciliação.....	30
1.3.1 Evolução legislativa.....	30
1.3.2 Nova legislação.....	38
1.3.2.1 Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça.....	39
1.3.2.2 Código de Processo Civil de 2015.....	45
1.3.2.3 Lei da Mediação (Lei 13.140 de 2015) .....	51
1.3.2.4 Decreto 45.034 de 2014.....	52
1.3.3 O dever de cooperação no Processo Civil.....	54
1.3.4 Centros de Conciliação.....	60
1.3.5 Transação no âmbito do Estado <i>versus</i> indisponibilidade do bem público.....	62
1.3.6 Câmara de Resolução de Litígio de Saúde.....	73
<b>CAPÍTULO 2. PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</b> .....	78
2.1 Estrutura institucional.....	78
2.1.1 Evolução histórica da Advocacia Pública no Brasil.....	78
2.1.1.1 Evolução histórica da Advocacia Pública do Brasil no período Colonial.....	78

2.1.1.2	Evolução histórica da Advocacia Pública do Brasil no período Imperial.....	80
2.1.1.3	Evolução histórica da Advocacia Pública do Brasil no período Republicano.....	81
2.1.1.4	Desenvolvimento histórico da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.....	85
2.1.2	Atribuições da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.....	86
2.1.3	Discussão acerca da possibilidade de recebimento de honorários sucumbenciais pela Procuradoria do Estado.....	88
2.2	Atuação da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE/RJ) .....	93
2.2.1	Atuação da PGE/RJ no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro: Varas de Fazenda Pública, Juizados Fazendários, Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania.....	95
2.2.2	Atuação da Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro como consultor jurídico.....	108
2.2.3	Supervisão dos serviços jurídicos da Administração Direta e Indireta e controle interno de legalidade dos atos da Administração Pública.....	110
2.2.4	Atuação da Procuradoria do Estado nos Centros de Conciliação do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, e nas audiências de conciliação ocorridas nas Varas de Fazenda Pública e nos Juizados Fazendários.....	116
2.3	Construção da verdade no âmbito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.....	122
<b>CAPÍTULO 3. PESQUISA DE CAMPO: METODOLOGIA E RESULTADOS.....</b>		<b>140</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>		<b>160</b>
<b>ANEXOS.....</b>		<b>171</b>

## INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, representou o principal momento da transição do Regime Militar, autoritário, intolerante e muitas vezes violento, para um Estado Democrático de Direito (BARROSO, 2005). A Carta Constitucional de 1988, portanto, colabora em muito para legitimar o mais longo período de estabilidade institucional da história republicana do país (CAMBI, 2011), trazendo importantes avanços na ampliação dos espaços de participação política, bem como na maior presença de instituições de justiça (SINHORETTO, 2011).

Essas mudanças de paradigma jurídico e político teve efeito também no desenho da normatividade do ordenamento jurídico brasileiro, se até a transição em meados dos anos de 1980, o estalão do Direito brasileiro se encontrava nos institutos civis e penais, após esse momento a supremacia vertical da jurisdição constitucional passaram a ter influência e determinaram os contornos e conteúdo das demais áreas do Direito pátrio. Nesse sentido, é que se coloca que houve um renascimento do Direito Constitucional brasileiro, que trouxe consigo um *sentimento constitucional* ao país (BARROSO, 2005, p. 4).

Em meio a essas transformações, nasceu no Brasil o neoconstitucionalismo ou constitucionalização do Direito, que tem o objetivo de superar o paradigma da validade meramente formal, ou seja, o pensamento de que, para cumprir o dever legislativo, basta apenas a lei.

O Direito passa, então, a ser visto de forma diversa, as leis não são mais usadas como regras fixas do positivismo, mas como um conjunto a ser concebido de acordo com os princípios constitucionais, reduzindo o legalismo e conseqüentemente a ideia de um texto certo e perfeito, ampliando o escopo da normatividade constitucional por meio, por exemplo, da ampliação da força jurídica dos princípios, e do alargamento das possibilidades de interpretação. Os atores capacitados a interpretar passam a ter recursos críticos e estratégicos no desenho do Estado, aliando a uma Constituição abrangente como a de 1988 e ao modelo misto de controle de constitucionalidade abre-se a possibilidade para a judicialização da política, ou seja, questões que deveriam ser decididas por pelo Congresso ou pelo Poder Executivo e estão tendo sua resolução apresentada pelo Judiciário (BARROSO, 2012).

Nesse sentido, a norma passa a ser objeto de interpretações jurídicas, de forma a construir versões de significado para cada caso em concreto. O texto legal torna-se, então, apenas um ponto de partida no processo de interpretação-concretização normativa, tendo como principal protagonista o Poder Judiciário, que tem desempenhado a função de interpretador. O que por vezes é saudável para as partes que necessitam desse Poder para resolução das suas lides. Por outro lado, isso tem levado a um ativismo judicial, que gera uma desconsideração no papel desempenhado pelos demais poderes (COPI; KLEIN, 2014), proporcionando um desequilíbrio na tripartição das funções no Brasil.

O neoconstitucionalismo requer que o ordenamento jurídico seja pautado na conjugação de regras e princípios, de modo a transformar a Constituição em um processo público aberto e evolutivo, construindo uma nova estrutura de normas que exige um novo raciocínio jurídico. Como afirma Eduardo Cambi (2011, p. 89):

Em razão dessa complexidade, pode-se afirmar, a título de esquema geral, que a estrutura das regras facilita a realização do valor da segurança jurídica, enquanto a dos princípios favorece a justiça das decisões. Trata-se de esquema geral que considera a estrutura das normas, pois há princípios, como o da legalidade, voltados à realização da segurança, e regras, como a do art. 5º. do Dec.-Lei 4.657/1942 (atual Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), cujo alcance primordial é a questão da justiça (Cambi, 2011, p. 89).

O Direito Processual passa a ser encarado como um instrumento que tem como escopo alcançar os fins sociais jurídicos e políticos (CAMARA, 2010). Além disso, com tais garantias trazidas pela constitucionalização, o Processo Civil vem tornando-se mais humano, ouvindo mais os litigantes e buscado em primeiro lugar que as próprias partes entrem em um acordo, decidindo o que é o melhor para si mediante a conciliação/mediação.

Apesar das mudanças do paradigma jurídico ter seu início com a Constituição da República promulgada em 1988, apenas nos últimos anos a vontade de buscar novas formas de resolução dos crescentes conflitos por meio da conciliação<sup>1</sup> e mediação<sup>2</sup> - onde as partes por si próprias, ou através do auxílio de um facilitador,

---

<sup>1</sup> A conciliação pode ser definida como um processo autocompositivo breve no qual as partes ou os interessados são auxiliados por um terceiro, neutro ao conflito, ou por um painel de pessoas sem interesse na causa, para assisti-las, por meio de técnicas adequadas, a chegar a uma solução ou a um acordo. (SOUZA, AISTON HENRIQUE DE *et al.*, 2016, p. 20)

<sup>2</sup> A mediação pode ser definida como uma negociação facilitada ou catalisada por um terceiro. Alguns autores preferem definições mais completas sugerindo que a mediação um processo autocompositivo segundo o qual as partes em disputa são auxiliadas por uma terceira parte neutra ao conflito ou por um

realizam um processo de construção da verdade -, teve uma atenção maior por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, que começaram a editar normas para a sua regulamentação.

Nesse trabalho utilizaremos os conceitos de conciliação, mediação, negociação, solução consensual de conflitos de interesse como sinônimos, significando, uma forma alternativa de resolução de conflitos, em que as partes processuais, com o auxílio de um terceiro facilitador, cuja função é aproximá-las e orientá-las, para que cheguem a um consenso, resolvendo o seu conflito de forma harmoniosa, alcançando um acordo.

Nos últimos anos começaram a surgir diversas leis que trazem uma nova política pública de solução consensual de conflitos de interesse, como por exemplo, a Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Novo Código de Processo Civil (CPC), a Lei de Mediação (Lei 13.140 de 2015).

Essas normas, mudam os procedimentos de um processo judicial, determinando que em todas as demandas haja uma audiência de conciliação prévia, que, em regra, deverá ser realizada no Centro de Conciliação do respectivo Tribunal. Ainda, passa a ser uma exigência de todos os envolvidos no processo encontrar uma solução para aquele caso específico antes que o magistrado, que também tem esse dever, o decida segundo as suas próprias convicções.

A Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, que é o objeto do presente estudo, é um órgão pouco estudado do Poder Executivo que atua na defesa judicial e extrajudicial do estado membro. Como advogado do estado, também tem o direito e o dever de se adequar as novas normas processuais de solução dos conflitos, quais sejam, participar das audiências de conciliação, sejam elas no próprio Tribunal ou nos Centros de Conciliação, cooperando com a tentativa de solução harmônica do conflito.

Por conseguinte, é sua obrigação defender o que é público, o que é de todos, e aqui se encontra a problemática, pois como determina as novas leis e resoluções sobre o tema, a Procuradoria como parte de um processo também tem o direito e o dever de buscar a conciliação antes de entregar ao magistrado a decisão do conflito.

Nesse seguimento encontra-se uma constante discussão pelo fato de que os bens públicos são inalienáveis, impenhoráveis, insuscetíveis de usucapião e

---

painel de pessoas sem interesse na causa, para se chegar a uma composição. Trata-se de um método de resolução de disputas no qual se desenvolve um processo composto por vários atos procedimentais pelos quais o(s) terceiro(s) imparcial(is) facilita(m) a negociação entre as pessoas em conflito, habilitando-as a melhor compreender suas posições e a encontrar soluções que se compatibilizam aos seus interesses e necessidades. (SOUZA, AISTON HENRIQUE DE *et al.*, 2016, p. 20)



impossibilitados de oneração (ARAGÃO, 2013) o que torna a discussão mais intrigante, pois como poderiam dispor de um bem indisponível.

Nesse sentido, podemos questionar: A Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro participa das audiências de conciliação? Os procuradores têm discricionariedade para decidir em quais casos a conciliação é uma opção? Existe alguma decisão interna que impõe aos procuradores optar ou não em determinados casos pela conciliação? Em que momento a conciliação afeta a inalienabilidade, a impenhorabilidade, a imprescritibilidade do bem público? O fato de os procuradores terem o direito de receberem os honorários advocatícios interferem na decisão de optar pela conciliação?

A princípio esses questionamentos ajudarão a cumprir o objetivo geral que é o levantamento e análise dos processos em que a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro é parte, bem como a sua atuação nos Centros de Conciliação do Tribunal de Justiça e na Câmara de Solução de Conflitos de Saúde.

Contudo também servirão para: a) Identificar as mudanças ocorridas no Processo Civil com o Novo Código de Processo Civil para entender o que mudou em relação ao rito processual; b ) compreender qual é a importância da integração da partes do processo na resolução final do conflito em questão, identificando as mudanças ocorridas e qual o benefício delas; c) analisar a Nova Lei de Mediação e a Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça para explorar o que elas inovam no ordenamento jurídico; d) observar a estrutura da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE/RJ) de forma a saber como veem a defesa do Estado; e) observar a atuação da PGE nas audiências perante o magistrado e perante o conciliador; f) aprender até onde vai a discricionariedade do procurador em decidir como defenderá o Estado em cada processo.

A hipótese levantada encontra-se no fato de entendermos que a PGE/RJ apenas participa de audiências de conciliação quando é de seu interesse, como por exemplo, quando há acordo para o honorário de sucumbência ou quando se trata de grandes fortunas.

Assim, o presente trabalho se propõe em responder essas questões. E para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e legislativa a respeito dos temas abordados. Além de uma pesquisa processual realizada no site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ), onde foram analisados processos entre os anos

de 2010 (ano da publicação da Resolução 125 do CNJ) a 2017, das Varas de Fazenda Pública da Comarca da Capital.

Foi elaborada ainda uma pesquisa de campo no Tribunal de Justiça da Capital, onde foram realizadas 13 entrevistas com juiz, procuradores e servidores, além de observação em audiências realizadas pelas Varas de Fazenda Pública e Juizados Fazendários. O estudo de campo ainda foi desempenhado na Câmara de Resolução de Litígios de Saúde, onde foi analisada as atividades desenvolvidas pelo órgão, e realizada uma entrevista com um servidor.

Ainda foi requerido junto a Ouvidoria do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, dados referentes a quantidade de processos tombados, audiências realizadas e conciliações alcançadas entre os anos de 2010 a 2017, que foram analisados, estudados e interpretados.

A presente dissertação foi dividida em três capítulos. Os dois primeiros apresentam revisão legislativa, bibliográfica, análise dos dados obtidos nas pesquisas de campo e nos dados do Tribunal, e o terceiro traz os resultados de toda pesquisa.

Assim, o primeiro capítulo traz uma revisão teórica e legislativa acerca da resolução consensual de conflitos, estudando a Resolução 125 do CNJ, o novo Código de Processo Civil (CPC), a Lei de Mediação, o Decreto 45.034 de 2014, que trata da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde, assim como o dever de cooperação no CPC e como o Estado do Rio de Janeiro vem encarando as demandas judiciais.

Já o segundo capítulo, aborda a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, a sua história, atribuições, atuação e como tem acontecido a construção da verdade nesse órgão. Também nesse capítulo, há o estudo da análise dos dados fornecidos pela Ouvidoria do TJRJ.

Por fim, o último capítulo traz os resultados encontrados através de todas as pesquisas, principalmente em relação a pesquisa de campo realizada no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, na Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, na Câmara de Resolução de Litígios de Saúde e no Centro Judiciário de Solução de Litígios e Cidadania.

## CAPÍTULO 1. RESOLUÇÃO DE CONFLITOS CONSENSUAIS

### 1.1 Resolução de conflitos

Desde de que o mundo é mundo e que existem pessoas vivendo nele também há conflitos, para tanto é necessário que haja formas para a sua resolução. Mas não apenas isso, como bem relatou Thomas Hobbes (HOBBS, 1988), o marco civilizatório ocorre quando esses conflitos possuem uma esfera de resolução que não a violência, ou seja, a regra, o estado de direito, o que exatamente não existe no estado de natureza<sup>3</sup>, no qual o conflito é solucionado pela lei do mais forte.

Alerta Hobbes que afim alcançar a honra e a dignidade, os homens são frequentemente imbuídos de competição que leva à inveja, ao ódio e conseqüentemente às guerras. No estado de natureza o homem era livre e poderia, por meio da força, conquistar o que desejava. Assim, facilmente a ânsia por obter aquilo que almejava, e a incerteza em relação à ação do outro poderia levar à “guerra de todos contra todos” (HOBBS, 1988, p. 75,78). Pois somente o próprio homem poderia proteger-se a si mesmo de qualquer investida de outro, ou seja, o estado de natureza é o espaço sem regulação, sem lei.

Com o surgimento do Estado, através do pacto feito entre a sociedade e o soberano, passa a pertencer ao poder deste a autoridade judicial e a última palavra em relação à resolução dos conflitos. Esse pacto garante que o soberano fique no poder em troca de proteção para os seus súditos. O governo passa a garantir segurança suficiente para que os homens possam viver de seu próprio trabalho, o que no estado de natureza era de todos, torna-se com a lei civil, um direito de quem a detém – direito de propriedade -, pois a lei começa a garantir que ninguém pode molestar a outro em sua propriedade, e ao governante é dado o dever de garantir a paz pública, e a previsibilidade das relações humanas (HOBBS, 1988).

Ou seja, ainda de acordo com Hobbes, pelo medo da morte, e mais, pela esperança de conseguir paz e justiça, os homens abdicaram de seu direito natural de serem livres para viverem em uma sociedade civil organizada.

---

<sup>3</sup> Direito de natureza: é a liberdade que cada homem possui de usar seu próprio poder, da maneira que quiser, para a preservação de sua própria natureza, ou seja, de sua vida; e conseqüentemente de fazer tudo aquilo que seu próprio julgamento e razão lhe indiquem como meios adequados a esse fim. (HOBBS, 1988, p. 47)

Resolver conflitos é uma questão importante em todas as formas de sociedade. Sem um governo que se preocupe com a pacificação das lides não há como manter a organização de seu país. Por tal motivo, desde os tempos bíblicos já havia regras que determinavam como alguns problemas deveriam ser resolvidos, em outros casos, havia juízes aptos a sentenciarem de acordo com a vontade de Deus o problema que lhe era entregue<sup>4</sup>.

Por volta de 1772 antes de Cristo, o sexto rei da Babilônia, Hamurabi editou um conjunto de leis que ficou conhecido como Código de Hamurabi, cujo objetivo está claramente descrito em seu prólogo “(...) por esse tempo Anu e Bel me chamaram, a mim Hamurabi, o excelso príncipe, o adorador dos deuses, para implantar justiça na terra, para destruir os maus e o mal, para prevenir a opressão do fraco pelo forte, para iluminar o mundo e propiciar o bem-estar do povo (...)” (HAMURÁBI, 1772 a.c., seq. Prólogo). Quer dizer, a principal finalidade desse código, que é o conjunto de leis mais antigo de que se tem conhecimento, era promover a justiça no mundo e a resolução dos conflitos através da figura de um soberano (SANTIAGO, 2017).

Observa-se que sempre houve a necessidade de buscar a justiça. Hamurabi, que também foi o responsável pela criação do império babilônico, entendia que para alcançá-la era necessário que houvesse leis que regulamentasse os direitos de patrimônio, família, encantamentos, juízos de Deus, falso testemunho, relação entre comerciantes, matrimônio, contratos, injúria, difamação, entre outros diversos assuntos que esse código previu.

Vale lembrar que na época a sociedade era estratificada, e o conceito de justiça diferente do que temos hoje, vigorava a lei ou pena de talião, que se baseia na justiça de reciprocidade, presente em boa parte dos artigos, representada pela expressão “olho por olho, dente por dente”.

Outra característica presente era a justiça de Deus, nesse sentido Hobbes (1988) adverte que mesmo aqueles que eram gentios e fundaram o Estado e as leis cujo objetivo era manter o povo em paz, faziam com que eles acreditasse que as regras não eram provenientes de sua própria imaginação, mas como determinação de algum Deus, ou ainda que eles próprios eram um ser superior, ou ainda que eram filho de alguma divindade. Tinham também o cuidado de fazer com que a população acreditasse que os deuses não se agradavam das mesmas coisas que a lei proibia.

---

<sup>4</sup> Exodo 18, versículos 15 a 23.

Quando o próprio Deus, por meio de revelação dada a Moisés, editou a sua lei o fez não somente em relação ao tratamento do homem com Deus, mas também tratou do comportamento de uns para com os outros (HOBBS, 1988).

Seja por leis editadas pelo homem ou por Deus, com objetivo de manter a paz ou a justiça, as normas sempre precisam prever as relações entre as pessoas, regulando aquilo que não podem fazer, prevendo sanções para o caso de descumprirem e dando competência para que juízes julguem as demandas.

O Direito que se opera no Brasil ainda está entranhado da mais antiga tradição jurídica presidencialista que é a de entregar os litígios para o Poder Judiciário apreciar, e o que deveria estar de acordo com os fatos apresentados por peças processuais bem redigidas, ancoradas por toda lei, doutrina e jurisprudência cujo objetivo é formar o seu convencimento (FILPO, 2016).

No Estado Democrático de Direito, como vemos acontecer em nosso país, o Judiciário possui o monopólio da função jurisdicional de solucionar os conflitos, que funciona como elemento de afirmação da soberania, proteção dos direitos fundamentais, e manutenção da democracia (FONSECA, 2008). Os direitos fundamentais do devido processo legal e da igualdade jurídica em conjunto com os direitos civis e de cidadania, além do acesso isonômico de participar da esfera política (votar e ser votado), todos garantidos pelo Judiciário, são pressupostos do próprio Estado Democrático de Direito. Um exemplo é a segurança que o artigo<sup>5</sup> 5º da Constituição Federal de 1988 trouxe, garantindo a todos o direito à apreciação do Poder Judiciário à lesão ou ameaça a direito, ao devido processo legal, ao contraditório, à ampla defesa e à igualdade processual, para todos que precisarem recorrer ao Poder Judiciário (BRASIL, 1988).

Ao passo que é um direito do cidadão recorrer ao Judiciário para que este aprecie o seu conflito de interesse, é, portanto, um dever e uma limitação do Estado, ao entregar a resolução do litígio, o fazer segundo aquilo que lhe foi requerido, de acordo com a legislação, jurisprudência e doutrina. Isso gera uma defesa do indivíduo

---

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

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

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

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

frente as ações do Estado, que não poderá deixar de apreciar a sua demanda e nem o poderá fazer somente através de suas próprias convicções.

Assim, todas as vezes que alguém gera uma demanda ao Poder Judiciário, é sua obrigação lhe entregar uma ação e uma decisão correspondente. Nesse processo responsivo ao cidadão, é o magistrado que tem a competência para julgar esses processos, é ele o representante estatal, cuja função primordial é a de julgamento, e deve fazê-lo segundo a lei, a jurisprudência, as suas interpretações e convicções. Assim, o poder de julgar parte de leis criadas pelo Poder Legislativo e sancionadas pelo Poder Executivo, também órgãos do Estado. Os três juntos formam a tripartição de poderes, capaz de manter a democracia e a soberania através do sistema de freios e contrapesos, onde cada um dos poderes, muito embora devam cooperar entre si, também devem controlar-se uns aos outros.

Outro princípio - além do devido processo legal, contraditório, ampla defesa e igualdade processual -, importante para o entendimento de como se realiza a resolução de conflito no âmbito do Judiciário brasileiro é conhecido como o do livre convencimento motivado do juiz (FONSECA, 2008), ou seja, diante do processo, as peças processuais com todas as leis, doutrinas e jurisprudências, provas documentais e orais que os advogados invocam para formar a tese que pretendem provar, o sistema brasileiro permite que o julgador avalie e aprecie livremente todo o aparato legislativo e probatório sem qualquer valor prévio. Todavia, no princípio do convencimento motivado do juiz, pressuposto do duplo grau de jurisdição, há a necessidade de fundamentação de todas as decisões, ou seja, é necessário que o juiz justifique a decisão que tomar, que tem por objetivo a garantia de possibilidade de recurso às partes. O princípio da motivação é outro elemento que demonstra a limitação do Estado no processo, isso porque ao decidir o juízo não deve utilizar somente com suas próprias convicções e desejos, é preciso que decida amparado pelas provas produzidas, leis, jurisprudência e doutrina, isso define até onde vai o poder do magistrado.

Desde o estudante até o operador do Direito são treinados para a reprodução das leis, doutrina e jurisprudência, utilizando-as como fundamentos dos direitos de seus clientes, guiando-se por aquilo que acredita que irá convencer o magistrado de que seu cliente merece a vencer aquele determinado processo (FILPO, 2016). Na maior parte dos cursos de Direito não há matéria específica para tratar de métodos consensuais de resolução de litígio, ao contrário, a todo o tempo são ensinados a

debater, defendendo ou acusando, para provar que a sua tese é a correta. As peças processuais são elaboradas em linguagem erudita, clássica, com palavras difíceis que torna a compreensão para os leigos quase impossível, ou seja, é uma tradição acadêmica e prática que por si só dificultam movimentos, experiências, alternativas de resolução do conflito como a mediação e a conciliação.

Na nossa pesquisa de campo não foram raras as vezes que observamos a parte leiga deixar a audiência de conciliação sem compreender o processo que ela deveria ter participado.

Nesse sentido, Fonseca (2008) afirma que a atividade jurisdicional no Brasil impõe uma fronteira entre os que estão preparados para adentrarem no jogo, e aqueles que se precisarem entrar serão excluídos por não poderem participar de toda postura linguística que impõe esse espaço social.

Os processos são longos, morosos e onerosos, cheios de prazos e procedimentos. Principalmente hoje, que a demanda pelo Judiciário é enorme, os processos tendem a ficar muito tempo parados sem qualquer andamento, aguardando algum tipo de “processamento” em uma estante onde é facilmente esquecido.

O processo pode ser comparado a uma peça teatral, onde cada ato é previamente estabelecido pela legislação processual, e cada ator deve encenar de acordo com seu papel. Goffman (1975) afirma que para que o espetáculo seja mantido é necessário previsão, planejamento e que cada membro da equipe tenham lealdade e disciplina ao manter a encenação.

Com o cumprimento de cada ato requerido pelo Código de Processo Civil (CPC) o processo acaba por se estender, pois é necessário o cumprimento de cada prazo, a espera para a apreciação do Ministério Público, os processamentos internos e as decisões judiciais que se dão em cada ato do processo e após cada uma das partes se manifestar (a cada fala do autor e do réu). Principalmente quando se trata de processo em que a Fazenda Pública é parte ou interessada, pois os seus prazos são em dobro e a citação é pessoal, o que leva, mais uma vez a uma morosidade. Além de todos os prazos, citações, intimações, um dos principais motivos da demora judicial é a quantidade de demandas que o órgão têm, e é o que leva a alguns processos ficarem semanas parados em uma estante ou mesa precisando de um processamento ou uma decisão judicial para seguir.

Cada uma das petições juntadas, cada ato processual como citação, intimação, perícia, dentre outros são onerosos, mesmo que a parte tenha gratuidade de justiça,

o Tribunal ou a outra parte, se for sucumbente, irá arcar com essas custas. Dessa forma, a entrega para o Poder Judiciário apreciar uma demanda acaba por se tornar muito dispendioso.

Em cada processo é necessário a aplicação de uma lei genérica no caso em concreto, é preciso uma “tradução jurídica”<sup>6</sup> do conflito para termos jurídicos (FONSECA, 2008), ou seja, demonstrar que aquele direito requerido é protegido por uma lei ou jurisprudência, e nesses termos, ainda é necessário cumprir cada ato processual determinado no Código de Processo Civil. Por esses motivos, quando a sentença finalmente é proferida, em muitos casos o processo já perdeu o seu objeto.

O Judiciário é, portanto, um campo onde há disputa e afirmação de poder (FONSECA, 2008). Toda essa disputa de poderes e competências resultantes das leis e regras pré-estabelecidas ainda resulta em uma organização hierárquica entre os agentes que atuam no campo e também no saber que eles produzem (FONSECA, 2008). Essa tem sido, até o presente momento, a realidade das resoluções dos litígios entregues ao Judiciário brasileiro.

Para dar credibilidade às suas peças processuais, pareceres, sentenças ou mesmo artigos científicos os operadores do Direito embasam seu texto em doutrina, lei e jurisprudência, pois como ensina Kant de Lima (2011), o saber jurídico se legitima à partir da autoridade (FILPO, 2016).

A doutrina é identificada como um “saber técnico”, utilizada como base na formação dos juristas, deve ser dominada pelos profissionais do Direito (FONSECA, 2008), que a estudam e reproduzem de acordo com suas demandas com intuito de demonstrar ao julgador que aquele determinado autor corrobora com a sua tese, privilegiando aquilo que se encontra nos manuais (FILPO, 2016).

Para Fonseca (2008) a doutrina é um saber abstrato e normativo, é um discurso sobre as leis e possíveis interpretações e aplicações jurisprudenciais. Está no mundo do *dever ser*, não revelando como a realidade de fato é. Desponta ainda que boa parte dos doutrinadores brasileiros se baseia na doutrina estrangeira (em geral Itália e França) sem levar em conta que se trata de ordenamento jurídico distinto do nacional. E ainda, nos países citados, há questões já resolvidas que ainda não conseguimos superar, como é o caso da tentativa de conciliação pré-processual como ato obrigatório para a demanda no Judiciário, como já ocorre na Argentina, ou ainda a

---

<sup>6</sup> Tradução jurídica é colocar o problema em uma peça processual, demonstrar qual é a lei correspondente ao direito requerido.



barganha como um procedimento imprescindível para que o processo não vá a júri, como é o caso dos Estados Unidos, exemplos que estudaremos com mais profundidade a frente, o que torna difícil a aplicação na prática do que estão tratando no abstrato.

Nesse sentido, Geertz (2014) sugere olhar o Direito como um saber local, que estabelece o mundo e seus acontecimentos em seus próprios termos. Para que se constitua o saber local deve ser levado em consideração as características e peculiaridades de cada sociedade, e o seu Direito construído em um determinado momento histórico, que por tal motivo se expressa de forma singular (FONSECA, 2008). Assim, é reproduzido em seu próprio campo, onde descreve as relações sociais através de um processo e a justiça pela sentença.

Por outro lado, a jurisprudência, que é a sentença ou acórdão já prolatados que podem ser utilizados como base para outros processos semelhantes, também é uma fonte do Direito, agora, não mais em abstrato, mas de forma real. Como exemplo claro, podemos citar as Súmulas Vinculantes, que são normas editadas pelo Superior Tribunal Federal, com base em decisões pacificadas, que determinam que os demais tribunais julguem em acordo.

Tanto a doutrina como a jurisprudência são utilizadas para o convencimento do juiz, os advogados se valem da autoridade de um doutrinador que tenha uma reputação dentro do campo jurídico, ou mesmo alguma decisão anterior para dar credibilidade à sua tese.

Implantada pela Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça e fortalecida pelo Código de Processo Civil e pela Lei de Mediação, a política pública de resolução consensual de litígios tem modificado a forma de resolver as lides. A tentativa de um consenso através da audiência de conciliação passa a ser requisito obrigatório para o processo (artigo 334 do CPC), devendo ser realizada, prioritariamente no Centro de Resolução de Litígio (que estudaremos a frente), por um servidor (de fato ou de direito) qualificado para a tarefa que participou dos cursos oferecidos pelo Tribunal de Justiça ou Conselho Nacional de Justiça e que pode ajudar de forma mais efetiva, do que vinha acontecendo até então, as partes a conseguirem um acordo.

Até a implantação dessa política pública de solução consensual dos conflitos de interesse, as audiências de conciliação apenas se tratavam de um termo para cumprir o requisito estabelecido na legislação. Visto que era corriqueiro as partes chegarem e saírem da audiência sem falar uma palavra, até porque o conciliador

apenas perguntava se havia alguma proposta de acordo, se houvesse era apresentada, caso contrário acabava a audiência. Isso quando o magistrado não reunia todas as partes de todos os processos juntas, em uma mesma sala para dizer que estavam ali apenas para cumprir o protocolo e aqueles que não tinham proposta de acordo poderiam sair.

Com a ida do processo para um departamento especializado essa prática tende a modificar, pois mesmo com a negativa de uma proposta anterior de acordo, as partes podem conversar e, há uma maior possibilidade de consenso.

Uma questão central em relação à conciliação, se encontra para além da sua dimensão jurídica, uma vez que invertem o desenho da forma presidencialista do processo adotado pela Justiça no Brasil, ou seja, o juiz é presidente do processo e funciona como o intermediário simbólico do alcance e limite das vontades das partes. Nas formas de resolução consensual de conflitos, as partes são constituidoras e sujeitos da vontade do Direito, formadoras da verdade processual, portanto, teoricamente se identificam e se comprometem com as verdades construídas que “nascem de uma negociação, que resolve conflitos para produzir novos contratos de ordenamento social” (LIMA, 1997, p. 179). Quer dizer, aparecem no meio judiciário de forma a harmonizar os conflitos sem que para isso tenha que judicializá-los. Dessa forma, as próprias partes do processo, antes que haja uma decisão final, resolvem por si próprias o conflito (LIMA, 1999).

Essa forma de solução do litígio vem, ao longo dos anos, se transformando no ordenamento jurídico brasileiro. As reformas no antigo Código de Processo Civil já previam que o magistrado, antes de qualquer audiência, deveria perguntar as partes se queriam optar pela conciliação. Contudo, somente no ano de 2010 com a Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça é que começou-se a conceber a conciliação sob um novo olhar (VILLALTA *et al.*, 2016), uma vez que passou-se a ter um claro estímulo à solução dos conflitos pela autocomposição (DIDIER JR, 2013), mudando, em parte, a realidade do Direito Processual Civil.

## **1.2 Breve comparativo das diferenças da construção da verdade processual no Brasil, Estados Unidos e Argentina**

A intenção com esse subcapítulo é observar como a Argentina e os Estados Unidos vem administrando a resolução consensual de conflitos. Essa comparação

pareceu importante para que o leitor possa entender que a conciliação/mediação é possível em países em que a forma de Governo, de Estado e a divisão política são distintas, a desconstrução da ideia de uma única forma de política para a solução dos conflitos, mostra táticas em vivências que não precisam ser sempre da mesma maneira. O Direito é um meio de ver, é uma forma, entre outras, de interpretar o mundo, logo com formas de sentidos de justiças locais, diferentes entre si.

Indo para o Direito internacional, podemos ver o *criminal justice system* dos Estados Unidos da América que, em seu regime de verdade, busca uma decisão consensual sistematicamente negociada, consistente na barganha entre a promotoria e a defesa quando o réu se declara culpado. Essa confissão de culpa ocorre para que se obtenha uma pena menor do que a do crime que está sendo acusado. Quando o réu se declara inocente o caso é levado a júri que decidirá, após a colheita de todas as provas, se o acusado é inocente ou culpado:

Então, a verdade pública produzida para administrar conflitos é, explicitamente, fruto (a) de uma negociação patrocinada pelo *District Attorney Office* (promotoria) – uma barganha em que cada uma das partes desiste de sua verdade para compor uma terceira versão satisfatória para todos – ou (b) de uma negociação no âmbito do judiciário, entre os jurados, árbitros selecionados pelas partes para decidir qual a verdade que vão dizer ao público, depois de presenciarem a exposição dos fatos admitidos em júízo – seu *verdict* (*vere dictum*) (LIMA, 1997, p. 172).

Lá o Tribunal do Júri não é utilizado apenas para crimes dolosos contra a vida, mas para todos os casos que são levados ao Poder Judiciário, que não foram objeto de barganha. Dessa forma, a barganha citada acima acontece em qualquer processo, onde as partes por si próprias, antes e/ou durante o processo, buscam compor uma verdade que será a utilizada para o caso em questão e dará fim ao conflito.

O sistema brasileiro, por sua vez, tem por premissa a procura da verdade real, buscada através de um devido processo legal longo, cheio de procedimentos, regras que o fazem pesado, moroso e muito oneroso. Isso porque a desenfreada demanda por essa verdade real requer ao magistrado que, durante o processo e *ex officio*, busque por provas que serão analisadas juntamente com as demais (policial, judicial), que foram produzidas de acordo com diferentes critérios, o que provoca uma competição pela “melhor verdade” e uma consequente desqualificação de um sistema sobre os demais. (LIMA, 1997).

Ademais, o júri no Brasil ocorre quando há indícios do crime e presunção de autoria, ou seja, o acusado é denunciado pelo Ministério Público e pronunciado pelo juiz, quando é presumidamente culpado. Assim, muito embora a Constituição de 1998 garanta a presunção de inocência, ela é rala e facilmente sobreposta pela culpa. Ao contrário do sistema americano que leva a júri apenas quando o acusado se declara inocente, não sendo ninguém obrigado a ir a julgamento, dessa forma, no Direito americano, “ir a júri” é um direito subjetivo do cidadão.

Já na Argentina, onde a conciliação vem caminhando a largos passos há mais de vinte anos, a mediação acontece fora das dependências do Judiciário e é uma etapa obrigatória antes de iniciar um processo judicial (VILLALTA *et al.*, 2016). Lá vige a Lei nº 24.573 de 1996, regulamentada pelo Decreto nº 91 de 1998, que determina que a mediação é obrigatória e prévia a todo processo (VILLALTA *et al.*, 2016). Uma cópia da ata da seção de mediação deve ser juntada com a petição inicial como documento indispensável à distribuição. Mesmo depois dessa etapa inicial, também é possível a tentativa de conciliação durante o processo judicial.

A explicação para o fato de as Câmaras de Conciliação estarem fora das dependências do Poder Judiciário é de deixar as partes o mais à vontade possível, sem ter a sensação de que estão sendo julgadas e, assim, se sentirem mais confortáveis para exporem suas vontades e também para abrirem mão de sua própria verdade em favor de uma verdade conjunta construída, suprimindo o sentimento de derrota processual (visto que lá, muitas vezes, o processo ainda nem se iniciou).

Voltando novamente ao Brasil, a realidade é completamente diferente dos países acima citados. Aqui a tentativa de conciliação ou mediação prévias não são obrigatórias para dar início a processos judiciais, podendo ou não acontecer. Essa é uma das maiores críticas as novas legislações que regem a solução de conflitos consensuais, ter deixado de lado a previsão acerca da obrigatoriedade da ata da audiência de conciliação prévia como documento necessário da petição inicial.

Soma-se a essa crítica que a conciliação ocorre dentro ao Poder Judiciário, uma vez que o sentido é gerar maior participação, interatividade entre as partes o esvaziamento das cargas de processo do Poder Judiciário a mudança das instancias conciliatórias para outro espaço parece ser positiva, podendo atos como a juntada da ata de conciliação na petição inicial, como ocorre na Argentina, garantir a efetividade dessas instancias.

Quando se trata da Administração Pública, a conciliação sequer tem sido cogitada. A nível estadual e municipal ainda não foram criadas as Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativas de Conflitos<sup>7</sup>. E, mesmo que os Centros de Conciliação dos tribunais<sup>8</sup> possam ser utilizados pela Fazenda Pública, não é o que vem acontecendo. Nem ao menos as Varas de Fazenda Pública têm marcado a audiência de conciliação que as normas processuais determinam.

Destaca-se, que apesar da conciliação prévia ser incidental ao processo, a etapa da conciliação é hoje é um procedimento obrigatório para todo e qualquer processo. Todavia, quando se trata de Fazenda Pública, em análise processual e durante o trabalho de campo, que será tratado com mais detalhe no capítulo 3, verificou-se que os juízes não tem designado audiências de conciliação - “Deixo de designar audiência diante do desinteresse do Estado em mediar e conciliar” (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016b) –, e quando há, não ocorre uma tentativa de solução consensual do litígio. Também não tem ocorrido a transferência para os Centros de Conciliação dos processos em que uma das partes é órgão público, de modo que todas as audiências ocorrem perante o magistrado.

Isso nos leva a questionar o assunto sob o ponto de vista dos ensinamento de Mills (1962) que ensina que a elite do poder compõe-se do comando econômico, militar e político, não se baseando apenas na hierarquia de elites institucionais ou na correspondência de seus interesses, mas também na identidade de quem a forma, nas suas relações e afinidades psicológicas, pessoais e sociais (MILLS, 1962).

Kant (1997) ensina que segundo o modelo americano, a resolução de conflitos se dá por meio de negociação e arbitragem através de um processo contínuo e ritualizado, que vislumbra a origem local, popular e democrática da lei, o que proporciona à população uma sensação de igualdade, mesmo em uma sociedade repleta de diferenças. Dessa forma, ao reproduzir os valores sociais, a lei e as instituições legais se apresentam como guardiãs dos direitos de cidadania do indivíduo.

---

<sup>7</sup> Câmaras de conflitos administrativos, são criadas para que os entes públicos resolvam os seus conflitos de forma administrativa e consensual.

<sup>8</sup> Centros Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania, criados pela Resolução 125 do CNJ, que também terá como sinônimos: Centro (s), Centro de Conciliação, Câmara de Conciliação.

Por tais motivos, desobedecer a uma lei é por extensão desobedecer a uma regra social, quer dizer, quando se vê um direito assim, pensa-se em normas sociais e prescrições sociais como um sistema de normas aprovado pela maioria.

Um conceito um tanto diverso do brasileiro está no espaço público (*public*), que para os EUA significa um espaço coletivo que pertence àqueles que fazem parte do local e é por eles negociado. Esse aspecto universal une o sistema e fornece informação para todos (LIMA, 1997).

Por outro lado, no Brasil, o sistema jurídico afirma ser resultado de uma ciência normativa, que tem por objetivo controlar uma sociedade vista pela elite, como colocada por Mills, como desorganizada, primitiva e sem educação. Portanto, os modelos jurídicos de controle social também não são baseados na vontade do povo enquanto seu estilo de vida, mas como resultado de formulações legais especializadas (legislativa ou judicial) (LIMA, 1997).

A *res publica*<sup>9</sup> é controlada pelo Estado e submetida às suas regras de difícil acesso, permitindo, a princípio, tudo o que não é proibido pelo próprio Estado, que é quem detém o conhecimento e a competência para a interpretação correta e particular das restrições e, ainda, que realiza através de suas normas implícitas o acesso privilegiado.

Assim, o próprio sistema tende a hierarquizar a todos, numa estrutura piramidal, onde cada um busca um melhor lugar (LIMA, 1999). O Brasil ainda opera no espaço de reconhecimento e reprodução das desigualdades, como é o caso da prisão especial para determinadas categorias (LIMA, 1997).

Observa-se, portanto, que nos EUA, a informação é a base do controle social, com o objetivo de neutralizar as desigualdades. Já no Brasil o acesso particularizado à informação é o que define a hierarquia.

Contudo, ainda pôde-se perceber que historicamente, desde D. João VI, a polícia brasileira está a serviço do rei e tem o objetivo de reprimir o conflito e não resolvê-lo, demonstrando qual a acepção que o termo público tem em nosso país, mais significando uma apropriação particular do que universalizada (ou seja, igual para todos), opondo-se completamente aos anseios do povo, que também é refletindo nos princípios processuais, o que cria uma tensão entre o político e o jurídico (LIMA, 1997).

---

<sup>9</sup> Domínio do público, coisa pública.

Kant de Lima também adverte, que no Brasil as ciências sociais e juristas não têm conseguido manter um diálogo, isso porque a primeira enfatiza modelos de resolução de conflitos consensuais, que buscam a universalização, já o Direito tem procurado processos de produção, reprodução, legitimação e consagração da verdade jurídica (LIMA, 1999). Conseqüentemente, o Judiciário privilegia a argumentação escolástica do operador do Direito, que busca provar a verdade para que chegue ao objetivo, que é ganhar.

Ao contrário, a verdade consensual busca construir uma sociedade com mais sentimento de pertença, e nesse sentido mais justa (processualmente, criar a verdade), pois almeja a demonstração de fatos consensuais, fundada na autoridade dos argumentos (LIMA, 1999).

Mesmo com todas as leis, o Brasil ainda trata da mediação como um ato do processo judicial, uma fase a ser observada, mas que ainda não tem a devida importância, por outro lado, os outros sistemas acima referidos já enxergaram a sua necessidade. Mesmo que a mediação extrajudicial seja admitida, esta ainda não é muito difundida no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (VILLALTA *et al.*, 2016).

### **1.3 Conciliação**

#### **1.3.1 Evolução legislativa**

O conceito de conciliação é indispensável na nova forma de se conceber o processo civil que, de acordo com o artigo 1º da Lei 13.105 de 2015, deverá ser ordenado, disciplinado, e interpretado conforme as normas fundamentais estabelecidas na Constituição da República Federativa do Brasil.

Assim, conciliação, do latim *conciliare*, que significa: “1 Pôr(-se) de acordo, pôr(-se) em harmonia; congraçar(-se); 2 Combinar(-se), harmonizar(-se); 3 Aliar(-se), unir(-se); 4 Atrair, captar, conseguir, granjear”(MICHAELIS, 2010).

Ou seja, a conciliação aparece no meio judiciário de forma a harmonizar os conflitos sem que para isso tenha que judicializá-los. Dessa forma, as próprias partes do processo (autor, réu, juiz, promotor de justiça), antes que haja uma decisão final, resolvem por si próprias uma conclusão satisfatória para todos (LIMA, 1999).

O Novo Código de Processo Civil (2015), que foi apelidado de “Novo” CPC, estabelece em seu 1º artigo, parágrafo 3º que a conciliação, a mediação e os outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser observados e estipulados por todas as partes do processo.

Portanto, passa a ser uma exigência de todos os envolvidos no processo encontrar uma solução para aquele caso específico antes que o magistrado, que também tem esse dever, o decida segundo as suas próprias convicções.

Ao longo dos anos esses conceitos foram evoluindo no âmbito Judiciário. O Código de Processo Civil de 1973, em seu texto original trazia a conciliação como uma tentativa do juiz antes da audiência de instrução, aquela em que se colhe as provas que irão embasar a decisão judicial:

Art. 278. O réu será citado para comparecer à audiência que não se realizará em prazo inferior a dez (10) dias contados da citação, nela oferecendo defesa escrita ou oral e produzindo prova.

§ 1º Na audiência, antes de iniciada a instrução, o juiz tentará conciliar as partes, observando-se o disposto no art. 448.

Art. 448. Antes de iniciar a instrução, o juiz tentará conciliar as partes. Chegando a acordo, o juiz mandará tomá-lo por termo (BRASIL, 1973).

Assim, o magistrado iniciava a audiência de instrução e deveria perguntar as partes se tinham alguma proposta de conciliação, apenas para cumprir o requisito, como uma etapa, sem qualquer tentativa mais elaborada que levassem as partes a entenderem a importância da resolução através de um consenso ou como diz Kant de Lima “conclusão satisfatória para todos” (LIMA, 1999, p. 28). Encenavam como numa peça teatral onde cada ato deve estar de acordo com o estabelecido (VILLALTA *et al.*, 2016).

Com a lei 8.952 de 1994, que modificou o Código de Processo Civil de 1973, a conciliação alcança um outro patamar dentro do Direito Processual Civil, momento em que o juiz passa a ter a competência para tentar a conciliação a qualquer tempo durante o processo.

Art. 125. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, competindo-lhe:

IV - tentar, a qualquer tempo, conciliar as partes. (BRASIL, 1994b)

Essa lei, muito embora, ainda não tenha criado a audiência de conciliação da forma que hoje se conhece, foi um avanço no tema, se comparado ao que vinha



acontecendo até o momento de sua publicação. Assim, se não houvesse qualquer forma de extinção do processo ou julgamento antecipado da lide e versasse sobre direitos disponíveis, o juiz designaria uma audiência de conciliação.

Art. 331. Se não se verificar qualquer das hipóteses previstas nas seções precedentes e a causa versar sobre direitos disponíveis, o juiz designará audiência de conciliação, a realizar-se no prazo máximo de 30 (trinta) dias, à qual deverão comparecer as partes ou seus procuradores, habilitados a transigir.

§ 1º Obtida a conciliação, será reduzida a termo e homologada por sentença.

§ 2º Se, por qualquer motivo, não for obtida a conciliação, o juiz fixará os pontos controvertidos, decidirá as questões processuais pendentes e determinará as provas a serem produzidas, designando audiência de instrução e julgamento, se necessário.(BRASIL, 1994b).

Em 1995, foi criada a figura do conciliador, que passou ter o papel de assistir as partes chegar a um consenso por meio de técnicas adequadas (SOUZA, AISTON HENRIQUE DE *et al.*, 2016). Porém mais uma vez apenas para cumprir o protocolo.

Ao longo dos anos foram surgindo diversas leis que aos poucos tinham por objetivo implantar a política pública de incentivo a solução de conflitos por meios consensuais, contudo, não mudaram muito a rotina da mediação em nosso país.

A primeira inovação legislativa acerca de resoluções consensuais de conflito foi a Lei 8.078 de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC), que previu a celebração do “ajuste de conduta”<sup>10</sup> ao acrescentar o parágrafo 6º ao artigo 5º na Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347 de 1985) (SOUZA, LUCIANE MOESSA, 2014). Houve ainda a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), também em 1990, que também previu a possibilidade da celebração de ajuste de conduta<sup>11</sup>.

Com similaridade ao que aconteceu com o CDC e ao ECA, outras leis também foram se adequando as novas normas de solução consensual de conflitos de interesse que começaram a surgir, dentre elas: a) legislação de defesa da concorrência (Lei 8.884 de 1994), alterada pela lei 9.457 de 97, que disciplinou o mercado de capitais e incluiu a possibilidade de termo compromisso capaz de suspender processo punitivo; b) lei 9.605 de 98 e os decretos 99.274 de 90 e 6.514 de 08 que versam sobre direitos ambientais e admitem a celebração de compromisso de ajuste de conduta; c) o

---

<sup>10</sup> Ajuste de Conduta é o nome dado ao título executivo extrajudicial, tomado pela parte processual interessada, contendo o que foi acordado pelas partes.

<sup>11</sup> Ajuste de Conduta no Estatuto da Criança e do Adolescente é um compromisso firmado pelas partes se comprometem, diante do Ministério Público, a cumprir algumas imposições, que resolverá o problema ou compensará os danos que foram causados.

Estatuto do Idoso; d) a Lei de Diretrizes e Bases da Educação; e) a Legislação das Agências Reguladoras; e f) Consolidação das Leis do Trabalho também previram formas consensuais de resolver os conflitos.

Ademais, ainda podemos citar a importante Lei 9.099 de 99, Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Penais que regulamentou o artigo 98, inciso I da Constituição Federal, cuja competência é a conciliação, processo, julgamento e execução das causas cíveis de menor complexidade e infrações de menor potencial ofensivo.

Um dos objetivos dos Juizados Especiais é a diminuição do tempo entre a distribuição do processo e a sua resolução final, que de fato é bem menor do que os processos comuns, julgados nas Varas. Já, no que concerne a resolução consensual, a lei prevê uma audiência de conciliação em que o juiz, togado ou leigo, ou mesmo um conciliador, esclareça as partes das vantagens da conciliação e consequências do litígio. Se a conciliação for alcançada, esta será reduzida a termo e homologada pelo juiz por meio de sentença, que será título executivo. Caso contrário, as partes poderão optar por um juízo arbitral, ou continuar com o processo no juizado e partir para a audiência de conciliação, se houverem provas a serem produzidas, ou direto para sentença.

Contudo, muito embora tenha um resultado positivo, a conciliação, na maior parte dos processos, aparece apenas com a pergunta “alguma das partes tem acordo?”, não havendo facilitação da conversa entre as partes para que cheguem a uma resolução consensual.

Outra lei que é de suma importância é a 12.153/09, Lei dos Juizados Fazendários, que também prevê a possibilidade de acordo, mas não somente isso, determina que a União, o Distrito Federal e os Estados, criem Juizados Especiais da Fazenda Pública, cujo objetivo é a conciliação, o processo, o julgamento e a execução, das causas de sua competência, ou seja, causas cíveis de seus interesses até sessenta salários mínimos.

Haverá também uma audiência de conciliação, onde um juiz togado ou leigo, ou um conciliador, fará a tentativa de consenso. Caso contrário, caberá ao magistrado presidir a instrução do julgamento.

Frisa-se, que nos Juizados Fazendário também há uma audiência de conciliação, onde as partes poderão entrar em um acordo, que poderá ser utilizado como título executivo.

Acontece que toda essa legislação não vinculava a Administração Pública, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, que tem um procedimento chamado de “*negotiated rulemaking*” que busca alcançar um consenso entre os setores regulados e os usuários dos seus serviços (SOUZA, LUCIANE MOESSA, 2014, p. 145).

No ano de 2004, com a Emenda Constitucional 45, foi criado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) com competência para “controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes” (BRASIL, 1988, pt. 103–B), que a partir daí começou a editar resoluções e outras medidas que tem como intenção regulamentar algumas práticas dos tribunais.

Nesse ritmo, foi apenas no ano de 2010 com a Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça é que se começou a conceber a conciliação sob um novo olhar, ou seja, a solução consensual de litígios deixa de ser apenas um ato sem prestígio de uma peça para ter caráter de protagonista. Além disso, veio com o intuito mudar a visão com que as partes enxergam o Poder Judiciário, deixando de ser somente aquele que entrega a resolução, e formando a visão de que cria a interação entre as partes (VILLALTA *et al.*, 2016), uma vez que passou-se a ter um claro estímulo à solução dos conflitos pela autocomposição (DIDIER JR, 2013).

Na parte inicial da Resolução 125 do CNJ, foram editadas dez considerações, que precedem a disposição dos artigos, não tem caráter normativo, mas servem para explicar os motivos que levaram o Conselho Nacional de Justiça estabelecer a política pública de estímulo a resolução consensual de conflitos no sistema judiciário brasileiro, especialmente na quarta consideração esclarece que cabe ao Poder Judiciário estabelecer a política de tratamento adequado a solução de litígios e que os serviços prestados devem, não somente ser por meio de processos judiciais, mas mediante mecanismos de solução consensual de conflito. Como de suma importância, faz-se a reprodução dessas considerações.

**CONSIDERANDO** que compete ao Conselho Nacional de Justiça o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem como zelar pela observância do art.<sup>12</sup> 37 da Constituição da República;

**CONSIDERANDO** que a eficiência operacional, o acesso ao sistema de Justiça e a responsabilidade social são objetivos estratégicos do Poder Judiciário, nos termos da Resolução/CNJ nº 70, de 18 de março de 2009;

---

<sup>12</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência(...) (Brasil, 1988)

**CONSIDERANDO** que o direito de acesso à Justiça, previsto no art.<sup>13</sup> 5º, XXXV, da Constituição Federal além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa e a soluções efetivas;

**CONSIDERANDO** que, por isso, cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação;

**CONSIDERANDO** a necessidade de se consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios;

**CONSIDERANDO** que a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças;

**CONSIDERANDO** ser imprescindível estimular, apoiar e difundir a sistematização e o aprimoramento das práticas já adotadas pelos tribunais;

**CONSIDERANDO** a relevância e a necessidade de organizar e uniformizar os serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos, para lhes evitar disparidades de orientação e práticas, bem como para assegurar a boa execução da política pública, respeitadas as especificidades de cada segmento da Justiça;

**CONSIDERANDO** que a organização dos serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos deve servir de princípio e base para a criação de Juízos de resolução alternativa de conflitos, verdadeiros órgãos judiciais especializados na matéria;

**CONSIDERANDO** o deliberado pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça na sua 117ª Sessão Ordinária, realizada em de 23 de 2010, nos autos do procedimento do Ato 0006059-82.2010.2.00.0000<sup>14</sup> (Brasil, 2010).

---

<sup>13</sup> XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

<sup>14</sup> Decisão: “O Conselho, por unanimidade, decidiu:

I - incluir em pauta o presente procedimento, nos termos do § 1º do artigo 120 do Regimento Interno;  
II - aprovar a Resolução que dispõe sobre política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses e sobre a institucionalização do programa Conciliar é Legal, no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências, nos termos propostos pelo Relator. Ausentes, justificadamente, os Conselheiros Ministra Eliana Calmon, Milton Nobre e Morgana Richa. Presidiu o julgamento o Ministro Cezar Peluso. Plenário, 23 de novembro de 2010.”

É evidente que a presente resolução foi pioneira ao criar outras formas de se buscar a conciliação, todavia, como bem descreve o parágrafo único do artigo 1º, bem como o art. 27 da Lei de Mediação e o art. 334, no novo CPC, ficou a cargo dos Órgãos Judiciários a incumbência de oferecer novas formas de solução consensual dos conflitos.

No entanto, nesse sentido não houve uma mudança tão drástica, uma vez que continuou a cargo dos tribunais a resolução de conflitos, o que, por mais que seja realizado por um conciliador ou mediador, para as partes que optarem por esse método ainda se sentirão frente a um tribunal, mesmo aqueles que ainda não judicializaram o conflito (pré-processuais) e, portanto podem ficar inibidas até de negar o que está sendo proposto, o que pode acontecer por meio de manipulação feita pela parte mais forte (DIDIER JR, 2013).

Por outro lado, através da obrigatoriedade de criação de Centros Judiciários de Soluções de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs), conforme artigo 8º da Resolução 125 do CNJ (BRASIL, 2010), ficou claro o objetivo de desenvolver no Brasil essa nova forma de composição do conflito, que até o momento encontrava-se completamente precária. Seu objetivo é estimular a mediação com deslocamento de processos judiciais para esses novos Centros, onde poderiam ser resolvidos pelas próprias partes, através desse método (VILLALTA *et al.*, 2016).

Estabeleceu que o CNJ criaria um Sistema de Mediação e Conciliação Digital ou a distância, com fim para uma atuação pré processual de conflitos e que os tribunais deveriam aderi-lo, para as ações em curso, conforme bem determina o artigo 6º, inciso X da Resolução 125 do CNJ (BRASIL, 2010).

Na Seção III-B, a Resolução ainda cita as Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação, dizendo que estas e os seus mediadores e conciliadores deverão ser cadastrados no respectivo tribunal, caso queiram realizar sessões de conflitos judicializados, o que não é necessário para aquelas que somente desejam trabalhar com conflitos pré-processuais.

Se observa que a tentativa de conciliação prévia não é uma etapa obrigatória para um processo judicial. O ordenamento jurídico brasileiro, inclusive, já previa que árbitros ou conciliadores tentassem um acordo fora do tribunal, inclusive o antigo Código de Processo Civil já previa em seus artigos 1.072 a 1084.

A mesma Resolução 125 do CNJ estabeleceu que os mediadores e conciliadores, também denominados facilitadores, deverão ser aprovados no Curso

de Capacitação Básica dos Terceiros Facilitadores, que conta com dois módulos, sendo um teórico e outro prático (BRASIL, 2010, pt. Anexo 1). Além disso, somente poderão exercer essa função aqueles maiores de vinte e um anos e que concluíram curso superior.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro - onde a Procuradoria Geral do Estado atua, que é o objeto de nosso estudo -, com o ato Executivo nº 5.555 de 2009 cria o Centro de Mediação do Forum Central da Comarca da Capital, que nesse momento atendia apenas as demandas das quatorze Varas de Família. No ano de 2010, através do Ato Executivo 1.597 de 2010, foram criados mais dezesseis Centros para atender os Foruns Regionais da Comarca da Capital.

De modo a acolher o determinado pela Resolução 125 do CNJ, o TJ/RJ ainda criou o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania<sup>15</sup>, que a princípio atendiam apenas demandas processuais, passando, somente no ano de 2012, a abranger demandas pré-processuais<sup>16</sup>, nos quais estudaremos com mais detalhes a seguir.

Essas mudanças foram consolidadas com a construção do novo Código de Processo Civil, publicado em 2015, que passou a observar a necessidade de conciliação de outra forma, a consensual. A obrigação dessa tentativa ficou a cargo de todas as partes do processo, inclusive do juiz - que agora não mais tem a possibilidade da tentativa, mas o seu dever, ou seja, deixou de ser um ato discricionário e passou a ser obrigatório -, como se extrai do artigo<sup>17</sup> 3º do CPC que determina que a mediação e a conciliação deverão ser apreciadas por todas as partes, mesmo no curso do processo, inclusive, determina que uma das incumbências do juiz que é promover a autocomposição<sup>18</sup>. Além disso, o novo CPC ainda determina que quando a audiência for instalada o juiz deverá tentar a conciliação, mesmo que já tenha havido audiência de conciliação ou mediação prévias<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Resolução TJ/OE/RJ nº 23 de 2011 do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>16</sup> Ordem de Serviço nº 01/2012

<sup>17</sup> Art. 3º § 3º 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.

<sup>18</sup> Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: V - promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais;

<sup>19</sup> Art. 359. Instalada a audiência, o juiz tentará conciliar as partes, independentemente do emprego anterior de outros métodos de solução consensual de conflitos, como a mediação e a arbitragem.

O artigo 165 do Código de Processo Civil de 2015 reafirma que os tribunais deverão criar os Centros de Conciliação. Contudo, para demonstrar a real tentativa do Poder Legislativo em colocar a conciliação como uma forma primária de resolução de litígios, o CPC determina em seu artigo 784, IV, que o instrumento de transação referendado pelos advogados dos tratadores, por mediador ou conciliador credenciado pelo tribunal será título executivo extrajudicial. Ou seja, caso uma das partes não cumpra o acordado por elas, não é preciso iniciar um processo de conhecimento para obter o direito por ela adquirido pelo título, mas pedir a sua execução.

Há ainda a Lei 13.140 de 15 que regulamenta não somente a conciliação entre particulares, mas também no âmbito da Administração Pública, que veremos melhor nos próximos subcapítulos.

Fica claro que a conciliação/mediação somente ganhou espaço no ordenamento jurídico brasileiro nos últimos sete anos, muito embora, já houvesse previsão no Código de Processo Civil, a tentativa de acordo entre as partes, feita pelo conciliador ou pelo juiz, acontecia apenas para cumprir a determinação legal, e não de forma a promover o entendimento entre elas para que chegassem a algum consenso. Mas com a legislação criada nos últimos anos, a conciliação tomou um papel de protagonista na lei, agora nos resta saber se esse protagonismo tem acontecido na prática judiciária, com enfoque na Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro.

### **1.3.2 Nova legislação**

Anteriormente, foi realizado o estudo de como o processo de resolução consensual de conflitos no Brasil tem, nos últimos anos, sofrido inúmeras transformações, tanto dentro do ordenamento jurídico, como também na efetivação das suas práticas. O maior exemplo desse movimento se encontra no instituto da conciliação, sendo as legislações mais conhecidas a esse respeito: a Resolução 125 de 2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a Lei 13.140 de 15, ou seja, Lei da Mediação e o “novo” Código de Processo Civil (Lei 13.105 de 15), que determinam o fortalecimento e a criação das Câmaras de Conciliação que tem trazido para a realidade daqueles que buscam uma solução para o seu litígio, uma negociação

amigável, harmoniosa, que visa não somente o fim da discussão, mas uma construção social da verdade.

Essas legislações são concebidas sob uma nova perspectiva interpretativa, que se distancia das tradicionais abordagens civilistas, esvaziando seu viés patrimonial, ao colocar a Constituição não como mera fonte formal da produção legislativa, mas também como instância máxima de compatibilidade vertical (material/conteúdo e forma/procedimentos) em relação às normas infraconstitucionais. Essa forma de interpretação, que ficou conhecida como constitucionalização do Direito (PERLINGIERI, 1997), possibilitou no Brasil que se pudesse tratar da função social da propriedade, a adoção por famílias não tradicionais e outros temas que colocam em xeque a ideia da propriedade como direito absoluto, ou o conceito clássico de família.

Importa nesse momento, destacar que essas não são as primeiras legislações a tratar do assunto. No Brasil, desde a década de 1990, o Legislativo vem editando leis que tratam da autocomposição. Na década de 2000, começaram a surgir diversos projetos pilotos que antecederam a forma com que as “novas” legislações a vem tratando, como por exemplo, mediação civil, comunitária e vítima-ofensor (ou mediação penal); conciliação previdenciária, em desapropriações, dentre outras.

### **1.3.2.1 Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça**

Em primeiro lugar, estudaremos a Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça, porque, além de ser a primeira na ordem cronológica da legislação, possui um papel impar nas renovações institucionais, materiais e processuais do movimento de efetivação da política alternativa de resoluções de conflito no Brasil. Em conjunto com essa norma, veremos outras Resoluções, essas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que surgiram para dar aplicabilidade à Resolução 125 do CNJ nesse Tribunal.

Ao redigir essa Resolução 125, o Conselho Nacional de Justiça tomou o cuidado de justificar o porquê do órgão estar tomando a iniciativa de promover uma política pública de tal complexidade e que envolveria todos os Tribunais de Justiça do país. Assim, antes de iniciar o texto legislativo, faz algumas considerações, já citadas anteriormente, que demonstram o seu objetivo no plano judiciário que é de instituir e consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento das



formas de solução consensual do conflito, tomando por justificativa a relevância e a necessidade de organização e uniformização desses serviços, evitando distinções das orientações e práticas, bem como assegurando a boa execução da política pública, respeitadas as especificidades de cada segmento da Justiça.

Dentre as formas de solução consensual de conflito a Resolução cita a conciliação e a mediação que, segundo a sua sexta consideração, são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios e tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças, conforme se verifica através de programas já implementados no país.

A mediação vem sendo utilizada em conflitos subjetivos, contínuos, que perduram no tempo, que não tem simplesmente um fim, como por exemplo, conflitos a respeito de contratos. Já a conciliação é utilizada em conflitos mais objetivos em que não existe um relacionamento duradouro entre as partes envolvidas.

Ou seja, o que ela pretende é a implementação de uma política pública que visa a instauração de métodos consensuais de conflitos em todo o território nacional, de forma que haja uma uniformização na sua implementação, evitando disparidades que poderiam ocorrer <sup>20</sup> em um país com dimensões territoriais, culturas e organizações judiciárias tão grandes e distintas.

Essa política deu-se após a compreensão de que a solução negociada não é apenas eficaz e econômica, mas sobretudo, é um importante instrumento de desenvolvimento da cidadania, uma vez que as próprias partes passam a ser protagonistas da construção da solução que irá regular aquele litígio (DIDIER JR, 2013). Mais importante ainda, é o forte caráter democrático que a participação popular no exercício do poder de solução dos litígios possui (DIDIER JR, 2013).

Já em seu primeiro artigo, a Resolução 125 cria a política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesse feito para assegurar o direito a todas as pessoas à solução das lides por meios adequados, de forma a atender a peculiaridade de cada caso.

Foi dado aos Órgãos Judiciários a incumbência de oferecer outros mecanismos de solução de conflitos, em especial os meios consensuais, ficando o Conselho Nacional de Justiça responsável por auxiliar tais órgãos nessa incumbência. Os tribunais ainda tiveram o encargo de criar os Núcleos Permanentes de Métodos

---

<sup>20</sup> Considerações 5, 6, 7, 8 e 9 da Resolução 125 do CNJ.

Consensuais de Solução de Conflitos<sup>21</sup> (artigo 7º), cujo objetivo primordial é instalar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos<sup>22</sup> e planejar de forma centralizada a implementação da política pública de resolução consensual dos conflitos de interesse do tribunal. Estes Centros são compostos por magistrados ainda atuantes ou aposentados e servidores que terão por responsabilidade, além de estimular programas de mediação comunitária, por:

- I - desenvolver a Política Judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses, estabelecida nesta Resolução;
- II - planejar, implementar, manter e aperfeiçoar as ações voltadas ao cumprimento da política e suas metas;
- III - atuar na interlocução com outros Tribunais e com os órgãos integrantes da rede mencionada nos arts. 5º e 6º;
- IV - instalar Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania que concentrarão a realização das sessões de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, dos órgãos por eles abrangidos;
- V - incentivar ou promover capacitação, treinamento e atualização permanente de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores nos métodos consensuais de solução de conflitos;
- VI - propor ao Tribunal a realização de convênios e parcerias com entes públicos e privados para atender aos fins desta Resolução;
- VII - criar e manter cadastro de mediadores e conciliadores, de forma a regulamentar o processo de inscrição e de desligamento;
- VIII - regulamentar, se for o caso, a remuneração de conciliadores e mediadores, nos termos do art. 169 do Novo Código de Processo Civil combinado com o art. 13 da Lei de Mediação. (BRASIL, 2010, pt. artigo 7º)

Aos tribunais ainda foi dada a incumbência da criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs) - sendo a sua implementação obrigatória aonde existam mais de dois juízos -, como unidades do próprio Poder Judiciário, que serão responsáveis, de maneira preferencial, pelas audiências de conciliação em que já há processo instaurado e, de forma exclusiva, às audiências pré-processuais. Sua principal finalidade é a concentração das audiências de conciliação e mediação do tribunal (SOUZA, AISTON HENRIQUE DE *et al.*, 2016).

Outra inovação é o Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores e os cadastros dos conciliadores e mediadores dos respectivos Tribunais de Justiça, trazidos pela Emenda 2 de 2016 que foi editada com fim de adequar a resolução às

<sup>21</sup> Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos são órgãos, cuja determinação de sua criação e objetivos encontra-se no artigo 7º da Resolução 125 do CNJ.

<sup>22</sup> Os Centros Judiciários de Solução de Conflitos são órgãos que o artigo 8º da Resolução 125 do CNJ determina que os tribunais de justiça do Brasil crie, seu objetivo é ficar responsável pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação que estiverem a cargo dos conciliadores, e ainda, o atendimento e orientação ao cidadão (BRASIL, 2010, pt. artigo 8º).

Lei 13.140 e 13.105 de 2016, nos quais constarão os servidores inscritos que já participaram dos cursos fornecidos pelos Tribunais ou pelo CNJ, e que já estão aptos a realizarem as audiências nos Núcleos e nos Centros. Também constarão nesses cadastros a informação acerca da avaliação realizada pelas próprias partes – segundo parâmetros do Comitê Gestor da Conciliação.

Portanto, somente podem exercer sua função aqueles conciliadores e mediadores que tiverem inscritos no cadastro. E para a inscrição é necessário que já tenha participado dos cursos de capacitação, que estejam de acordo com as diretrizes curriculares estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça e compostos do estágio supervisionado (art. 12, parágrafo 3º).

Até essa Resolução a maior parte dos conciliadores não tinham feito qualquer tipo de capacitação, hoje, como já visto, para serem cadastrados e poderem desempenhar essa atividade, necessitam participar de cursos que cumpram as diretrizes determinadas pelo CNJ. Outro fator importante é que estão sujeitos ao Código de Ética (estabelecido no anexo III da resolução) e ainda possuem uma remuneração prevista em tabela fixada pelo tribunal. O que leva a profissionalização desse cargo, e uma consequente melhora em seu desempenho de facilitar a conversa entre as partes.

Importa destacar que a Resolução 125 do CNJ não traz qualquer restrição para que órgãos públicos participem das audiências de conciliação, ao contrário, o artigo<sup>23</sup> 11 da referida norma, deixa bem resolvido que os procuradores poderão atuar nos Centros de Conciliação, quer dizer, não há qualquer tipo de impedimento para que a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, que é o objeto do presente estudo, utilize as instalações para realização de audiências de conciliação ou mediação, assim como os membros do Ministério Público, defensores e advogados. Tanto que a PGE/RJ criou um centro de conciliação administrativo para tratar de litígios de saúde, que será estudado mais à frente.

Contudo, mesmo diante da autorização do CNJ para que a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro também participe das audiências de conciliação nos Centros, raros são os casos em que os magistrados das Varas de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro determinam o envio de processos e a sua audiência para os Cejuscs e, quando o fazem, os procuradores não aparecem,

---

<sup>23</sup> Art. 11. Nos Centros poderão atuar membros do Ministério Público, defensores públicos, procuradores e/ou advogados. (BRASIL, 2010)

como relatou o servidor responsável por organizar as audiências no Centro de Conciliação da Capital (Rio de Janeiro): “Geralmente o juiz não manda processo para cá e quando manda, eles não comparecem. É muito difícil o procurador do Estado vir a audiência”.

Por fim, destaca-se que o artigo 8º, parágrafo 6º determina que “Os tribunais poderão, excepcionalmente, estender os serviços do Centro a unidades ou órgãos situados em outros prédios” (BRASIL, 2010, pt. artigo 8º), o que é intrigante, pois como conclui Baptista, Mello, Filpo e Borzino (VILLALTA *et al.*, 2016) no estudo de caso feito na Argentina e no Brasil, as mediações realizadas fora do ambiente do Poder Judiciário tem colaborado com uma informalidade que tem o condão de deixarem as partes o mais à vontade possível, sem ter a sensação de que estão sendo julgadas e, assim, se sentirem mais confortáveis para exporem suas vontades e também para abrirem mão de sua própria verdade em favor de uma verdade conjunta, suprimindo o sentimento de derrota processual (visto que lá, muitas vezes, o processo ainda nem se iniciou).

Por outro lado, estando dentro de um Tribunal de Justiça, perante um órgão do Poder Judiciário, a parte se sente em frente ao próprio juiz, inibindo, em grande parte dos casos, a possibilidade da construção social da verdade que poderia levar ao fim do processo sem que para isso precisasse de uma sentença.

Mesmo diante de uma Resolução avançada e inovadora para o Direito brasileiro, continuou a cargo dos Órgãos Judiciários a incumbência de oferecer novas formas de solução consensual dos conflitos, mais uma vez, o Judiciário chama para si a incumbência de solução dos conflitos, reforçando a ideia de que apenas o juiz pode administrá-los (FILPO, 2016), mas até pela experiência de outros países, como a Argentina, pôde-se constatar que outras instituições poderiam assumir essa responsabilidade e desempenhar de maneira mais ágil e eficaz que os tribunais que já se encontram abarrotados de processos.

Filpo (2016) ainda adverte que a quarta e a sexta considerações da Resolução 125 do CNJ entram em contradição uma com a outra quando tratam *i)* da diminuição da quantidade de demandas entregues ao Judiciário quando há política pública de apoio a solução de conflitos consensuais e *ii)* da entrega da responsabilidade de instituir essas políticas ao próprio Judiciário. Uma vez que as tratativas de conciliação são realizadas dentro do próprio processo e não obrigatoriamente em uma fase pré

processual, não há possibilidade de diminuição das demandas levadas ao Poder Judiciário.

Na perspectiva que a única opção legítima de administração dos conflitos de interesse é a entrega ao Judiciário, não seria plausível a entrega da administração dos conflitos a outras esferas, o que por óbvio, vai de encontro a um dos objetivos da implementação do programa que é a diminuição da quantidade de demandas ao Poder Judiciário. Nesse sentido, Filpo (2016) diz que a própria Resolução parece externar que esse Poder não tem conseguido entregar a tutela jurisdicional em um prazo razoável, e alargando a sua competência não mudará essa realidade, ao contrário, a demanda somente tende a aumentar.

Outro ponto, é a localização dos Núcleos e dos Centros, que se encontram dentro do Tribunal de Justiça, no caso da Comarca da Capital, em um anexo que fica atrás do prédio principal, pois mesmo com toda a inovação trazida pela Resolução, não houve a iniciativa de se fazer com que os Centros fossem construídos fora das dependências dos tribunais, sendo isso possível somente de forma excepcional.

Sob outros olhos, o Comitê Gestor Nacional da Conciliação do Conselho Nacional de Justiça editou um Manual, que demonstra como CNJ tem se empenhado para que se mude a forma com que o Poder Judiciário é visto por seus jurisdicionados, passando de uma instituição que lhes impõe decisões ou sentença, para um “centro de soluções efetivas”, o que se busca é mudar o “rosto” desse Poder. (SOUZA, AISTON HENRIQUE DE *et al.*, 2016, p. 38).

Acontece que mesmo com explicações distintas, a motivação é a mesma em ambas referências, tanto o Filpo (2016), quanto o Conselho Nacional de Justiça (2010) e o Souza (2016) têm apontado que os jurisdicionados veem o Poder Judiciário como um lugar onde terão decisões impostas sobre si através de uma sentença:

De fato, esta tem sido também a posição da doutrina, sustenta-se que de um lado cresce a percepção de que o Estado tem falhado na sua missão pacificadora em razão de fatores como, entre outros, a sobrecarga dos tribunais, as elevadas despesas com os litígios e o excessivo formalismo processual; por outro lado, tem se aceitado o fato de que escopo social mais elevado das atividades jurídicas do Estado é harmonizar a sociedade mediante critérios justos, e, ao mesmo tempo, apregoa-se uma “tendência quanto aos escopos do processo e do exercício da jurisdição que é o abandono de fórmulas exclusivamente positivadas (SOUZA, AISTON HENRIQUE DE *et al.*, 2016, p. 38).

Encerrando esse subcapítulo, nos resta esclarecer que Resolução 125 do CNJ trouxe consigo um imenso desafio, não só para sua implementação, já que se trata de uma mudança de paradigma, mas também para que os próprios magistrados encaminhem para os Centros os processos que são passíveis de conciliação. É uma cultura que precisa de tempo para ser arraigada na sociedade brasileira.

Pierre Bourdieu (1979) associa a cultura à posição social, dizendo que se um indivíduo é da classe dominante ele irá ter práticas culturais parecidas com as das outras pessoas da mesma classe. Já Goffman explica que para entender a cultura é necessário que se observe as interações sociais entre os indivíduos.

Do entendimento desses autores depreendemos que no campo do Poder Judiciário o que tem prevalecido é a resolução do conflito, instaurado por meio do processo, pela sentença, em que o juiz decide a lide tendo por base sua própria convicção dos fatos que lhe foram apresentados.

Assim, a nova política de resolução consensual do conflito, antes de se estabelecer como regra, terá que ultrapassar diversas barreiras que foram entranhadas na sociedade jurídica por décadas, o que não é um trabalho fácil de se fazer, pois modificar a cultura de um local é complicado, uma vez que as pessoas envolvidas acabam por ter receio do resultado que se terá com toda a mudança.

Com o objetivo de estabelecer essa política pública, as novas leis deixaram a cargo dos tribunais a criação dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, que devem regulamentar a sua criação e competência. Isso foi o que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro fez através das Resoluções 19 de 2009 e 07 de 2016; dos atos normativos 73 de 2016, 145 de 2016 e 151 de 2016; da ordem de serviço 01 de 2012; do ato executivo 5.555 de 09; atos normativos conjuntos 144 de 2016, 153 de 2016 e 154 de 2016.

### **1.3.2.2 Código de Processo Civil de 2015**

Diante de toda evolução da sociedade, consequentemente do Direito, houve a necessidade de se conceber um novo Código de Processo Civil. Demorou praticamente cinco anos para sair do papel e começar a fazer parte do mundo jurídico.

O primeiro projeto foi apresentado em 2010, tendo sua aprovação definitiva pelo Senado apenas em 17 de dezembro de 2014. O novo CPC foi publicado em 16 de março de 2015, contudo, passou a vigorar somente em março de 2016.

Esse novo CPC já nasceu com objetivo de promover a solução consensual dos conflitos<sup>24</sup>, diferentemente do Código de Processo Civil de 1973, que tinha como fim a entrega da tutela jurisdicional pelo juiz através da sentença.

A seção V do título IV, que trazem os conciliadores e mediadores como auxiliares da justiça, tratam da competência, obrigações e deveres que eles têm perante a atividade que desempenham.

O artigo 165 do Código, determina a criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos, que serão os responsáveis pela realização das audiências de conciliação e mediação e também terão por competência o desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição (BRASIL, 2015, pt. artigo 165). Observa-se que esse assunto já foi tratado na Resolução 125 do CNJ, contudo, a obrigatoriedade da criação dos Centros surgiu com CPC. A Resolução 125 do CNJ não dispunha dessas instituições, que foi adicionada ao seu texto com a Emenda 2 de Fevereiro de 2016, que atualizou o texto da Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça.

A conciliação e a mediação regem-se pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada. Ainda pela livre autonomia dos interessados, que podem inclusive modificar as regras dos procedimentos.

O artigo 167 do CPC determina a inscrição dos conciliadores, mediadores e das câmaras privadas de conciliação no Cadastro Nacional e no do Tribunal de Justiça, mas admite que as partes escolham um conciliador diverso daqueles inscritos, contudo se houver divergência entre as partes, far-se-á uma distribuição entre os que estiverem inscritos na comarca. O cadastro contará com todos os dados relevantes para a atuação, tais como o número dos processos nos quais participou, se obteve êxito no consenso entre as partes e a matéria objeto da mediação.

A política pública de atendimento gratuito da justiça estende-se também às Câmaras de Conciliação, como demonstra o artigo 169, parágrafo 2º que determina

---

<sup>24</sup> Art. 3o Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

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

§ 3o A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juizes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. (BRASIL, 2015)

que os tribunais deverão informar quantas audiências não remuneradas poderão suportar.

Estende-se aos conciliadores e mediadores os impedimentos<sup>25</sup> e suspeições<sup>26</sup>, que nesses casos deverão ser comunicados ao Tribunal, sob pena de ser excluído do cadastro acima referido.

O artigo 174 do Código de Processo Civil determinou que fossem criadas câmaras de conciliação e mediação no âmbito da Administração Pública para fins de resolução de conflitos consensuais. Frisa-se que mais uma vez a lei tratou da Administração Pública, cuja Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, objeto de nosso estudo, se enquadra, dizendo que a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal criarão um órgão para tratar das lides administrativas.

Seus objetivos são: 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 (BRASIL, 1973, pt. artigo 174).

Portanto, pode-se verificar que tanto a Resolução 125 do CNJ quanto o Código de Processo Civil fizeram previsão de solução consensual de conflito no âmbito da Administração Pública.

---

<sup>25</sup> Art. 144. Há impedimento do juiz, sendo-lhe vedado exercer suas funções no processo:

I - em que interveio como mandatário da parte, oficiou como perito, funcionou como membro do Ministério Público ou prestou depoimento como testemunha;

II - de que conheceu em outro grau de jurisdição, tendo proferido decisão;

III - quando nele estiver postulando, como defensor público, advogado ou membro do Ministério Público, seu cônjuge ou companheiro, ou qualquer parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive;

IV - quando for parte no processo ele próprio, seu cônjuge ou companheiro, ou parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive;

V - quando for sócio ou membro de direção ou de administração de pessoa jurídica parte no processo;

VI - quando for herdeiro presuntivo, donatário ou empregador de qualquer das partes;

VII - em que figure como parte instituição de ensino com a qual tenha relação de emprego ou decorrente de contrato de prestação de serviços;

VIII - em que figure como parte cliente do escritório de advocacia de seu cônjuge, companheiro ou parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive, mesmo que patrocinado por advogado de outro escritório;

IX - quando promover ação contra a parte ou seu advogado (Brasil, 2015).

<sup>26</sup> Art. 145. Há suspeição do juiz:

I - amigo íntimo ou inimigo de qualquer das partes ou de seus advogados;

II - que receber presentes de pessoas que tiverem interesse na causa antes ou depois de iniciado o processo, que aconselhar alguma das partes acerca do objeto da causa ou que subministrar meios para atender às despesas do litígio;

III - quando qualquer das partes for sua credora ou devedora, de seu cônjuge ou companheiro ou de parentes destes, em linha reta até o terceiro grau, inclusive;

IV - interessado no julgamento do processo em favor de qualquer das partes (Brasil, 2015).



Contudo o novo CPC não terminou por aí a sua previsão acerca desse método de solução dos conflitos de interesse, o assunto retorna no artigo 334. Esse artigo trata da audiência de conciliação e determina que havendo conciliador ou mediador na comarca, deverá atuar necessariamente nessa audiência, que somente não será realizada se ambas as partes manifestarem, expressamente, desinteresse na composição consensual, o autor por meio da petição inicial e o réu por petição apresentada em até dez dias de antecedência da realização da audiência; ou quando não se admitir a autocomposição.

O parágrafo oitavo desse artigo ainda diz que o não comparecimento das partes na audiência de conciliação será considerado ato atentatório à dignidade da justiça e terá por sanção uma multa de até dois por cento da vantagem econômica pretendida ou do valor da causa, que será revertida em favor da União ou do Estado. Determina ainda, que as partes devam estar acompanhadas de um patrono, seja advogado ou defensor público. Após a audiência, com a autocomposição obtida, essa será reduzida a termo e homologada por sentença. Destaca-se ainda que a conciliação pode ser buscada a qualquer tempo, mesmo se já houver tentativa anterior.

Mais uma inovação trazida por esse Código refere-se a possibilidade da audiência de conciliação ou de mediação ser realizada por meio eletrônico, nos termos da lei.

O Código de Processo Civil previu que a audiência de conciliação, durante o curso do processo é uma etapa obrigatória, definindo uma multa para o caso das partes que não comparecerem. Acontece que durante a pesquisa de campo constatou-se que em regra os juízes das Varas de Fazenda Pública sequer têm marcado audiências de conciliação, menos ainda tem enviado aos Centros de Conciliação os processos em que uma das partes é o Estado. Vejamos a fala de um dos juízes das Varas de Fazenda Pública:

Nós fazemos ACIJ<sup>27</sup>, instrução com a conciliação. Na prática efetivamente a conciliação não existe. Eu não deixo sequer consignar em ata que houve proposta de acordo ou que foi aberta a possibilidade de acordo. Porque eu já sei que não tem essa possibilidade. Os PGE's<sup>28</sup> nem podem vir com acordo, pois eles não têm autorização do ente estatal (Juiz).

---

<sup>27</sup> Audiência de Conciliação, Instrução e Julgamento.

<sup>28</sup> Procuradores Gerais do Estado.

Assim, desde já constata-se que há determinação legal para que haja audiência de conciliação para todo e qualquer processo, independentemente das partes, e ainda que tanto a União como os Estados, Municípios e Distrito Federal deverão criar suas próprias câmaras de litígios administrativos, mais uma vez reafirmando a possibilidade de acordo entre entes públicos, mesmo assim no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro essa prática ainda não encontrou guarida, inclusive, há um aviso da Corregedoria Geral de Justiça de nº548/2016 que diz:

Dispõe sobre o desinteresse do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro, conforme Ofício nº PG/GAB 031/2016 da Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro e Ofício nº 343-PG/2016 da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro em participar de audiências de conciliação e mediação de que dispõe o art. 334 da Lei 13.105/2015 (Novo Código de Processo Civil). DJERJ, ADM, n. 155, p. 32.

Esse aviso é usado nas decisões dos magistrados das Varas de Fazenda Pública da Comarca da Capital tanto para processos em que o Município quanto nos que Estado do Rio de Janeiro são parte, como justificativa para não marcarem a audiência de conciliação.

Ocorre que quando o artigo 334 dispõe sobre a possibilidade de desinteresse das partes em não conciliar, o inciso I deixou bem claro que deveria ser de ambas as partes e não somente de uma, como ocorre no Aviso apresentado. Contudo essa questão será melhor estudada nos capítulos 2 e 3.

Nesse sentido, o Manual de Conciliação (SOUZA, AISTON HENRIQUE DE *et al.*, 2016) diz que o estímulo à política de pacificação de conflitos foi tão enfática no novo CPC que determinou que somente não haveria realização da audiência de conciliação se ambas as partes expressassem o seu desinteresse.

Esse Manual, trata a resolução consensual de litígio como autocomposição, e a resolução judicial do litígio como heterocomposição, dizendo que ambas precisam de leis e procedimentos distintos para que cumpra o seu dever de resolver o conflito. Afirma que o Código de Processo Civil cumpriu bem a sua tarefa em editar toda essa normativa a respeito de conciliação e mediação e para fazer a diferença entre ambas as formas de solução de litígios traz o seguinte quadro para mostrar de forma mais clara e didática essas distinções (SOUZA, AISTON HENRIQUE DE *et al.*, 2016, p. 30):

**Tabela 1: Processos Autocompositivos versus Processos Heterocompositivos**

PROCESSOS AUTOCOMPOSITIVOS	PROCESSOS HETEROCOMPOSITIVOS
Prospectivos	Retrospectivos
Foco em soluções	Foco em culpa
Disputa deve ser resolvida	Disputa deve ser vencida
Enfoque pluralista	Enfoque monista
Uso pragmático do Direito	Uso dogmático do Direito
Formalismo definido pelo usuário	Formalismo definido pelo prestador
Linguagem e regras simplificadas	Linguagem e regras tradicionais
Participação ativa das partes	Participação ativa dos operadores do Direito
Advogados direcionados a contribuir com soluções negociadas	Advogados direcionados a atuar no processo para vencer
Foco em interesses	Foco em direitos e fatos
Processo humanizado	Processo positivado

Fonte: Manual de Mediação Judicial

Através da Tabela 1, podemos entender que os processos heterocompositivos, que ainda são a regra, tem como enfoque a culpa, em que os advogados das partes se preocupam em acusar a outra parte para provar a qualquer custo que seu cliente está certo, com objetivo de vencer, utilizando para esse fim todo o seu conhecimento legal, jurisprudencial, demonstrando toda a sua habilidade e erudição. Há aqui o individualismo, cada um dos litigantes pretende demonstrar que o Direito está do seu lado, que merece ganhar, sem se preocupar com o interesse do outro.

Diferentemente, os processos autocompositivos, que são aqueles cuja resolução se dá por meio de consenso entre as partes, seja na conciliação ou na mediação<sup>29</sup>, tem como foco a solução do conflito, vislumbrando o interesse de todos os envolvidos. Vemos que nesses processos o papel do advogado tende a modificar, passando de defensor e acusador para pacificador, envolvendo mais os litigantes,

<sup>29</sup> Entendendo a conciliação como a resolução consensual em que se visa a resolução daquele conflito, de forma que o acordo será estabelecido pelas partes, resolvendo o que se foi demandado. O título vira título executivo extrajudicial para que se uma das partes não cumprir o que foi acordado, a outra poderá executá-la.

Já a mediação como uma resolução não somente para a demanda em questão, mas para a vida, o acordo não precisa ser fechado, podendo ser revisto se as circunstâncias mudarem. Nesse caso, o mediador facilitará o entendimento entre as partes para que cheguem a uma resolução que seja melhor para ambas.

utilizando uma linguagem menos formal de modo que todos possam entender o que estão acordando e participar como igual.

Portanto, a Lei 13.105 de 2015, veio para reforçar ainda mais a política pública de apoio a autocomposição, optando por deixar bem claro que todo o sistema judiciário e as partes do processo tem o dever de cooperar para que todos sejam ouvidos, haja a barganha e tenham como foco soluções, como sanar as questões e qual a melhor forma de atender a todos os interessados (SOUZA, AISTON HENRIQUE DE *et al.*, 2016).

### **1.3.2.3 Lei da Mediação (Lei 13.140 de 2015)**

A Lei 13.140 de 2015, também conhecida como Lei da Mediação, foi publicada um pouco depois do Código de Processo Civil e dedicou-se prioritariamente às regras de atuação dos mediadores.

Anteriormente já tratamos da Resolução 125 do CNJ e do novo CPC, e, em grande parte, essa lei veio reiterar o que já foi dito, como os princípios, objetivos, deveres, impedimentos, dentre outros assuntos. Aqui serão destacados os pontos mais importantes que ampliam ou complementam o escopo e alcance da Resolução 125 do CNJ e do novo CPC, em relação a Fazenda Pública, que não foram tratados pelos mesmos.

Para os fins dessa Lei, a função do mediador é conduzir a comunicação entre as partes, facilitando o entendimento, o consenso e a resolução de conflitos (artigo 4º), o que poderá ser feito em conjunto ou separadamente e até mesmo através de solicitações que achar necessárias para o desenvolvimento da mediação (artigo 19). O acordo será reduzido a termo e se tornará um título executivo extrajudicial ou judicial, se homologado pelo juiz, podendo ser executado, caso uma das partes não cumpra o que foi acordado.

Em relação aos entes públicos, a lei determina que a União, os Estados o Distrito Federal e os Municípios deverão criar as suas próprias Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, que terão por competência: I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

A lei ainda diz que para o caso da Administração Pública poderão ser tratados nas câmaras qualquer assunto cujo objeto seja passível de barganha e que não seja de competência legislativa, inclusive matérias referentes a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela Administração com particulares, e ainda instaurar procedimento de mediação coletiva relacionada a prestação de serviços públicos.

Destaca que enquanto não criadas as câmaras administrativas, os conflitos que envolvam Administração Pública podem ser tratados nos Centros de Conciliação dos tribunais.

Havendo acordo entre os entes da Administração Pública, deverá ser reduzido a termo e será título executivo extrajudicial.

Outra vez, destaca-se que a Administração Pública pode e deve participar de conciliação e mediação e isso vem sendo confirmado por todas as leis que estamos estudando. Assim, a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro tem a permissão legal de optar pela solução consensual dos conflitos de interesse em que o Estado for parte.

#### **1.3.2.4 Decreto nº 45.034 de 2014**

Após todas as normas anteriormente abordadas, com caráter prioritariamente abstrato, analisaremos o Decreto 45.034 de 2014 que dispõe sobre a realização de acordos visando ao fornecimento de medicamentos no âmbito da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde, órgão criado em conjunto pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPE) e pela Defensoria Pública da União (DPU).

Pudemos constatar que em todas essas leis havia previsão acerca da conciliação dentro da Administração Pública que permitiam que elas solucionassem os seus conflitos através de formas consensuais. Esse Decreto, por oportuno, regulamenta o procedimento para a realização de acordos entre a Procuradoria do Estado e cidadãos de baixa renda que necessitam de medicamentos e não possuem recursos para compra-los.

A atual Constituição Federal do Brasil foi outorgada em um período onde havia escassez de direitos, assim, os constituintes optaram em escrever um texto garantivista em que o Estado passaria a ter o dever de fornecer ao cidadão direitos

civis, direitos políticos e os direitos sociais como, educação, moradia, saúde, garantias trabalhistas, dentre muitos outros. O artigo 196 dispõe “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”, ou seja, é dado a todo o cidadão a garantia de que o Estado fará a promoção para a recuperação da saúde.

Se valendo desse direito, milhares de pessoas por ano, que não possuem condições de arcar com os custos de seus medicamentos ou tratamentos hospitalares, demandam contra o Estado, requerendo que lhe entregue o direito garantido pela Constituição.

Essa demanda vem crescendo e cada sentença favorável ao cidadão, o Estado, além de ter que arcar com os custos pelo medicamento ou tratamento de saúde para o requerente, ainda precisa pagar pela sucumbência. Ou seja, acaba tendo que pagar um valor bem mais alto do que se houvesse feito a solução da lide de forma consensual.

As considerações que explicam o que levou ao Poder Executivo editar esse Decreto, além das citadas nos dois parágrafos acima, ainda clama pelos princípios da eficiência e economicidade, visto que a entrega do medicamento de forma administrativa gera uma possibilidade de maior organização administrativa programada de medicamentos.

Assim, a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS) tem por objetivo evitar o ajuizamento das ações que buscam oferta de medicamentos, pois passa a receber essas demandas de forma administrativa.

Através desse Decreto, o Estado passa, então, a poder realizar acordos, no âmbito dessa Câmara, para a entrega de medicamentos que não sejam padronizados pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Contudo, não haverá discricionariedade do procurador do Estado responsável nos casos em concreto, haverá uma Resolução do secretário estadual de saúde que constarão apenas os casos em que o acordo poderá ser feito, se restringindo aqueles em que o Estado tenha sido obrigado a fornecer o medicamento, ao menos uma vez por decisão judicial e confirmada por Tribunal ou Turma Recursal.

Outros requisitos a cumprir, para que a Secretaria de Estado de Saúde realize os acordos, são: comprovação da hipossuficiência; laudo que demonstra a necessidade da utilização do medicamento, seu princípio ativo e dosagem emitido

pelo SUS; nos casos em que houver tratamento alternativo para a patologia e o paciente não puder utilizar, ainda é necessário um documento que diga as razões pelas quais os fármacos fornecidos pela rede pública não podem ser utilizados; existência de registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, e não esteja em fase experimental; por fim, parecer do comitê técnico<sup>30</sup> indicado pela Secretaria de Estado de Saúde, que tenha concluído pela necessidade do remédio.

A minuta para celebração do acordo será elaborada pela Procuradoria Geral do Estado, que também tem por competência o esclarecimento de qualquer questão de natureza jurídica acerca da realização daqueles.

Trata-se, portanto, de um Decreto pequeno, com apenas sete artigos, mas que tem o condão de ultrapassar diversas barreiras que foram construídas ao longo dos anos por todo o campo jurídico que ainda hoje afirma que o Estado não pode barganhar, uma vez que o faz utilizando dinheiro público.

Por outro lado, na pesquisa de campo constatamos que, na realidade, a Procuradoria do Estado não se encontra na Câmara de Resolução de Litígio de Saúde, e, muito embora exista um procurador responsável por ela, ele não comparece com frequência, contudo esse assunto veremos com mais detalhes no item 1.4 desse capítulo. Aqui, o objetivo foi esclarecer que o Estado pode sim participar de formas consensuais de resolução de litígios, mesmo que o faça utilizando recursos públicos, até porque quando o faz, utiliza os princípios da economicidade, eficiência.

### **1.3.3 O dever de cooperação no Processo Civil**

A promulgação da Constituição Federal de 1988, representou um dos principais momentos jurídico político da redemocratização do Brasil, que passou por uma transição de um Regime Militar, autoritário, intolerante e muitas vezes violento, para um Estado Democrático de Direito (BARROSO, 2005). A Carta Constitucional de 1988, portanto, colabora em muito para institucionalizar o Estado de Direito, representa assim um importante documento para a manutenção do mais longo período de estabilidade institucional da história republicana do país (CAMBI, 2011),

---

<sup>30</sup> Grupo de servidores composto por médico, farmacêutico e nutricionista que tem por dever analisar os documentos entregues pelos assistidos que estão requerendo o medicamento ou tratamento de saúde para entregar o seu parecer dizendo se realmente necessitam, se o medicamento pode ser entregue pelo Estado, ou se o tratamento pode ser mudado para que atenda as exigências do órgão para a entrega do que foi requerido.

trazendo importantes avanços na ampliação dos espaços de participação política, bem como na maior presença de instituições de justiça (SINHORETTO, 2011).

No entanto, por meio das prerrogativas dadas ao Poder Judiciário através da Carta de 1988, e por meio do enfraquecimento sofrido pelos Poderes Executivo e Legislativo, o país tem enfrentado uma crise na tripartição de poderes. Pois, como bem analisa Leonardo Avritzer (2016) o constituinte na tentativa de alcançar um equilíbrio entre as funções do Estado, tendo em vista que até aquele momento o Executivo era o maior responsável pela ineficiência do sistema de pesos e contrapesos, fortaleceu o Judiciário.

Todavia, como bem ensina Morlino (2002) é necessário que o Sistema Jurídico preveja o controle de pesos e contrapesos. Assim, ao invés de competir contra o governo, trona-se parte de uma rede desenvolvida – rede de *accountability* - com estruturas fortes e bem definidas, repletas de entidades, órgãos, associações, oposição política, meios de comunicação independente, para que possam exigir responsabilização governamental frente as suas decisões (MORLINO, 2002). E ainda para que possam inclusive se responsabilizar frente as decisões tomadas pelo Poder Judiciário, inclusive ações que se configuram como abuso de poder.

Contudo, com o passar dos anos, esse poder tem crescido cada vez mais, de forma a transformar aquilo que a princípio se tratava de uma evolução no Direito como forma de se colocar acima da legalidade e invadir a competência dos demais poderes. Temos visto juízes de primeira instancia quebrando preceitos constitucionais e o próprio guardião da Constituição, o Supremo Tribunal Federal, sancionado (AVRITZER, 2016).

É o que O'Donnell chama de usurpação que se dá quando uma agência ou Poder invade as competências em relação a outra, o que pode fragilizar ou acabar com a *accountability* horizontal pois impõe maiores obstáculos as agências de trabalharem de acordo com a sua própria autoridade definida (O'DONNELL, 1998). Por sua vez, *accountability* horizontal<sup>31</sup>, se dá através de instituições estatais com autoridade e capacidade para agir, desde um controle rotineiro até mesmo sanções penais em relações a outros agentes ou instituições também estatais (O'DONNELL,

---

<sup>31</sup> “*Accountability* horizontal: a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O'Donnell: 1998, p.98).



1998). Portanto, pressupõe relação entre iguais, agindo de acordo com o mecanismo de “*checks and balances*”, ou seja, da mútua vigilância entre os três poderes.

O'Donnel já se preocupava com a situação do Judiciário brasileiro (1998, p. 49):

O Brasil é um exemplo disso. Nesse país, o Judiciário obteve um alto grau de autonomia em relação ao Executivo e ao Congresso, sem que isso significasse uma melhoria de seu desempenho (no mais, extremamente fraco). Mas o Judiciário tem usado sua autonomia para atribuir aos juízes e aos outros funcionários salários especialmente altos que, principalmente no caso dos Tribunais Superiores e em outros tribunais, privilégios imensos.

Ocorre que, essa mudança de paradigma jurídico e político teve efeito também no desenho da normatividade do ordenamento jurídico brasileiro, se até a transição em meados dos anos de 1980, o paradigma do Direito brasileiro se encontrava nos institutos civis e penais, após esse momento a supremacia vertical da jurisdição constitucional terão influência e determinarão os contornos e conteúdo das demais áreas do Direito pátrio. Nesse sentido, é que se coloca que houve um renascimento do Direito Constitucional brasileiro, que trouxe consigo um *sentimento constitucional* ao país (BARROSO, 2005, p. 4).

Esse processo que ocorreu com o Direito Constitucional contemporâneo no Brasil, é característico do movimento atual de países constitucionalistas modernos, conhecido como neoconstitucionalismo ou constitucionalização do Direito. O Direito passa a ser visto de forma diversa, as leis não são mais usadas como regras fixas do positivismo, mas como um conjunto a ser concebido de acordo com os princípios constitucionais, reduzindo o legalismo e conseqüentemente a ideia de um texto certo e perfeito, ampliando o escopo da normatividade constitucional através, por exemplo, da ampliação da força jurídica dos princípios, e do alargamento das possibilidades de interpretação. Os atores capacitados a interpretar passam a ter recursos críticos e estratégicos no desenho do Estado, aliando a uma Constituição abrangente como a de 1988 e ao modelo misto de controle de constitucionalidade abre-se a possibilidade para a judicialização da política, ou seja, questões que deveriam ser decididas pelo Congresso ou pelo Poder Executivo e estão tendo sua resolução apresentada pelo Judiciário (BARROSO, 2012).

Dessa forma, o neoconstitucionalismo ou constitucionalização do Direito tem o objetivo de superar o paradigma da validade meramente formal, ou seja, o pensamento de que, para cumprir o dever legislativo, basta apenas a lei.

A norma passa a ser objeto de interpretações jurídicas, de forma a construir versões de significado para cada caso em concreto. O texto legal torna-se, então, apenas um ponto de partida no processo de interpretação-concretização normativa, tendo como principal protagonista o Poder Judiciário, que tem desempenhado a função de interpretador. O que por vezes é saudável para as partes que necessitam desse Poder para resolução das suas lides. Todavia, isso tem levado a um ativismo judicial, que gera uma desconsideração no papel desempenhado pelos demais Poderes (COPI; KLEIN, 2014), proporcionando um desequilíbrio na tripartição das funções no Brasil.

Dessa forma, o neoconstitucionalismo requer que o ordenamento jurídico seja pautado na conjugação de regras e princípios, de modo a transformar a Constituição em um processo público aberto e evolutivo, construindo uma nova estrutura de normas que exige um novo raciocínio jurídico. Como afirma Eduardo Cambi (2011, p. 89):

Em razão dessa complexidade, pode-se afirmar, a título de esquema geral, que a estrutura das regras facilita a realização do valor da segurança jurídica, enquanto a dos princípios favorece a justiça das decisões. Trata-se de esquema geral que considera a estrutura das normas, pois há princípios, como o da legalidade, voltados à realização da segurança, e regras, como a do art. 5º. do Dec.-Lei 4.657/1942 (atual Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), cujo alcance primordial é a questão da justiça.

Contudo, não se pode deixar de considerar que há necessidade de se buscar uma uniformização da interpretação das leis, pois caso contrário o resultado pode vir a ser em uma grande desordem no Poder Judiciário na direção da falta de controle deste Poder em relação aos outros, o que pode significar uma forma de tirania (HAMILTON; JAMES; JAY, 2003). Essa uniformidade hermenêutica, torna mais complexa a interpretação, mas traz mais segurança àqueles que dela necessitam.

Também é imprescindível construir o Direito Processual através de um diálogo com os direitos fundamentais, além de requerer dos magistrados uma efetiva e célere tutela jurisdicional, com deveres de auxílio aos litigantes, consulta, esclarecimento e prevenção.

Através desse diálogo processual conduzido por um juiz isonômico, busca-se um processo cooperativo cujo contraditório é rigorosamente observado, com o fim de se chegar a decisões assimétricas e adequadamente motivadas que contam com as garantias da independência e imparcialidade.

O Direito Processual passa a ser encarado como um instrumento que tem como escopo alcançar os fins sociais jurídicos e políticos (CAMARA, 2010). Além disso, com tais garantias trazidas pela constitucionalização, o Processo Civil vem tornando-se mais humano, ouvindo mais os litigantes e buscado em primeiro lugar que as próprias partes entrem em um acordo, decidindo o que é o melhor para si através da conciliação/mediação.

São três modelos que a doutrina ocidental encontra nos processos: *i)* o inquisitivo, nesse modelo predomina a vontade do juiz que conduzirá o processo e também o decidirá; *ii)* o dispositivo em que as partes assumem as principais tarefas em relação à condução e instrução do processo, as partes acabam por desenvolver o conflito e o entregar ao juiz que tem por função decidir o caso (DIDIER JR, 2013); e *iii)* o cooperativo que estudaremos à partir de agora.

O princípio da cooperação, decorrente dos princípios do devido processo legal, da boa-fé processual e do *contradictorium* começa então a fazer parte do mundo jurídico brasileiro. O artigo<sup>32</sup> 6º do Código de Processo Civil trouxe em seu texto a contemplação desse princípio, determinando que todas as partes do processo devem cooperar entre si para que se obtenha a tutela jurisdicional o mais justa, efetiva e razoável (BRASIL, 2015, pt. artigo 6º).

Nessa perspectiva, o juiz passa a ser um dos sujeitos do processo e não apenas um expectador, a condução do processo deixa de ser guiada apenas pela vontade das partes, mas também não é dirigida inquisitorialmente pelo magistrado. Para, portanto, de ser uma relação vertical, e começa a ser horizontal, em que todas as partes têm o direito e o dever de participar do desenvolvimento processual e da resolução do conflito.

Fredie Didier afirma que o modelo cooperativo parece ser o mais adequado para um Estado Democrático (DIDIER JR, 2013), explica isso ao dizer que como técnica de construção em um processo democrático, que se baseia na constituição, deve ser policêntrico e sem qualquer tipo de protagonismo.

Sadek (2002) afirma que a delimitação do sistema de justiça que tenha por escopo o desenvolvimento de um parâmetro de organização de uma vasta produção na ciência social sobre o funcionamento da justiça estatal poderá, através de uma linha de análise, aferir a qualidade da democracia através do desempenho judicial.

---

<sup>32</sup> Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.

Frederico Normanha Ribeiro de Almeida (2010), em sua tese de doutoramento em Ciência Política, busca avançar na compreensão de que o Direito e a política possuem uma intrínseca ligação (ALMEIDA, 2010).

Adverte que a judicialização da política tende a valorizar a relação lateral entre a política e o Direito, afirmando que a separação de poderes é fundamental para que esse grau de interação ocorra de forma horizontal, equilibrada e harmoniosa. Contudo, muitas vezes os poderes não são capazes de observar que o Direito e a política constroem-se um ao outro através da separação de poderes, do processo decisório constitucional e das relações políticas e de governo.

É preciso ter em mente que o sistema judiciário não abrange apenas o Poder Judiciário, mas os advogados, o Ministério Público, Defensoria Pública, dentre outros. Quer dizer, abrange todo um conjunto de instituições estatais e profissionais que tem por função a entrega de serviços de justiça pelo Estado.

Assim, para que se alcance a democracia também dentro desse órgão é preciso que todos esses agentes tenham a função de buscar a resolução do conflito, o princípio da cooperação e sua implementação é de suma importância para que isso ocorra.

Cooperação portanto requer que o juiz assuma uma posição paritária, com diálogo e equilíbrio durante todo o curso do processo, mas assimétrico no momento da decisão, trata-se de função exclusiva (DIDIER JR, 2013). A decisão do juiz é fruto da atividade da cooperação, é resultado de toda discussão que tiveram durante o processo, portanto, decorre do próprio processo cooperativo. É ainda o direito do *contradictorium* sendo concretizado, pois assegura às partes o dever de influenciar na resolução do conflito.

Nas formas consensuais de solução das controvérsias o princípio da cooperação é fundamental para alcançar o fim desejado, que é o acordo entre as partes. Isso só irá acontecer se as partes estiverem aptas a falarem e ouvirem, a abrirem mão de sua verdade para dar fim àquela lide, deixando com que outra verdade seja construída, não somente por si própria, mas também pela outra parte. Já o facilitador ajuda na comunicação das partes, no diálogo, tentando entender a razão do conflito e como encerrá-lo.

Torna-se de suma importância esse dever, que não somente tem o condão de facilitar o bom andamento do processo, mas principalmente na busca pela democratização do sistema judiciário.

### 1.3.4 Centros de Conciliação

Nesse subcapítulo serão estudados os Centros de Conciliação<sup>33</sup>, sua criação, atribuições, objetivos, assim como o seu funcionamento, analisado através da pesquisa de campo.

Antes de mais nada, é importante estabelecer que os tribunais têm o dever de criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, que deverão, de forma preferencial, realizar as audiências de conciliação, que serão encaminhadas pelo juízo onde tramita o processo. Frisa-se que as audiências, que antes eram realizadas pelo juízo responsável, agora devem ser encaminhadas para os Centros, somente se realizando no próprio juízo de forma excepcional.

Nos Centros, as audiências são realizadas por mediadores ou conciliadores profissionais, ou seja, por servidores estatutários ou de fato, que já participaram do curso fornecido pelo próprio Tribunal ou pelo CNJ. Esses profissionais ainda devem estar inscritos no cadastro nacional de conciliadores ou no cadastro do Tribunal ao qual é vinculado.

Os mediadores ainda deverão cumprir os requisitos estabelecidos pelo código de ética, que foi editado pelo próprio CNJ, no Anexo III da Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça que, dentre outras exigências, requer aos mediadores a confidencialidade, competência, imparcialidade, independência, autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes (BRASIL, 2010, pt. Anexo III).

As audiências são marcadas pelo próprio Tribunal, que as encaminham para os Centros de Conciliação, que não tem nenhuma autonomia para contatar com as partes, ou mesmo de remarcar, sem o consentimento do juízo, conforme palavras da mediadora que nos concedeu uma entrevista:

Eu acho o seguinte, depois que passou a vigorar o CPC, as comunicações são feitas pelo Cartório, através da Central de Mandados. O que são as comunicações: os mandados. Antes os mandados eram feitos por aqui, a gente entrava em contato e tudo mais. A partir de março de 2016, prejudicou a vinda dos mediandos, porque não temos o controle. Antes era mais rápido. Hoje tem muita ausência, muitas vezes os mandados não são juntados nos autos. Marca a mediação, mas não tem resposta do mandado, não sabe se chegou aos mediandos.  
(...)

---

<sup>33</sup> Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, ou Centros, ou Centros de Conciliação, ou Centros de Mediação ou ainda Câmara de Conciliação.

Era o seguinte: o Cartório mandava um dossiezinho do processo, um processo de João e Maria, nós aqui agendávamos, mandávamos a notificação pro Joaozinho, pra Maria. No dia da audiência só veio João e não Maria, perguntava, João você conhece a Maria, agente ligava pra Maria e perguntava se ela poderia vir a uma sessão outro dia. (Mediador)

Percebemos, que muito embora, o Código de Ética dos Mediadores e Conciliadores tenha por princípio a autonomia, essa não tem acontecido de forma plena, como verificamos através do trecho acima em que a mediadora deixou claro que o fato de não terem mais a competência de poder marcar as mediações prejudica a efetividade do Centro.

Voltamos então a crítica de Filpo (2016) em relação ao monopólio dos juízes nas resoluções dos conflitos, que é um ótimo exemplo para ilustrar, pois mesmo estando nos Centros, quem possui o poder de marcar as audiências são os Cartórios Judiciais, devendo, caso não ocorra a audiência, voltar para o magistrado, que decidirá se haverá ou não outra sessão.

Ao contrário do que o Código de Processo Civil diz em seu artigo 11 “Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade.” (BRASIL, 2015), as audiências no Centros de Conciliação são privadas, não se permitindo pessoas estranhas ao processo, ninguém pode assistir, a não ser que as partes permitam. O que também vai contra o princípio da publicidade da Administração Pública, que deve tornar público todos os seus atos.

Precisamos aqui citar mais um trecho da entrevista que tivemos com a mediadora do Centro de Conciliação e Mediação do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que demonstra com qual o objetivo que os servidores (sejam de fato ou de direito) têm trabalhado:

Lá é conciliação e aqui é mediação. Primeiro é necessário saber a diferença entre mediação e conciliação. Mediação é solução para a vida, para o resto, para o futuro. Conciliação não, é uma negociação, te dou 10 e você quer 10 acaba. Mediação não, muitas vezes na mediação eles falam mais, eles escutam também. Na conciliação não tem tempo para escuta. Então eles estão começando a viver isso, essa nova modificação de vida, a escuta, a fala, a justificação. (Mediador)

Diferentemente da realidade do Direito Processual até o presente momento, os mediadores dos Centros de Conciliação e Mediação do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), têm trabalhado para que as partes consigam construir a sua

verdade, construir um futuro para as relações em torno do objeto do processo, o que tem sido a diferença encontrada entre mediação e conciliação. Esses profissionais afirmam que a mediação é um acordo para a vida, não apenas para a resolução da lide em questão, mas para resolver o problema de forma que se estenda para o futuro de ambas as partes.

Foi ainda possível observar que as conciliações ou mediações realizadas nesses Centros, onde as pessoas que se encontram em litígio tem o direito de expor o problema sob o seu ponto de vista, ouvir o outro e chegarem a algum consenso também é uma forma de democratizar o processo, quer dizer, as partes passam a fazer parte da construção da resolução daquele conflito, têm a oportunidade de expor a sua vontade, ouvir a posição do outro antes de uma decisão final, na qual elas próprias ajudaram a compor e concordaram com o desfecho.

### **1.3.5 Transação no âmbito do Estado versus Indisponibilidade do bem público**

No seguimento, trataremos de uma das mais fortes e mais comuns argumentações que surgiram em nosso trabalho de campo em relação à impossibilidade da Procuradoria Geral do Estado (PGE) de ser competente para realizar a autocomposição, qual seja, a indisponibilidade do bem público.

A PGE é o órgão que representa o Estado perante o Poder Judiciário e extrajudicialmente. Constitucionalmente prevista, suas principais atribuições estão presentes no art. 132 da Constituição Federal<sup>34</sup>: representação judicial, extrajudicial, consultoria e assessoria jurídica do Poder Executivo (BRASIL, 1988). A PGE, sua história, seu funcionamento e rotinas serão vistos com mais detalhes no segundo capítulo dessa dissertação.

Assim, sendo a PGE responsável pela defesa do Estado perante o Poder Judiciário, também lhe cabe decidir se irá conciliar ou não com seu oponente no processo, o que é o tema central desse estudo. Contudo, sendo a PGE um órgão da Administração Direta a sua discricionariedade para conciliar não é igual a de um particular, nesse sentido, a autonomia da PGE deve ser regulada dentro da extensão possibilitada pela normatividade de exercer a discricionariedade nas ações de

---

<sup>34</sup> Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

autocomposição, como exemplo, a PGE de Minas Gerais junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) do mesmo estado elaboraram uma tabela de honorários com valores abaixo da tabela da OAB que podem ser oferecidas ao advogado dativo para que o processo de pagamento não seja judicializado ou transformado em precatório. Até bem pouco tempo, a conciliação não era uma opção para a Fazenda Pública, tendo em vista a inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade dos bens públicos (ARAGÃO, 2013). Entendia-se, também, que não poderiam ser objeto de barganha e, por tal motivo, discernia aos advogados públicos a defesa por meio dos processos cabíveis.

José dos Santos Carvalho Filho (2003) classifica os bens públicos como aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público, sejam da Administração Direta ou Indireta, conforme também afirma o artigo<sup>35</sup> 98 do Código Civil de 2002. Aragão (2013) afirma que a esses bens aplicam-se as regras do regime jurídico de direito público, de forma subsidiária, as regras da propriedade privada. Esses bens são divididos em:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado. (BRASIL, 2002, pt. artigo 99)

O Código Civil ao tratar do assunto em seus artigos<sup>36</sup> 100 e 101 ainda se preocupou em prever que os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, contudo os bens dominicais, que são aqueles que não são afetados a finalidades públicas, são aptos a alienação, desde que exista lei específica que determine essa possibilidade.

Ou seja, os bens públicos são relativamente inalienáveis, pois há possibilidade da Administração em dispor desses bens, desde que cumpra todos os requisitos

<sup>35</sup> Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

<sup>36</sup> Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.



impostos. Inclusive, os bens de uso comum do povo também podem ser alienados, desde que haja lei que os desafetem e os tornem dominicais.

Por outro lado, as terras devolutas e as indígenas são inalienáveis por prescrição constitucional (artigos 225 e 231 da CF de 1988), ou seja, não podem ser objeto de alienação.

A Lei 8.666 de 1993, das Licitações, em seu artigo<sup>37</sup> 17 prevê os requisitos para a alienação dos bens públicos que são: a) justificar a razão pela qual se quer alienar; b) a lei específica que autorize a alienação e desafete o bem; c) avaliação prévia; e d) licitação, em regra, na modalidade concorrência, exceto quando o bem se incorporar, seja por dação em pagamento ou por decisão judicial, em que poderão ser alienados ou por concorrência ou por leilão.

Frisa-se que a lei determina a alienação em caso de decisão judicial, não prevendo qualquer outra forma de resolução de litígio consensual, permitindo apenas a solução por meio de sentença.

Esse não é, porém, a única forma de impedimento, o bem público ainda é imprescritível, ou seja, são insuscetíveis a usucapião, conforme preveem os artigos<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos: a) dação em pagamento; b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i; c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei; d) investidura; e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo; f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei no 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal incluía-se tal atribuição; h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1o do art. 6o da Lei no 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; e II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos: a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação; b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública; c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica; d) venda de títulos, na forma da legislação pertinente; e) venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades; f) venda de materiais e equipamentos para outros órgãos ou entidades da Administração Pública, sem utilização previsível por quem deles dispõe.

<sup>38</sup> Art. 183 da Constituição Federal: Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua

183, parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988 e o 102 do Código Civil. Isso quer dizer que a posse prolongada, mesmo que cumprido todos os requisitos da usucapião, não torna o possuidor proprietário do bem público.

Também não são penhoráveis, ou seja, não há possibilidade de penhorar bens públicos para pagamento de dívidas. A Constituição previu um instituto chamado precatório (artigo<sup>39</sup> 100), que possui suas próprias regras, para pagamento de dívidas judiciais, reforçando o entendimento da impenhorabilidade.

Ainda em virtude do artigo 100 da Constituição Federal de 1988, pode-se verificar a impossibilidade de oneração do bem público, que significa que o bem público não pode ser objeto de direitos reais de garantia.

Um imóvel público, por exemplo, não pode ser hipotecado pelo Estado para garantir uma dívida, pois o destino natural de um bem hipotecado em caso de inadimplemento do devedor é a sua penhora e posterior leilão judicial, o que não poderá ocorrer em face do art. 100, CF” (ARAGÃO, 2013, p. 498).

Percebe-se existem várias formas de impedimento para que a Administração Pública disponha dos seus bens, inclusive por meio do artigo 100 da Constituição Federal de 1988, que prevê o precatório para pagamento dos processos judiciais em que for sucumbente.

Inclusive esse é o ponto central do argumento que os servidores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro têm usado para continuarem a não marcar as audiências de conciliação, como podemos ver através de suas falas:

Porque o Estado não pode transigir, não pode acordar. Porque está envolvido com dinheiro público, do povo (Servidor 3).

Na Fazenda Pública não. Porque pra o ente público fazer acordo é necessário que o órgão que representam autorize, e eles não tem autorização. Há previsão na lei 12153 de conciliar, do município e do estado. Mas o ERJ e o MRJ não fazem acordo porque não há essa autorização. Às vezes o que acontece, o que não é o ideal é que eles não contestam, porque a matéria já é pacificada, não é o ideal. Mas

---

moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Art. 102 do Código Civil: Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

<sup>39</sup> Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

eles não fazem conciliação aqui porque não há essa autorização. Então nessa área estamos de pés e mãos atadas” (Juiz).

Não. Nunca houve. as partes na inicial, indicam se tem interesse em. (...) não me recordo, pela minha . acho que mesmo se a parte pede, o juiz não dá, na decisão ele fala. Pela própria natureza do que está sendo discutido (...) Por causa da natureza do direito que está sendo discutido. (Servidor 6 em resposta às perguntas: se havia audiência de conciliação naquele juizado e o motivo de não haver)

A princípio, a doutrina e jurisprudência concluíram que não haveria possibilidade de haver conciliação quando o processo tinha como uma das partes a Administração Pública. Acontece que o direito não é uma ciência estática, muda conforme a sociedade também muda, evolui, regride, e se transforma de modo a acompanhar o mundo que se encontra a sua volta. Como brilhantemente ensina Geertz (2014) “O direito e a etnografia também são artesanatos locais: funcionam à luz do saber local”.

As leis no Brasil foram se adequando as novas políticas de solução de conflitos por meios consensuais e, assim, os entes públicos também tiveram que evoluir e encontrar meios de ultrapassar as barreiras anteriormente impostas contra os bens públicos. Talvez, seja essa a dificuldade dos servidores, a mudança de paradigma não se realiza de forma instantânea, as instituições precisam de um tempo para a mudança. É preciso que a desconstrução ocorra também, no mundo real e dentro das instituições.

Começaram a surgir leis que previam formas consensuais de resolução da lide, não apenas para pessoas físicas, mas também para pessoas de direito público, como é o caso do Decreto 4.5034 de 2012, já estudado anteriormente, que prevê a criação da Câmara de Resolução de Litígio de Saúde. Também encontramos dispositivos no Código de Processo Civil, na Lei de Mediação e na Resolução 125 do CNJ, conforme largamente tratado.

Contudo, o tema não se limita nas leis já estudadas, vejamos outros exemplos, o Código Tributário Nacional (CTN), em seus artigos 156 e 171, prevê a transação como forma de extinção do crédito tributário:

Art. 156. Extinguem o crédito tributário:  
I - o pagamento;  
II - a compensação;  
III - a transação;(...)

Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário.

Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.

Verifica-se que há possibilidade de transação realizada pela Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro. Os artigos acima transcritos deixam bem claro essa possibilidade.

Pires (2010) ao tratar do assunto, admite que as transações sofrem limitações, precisando de lei que a preveja, mas explica que a transação nesse caso se estende a todas as formas consensuais de resolução de litígios. Para Pires transacionar significa fazer um acordo entre a Administração Pública e o contribuinte inadimplente, em que cada um irá se ajustar e farão concessões mútuas.

Conforme a redação do citado artigo, a disposição normativa não restringe o exercício da transação, estando a aplicação do instituto balizado pela Constituição, que, a seu turno, não impõe qualquer impedimento para a adoção de soluções conciliatórias em matéria tributária. (PIRES, 2010, p. 8)

Na pesquisa de campo, foram feitas entrevistas com quatro procuradores, que foram questionados sobre a possibilidade da realização de acordo pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, e pode-se perceber que não existe uma uniformidade de entendimento sobre a questão. Um procurador relatou nunca ter pensado nessa possibilidade; outro, sabia da possibilidade, até mesmo nos apresentou o Decreto 45.034 de 2014, que cria as Câmaras de Resolução de Litígios da Saúde, mas admitiu que eles ainda não realizavam acordos, e que achava que o problema da não implementação dessa política na PGE do Rio de Janeiro possui como causa a crise que o Estado está atravessando; o terceiro entrevistado é apaixonado pelo tema, mas também admitiu que o órgão ainda está aquém das novas políticas e que até o momento não implementou as leis que preveem a possibilidade de transação na Administração Pública; já o quarto procurador, me relatou que eles não tem autorização para conciliar.

Mas com a crise nada existe na prática. Tem a lei, tem o direito, mas não tem como implementar (Procurador 2).

Acho que poderíamos sim implementar aqui, mas é complicado, por se tratar de direito público, de dinheiro público (Procurador 3).

Verificamos, portanto, que dentro do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, tanto para os servidores, quanto para os magistrados não há possibilidade de haver conciliação em processos em que estado é parte, tendo em vista a indisponibilidade dos bens públicos e, por esse motivo, não há designação de audiências para o caso.

Já na Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, o entendimento muda, pois, os procuradores sabem da possibilidade da solução consensual de conflitos afirmando que ainda não a realizam pela falta implementação.

Ficou claro que não há discricionariedade por parte dos procuradores para escolherem em quais casos poderão optar pela conciliação. É uma decisão superior, que ainda não foi tomada, ocorrendo em poucos casos.

Todavia, não podemos vislumbrar a ideia de que um juiz não conheça as leis e que tenha um conceito tão fechado acerca da possibilidade de realização de audiências para entes públicos. Portanto, entendemos que há um entendimento, seja ele verbal, ou mesmo implícito, entre a procuradoria e a magistratura que os levam para o mesmo caminho que é de permitir a perpetuação da prática mais que reiterada de não realizar audiências que tenha por fim a resolução consensual do conflito em que o Estado é parte.

Apesar da discussão inicial acerca da barganha com o bem público, o que verificamos em campo - que a Procuradoria do Estado não participa das audiências de conciliação -, e com o estudo das leis que permitem a transação entre pessoas jurídicas de direito público entre si e com particulares, nos leva a uma discussão bem mais vasta do porquê a Procuradoria não utiliza dos métodos consensuais de solução do litígio.

A ideia de campo de Pierre Bourdieu (BOURDIEU, 2004), desenvolvida para designar um espaço relativamente autônomo, o microcosmo equipado com suas próprias leis, pode colaborar para esse entendimento. Como campo judiciário, no caso em questão, as audiências de conciliação (um microcosmo dentro do grande macrocosmo jurídico) são o espaço onde a construção da verdade ocorre de forma diferente do que acontece dentro do Poder Judiciário, com suas próprias regras, podendo até ceder as demandas do juízo, mas com autonomia para criar e impor suas próprias questões.

Imprescindível, ainda, é observar o lugar de prestígio que a PGE/RJ ocupa em relação aos demais advogados privados dentro do campo jurídico, vislumbrando como esses atores usam o capital científico, também um conceito de Bourdieu (BOURDIEU, 2004), que significa poder institucional e institucionalizado ligado a ocupação de posições importantes nas instituições ou ainda poder específico de prestígio pessoal, obtido pelo reconhecimento e simbolicamente legitimado por um conhecimento específico, o jurídico. Isso pode gerar distinções feitas pelo magistrado, pelos conciliadores e até mesmo pela parte contrária, o que dificulta a construção da verdade, que deve ser produzida por todos os agentes envolvidos, que devem ser ouvidos e ouvir de forma igual, sem distinção, para que se chegue a um resultado que irá ser benéfico para todos da relação, pois o fazendo se perde o poder da posição dentro do campo.

Segundo a teoria de Goffman a sociedade encontra-se organizada e determinados indivíduos que possuem certas características sociais automaticamente exercem uma exigência moral sobre os outros, obrigando-os a valorizá-los da maneira com que as pessoas do seu “tipo” têm o direito de serem tratadas (GOFFMAN, 1975). Mas adverte que o indivíduo que dê a entender que tem essas certas características sociais deve de fato ser o que pretende que é.

Dessa forma, quando os indivíduos se reúnem com propósito de interação, todos devem conservar o seu papel, mantendo a formalidade ou informalidade que lhe foi conferida. Goffman (1975) fala em lealdade dramática, explicando que os companheiros de equipe devem agir como se tivessem aceito as obrigações morais a eles impostas, não devendo trair os segredos da equipe quando estiverem no intervalo das representações. Também adverte que o ator deve estar tão íntimo do papel que representa, que diante de contingências dramáticas seja capaz de enfrenta-las (GOFFMAN, 1975).

Depreende-se de Bourdieu e Goffman que as ações humanas não são neutras, mas imbuídas do componente subjetivo dos atores sociais, ou seja, cada pessoa observa, toma as suas decisões não apenas objetivamente observando os fatos do caso, mas carregando suas características e peculiaridades pessoais, o que modifica a construção da verdade em cada caso e de acordo com cada ator do cenário (FONSECA, 2008).

Essas referências, são importantes para que possamos visualizar o campo e entender o papel que juízes e procuradores desempenham. Vejamos, o Tribunal de

Justiça é o local onde as demandas processuais são levadas, processadas, onde ocorrem suas audiências, e as sentenças; é o local de trabalho dos magistrados, dos servidores que laboram nos Cartórios e nos gabinetes judiciários. Cada personagem possui o seu papel.

Os advogados, defensores, procuradores, promotores de justiça exercem uma função essencial à justiça, ou seja, sem esses personagens, não há desenvolvimento de processo, nem haverá processos a serem resolvidos. Mais uma vez, cada ator, possui o seu papel.

O papel dos servidores, sejam os que trabalham nos Cartórios Judiciais ou nos gabinetes dos juízes, é dar o processamento nos autos, enviar as movimentações processuais para o juiz ou para as partes, emitirem e darem cumprimento nas citações, mandados e demais determinações judiciais ou legais. Ou seja, fazem com que o processo ande.

Já os juízes são os presidentes dos processos com a função de análise das demandas e a decisão das mesmas. Com o princípio da cooperação ainda tem o dever de buscar todos os meios cabíveis de provas que levem ao seu convencimento, para que na hora de prolatar a sentença tenha o mais perto da certeza, buscando a justiça.

Os advogados, procuradores, defensores, promotores de justiça tem por função a defesa ou acusação. Serão esses personagens que buscarão as provas, que elaborarão as peças processuais que serão usadas para o convencimento do juiz.

Contudo, o próprio dia a dia dentro dos tribunais demonstra que todos esses personagens não possuem o mesmo *status*, nem perante os servidores que atendem ao público, nem perante os juízes.

É sabido por todos que os magistrados, para ocuparem esse cargo precisam passar por uma prova de conhecimento e títulos com grau de dificuldade elevado, que requer muito estudo e dedicação. O mesmo ocorre com os procuradores, defensores e membros do Ministério Público. Frisa-se ainda, que os advogados, para exercerem a sua profissão também passam por uma prova da Ordem dos Advogados do Brasil, mas que não é uma fonte de reconhecimento tão relevante em relação as outras, o que legitima a distinção simbólica entre as carreiras do campo jurídico.

Em especial, a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, tem o orgulho de afirmar que a sua prova é uma das mais difíceis de todo o Brasil, os próprios membros que a elaboram e utilizam as próprias doutrinas, sendo bem específicos em suas perguntas e respostas.

Na pesquisa de campo ficou óbvio, ao observar a atitude dos servidores nos tratar de forma completamente diferente quando nos apresentávamos enquanto pesquisadores ou como advogados. Quando chegávamos no Cartório Judicial e nos colocávamos como pesquisador, colhendo dados para uma pesquisa de mestrado, os funcionários nos olhavam torto e com medo, mas quando nos colocávamos como advogado, eles chegavam a aprumar o corpo e arrumar o colarinho da camisa e começavam a chamar pelo título de doutor. Observa-se que estavam se colocando em seu papel, em relação a sua visão da estrutura piramidal do campo jurídico em que se encontram, necessitavam nos tratar com mais respeito pelo nosso reconhecimento enquanto advogado e não uma pessoa “comum”, sem qualquer saber técnico sobre o Judiciário.

Quando há audiência onde encontram-se dois advogados privados, ou dois procuradores do Estado ou Município tanto no polo passivo quanto no ativo, a estrutura é horizontal entre as partes e vertical perante o juiz. Ou seja, as partes são iguais, tratando-se mutuamente com respeito e com formalidade diante do juiz.

Contudo, quando se trata de uma audiência onde se encontram o juiz, como presidente da sessão, um procurador de um lado e um advogado privado do outro, a encenação muda, pois a estrutura passa a ser, não horizontal entre as partes, mas vertical também. Da seguinte forma, o juiz e procurador no topo, e o advogado embaixo.

Pudemos observar isso através das audiências. Todas as partes tratavam o juiz com respeito, mas quando o procurador se dirigia ao outro advogado, não utilizava de toda formalidade que o ambiente requeria. Em uma das audiências, inclusive, houve uma série de erros dos juízes atuantes no caso, primeiro o processo foi enviado ao juizado por engano, depois foi processado no juizado sem ninguém perceber o erro, e mais tarde não houve a intimação de uma testemunha arrolada pela Procuradoria. A procuradora responsável pelo caso ficou chateada com a situação, mas em momento algum tratou o magistrado com raiva ou chateação, descontando toda a sua irritação no advogado, dizendo a ele palavras injuriosas e o culpando pelo processo estar lá, segue um trecho da conversa:

Juiz: a procuradoria tem alguma testemunha?

Procuradora: a gente solicitou no corpo da contestação que a viúva viesse aos autos para falar, dar o depoimento pessoal. Arguição da viúva.

Juiz: Ah, eu não vi.



Procuradora: Estou tomando ciência de que houve uma decisão intrapublicente de que houve uma retirada do polo, porque na verdade no juizado especial não admite, mas se essa demanda for dada procedente para a autora, retira a pensão da viúva.

Juiz: ela é interessada

Procuradora: Então na verdade esse processo nem é do juizado

Juiz: É um óbice, não há que ser julgado no juizado. E esse processo veio de lá. O senhor ...

Advogado: eu entrei na Vara de Fazenda Pública, mandou pra cá, eu deixei vir.

Juiz: se tem terceiro interessado, o certo seria andar na Vara fazendária. Vou remeter para lá. Já há enunciado. O MP se manifestou?

(...)

Procuradora fala com o advogado: mas o assunto não dá pra ser aqui, estamos em 2017, e o processo é de 2014

Advogado: Mas não existia o enunciado em 2014, quanto mais rápido melhor.

Procuradora: mas não cabe esse processo aqui. Fala sério né doutor, como o Senhor foi deixar isso acontecer. Eu nem sei o que estou fazendo aqui, eu não faço audiência de conciliação.

A procuradora olha pro juiz e fala às gargalhadas: O mais estranho foi que o juiz citou esse próprio enunciado quando mandou vir pra cá. Eu estava aqui olhando o que ele alegou para mandar o processo pra cá, e ele citou esse enunciado.

Juiz: ele não mandou pra cá por causa do valor não. Tem alguns juízes da Vara de fazenda que estão fazendo objeção em seguir alguns enunciados.

Vemos nesse trecho a clara distinção que a procuradora fez em relação ao juiz e ao advogado. O erro era do juiz, o advogado havia deixado o processo no juizado com intuito de ter um andamento mais rápido, e a procuradora, além de ofender o advogado, ainda coloca a culpa nele, sem que este revide a acusação, demonstrando mais uma vez a distinção entre as posições no campo jurídico.

Assim, não é o impedimento dos bens públicos que tem vedado as transações quando uma das partes é a Administração Pública, mas a própria rotina de encenação entre magistrados e procuradores, que se tratam como iguais e buscam se defender para garantir que continuarão a serem tratados de acordo com o *status* que possuem e que querem continuar ter.

Os papéis são muito bem distribuídos, e todos tem cumprido o que foi determinado. Dessa forma, o próprio magistrado não marca as audiências que deveria para garantir a sua relação mais próxima e igual com a PGE e utilizam o poderio público como argumento para evitar se colocar contra a vontade dos procuradores. Vejamos algumas falas:

Eu nem sei o que estou fazendo aqui, eu não faço audiência de conciliação. (...) Tive que vir por ser uma decisão judicial e senão você perde (Procurador 4).

Nós fazemos. ACIJ, instrução com a conciliação. Na prática efetivamente a conciliação não existe. Eu não deixo sequer consignar em ata que houve proposta de acordo ou que foi aberta a possibilidade de acordo. Porque eu já sei que não tem essa possibilidade. Os PGE nem podem vir com acordo, pois eles não têm autorização do ente estatal (Juiz).

Geralmente o juiz não manda processo para cá e quando manda, eles não comparecem. É muito difícil o procurador do Estado vir a audiência (Servidor 5).

Essas falas deixam claro o que acabamos de relatar. Assim, há possibilidade de transação no âmbito do Estado, conforme as leis já estudadas, o que depreendemos com o estudo de caso foi que não há essa forma de resolução de litígio consensual por esse órgão, pois o ponto dramático de Goffman (1975), nos mostra que há um entendimento implícito entre juízes e procuradores, que os fazem concordar um com o outro, de forma simbólica, sem ao menos terem que falar explicitamente essa questão, de forma que se protegem e se entendem mutuamente.

### **1.3.6 Câmara de Resolução de Litígios de Saúde**

A Câmara de Resolução de Litígios de Saúde e o Programa +Consenso são projetos criados pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro em parceria com outros órgãos da Administração Pública, cujo objetivo gira em torno da diminuição de demandas ao Poder Judiciário e promoção da administração consensual dos litígios.

Estudamos o Decreto 45.034 de 2014 que criou a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde. Retomando o tema, vimos que ela tem por objetivo receber as demandas de medicamentos, de forma administrativa, antes que o necessitado acione o Poder Judiciário.

É necessário uma série de cumprimento de requisitos exigidos pela lei e procedimentos dentro da Câmara para que o remédio ou ajuda médica sejam fornecidos (vide item 1.3.2.3). É fato que essa Câmara tem melhorado em muito com a solução de algumas demandas, e que há uma celeridade não vista dentro do Tribunal.

Houve uma grande curiosidade, ao iniciarmos a pesquisa, em sabermos como seria o funcionamento e a rotina do dia a dia dessa Câmara. Inaugurada em 17 de Setembro de 2013, sua finalidade de promover o atendimento de demandas vindas das Defensorias da União e do Estado de forma a diminuir a ajuização de ações, através da solução administrativa dos conflitos, nos levou a querer estudá-la para entender o seu desenvolvimento, saber se conseguiam cumprir o seu objetivo, até onde iria a discricionariedade dos procuradores atuantes para decidir se poderiam ou não fornecer o medicamento, e se havia uma real diminuição de pleitos judiciais.

Na pesquisa de campo, nos dirigimos à Câmara para tentar falar com o procurador responsável, ao chegarmos no local constatamos que não há procuradores do Estado trabalhando dentro da Câmara, mas defensores estaduais, federais e servidores públicos de ambos entes federativos. Então, perguntamos quem era o responsável pela Câmara de Resolução de Litígios de Saúde, foi nos fornecido o nome e o e-mail. Entramos em contato diversas vezes e não conseguimos marcar qualquer visita.

Cerca de um mês depois da primeira tentativa, enfim conseguimos uma entrevista, não com o responsável pela Câmara, mas com sua secretária que nos atendeu de prontidão e nos explicou como acontecia o seu andamento.

Portanto, a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde foi criada pela Procuradoria do Estado, que fornece a estrutura física e sua manutenção, mas não se encontra no local. No projeto inicial, inclusive havia uma sala destinada à PGE, mas quando houve a implementação dessa Câmara, essa sala foi tirada do projeto.

O funcionamento acontece da seguinte forma: primeiro, há um atendimento com o Assistente Social, que realiza uma triagem e decide se o caso é de competência da Defensoria do Estado ou a da União; em um segundo momento, de acordo com o parecer da triagem, a pessoa é enviada ao guichê de uma das duas Defensorias, onde entregam toda a documentação requerida e aguardam a análise técnica, que é feita por uma equipe formada por um médico, um farmacêutico e um nutricionista, após a entrega da documentação é marcado um novo dia para que a parte volte para saber o resultado; por fim retornam até a Câmara para saber qual é o resultado e se o Estado irá ou não fornecer o medicamento.

O percentual de entrega do medicamento ou assistência de saúde é de 58%. A Servidora ainda informou que as demandas estão aumentando, o que segundo ela é devido à crise no Estado. Mesmo com todo o esforço realizado pelos servidores que

trabalham nesse núcleo, não há como fornecer medicamentos que não estejam na lista da ANVISA, dessa forma, a equipe técnica manda de volta para o médico, questionando se não há outro tratamento alternativo que se enquadre nas listas fornecidas pelo Estado para tratamento da doença.

Nos casos em que o médico responde negativamente ao pedido de adequação do tratamento aos fornecidos pelo Estado ou União, só há mais uma alternativa, que é a judicialização “Quando o remédio não está na lista, a equipe manda para o médico que diz sim ou não, porque não tem como mudar” (Servidora da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde).

Ou seja, muito embora o decreto diga que o Secretário Estadual deve emitir Resoluções que constarão os casos em que o acordo poderá ser realizado, sendo aqueles que já houve ao menos uma decisão judicial a favor do necessitado, sendo o Estado obrigado a fornecer o medicamento, se confirmado por Tribunal ou Turma Recursal. Na verdade, a Câmara se rege pela lista fornecida pela ANVISA.

Ademais, como relatado, no projeto haveria uma sala para o procurador responsável, e nessa sala haveria uma verdadeira mediação. Contudo, na hora da implementação não foram construídas nem a sala em que o procurador ficaria e nem a sala de mediação, vejamos algumas falas da servidora:

O defensor fica também. A Procuradoria não fica. A Procuradoria forneceu o espaço, a manutenção, estrutura, mas não fica nenhum procurador aqui.

(...)

A proposta inicial tinha a mediação, mas não teve como implementar. Tinha até uma sala onde os procuradores ficariam e que haveria essa mediação (Servidora da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde).

Percebemos que nessa Câmara não acontece mediação ou conciliação, o que há é a entrega do medicamento por meios administrativos, que já se encontram na lista da ANVISA em que o Estado já tem o dever de fornecer. Não havendo qualquer possibilidade de provimento de saúde que não constam na tal lista.

Além disso, não há sequer algum representante do Estado para o caso de haver qualquer necessidade de conciliação. A própria estrutura que foi formada, os procedimentos exigidos não requerem a presença de um procurador.

Quanto a eficácia da Câmara, os números fornecidos pelo próprio órgão demonstram que 58% dos casos que chegam a eles são resolvidos, e 42% vão para o Poder Judiciário.

Acontece que, em outras entrevistas realizadas com servidores, mediadores, juízes e procuradores, vimos que a Câmara de Resolução de Litígio de Saúde ainda não tem uma visibilidade positiva, muitos acreditam que ainda não fazem a devida diferença.

A Câmara de Conciliação para Medicamentos, aparentemente não tem efeito (Servidor 4).

A própria Procuradoria divulga esses programas como conciliação, mas não há de fato conciliação. Nenhum desses centros não há conciliação, há somente o que já dá o remédio. Se o remédio já consta da resolução, as vezes está com outro nome, ou as vezes a doença pode usar remédios diferentes e o médico passou um que não tem na resolução, mas pode usar um que tem. Assim que acontece, não há de fato a conciliação, há a entrega do remédio, por exemplo, que a pessoa já tinha direito (Servidor 7).

Pudemos concluir, que essa Câmara está realizando um projeto diferenciado, que ainda não existe em muitos estados, o Rio de Janeiro foi pioneiro nessa entrância. Há eficácia quanto ao seu objetivo de diminuir as demandas judiciais, contudo, não há conciliação ou mediação de fato, o que há é a entrega de um direito que o necessitado já possuía.

Outra questão intrigante, é o fato de não haver qualquer representante da PGE/RJ na Câmara, que o próprio órgão implementou. Não encontramos nenhuma resposta concreta. Contudo, por meio de nossos estudos, principalmente a pesquisa de campo, pudemos perceber que a Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro não participa de qualquer forma de resolução de litígio que não seja diante do magistrado, ou se o próprio órgão requerer - como é o caso de uma mediação que tivemos contato pela pesquisa processual e estudaremos melhor no próximo capítulo.

Que nada, na verdade eu vim aqui pra nada. Tive que vir por ser uma decisão judicial e se não, você perde (Procurador 4).

Os procuradores vêm dificilmente. Dificilmente as partes marcam na inicial se tem interesse, porque com o novo CPC pode identificar se tem interesse em audiência (Servidor 6)

Então, o que se verificou foi que mesmo diante de um órgão que serve como exemplo para outros Estados, não há participação efetiva da PGE/RJ, pela mesma razão encontrada para que os procuradores não se dirijam às audiências de conciliação não presididas por um magistrado. Nesse sentido, a falta de

regulamentação, o medo de uma ação de responsabilidade e a manutenção do *status*, não se curvando para falar diretamente com as partes necessitadas, já que essa é a função da Defensoria, que aliás, se encontra na Câmara, nos parece as principais variáveis que explicam a não participação da PGE/RJ nas audiências de conciliação.

Mills (1962) ensina que a elite do poder compõe-se da coincidência do comando econômico, militar e político, não se baseando apenas na hierarquia de elites institucionais ou na correspondência de seus interesses, mas também na identidade de quem a forma, nas suas relações e afinidades psicológicas, pessoais e sociais (MILLS, 1962, p. 329).

Os altos membros das ordens militar, econômica e política estão sempre prontos a adotar o ponto de vista uns dos outros, com simpática, e frequentemente também com conhecimento de causa. Definem-se como os que contam, e por isso devem ser levados em conta. Cada um deles, como membro da elite do poder, assimila a sua integridade, sua honra, sua consciência, o ponto de vista, a expectativa, os valores, de outros. Não havendo ideias nem padrões comuns entre eles baseados numa cultura explicitamente aristocrática, nem por isso deixam de se sentir responsáveis uns perante os outros. (MILLS, 1962, p. 334)

Mills ainda explica que entre os que tomam as decisões se encontram aqueles que são escolhidos para a sua posição por causa de seus “conhecimentos especializados”, advertindo que por isso não há como deduzir os interesses de determinadas classes nesse moderno sistema de poder. Explica, nesse sentido que devemos analisar através da psicologia política, das decisões e de sua composição social (MILLS, 1962, p. 330).

Através desse entendimento depreendemos que procuradores e juízes fazem parte dessa elite, assim, para garantir o seu *status*, honra e poder, acabam por defender os interesses uns dos outros.

## **CAPÍTULO 2. PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

### **2.1 Estrutura Institucional**

#### **2.1.1 Evolução Histórica da Advocacia Pública no Brasil**

Hoje, cabe à Advocacia Pública a defesa dos interesses do Estado, seja em âmbito federal, estadual ou municipal. Veremos a seguir, que em sua origem, as Procuradorias para a defesa da coroa foram as primeiras a serem instituídas, mas assim que o país foi dividido em estados membros essa necessidade também surgiu para essas outras entidades subnacionais.

Para um melhor entendimento de como se deu a evolução institucional da Advocacia Pública no Brasil é necessário a subdivisão histórica em: Brasil Colônia, Brasil Império e finalmente a República do Brasil.

As Procuradorias Estaduais, que são o objeto do presente estudo, representam judicial, extrajudicialmente e prestam assistência jurídica aos estados membros. Sua história, um pouco mais recente, nasceu, aqui no Brasil, já quando República, como verificaremos a seguir. Também será analisada as competências e atribuições desse órgão no próximo subcapítulo.

##### **2.1.1.1 Evolução histórica da Advocacia Pública do Brasil no período Colonial**

Para entender como a Advocacia Pública chegou ao Brasil, é necessário retomar ao período de Dom João I, que na Revolução de Avis (1383 a 1385), em Portugal, se amparou na consultoria jurídica de João das Regras. Após a vitória, o monarca se cercou de colaboradores que o pudessem ajudar nas questões de Estado, como: Justiça, Fazenda, Administração, militarismo e questões referentes à igreja (MADUREIRA, 2014). Esses homens passaram a fazer parte de um conselho, em que a figura do *Comus Noteriorum* correspondia ao Procurador Geral da Coroa.

Nasce ainda nesse tempo, o Procurador dos Feitos da Coroa que tinha como atribuição a defesa judicial dos interesses da monarquia, juntamente com outros fidalgos que constituíram um estamento para defesa do rei.

No Brasil a primeira menção a Advocacia Pública ocorreu ainda quando Colônia, vogando a Lei da Metrópole, no Livro I, Título III das Ordenações Afonsinas,

que haviam sido instituídas em Portugal no reinado de Don Afonso V, no ano de 1446. A função desses Procuradores dos Nossos Feitos, como eram denominados, era a defesa dos direitos da coroa, ao preservar os direitos e bens reais, em feitos que os envolvesse, mas também era seu dever defender os órfãos, viúvas, pobres, assim como bem descrevia o Livro I, Título IX (HEITOR, 2009).

Nas Ordenações Manuelinas (1521), de Dom Manuel I, as atribuições do procurador continuam as mesmas, mudando apenas a forma de chama-lo, de Procurador dos Nossos Feitos para Procurador dos Feitos da Coroa (RÊGO, 2014), retirando desse órgão a função de defesa dos pobres, que passa a ser parcialmente obrigação do Promotor da Casa de Suplicação, que também atuava em feitos criminais (MADUREIRA, 2014).

Com as Ordenações Filipinas, de Felipe II, no ano de 1603, o Procurador dos Nossos Feitos foi subdividido em dois cargos, o de Procurador dos Feitos da Coroa, que se assemelha com o que é hoje a Advocacia Geral da União, ou seja, a defesa dos bens e propriedades da coroa e o de Procurador dos Feitos da Fazenda que tem semelhança com a Procuradoria da Fazenda Nacional, cuidava dos feitos fazendários. Continua aqui também a figura do Promotor da Casa de Suplicação com as mesmas atribuições que as Ordenações Manuelinas haviam determinado.

O rei Felipe II ainda implantou o Tribunal da Colônia e sua composição, onde os Procuradores do Feito da Coroa, que nesse momento acumulavam a função de procurador dos feitos e fiscais, promotor de justiça e ainda atuava como juiz (RÊGO, 2014).

Conquanto, somente na época da União Ibérica é que foi inserido no Brasil o cargo de procurador com a “Relação do Estado Brasil”, uma vez que em 1609 foi dado ao Judiciário da Colônia, em Salvador, o direito de rever as questões judiciais na própria Colônia e não na Metrópole, como acontecia até então. Nesse contexto foram criados os cargos de Procurador dos Feitos da Coroa, da Fazenda e Fisco e Promotor de Justiça. Mais uma vez esse procurador assumia o papel de defensor dos interesses do reino e acusador daqueles que o ameaçava (MADUREIRA, 2014).

Destaca-se que os cargos de Procurador dos Feitos da Coroa, da Fazenda e do Fisco, que estavam separados em Portugal, por causa das Ordenações Filipinas, aqui no Brasil foram instituídos como apenas um cargo, tendo em vista que ainda era difícil a formação universitária no Brasil.



Essa primeira “Relação do Estado Brasil” que trouxe o advogado público não durou muito e foi extinta poucos anos depois de sua criação. Mas ressurgiu no Regimento da “Relação do Estado Brasil” de 12 de setembro de 1652 no qual tinha as mesmas atribuições anteriores.

Já em 1751 Dom José I editou o Alvará de 13 de outubro que criou uma segunda “Relação” que tinha sede no Rio de Janeiro e que abrangia as comarcas do Rio de Janeiro, São Paulo, Rio das Mortes, Ouro Preto, Serro Frio, Rio das Velhas, Sabará, Cuyabá, Guyazes, Pernaguá, Itacazes, Espírito Santo e Ilha de Santa Catarina (MADUREIRA, 2014).

No ano de 1808, com a vinda da família imperial para o Brasil, o Príncipe Regente Dom José I expediu Alvará de 10 de Maio de 1808 que transformou a Casa de Suplicação do Rio de Janeiro em Casa de Suplicação do Brasil que atuava como instância superior aos dos Tribunais da Relação, – os primeiros resquícios do que viria a ser o Supremo Tribunal Federal -, ganhando autonomia em relação a metrópole, onde o procurador acumulava função de Procurador dos Feitos da Coroa, com Procurador dos Feitos da Fazenda e Ficais e ainda a de Promotor de Justiça da Casa da Suplicação. Ou seja, uma função anômala onde se confundia todas as atribuições de um advogado público (RÊGO, 2014) (MADUREIRA, 2014).

O Decreto de 1821 criou ainda o Procurador Fiscal, que em nada se assemelha às competências do procurador, pois tinha funções extrajudiciais e consultivas que hoje se aproxima das características do auditor fiscal.

O Brasil Colônia se encerra com o Procurador dos Feitos da Coroa, da Fazenda e Fisco com funções muito além das que hoje conhecemos como de sua responsabilidade, pois termina 1822 com atribuições que hoje são de defensor público, desembargador, promotor de justiça e juiz competente para julgar crime de abuso de liberdade de imprensa (RÊGO, 2014).

### **2.1.1.2 Evolução histórica da Advocacia Pública do Brasil no período do Imperial**

Um momento na história da Advocacia Pública no Brasil que merece destaque é o momento que antecedeu a Constituição de 1824, em que por conselho de José Bonifácio de Andrada e Silva, formou-se o Conselho de Procuradores Gerais da Província do Brasil, que funcionou como órgão de conselho, assessoria jurídica e legislativa do imperador, vigorou desde o dia 02 de junho de 1822 até 07 de abril de

1823 em 28 sessões que inclusive propôs a Assembleia Constituinte. Contudo, esse conselho foi extinto por Dom Pedro I depois de proclamado imperador. Foi recriado no ano de 1823, atuando até 1832, quando foi novamente extinto. Destaca-se que esse conselho atuava no sentido estrito a função de procurador, pois trabalhavam no aconselhamento jurídico e legislativo tanto do Estado como da Administração (MADUREIRA, 2014).

Com a primeira Constituição outorgada em 25 de março de 1824 a figura do Procurador dos Feitos da Coroa e Soberania Nacional recebe status constitucional no artigo 48, Título 4º, Capítulo III. Todavia, o Decreto 23 junho de 1834<sup>40</sup> deixa claro que tinham as mesmas atribuições anteriores, não desempenhando o que hoje entendemos como atribuições do advogado público.

Foi criado a figura do Procurador Fiscal e do Tesouro e o Tribunal do Tesouro Nacional, de competência administrativa e consultiva, que cuidava basicamente do controle das contas públicas, é o que se extrai do Decreto 736 de 1850 (RÊGO, 2014). Também atuaram nessa época os Procuradores da Fazenda em Primeira Instância e o Procurador da Fazenda nos juízos de Primeira Instância, que atuavam na província e na coroa.

### **2.1.1.3 Evolução histórica da Advocacia Pública do Brasil no período Republicano**

No ano 1891 é promulgada a primeira Constituição da República, o que encerrou o período imperial e o regime monárquico, iniciando a República dos Estados Unidos do Brasil e o regime presidencialista.

Essa Constituição é marcada pela presença do Procurador-Geral da República, como membro do Supremo Tribunal Federal que exercia funções de promotor de justiça (função criminal). Conforme podemos observar o Decreto de número 848 de 1890, recepcionado pela nova Constituição, o Procurador-Geral da República

---

<sup>40</sup> “Art. 1º Sempre que nas Relações do Império existir o número de 12 Desembargadores em actual exercício, sem contar o Procurador da Coroa, Soberania e Fazenda Nacional, e assim convier para mais prompto expediente dos processos de apelações cíveis, terá lugar a divisão em duas Secções autorizadas pelo artigo segundo do sobredito Decreto a qual será feita seguindo-se a ordem das antiguidades dos mesmos desembargadores.

Art. 8º O Procurador da Coroa, Soberania e Fazenda Nacional assistirá aquella Secção onde sua presença pela natureza das causas se fizer necessária.”(NACIONAL, 1866)

representava o órgão máximo do Ministério Público Federal. Ou seja, mais uma vez a figura do procurador era confundida com a do promotor de justiça.

Contudo a Lei 221 de 1894 conferiu-lhes a incumbência de exercer a atividade consultiva, que permaneceu até o ano de 1903, com o advento do Decreto 967 que criou o cargo de Consultor Geral da República e tomou para si essa função dos procuradores.

Já no ano de 1909 com o Decreto 7.751 foi instituído o cargo de Procurador da Fazenda Pública, que passa a ter as atribuições antes dadas ao Tesouro Federal, aos Procuradores da Fazenda Federal e aos Procuradores da República, quais sejam: a) promover a cobrança da dívida ativa de toda União; b) representação judicial da Fazenda Pública; c) acompanhar o andamento das causas da Fazenda Pública.

A Constituição brasileira de 1934, a segunda da República e a terceira do Brasil, também fazia a mesma confusão em relação as atribuições de Ministério Público que o procurador cumulava, uma vez que ainda vigorava o Decreto 848 de 1890.

Getúlio Vargas ao tomar o poder outorgou a Constituição de 1937 que mais uma vez fazia o mesmo equívoco das anteriores, pois essa função continuava atrelada ao Ministério Público (artigos 95, 99 e 101). Representando bem o momento em que o Presidente transformara o Brasil em um Estado Unitário, por meio de um golpe, agora os cargos de procuradores, do âmbito jurídico, eram de livre nomeação e exoneração do Presidente do Estado (RÊGO, 2014). Aqui foram criados os cargos de Procurador Regional da República, Procurador da Propriedade Industrial, Promotor de Justiça dos Estados pelo Decreto-Lei 986 de 38 e Consultor Jurídico pelo Decreto-Lei 8564 de 1946 (MADUREIRA, 2014).

Promulgada em 18 de setembro de 1946, a quinta Constituição traz consigo o retorno ao Federalismo, a separação de poderes, mas em relação a Procuradoria, o mesmo equívoco que as anteriores, o de atrelar a Procuradoria ao Ministério Público, precisando agora da chancela do Senado Federal para a nomeação de seus membros.

Ao longo dos anos diversas leis foram editadas modificando a nomenclatura desses advogados públicos, mas a funções permaneciam as mesmas<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> “Essas denominações foram mantidas na vigência da Constituição de 1946, às quais se acrescentou, com a publicação da Lei nº 1.341/1950, os cargos de “Sub-Procurador Geral da República” e “Procuradores da República no Distrito Federal e nos Estados”. Além disso, a Lei nº 2.123/1953, instituiu o cargo de “Procurador das Autarquias Federais”, mediante transformação dos cargos de Procurador, Consultor Jurídico, Advogado, Assistente Jurídico, Adjunto de Consultor Jurídico, Assistente de Procurador; a Lei nº 2.642/1955, instituiu os cargos de “Procurador Geral da Fazenda

O mesmo aconteceu nas Constituições seguintes, a de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969, que tomou poder a força com o golpe militar, que agora eram denominados Procurador da República e Assistente Jurídico, tendo o primeiro a atribuição de defender a União judicialmente e o segundo de consultoria jurídica da República, dos Ministérios e da Fazenda, além da defesa extrajudicial da União.

Em 1985, o governo militar foi derrubado, senadores e deputados federais, eleitos democraticamente, em 1987 começaram a redigir a nova Constituição. Assim, apesar de todas as leis anteriores que criaram e definiram a Advocacia Pública no Brasil, apenas ganhou caráter constitucional em conformidade com o que hoje a conhecemos com a Constituição promulgada em 1988 (MADUREIRA, 2014), que em seu artigo 131 criou a Advocacia Pública da União (ARNAUD, 2012), que a partir daí começa a cumprir o papel de representação judicial da União – função que era do Ministério Público da União até esse momento – , extrajudicial e consultoria jurídica (MADUREIRA, 2014), determinado que sua função é essencial a justiça.

Aqui a Advocacia Pública se desvincula do Ministério Público, deixando finalmente de compor o Decreto 848 de 1890, ainda do Império, passando a ser instituída pela Lei Complementar 73 de 1993, Lei Orgânica da Advocacia Geral da União (RÊGO, 2014).

Destaca-se que nos textos constitucionais anteriores a função de representação jurídica era desempenhada pelo Ministério Público da União e que o assessoramento administrativo ficava a cargo da Consultoria- Geral da União, integrante da Advocacia Consultiva da União e no caso do Ministério da Fazenda, a consultoria era feita pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (MADUREIRA, 2014). As autarquias e fundações públicas sempre tiveram quadro jurídico próprio, sendo designados como procuradores autárquicos, mas, conforme a opção política das leis instituidoras, poderiam ser chamados também de advogados ou assistentes.

Portanto, Advocacia-Geral da União, o mais alto órgão de assessoramento jurídico do Poder Executivo, foi criada pela Constituição Federal promulgada em 1988,

---

Nacional” e de “Procurador da Fazenda Nacional”, conferindo nova nomenclatura aos cargos de “Adjunto do Procurador Geral da Fazenda Pública” e de “Procurador da Fazenda Federal nos Estados”; e o Decreto nº 41.249/1957, instituiu o cargo de “Assistente do Consultor Geral da República”. Devo mencionar, ainda, a edição da Lei nº 4.463/1964, que confirmou a atividade consultiva desenvolvida pela Consultoria Geral da República, em especial no que diz respeito às consultas jurídicas formuladas pela Presidência da República, e dispôs sobre o seu quadro de pessoal (GUEDES, 2009, p. 353). Esse diploma legislativo instituiu o cargo de “Assistente Jurídico” (GUEDES, 2009, p. 347), que passaria a ser ocupado pelos “Assistentes do Consultor Geral da República” (cargo instituído pelo Decreto nº 41.249/1957) em exercício há mais de um ano (GUEDES, 2009, p. 353).” (MADUREIRA, 2014, p. 254)

possui duas funções essenciais, a representação judicial da União, ficando responsável pelas atividades de consultoria e o assessoramento jurídicos do Poder Executivo.

Ao criar essa Instituição, a Constituição tomou cuidado para não a incluir entre os três poderes – Executivo, Legislativo ou Judiciário – dando a ela a independência necessária que o cargo exige, contudo, como já dito no capítulo anterior, no Estado Democrático de Direito é necessário que todas as instituições tenham limite, o que acontece por meio da *accountability*.

Como vimos anteriormente, antes da atual Ordem Constitucional a representação judicial da União ficava a cargo do Ministério Público da União e as funções de consultoria e assessoramento jurídico era responsabilidade da Consultoria Geral da União.

Portanto, da necessidade de se criar um único instituto que atendesse todas as demandas, inclusive de assessoria judicial da União a Advocacia-Geral da União nasceu.

Regulamentada pela Lei Complementar 73 de 1993, a Advocacia-Geral da União (AGU) foi composta até o ano de 2001 pelos Órgãos de Direção Superior, Órgãos de Execução, Órgãos Vinculados e Órgãos Administrativos.

Dessa forma, até o ano de 2001, a AGU exercia a representação judicial através dos titulares dos cargos em comissão de órgãos de direção e execução e dos Procuradores da Fazenda Nacional, Assistentes Jurídicos, Advogados da União, já oriundos de concurso para a carreira.

Após diversas Correições e com o segundo concurso para a carreira, ainda no início do ano de 2000 a Advocacia Geral da União conseguiu assumir a representação judicial de quase uma centena de autarquias e fundações<sup>42</sup>.

Hoje a AGU abrange todo o território nacional, através de Procuradorias da União que estão presentes nas capitais, com a criação de diversos órgãos que atende todas as demandas, seja judicial ou extrajudicial, de assessoramento ou representação da primeira instância até chegar ao Supremo Tribunal Federal. Assim,

---

<sup>42</sup> Hoje faz parte da Instituição os seguintes Órgãos, que com suas atribuições alcança, Advogado-Geral da União, Advogado-Geral da União Substituto, Conselho Superior da Advocacia-Geral da União, Secretaria-Geral de Consultoria, Secretaria-Geral de Contencioso, Consultoria-Geral da União Procuradoria-Geral da União, Procuradoria-Geral Federal, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Procuradoria-Geral do Banco Central, Corregedoria-Geral da Advocacia da União, Ouvidoria da Advocacia-Geral da União, Escola da Advocacia-Geral da União, Secretaria-Geral de Administração, Adjutoria de Gestão Estratégica

cumprindo o seu principal papel que é a defesa judicial ou extrajudicial e assessoria da União.

Nesse mesmo sentido e a partir da mesma necessidade de se ter um órgão específico que fosse responsável pela defesa judicial e extrajudicial dos estados membros, as Procuradorias estaduais foram instituídas, também com função essencial a justiça e competência para desempenhar as funções de advogado público. Passa-se assim a estudar esse órgão.

#### **2.1.1.4 Desenvolvimento histórico da Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro**

Em meio a história da Advocacia Pública no Brasil nasceram as Procuradorias estaduais que também prestam serviço de consultoria e assessoria jurídica, nesse caso, aos entes federativos subnacionais: os estados membros.

O artigo 2º da Constituição de 1891 converteu as antigas Províncias em Estados, dando a eles a incumbência de prover as necessidades de seu governo e administração, o que gerou a necessidade de obter sua própria assessoria jurídica.

O primeiro Estado a editar uma lei prevendo a contratação de juristas foi São Paulo, com a Lei Estadual nº 55 de 1892<sup>43</sup>, revogada apenas no ano de 2006. Em 1900 foi instalada a primeira Procuradoria Jurídica no Estado, criada pelo Decreto nº 831 de 1900.

No Estado do Rio de Janeiro a origem desse órgão retoma ao Decreto Lei 4.710 de 4 de abril de 1934 que criou a Procuradoria dos Feitos da Fazenda Municipal. Em 1938 houve uma reestruturação, que através do Decreto 6.344 transformou em Procuradoria da Fazenda do Distrito Federal e aumentou o seu quadro, de quatro para nove procuradores. Lembra-se que nesse momento o Rio de Janeiro era a capital do Brasil.

No ano de 1960, após a criação do Estado da Guanabara<sup>44</sup>, a Lei 134 de 61 criou a carreira de Procurador do Estado e determinou a organização em sete áreas especializadas: Procuradoria Fiscal, Procuradoria de Desapropriações, Procuradoria de Assuntos de Pessoal, Procuradoria de Sucessões, Procuradoria de Serviços

---

<sup>43</sup> Artigo 1.º - E' auctorizado o Presidente do Estado a contractar com algum ou alguns jurisconsultos do Estado ou da União a elaboração das leis do processo, determinada pela Constituição estadual.

<sup>44</sup> O Estado da Guanabara foi instituído após a transferência da capital brasileira do Rio de Janeiro, para Brasília. Assim, a Lei número 3.752 de 1960, determinou que o município do Rio de Janeiro se transformasse no Estado da Guanabara, como permaneceu até o ano de 1975.

Públicos, Procuradoria Judicial e Procuradoria Administrativa –, além da criação de uma “Revista de Direito”.

Em 1975, com a fusão dos estados da Guanabara e Rio de Janeiro, também houve a junção das Procuradorias na atual Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2017).

Somente no ano de 1980 que a Lei Complementar nº 15 conferiu estrutura normativa ao órgão com a Lei Orgânica da Procuradoria do Estado, que confere a organização existente os dias atuais.

Contudo, apesar de todas as leis anteriores que criaram e definiram a Advocacia Pública no Brasil, apenas ganhou caráter constitucional com a Constituição Promulgada em 1988 (MADUREIRA, 2014, p. 242), que em seu artigo 132 fixou a obrigatoriedade da criação das Procuradorias Estaduais (ARNAUD, 2012), pois até então em alguns estados o Ministério Público que assumia esse papel (MADUREIRA, 2014, p. 242), e deu a elas caráter de função essencial a justiça.

### **2.1.2 Atribuições da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**

A Procuradoria Geral do Estado, integrante do Poder Executivo como parte da Administração Direita, é o órgão que representa o Estado perante o Poder Judiciário (Advogado do Estado).(PROCURADORIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016), suas atribuições - elencadas na Carta Magna, artigo 132<sup>45</sup> - conferem aos procuradores o exercício da representação judicial, extrajudicial e consultoria jurídica.

Já a Constituição do Estado do Rio de Janeiro determina suas atribuições em seu artigo 176, quais sejam: i) representação judicial e consultoria jurídica; ii) órgão central do sistema de supervisão dos serviços jurídicos da Administração Direta e Indireta no âmbito do Poder Executivo; iii) responsáveis pelo controle interno de legalidade dos atos do Poder Executivo; iv) defesa dos interesses legítimos do Estado, inclusive os de natureza financeiro-orçamentária; v) competência privativa da cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa do Estado (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1988).

---

<sup>45</sup> Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Ademais, também é de competência desse órgão a representação judicial e extrajudicial da Administração Direta e Indireta. Funciona ainda como órgão de consultoria jurídica.

A administração da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro é presidida pelo Procurador-Geral do Estado, nomeado pelo governador do Estado, dentre os procuradores já aprovados pelo concurso público para a carreira de Procurador do Estado do Rio de Janeiro, é auxiliado por dois Subprocuradores-Gerais e pela Secretária Geral de Gestão e Planejamento Institucional.

Também compõe sua estrutura o Conselho, composto por doze membros cujo objetivo é colaborar com o Procurador-Geral no poder disciplinar da instituição, pronunciar-se sobre qualquer matéria ou questão que lhe seja encaminhada pelo Procurador-Geral e sugerir alterações na estrutura da PGE<sup>46</sup>.

Ainda, a PGE é dividida em Procuradorias especializadas a quem são atribuídas matérias jurídicas e administrativas específicas, para que possam desempenhar suas funções de maneira mais qualificada<sup>47</sup>.

A Lei Complementar nº 15, de 25/11/1980 (1980) é a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e tem como fim regular a organização, atribuições, funcionamento e ainda sobre o regime jurídico de seus procuradores. Importante destacar que essa Procuradoria possui autonomia administrativa e financeira.

Como já dito, as atribuições da PGE giram em torno da representação judicial e extrajudicial do Estado, defendendo seus interesses judicialmente e controlando internamente a legalidade da Administração Direta e Indireta. Mas também, como disposto no artigo 2º da Lei Orgânica: i) funciona como órgão de consultora jurídica para a Administração Direta e Indireta podendo emitir pareceres, normativos ou não; ii) promove a inscrição na dívida ativa do Estado, fazendo sua cobrança; iii) atua na defesa do governador do Estado quando atos e prerrogativas de função, iv) defende

---

<sup>46</sup> Art. 177 - O Conselho da Procuradoria Geral do Estado, órgão de assessoramento do Procurador-Geral, é integrado por ele, com voto próprio e de qualidade, e por onze Procuradores eleitos pelos demais em escrutínio direto e secreto, competindo-lhe, entre outras atribuições estabelecidas em lei complementar, elaborar listas para promoção por merecimento na carreira de que trata o § 2º do artigo 176.(ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1988)

<sup>47</sup> Corregedoria, Procuradoria Tributária (PG-3), Procuradoria de Pessoal (PG-4), Procuradoria de Dívida Ativa (PG-5), Procuradoria do Patrimônio e do Meio Ambiente (PG-6), Procuradoria Previdenciária (PG-7), Procuradoria de Serviços Públicos (PG-8), Centro de Estudos Jurídicos – CEJUR (PG-9), Procuradoria Trabalhista (PG-10), Coordenadoria Geral das Procuradorias Regionais (PG-11) composta por 12 procuradorias regionais espalhadas entre as comarcas do interior, Diretoria de Gestão (PG-12), Procuradoria na Capital Federal (PG-13), Procuradoria de Sucessões (PG-14) e Procuradoria de Serviços de Saúde (PG-16).



ainda o Legislativo e Judiciário; v) elabora minuta de informações a serem prestadas ao Judiciário em mandados de segurança impetrados contra ato do governador e de outras autoridades que forem indicadas em norma regulamentar; vi) sugere ao governador a propositura de ação direta de inconstitucionalidade de quaisquer normas, minuta a correspondente petição; vii) propõe ao governador o encaminhamento de representação de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição do Estado; viii) - propõe ao governador a iniciativa de ações, arguições ou quaisquer outras medidas previstas na Constituição Federal para as quais seja legitimado; ix) defende os interesses do estado e do governador junto aos contenciosos administrativos; x) assessora o governador, cooperando na elaboração legislativa; dentre outras (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1980, pt. artigo 2º).

Como se observa, hoje, após toda a evolução histórica, legislativa e constitucional, a Procuradoria Estadual desempenha um importante papel, não somente na defesa do Estado perante o Poder Judiciário, mas também na legalidade de suas leis, contratos, e quaisquer atos da Administração Pública Estadual.

### **2.1.3 Discussão acerca da possibilidade do recebimento dos honorários sucumbenciais pela Procuradoria do Estado**

Antes de mais nada é necessário entender o conceito de honorários sucumbenciais. Sucumbir significa ter seu pedido rejeitado total ou parcialmente em uma ação judicial. Assim, honorário de sucumbência é aquele pago pela parte vencida em um processo ao advogado da parte vencedora.

O Novo Código de Processo Civil (Novo CPC) trata dos honorários de sucumbência em seu artigo 85, que diz “A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor” (BRASIL, 2015, seq. artigo 85), ou seja, a própria sentença que decide a lide processual condena a parte sucumbente a pagar honorários advocatícios àquela que venceu a ação processual. Frisa-se que os honorários pertencem ao advogado “§ 14. Os honorários constituem direito do advogado e têm natureza alimentar, com os mesmos privilégios dos créditos oriundos da legislação do trabalho, sendo vedada a compensação em caso de sucumbência

parcial”, inclusive, tem direito autônomo de executar essa parte da sentença<sup>48</sup> e de mover ação autônoma para cobrá-los “§ 18. Caso a decisão transitada em julgado seja omissa quanto ao direito aos honorários ou ao seu valor, é cabível ação autônoma para sua definição e cobrança” (BRASIL, 2015, seç. artigo 85, parágrafos 14 e 18).

O Código de Processo Civil de 1973 já previa que quando a Fazenda Pública fosse parte do processo também haveria condenação em honorários, prevendo que seria fixado entre dez e vinte por cento do valor da ação observados o grau de zelo profissional, o lugar da prestação de serviço, a natureza e a importância da causa, o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço (NEVES, 2016, p. 138).

Contudo o novo CPC inovou ao determinar percentuais específicos para os honorários advocatícios de sucumbência quando a causa tiver como parte a Fazenda Pública – vencida ou vencedora -, sendo de mínimo dez e no máximo vinte por cento em causas cujo valor da causa ou do provento econômico for de até duzentos salários mínimos; de oito a dez por cento acima de duzentos e abaixo de dois mil salários mínimos; entre cinco e oito por cento quando o valor da causa ou do provento estiver acima dois mil e abaixo de vinte mil salários mínimos; mínimo de três e máximo de cinco por cento quando estiver acima de vinte mil até cem mil salários mínimos; e entre um e três por cento do valor da causa ou do provendo obtido acima de cem mil salários mínimos. Determina ainda que esses valores devem ser aplicados assim que a sentença for liquidada.

Essa inovação teve por finalidade acabar com as sentenças que determinavam honorários irrisórios quando a Fazenda Pública era condenada, sob argumento da supremacia do interesse público sobre o particular, já que o artigo 20, parágrafo 4º, do antigo Código determinava que nesses casos o valor seria de acordo com apreciação equitativa do juiz (FRASCINO, 2016). Além de equiparar os honorários recebidos e pagos pela Administração, porque ao contrário da condenação do ente público, o particular pagava honorários sucumbenciais exorbitantes, pois a regra acima não valia para os particulares vencidos.

---

<sup>48</sup> Art. 23 do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil: “Os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado, tendo este direito autônomo para executar a sentença nesta parte, podendo requerer que o precatório, quando necessário, seja expedido em seu favor.”(BRASIL, 1994a, seç. artigo 23)

Entendido o que é honorário advocatício sucumbencial e como ele é estabelecido, partimos para o que nos interessa que são os honorários percebidos pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.

Há de observar que na lei processual anterior em nada dispunha acerca dos honorários sucumbenciais percebidos pela Administração Pública e que a lei vigente inovou nesse ponto, dizendo que “§ 19. Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei” (BRASIL, 2015, seq. artigo 85, parágrafo 19), ou seja, esses procuradores também têm direito aos seus honorários, mas a lei de cada ente que irá prever como receberão tais proventos, como será a divisão dos valores (CUNHA, 2016, p. 115).

O tema era bem controvertido até a publicação do novo CPC, que hoje garante também aos advogados públicos esse direito. Jessé Torres, como relator na Ação Direita de Inconstitucionalidade número 0048177-73.2012.8.19.0000 deixa claro que o Superior Tribunal de Justiça orientava que a titularidade desses honorários era da Fazenda Pública, sob o argumento de que integravam o seu patrimônio<sup>49</sup> (PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ÓRGÃO ESPECIAL, 2016, p. 6, 12).

Outro argumento usado era de que o artigo 4º da Lei 9.527/97 - que dispunha que o Capítulo V, Título I, da Lei 8906 de 94, não se aplicava a Administração Pública, seja Direta ou Indireta da União, Estados, Municípios e Distrito Federal – também se aplicaria aos honorários sucumbenciais. Contudo, esse argumento não encontrava alicerce, já que a própria lei determinava que a parte que não se aplicava à Fazenda Pública era somente àquela que dizia a respeito ao advogado empregado.

Nesse mesmo sentido, discutia-se que os honorários não deveriam ir para os procuradores dos entes públicos sob a justificativa de que estes já recebiam seu provento desses órgãos, não devendo receber quaisquer outras verbas, por se tratar de dupla remuneração. O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, resolveu a problemática ao julgar o Recurso Extraordinário nº 407.908/RJ, cujo relator foi o

---

<sup>49</sup> “A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – com a qual este Relator se alinhava – sempre orientou no sentido de que a titularidade dos honorários advocatícios de sucumbência, quando vencedora a Administração Pública direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou qualquer de suas entidades vinculadas (autarquias, fundações instituídas pelo poder público, empresas públicas e sociedades de economia mista), não constituíam direito autônomo do procurador porque integravam o patrimônio público da entidade: (a) REsp nº 1.213.051/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 08/02/2011; (b) AgRg no AgRg no REsp nº 1.251.563/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 14/10/2011; (c) Primeira Turma, Informativo nº 0175, período: 2 a 6 de junho de 2003; (d) Apelação 0129926-66.1999.8.19.0001 (2001.001.10106) – DES. JESSE TORRES - Julgamento: 13/11/2001 - Primeira Câmara Cível” (PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ÓRGÃO ESPECIAL, 2016, p. 12)

Ministro Marco Aurélio, decidindo que vio/la o princípio da moralidade sustentar que o advogado público não tem direito aos seus honorários sucumbenciais<sup>50</sup> (SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL, 2011), já que é direito do profissional da advocacia. Além disso as verbas são de fontes pagadoras completamente distintas, sem qualquer relação jurídica; esses honorários sequer se aproximam do conceito de remuneração (por serem incertos, eventuais e variáveis) e por isso não compõe os vencimentos; sua natureza decorre de lei processual; e não é pago pelo ente público (COSTA; CERNOV, 2014).

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal ainda entende que para fins dos tetos remuneratórios, que tem como base o salário dos ministros desse Tribunal, os honorários sucumbenciais têm natureza remuneratória. Mas é consistente ao afirmar que não pertencem ao Estado, não é na sua entrada (pois trata-se de verba paga pelo vencido ao vencedor e não como tributária ou parafiscal), também não o é na sua saída (SOUZA, GISELLE, 2016).

Hoje, alinhados estão o novo CPC, o Estatuto da OAB e a jurisprudência em garantir aos advogados públicos o direito aos seus honorários sucumbenciais. Aliás, o artigo 23 da Lei 8906 de 94 é categórico em dizer que os honorários pertencem ao advogado, não fazendo distinção se é público ou privado.

Diversos Estados já previam o recebimento dessa verba por parte de seus procuradores, mas diferentes maneiras foram criadas para o repasse do valor. Muitos optaram por criar um fundo especial ou uma associação para que essas verbas fossem depositadas, a fim de promover um rateio entre todos os procuradores do ente federativo.

A Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, por sua vez optou por fazer o rateio, de forma igualitária, dos honorários advocatícios com todos os procuradores do Estado que estiverem na ativa, atuando no âmbito da Procuradoria Geral do Estado ou em outro órgão da Administração Estadual, desde que seja definida pelo Procurador Geral como interesse do Sistema Jurídico (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2010, seq. artigo 3º).

Contudo, os honorários de sucumbências não são repassados em sua totalidade para os procuradores. A mesma lei que previu o rateio (Lei Complementar

---

<sup>50</sup> ACORDO – HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL – HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS – AÇÃO DE NULIDADE – PRINCÍPIO DA MORALIDADE. Implica violência ao artigo 37, cabeça, da Constituição Federal a óptica segundo a qual, ante o princípio da moralidade, surge insubsistente acordo homologado em juízo, no qual previsto o direito de profissional da advocacia, detentor de vínculo empregatício com uma das partes, aos honorários advocatícios.

137/2010) também modificou a lei 772 de 1984 (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1984), que criou o Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, determinando que será repassado para o Fundo Orçamentário Especial a quantia de vinte a oitenta por cento dos honorários advocatícios concedido em qualquer processo judicial à Fazenda Estadual ou processos nos quais os órgãos da Administração Indireta do Estado, Municípios, ou entidades de sua administração descentralizada que sejam representados por procuradores do Estado.

Quer dizer, quando há recebimento de honorários de sucumbência uma parte (de vinte a oitenta por cento) é depositada no Fundo Orçamentário Especial, que é destinado a atender as despesas do Centro de Estudos Jurídicos<sup>51</sup>. O restante será atribuído a um rateio entre os procuradores do Estado, que serão lançadas sob a rubrica de “repasso de honorários de sucumbência”, não serão computados para o cálculo de previdência e nem de proventos de inatividade e pensão (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2010, seq. artigo 2º).

Outra norma ainda regulamenta o repasse de tais valores, Resolução da PGE 2.788 de 08 de abril de 2010, que resolve que o CEJUR é quem deverá efetuar a cobrança administrativa desses honorários. O próprio procurador que atuou no feito é que deverá enviar ao CEJUR o processo para que haja o recolhimento. Caso o pagamento não seja efetuado pela via administrativa, caberá a uma Procuradoria Especializada a cobrança judicial da quantia.

Esse ponto é importante para os nossos estudos, uma vez que a discussão do presente trabalho encontra-se na conciliação realizada pela Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro e o questionamento aqui é se o fato de os procuradores terem direito aos honorários advocatícios sucumbenciais influenciam na decisão de optar ou não

---

<sup>51</sup> Art. 1º - É criado o Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, diretamente subordinado ao Procurador Geral do Estado, com as seguintes atribuições: I - promover o aperfeiçoamento intelectual do pessoal técnico e administrativo da Procuradoria-Geral do Estado; II - editar e distribuir a Revista de Direito da Procuradoria-Geral, bem como outras publicações de interesse do Sistema Jurídico Estadual; III - promover estudos de temas jurídicos do interesse do Estado; IV - adquirir livros e revistas bem como manter intercâmbio com entidades congêneres, nacionais ou estrangeiros; V - realizar cursos e seminários, aulas, palestras e conferências de caráter jurídico; VI - organizar os serviços de documentação e informação jurídicas, mantendo sempre atualizado, serviço de informação legislação e jurisprudencial; VII - organizar ementário dos pareceres predominantes na Procuradoria-Geral do Estado; VIII - promover pesquisas bibliográficas; IX - divulgar toda matéria de natureza jurídico-administrativa de interesse da Procuradoria-Geral do Estado e do Sistema Jurídico Estadual; X - promover concursos públicos para os quadros da Procuradoria-Geral do Estado; XI - organizar e controlar as atividades do Estágio de Advocacia, na legislação específica; XII - realizar outras aplicações, previamente autorizadas pelo Governador, de interesse da Procuradoria-Geral do Estado; (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1984)

pela resolução do litígio de forma consensual. É o que verificaremos a seguir na análise dos processos judiciais e no trabalho de campo.

## 2.2 Atuação da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro

Ao longo do tempo, muitas teorias foram criadas em torno do conceito de democracia. Segundo Schumpeter “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961, p. 327).

Diferentemente, a teoria clássica caracteriza a democracia como método em que é realizado o bem comum com fim de chegar às decisões políticas através das eleições. Ou seja, a democracia tem como finalidade cumprir a vontade de todos, uma vez que o povo, ao votar, o faz de acordo com uma opinião bem definida sobre as questões, assim seu representante deverá zelar por ela.

Ao defender sua definição, Schumpeter (1961) critica teoria clássica dizendo que não há um bem comum determinado inequivocamente que o povo aceite, e que ele pode significar coisas diversas para diversos grupos. Ademais, pessoas podem também querer algo diferente do bem comum.

Continua a dizer que em casos específicos, mesmo com o bem comum bem definido - o que para ele não é possível, de qualquer forma -, não se teriam soluções igualmente definidas, pois para que isso acontecesse seria necessário que todas as vontades individuais se dirigissem para um mesmo centro (SCHUMPETER, 1961).

Assegura que diante de grandes aglomerações populacionais, os indivíduos perdem o senso de responsabilidade, o que gera um nível mais baixo de energia, uma escolha menos racional e ainda uma forte ação de influências externas, como por exemplo pelas propagandas.

De outro lado, em sua teoria há espaço para o reconhecimento do papel das lideranças, gerando não mais a *volonté générale*<sup>52</sup>, mas vontade manufacturada<sup>53</sup>, reconhecendo que a vontade da maioria não é a vontade do povo, mas que não se deve ignorar as vontades coletivas autênticas (direitos trabalhistas, direitos das mulheres, etc.), que serão executadas quando um grande líder surgir na frente e der forma e ação às demandas populares.

<sup>52</sup> Vontade geral (SCHUMPETER, 1961, p. 322).

<sup>53</sup> Vontade dos eleitores formada através dos mecanismos de mercado, como por exemplo publicidade.

Ao continuar com seus argumentos compara a vida política com a economia substituindo o dinheiro por voto, isto é, a moeda de troca nas eleições é o voto. Assim na democracia há uma livre concorrência pelo voto. Assegura que todos são livres para concorrer as lideranças políticas e que o mesmo povo que forma essas lideranças também tem o poder de dissolvê-las. Em suma, em sua teoria, a democracia consiste na tomada de decisões políticas através da competição pela liderança política.

A despeito de seus argumentos, admite que a teoria clássica continua a sobreviver, tendo em vista sua associação com a fé cristã religiosa, que vislumbra o tratamento igualitário para todos e porque está ligada a fatos históricos de muitas nações. Além de privilegiar as massas e dar aos políticos formas para utilizar a “vontade do povo” para esmagar os adversários, sem se responsabilizar por isso.

Por outro lado, Przeworski afirma que a democracia “é um sistema em que os partidos perdem eleições” (PRZEWORSKI, 1994, p. 25,26). Explica ao dizer que o fato de um partido vencer as eleições não define o país como democrático, mas sim o fato de o vencido aceitar a derrota e não a transformar em uma ruína social ou crime e ainda pelo fato de não desistirem de competir novamente, voltando a negociar para que nas próximas eleições possam se tornar vencedores ao invés de tentar subverter a democracia.

Nesse sentido, Przeworski afirma a importância das instituições democráticas, dizendo que devem agir não somente como regras de competição, mas também como códigos de punição àqueles que não aderirem. Explica que a consolidação da Democracia apenas ocorre quando um sistema específico de instituições como os diversos tribunais, o Ministério Público, o Parlamento, a própria Procuradoria Estadual, se torna a regra geral. Ou seja, não somente as regras do jogo de eleições diretas em que os eleitos representarão o povo, é que garante a perpetuação do sistema democrático, mas as instituições do governo a fazem prosperar e se consolidar perante a sociedade nos insustícios eleitorais (PRZEWORSKI, 1994).

Morlino (2002) também afirma que para que exista uma boa democracia é necessário além do sistema de eleições livre e justas, um legítimo funcionamento de suas instituições com apoio da sociedade civil; que as associações e sociedades por elas compostas gozem de um mínimo de liberdade e igualdade, e de um sistema de controle efetivo dos representantes de forma a verificar e avaliar a atuação do governo (MORLINO, 2002).

Assim, a Constituição da República em seu artigo<sup>54</sup> 132 determina que as Procuradorias dos Estados são essenciais à justiça e tem por finalidade a defesa judicial e extrajudicial, bem como consultoria e assessoria jurídica dos entes federados.

A Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro foi escolhida como objeto de nossos estudos por se tratar de uma das mais tradicionais Procuradorias de nosso país e por não ter muitos estudos a respeito de Procuradorias Estaduais, o que nos deixa intrigados, pois é de suma importância para o funcionamento das Fazendas Estaduais a sua atuação.

Já vimos, no subcapítulo antecedente, as atribuições da PGE/RJ, agora estudaremos sua atuação, seja no Poder Judiciário, em consultoria jurídica, supervisão dos serviços jurídicos da Administração Direta e Indireta, no controle interno de legalidade dos atos da Administração Pública, na defesa judicial e extrajudicial dos interesses legítimos do Estado. Estudaremos também a atuação dos procuradores do Estado do Rio de Janeiro em suas Câmaras específicas de conciliação, nos Centros de Conciliação do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, e nas audiências de conciliação ocorridas nas Varas de Fazenda Pública e nos Juizados Fazendários.

Antes de mais nada ainda é de suma importância para o desenvolver dessa pesquisa dizer que a PGE-RJ tem autonomia administrativa e financeira e tem dotação orçamentária própria, podendo inclusive, ter iniciativa de sua proposta orçamentária, dentro dos limites da lei de diretrizes orçamentárias, em conjunto com o governador.

### **2.2.1 Atuação da PGE/RJ no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro: Varas de Fazenda Pública, Juizados Fazendários, Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania**

A atuação da Procuradoria no Poder Judiciário vem determinada pela Constituição, que define em seu artigo 132 a representação judicial da unidade federativa a qual é vinculada.

---

<sup>54</sup> Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



Ou seja, os vinte e seis estados membros deverão instituir Procuradorias que os representarão perante o Judiciário, seja como parte autora ou ré, qualquer que seja a matéria do caso.

Importante dizer é que ao postular em juízo é necessário cumprir alguns pressupostos processuais, para que os atos jurídicos possam ter validade. Um desses pressupostos é a capacidade postulatória, ou seja, a capacidade de atuar em juízo<sup>55</sup>. A Procuradoria Estadual é quem possui a capacidade postulatória na representação do Estado (CUNHA, 2016).

Os procuradores são advogados, devidamente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil, mas sua representação decorre de lei, como é o caso da Lei Complementar Estadual 15 de 1980 que regulamenta a organização, atribuição, funcionalismo e regime jurídico dos procuradores do Estado e o artigo 194 do Decreto Lei 05 de 75 que determina que é de competência privativa dos procuradores do Estado a cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa do Rio de Janeiro, sem dizer a Constituição Federal que lhes dá essa competência, e a Constituição Estadual, que de forma reflexa também o faz.

Inclusive, a Procuradoria Estadual é um órgão da Própria Fazenda Pública, quer dizer a própria Fazenda, motivo pelo qual a Procuradoria apresenta a Fazenda, pois a última se faz presente em juízo através de seu procurador (CUNHA, 2016, p. 7). Por tal motivo, qualquer procurador que tiver sido aprovado pelo concurso público de provas e títulos poderá apresentar o Estado perante o Poder Judiciário, independentemente de sua lotação, sem prejuízo para o andamento do processo<sup>56</sup>.

Para que possamos enxergar isso de forma prática é só imaginar uma pessoa física em um processo judicial, ela contrata um advogado que a representará em juízo, mas em caso de uma audiência a própria parte se fará presente junto com seu advogado. Já uma pessoa jurídica se fará presente por meio de um preposto<sup>57</sup> que

---

<sup>55</sup> Em geral são os advogados regularmente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil é que tem a capacidade postulatória de atuar em juízo, mediante apresentação de procuração assinada pela parte representada no processo. Sem a representação do advogado o processo tem vício, podendo ser extinto. Também tem capacidade postulatória os membros do Ministério Público e da Defensoria. A própria parte também a detém nos processos diante os juizados em causas até 20 salários mínimos.

<sup>56</sup> Observa-se que os Procuradores Municipais não necessitam enfrentar um concurso público para ocupar esse cargo.

<sup>57</sup> “É o indivíduo nomeado pelo sócio, administrador ou gerente de uma sociedade comercial ou empresa industrial para representá-la. É também a pessoa colocada diante de uma atribuição para conduzi-la ou dirigi-la. Não precisa ser empregado para ser preposto, esta exigência para representar a empresa nos processos trabalhistas, predominante na jurisprudência, não é exigida por lei, e encontra resistência na doutrina.” Artigos 483; 630; 843, §1º; 861, todos da CLT (DIREITO NET, 2017)

também irá a audiência acompanhado de seu patrono. Já a pessoa pública se fará presente por meio de seu procurador, que não precisará ser acompanhado pelo governador ou prefeito ou qualquer outra pessoa, ele próprio apresentará o Estado na audiência.

Dito isso, veremos como é o decorrer de um processo judiciário e como acontece a atuação da PGE, não adstrito ao campo jurídico, mas fazendo em conjunto a observação de acordo com a ótica social e política. Tendo em vista que diante das demandas judiciais e administrativas, os objetivos dos procuradores é resguardar o interesse público. Nesse sentido, Leonardo José Carneiro da Cunha (CUNHA, 2005, p. 78) explica:

Com efeito, a Fazenda Pública revela-se como fautor do interesse público, devendo atender à finalidade da lei de consecução do bem comum, a fim de alcançar as metas de manter a boa convivência dos indivíduos que compõem a sociedade. Não que a Fazenda Pública seja titular do interesse público, mas se apresenta como o ente destinado a preservá-lo.

Portanto, a atuação dos procuradores estaduais nas demandas judiciais não visa somente interesse pecuniário do Estado, pelo contrário, o objetivo dessa atuação é resguardar a manutenção da ordem jurídica e da segurança jurídica, o cumprimento dos princípios constitucionais, continuidade das atividades administrativas, supremacia do interesse público.

A Carta Magna do Estado do Rio de Janeiro determina, que a atuação dos procuradores do Estado é essencial a justiça, contudo, nesse momento, pode-se enxergar que de fato, também é primordial para o desenvolvimento e manutenção do Estado Democrático de Direito, uma vez que, seja na representação jurídica ou na atividade consultiva, os procuradores do Estado colaboram com respeito a uma atuação estatal justa, legítima, conforme a lei e aos princípios fundamentais do direito.

Nesse sentido, assegura que os princípios constitucionais sejam observados, garantindo a solvência do Estado, através da contemplação dos interesses públicos primários e secundários.

Outras atribuições importantes das Procuradorias podem ser encontradas na efetivação dos valores, finalidades e objetivos do Estado Democrático de Direito, bem como na instrumentalização da sociedade e sua consagração de valores da ordem jurídica e controle dos atos administrativos.

O artigo 2º da Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro estabelece que é privativo da PGE exercer a representação judicial do Estado, proceder a cobrança judicial da dívida ativa, defesa ativa ou passiva em juízo dos atos e prerrogativas do governador do Estado, defender em juízo o Legislativo e o Judiciário, minutar petição para Ação Direta de Inconstitucionalidade cuja propositura será do governador, opinar sobre providências de ordens jurídicas aconselhadas pelo interesse público e pela aplicação das leis vigentes.

Ainda diz que o Procurador Geral que irá receber as citações iniciais ou comunicações referentes a qualquer processo ou ações ajuizadas contra o Estado; determinar a propositura de ações que entender necessárias à defesa e ao resguardo dos interesses do Estado; autorizar o parcelamento de créditos não tributários, decorrentes de decisão judicial, ou objeto de ação judicial, em curso ou a ser proposta, dentro dos limites fixados pelo governador; aprovar laudos de avaliação e minutas de escrituras, de termos de contratos e convênios, e de outros instrumentos jurídicos; autorizar suspensão de processo; autorizar: a) a não propositura ou a desistência de medida judicial, especialmente quando o valor do benefício pretendido não justifique a ação ou, quando do exame da prova, se evidenciar improbabilidade de resultado favorável, b) a dispensa da interposição de recursos judiciais cabíveis, ou a desistência dos interpostos, especialmente quando contraindicada a medida em face da jurisprudência, c) a não execução de julgados quando a iniciativa for infrutífera, notadamente pela inexistência de bens do executado; decidir todos os processos relativos ao interesse da Procuradoria-Geral do Estado, inclusive os referentes a direitos e deveres dos procuradores do Estado e servidores da Procuradoria-Geral do Estado, na forma desta Lei e da legislação aplicável; promover a representação de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1980, seq. artigo 6º).

Como podemos extrair da lei, cabe a Procuradoria do Estado atuar em todos os casos (seja ativa ou passivamente) em que o Estado do Rio de Janeiro for parte, de forma a participar de cada procedimento, seja na elaboração de peças processuais, requerimentos, audiências, depoimentos, pareceres ou qualquer outra conduta que for necessária para a defesa do ente federado.

O procurador apresenta o Estado, no sentido de o fazer presente, mas também o representa em juízo com a sua técnica, utilizando o direito (no sentido de leis, legislação, normas, princípios, jurisprudências), no qual é perito – caso contrário não

teria sido aprovado no concurso para o cargo – para defende-lo utilizando de todos os meios possíveis e permitidos, de forma a assegurar uma ampla defesa e um *contraditório* de alto nível para Fazenda.

O antigo Código de Processo Civil já previa e o que foi publicado no novo Código em 2015 que novamente trouxe em seu bojo algumas prerrogativas para a Fazenda Pública atuar em juízo, como vista pessoal e prazo em dobro. Isso sempre gerou uma discussão no meio jurídico no qual envolvia o princípio da igualdade<sup>58</sup>, quer dizer, todas as pessoas processuais têm direito a um prazo, por exemplo, de quinze dias para contestar, e a Fazenda Pública terá trinta dias para o fazer, a contar da carga ou remessa, ou seja, mais uma vez enquanto o prazo de todas as partes começa pela publicação no diário oficial<sup>59</sup>, o dos procuradores começa só quando da carga<sup>60</sup> ou remessa para a PGE.

Tutungi (2013), com toda a sua experiência na Advocacia Pública explica que o princípio da isonomia<sup>61</sup> não é afetado, mas contemplado por esses privilégios das Procuradorias, tendo em vista o grande número de demandas judiciais que recebem, e ainda porque grande parte das Administrações Públicas ainda não possuem condições suficientes de reunir as informações para apresentar sua defesa em um curto espaço de tempo e que ainda não possuem estrutura que se iguale a advocacia privada. Argumenta ainda que o fato de terem vista pessoal é essencial para a celeridade do processo (TUTUNGI JÚNIOR, 2013).

Contudo, mesmo que seja para igualar as partes em juízo, o processo civil traz prerrogativas que facilitam em muito o andamento dos processos para os procuradores, mas que dificulta o recebimento do bem questionado para aquele que espera, pois, digamos que se trata de um processo do interior do Estado, em que existem Procuradorias Regionais que atendem diversas comarcas, como é o caso de Itaperuna e Campos que atendem cerca de dez comarcas, muitas delas ficando a cinquenta, ou mesmo a oitenta quilômetros da sede da Procuradoria Regional, não há como ir todas as semanas a todas as comarcas, ou seja, os processos que estão em remessa para aquela Procuradoria ficarão durante duas semanas esperando alguém vir buscar. Depois, terão prazo em dobro para responder o que foi determinado pelo

---

<sup>58</sup>Princípio da Igualdade ou isonomia: tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual.

<sup>59</sup>Os advogados recebem, por meio de um diário eletrônico emitido pela OAB, vinculado ao número da carteira profissional todas as publicações; também pode ser feito um cadastro no site do Tribunal de Justiça para que a cada andamento do processo o advogado o receba em sua caixa de email.

<sup>60</sup> Retirada dos autos do cartório judicial em nome de um advogado.

<sup>61</sup> Ver a explicação acima.

juízo. Após ser respondido e protocolado, aguarda no escaninho da PGE novamente por volta de quinze dias para o processo retornar para a comarca de origem. Nisso já passaram uns dois meses somente para que a Procuradoria respondesse uma determinação. Agora, se o processo tiver que ir duas, três, quatro vezes para o procurador, se passarão uns seis meses só nesse trâmite.

Os processos eletrônicos têm facilitado tudo isso, pois não é preciso tantas viagens de idas e vindas nas estradas, mas nem todos os processos são eletrônicos. E ainda, como tem vista pessoal para contagem de prazo, após receber a intimação, os procuradores só irão abrir vista no sistema eletrônico quando for do interesse deles, seja pela falta de tempo, acúmulo de processos, ou até mesmo para colher as provas, e depois de abrir a vista, ainda terá o prazo em dobro, o que mais uma vez leva a um processo bem moroso.

Dessa forma, o processo na Vara de Fazenda Pública tem ocorrido da seguinte maneira: a) se a Fazenda for ré: o Processo é distribuído, a Fazenda é citada e tem prazo em dobro para Contestar<sup>62</sup> a ação, momento em que pode dizer se quer audiência ou não, se houver interesse em audiência ela acontece, caso contrário o processo é enviado para o juiz, que pergunta se alguma parte tem alguma outra prova a produzir, se sim a produzem, se não, volta para o magistrado para que ele possa dar sua sentença<sup>63</sup>. Ocorre que a maior parte dos processos em que a Fazenda Pública é parte não há audiência, ela somente acontece quando há que se produzir prova oral, seja por depoimento pessoal ou testemunha. Em regra geral, não ocorre audiências de conciliação<sup>64</sup>.

“Não marcamos audiência de conciliação. Somente em casos específicos há AIJ” (servidor 3), essa foi a resposta de um servidor público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro quando questionamos sobre qual dia haveria audiência naquela semana (ultima de junho de 2017), a resposta foi clara, não haviam audiências marcadas.

Se a Fazenda for autora (o que é um número muito menor em relação a Fazenda como ré, isso sem contar os processos de Execução Fiscal, quando o número de processos do Estado cresce exorbitantemente), o processo é distribuído, e abre prazo para a parte contestar (prazo normal), aqui a parte pode dizer se tem

---

<sup>62</sup> Responder a ação, apresentando sua defesa.

<sup>63</sup> Ver no Anexo 2 os andamentos processuais: 0318188-09.2013.8.19.0001, 0329364-82.2013.8.19.0001.

<sup>64</sup> Ver no anexo os mesmos andamentos citados acima.

interesse em audiência, logo depois o processo volta para a Fazenda para apresentar sua réplica, se houver audiência esse é o momento, caso contrário o juiz pergunta se há mais provas para produzir, se sim as partes podem a produzir, se não, volta ao juiz para que possa dar a sua sentença.

Já quando se trata de execução fiscal - que é a cobrança do Estado daqueles que o devem, depois de estar com uma dívida ativa e não a pagar – que não é um processo de conhecimento, mas uma execução, como o próprio nome revela, o andamento é um pouco diferente. Em primeiro lugar vem a Petição Inicial (em regra, noventa dias após o prazo para da cobrança) que será instruída com a certidão de dívida ativa, documento usado para dar início a execução; o executado terá cinco dias de prazo para pagar a dívida ou garanti-la, caso não ocorra será determinada a penhora de qualquer bem do devedor (obedecendo a ordem: dinheiro, título em dívidas públicas ou crédito, cotação na bolsa, pedras e metais preciosos, imóveis, navios e aeronaves, veículos, móveis, direitos e ações); no prazo de trinta dias após o depósito, da fiança ou seguro em garantia, ou intimação em penhora o devedor pode apresentar recursos alegando tudo o que for útil para a defesa, o que poderá interromper a execução; caso contrário, os bens poderão ser retirados antes mesmo da sentença; e ainda tem a arrematação que é quando os bens são vendidos em leilões públicos.

Assim, não importa se é um processo de conhecimento ou uma execução, todos os processos em que a Fazenda Pública é acionada, será a Procuradoria do Estado que irá apresentar e representa-la. Mas o que nos intriga tanto na pesquisa bibliográfica, nos andamentos processuais e ainda no campo é que quando se trata de Estado não há um espaço no processo reservado para uma audiência, mesmo que seja para as partes estarem diante de um magistrado e tentarem a conciliação exigida pelos novos procedimentos do Código de Processo Civil de 2015.

“Nas Varas de Fazenda Pública não têm audiência, só acontecem nos Juizados Fazendários” (Advogado), essa fala foi de um advogado que se encontrava na 11ª Vara de Fazenda Pública da Capital. Em pesquisa de campo fomos a cada uma das dezesseis Varas de Fazenda Pública da Capital perguntar se havia audiência de conciliação, na maior parte os servidores respondiam que não havia sequer audiência de instrução e julgamento, muito menos de conciliação, somente aconteciam quando a Fazenda Pública expressava seu interesse na audiência, esses casos serão analisados ainda neste capítulo. Mas o que nos intrigou nessa resposta não foi

somente o peso que contém nessa frase tão pequena, o que veremos nos próximos parágrafos, mas a expressão do estagiário quando foi perguntado a ele se havia alguma audiência na Vara àquela semana, ele ficou atônito, olhou para os lados para ver se havia algum servidor por perto para o “salvar” daquela pergunta, mas como não havia, perguntou ao advogado que se encontrava no balcão da Vara junto conosco, que inclusive chamou pelo nome (nos deixando a impressão de que o advogado ia sempre àquele Cartório), que sem pestanejar respondeu que em nenhuma Vara de Fazenda Pública tinham audiências, e que estas só aconteciam nos Juizados Fazendários.

Acontece que durante o tempo que estivemos em campo, também não houve muitas audiências nos Juizados Fazendários, inclusive, a Responsável pelo Expediente dos Cartórios das 1º, 2º e 3º Juizados Fazendários informou que o número de processos ativos chega a um montante de quase trinta mil, mas que na semana entre os dias 25 a 30 de junho de 2017 houve somente duas audiências, sendo que somente uma com o Estado (a outra era contra o Município do Rio de Janeiro).

Outro ponto onde a desigualdade opera é velocidade com que o dinheiro sairá dos cofres públicos para pagamento dos processos judiciais em que for sucumbente. Até o valor de quarenta salários mínimos o pagamento será em forma de Requisição de Pequeno Valor, que é uma forma de pagamento mais rápida, pois a quantia é paga no próprio juízo no prazo de sessenta dias. As sentenças que ultrapassarem esse valor, o pagamento será realizado por precatório, que é o reconhecimento judicial da dívida e tem como característica a morosidade, pois são incluídas na proposta orçamentária do ente federado (do ano seguinte ou do próximo ano subsequente), e entra para a lista de precatórios, que não são pagos em ordem cronológica apenas, mas também cumpre uma lista de prioridades, como é o caso de doenças graves e idosos. Este é um exemplo de como é possível uma negociação administrativa regulada, pois a Procuradoria do Estado de Minas Gerais (PGE/MG) o faz como foi visto na atuação dos advogados dativos, enquanto a PGE/RJ não realiza esse tipo de negociação. E uma execução fiscal, por exemplo, que o dinheiro sairá do particular para a Fazenda em que o andamento é bem mais ágil e o dinheiro é retirado do réu a qualquer custo.

Como estudante de Direito, estagiamos durante dois anos em uma Procuradoria Regional, onde pudemos ver como era a rotina do órgão e como os processos eram cuidadosamente analisados todas as semanas. Nós, como

estagiários, tínhamos a responsabilidade de olhar o andamento processual, nos dividíamos por assunto e por procurador responsável, de forma que todos tínhamos que olhar cada um dos processos de nosso acervo. Passávamos para o procurador responsável todos aqueles que haviam tido movimento e que precisavam de resposta do Estado. Que analisavam o que deveria ser feito e assim o faziam.

Os procuradores, recebiam todas as intimações, citações e publicações dos processos, mantinham em sua mesa e estante aqueles que precisavam de mais urgência. Uma característica marcante é que raramente um prazo era perdido, pois conseguiam manter a Regional em bom funcionamento, cada procurador (na época eram três) com seu acervo, seu estagiário, seus prazos, suas notificações e suas responsabilidades.

Outra característica é que quase nunca havia audiência marcada, poucas vezes os procuradores saíram de sua sala para se dirigirem ao Fórum para participarem de uma sessão.

O período de estágio acabou, mas o fascínio por esse órgão, que ao nosso ver, é muito importante para o funcionamento do Estado, continuou. Como advogado, atuamos em algumas ações contra a Administração Pública, as quais em nenhuma oportunidade pudemos ter o privilégio de participar de uma audiência de instrução e julgamento, muito menos de uma conciliação em que com o ente público. A única que foi marcada, ninguém compareceu.

É bem nítido que o trabalho desempenhado por esse órgão é de indubitável competência, que seus membros são de brilhante inteligência e competência. É ainda incontestável que a estrutura é impecável, uma vez que conseguem ser capazes de atuar em milhares de processos de forma magistral.

Acontece que o Direito, nos últimos anos, vem sofrendo diversas mudanças, como podemos ver na criação de um novo Código de Processo Civil, novas leis a respeito de conciliação, na crescente utilização de jurisprudências como norma, nas resoluções emitidas pelo Conselho Nacional de Justiça, nas Súmulas dos Tribunais Superiores, dentre outros que não é o caso citar aqui. Essas mudanças não englobam apenas a melhoria para um processo mais célere, ou uma tutela jurisdicional mais efetiva, mas também vem com uma busca por uma evolução democrática que engloba uma igualdade entre as partes, uma melhoria dos serviços públicos jurisdicionais, uma judicialização de políticas públicas (TUTUNGI JÚNIOR, 2013), uma busca maior pela



resolução de litígios através de consenso e criação de espaços em que as partes podem ser ouvidas.

Essas mudanças vêm crescendo com mais velocidade e abrangência nos últimos cinco anos, apesar da Resolução do 125 do CNJ que trata de conciliação, ser do ano de 2010. Ocorre que com todas essas mudanças, que valorizam o contato com a parte contrária, em que é muito mais interessante um acordo do que uma sentença pairou uma dúvida: a Fazenda Pública vem acompanhando essa evolução, ou continua respondendo todos os processos de sua sala, sem ao menos conhecer quem demandou contra ela ou contra quem está demandando?

Nicola Tutungi, procurador do Estado, em um artigo publicado na Revista da PGE/RJ, afirma que o processo é um meio de instrumentalização dos direitos materiais e que é importante pensar que se a própria sociedade mudou é o momento de rediscutir os mecanismos para se alcançar a tutela jurisdicional, pensando se a jurisdição seria a melhor forma de alcançar a solução para determinadas questões (TUTUNGI JÚNIOR, 2013). E é justamente o que nos propusemos a pensar.

Em seu livro “Mediação Judicial: Discursos e Práticas” Klever Filpo aborda o problema acima observando, o que está sendo discutido atualmente na legislação (Resolução 125 CNJ, nova Lei de Mediação, novo CPC), na doutrina de Direito e o que de fato vem acontecendo na prática – o que nós também estamos nos esforçando por fazer.

Filpo (2016) traz a percepção de que autores do campo do Direito vêm absorvendo a conciliação como a “solução mais adequada” de resolução do conflito. Explica que a mediação é tratada como mais célere, menos dispendiosa, confidencial e informal, ainda, que devolve às partes o poder de decidir seus problemas, mesmo que seja para devolvê-lo ao Poder Judiciário. Por outro lado, a jurisdição seria longa, bastante cara, presa a prazos e procedimentos em que as partes e seus advogados são obrigados a cumprir e comparecer (sob pena de ver seu processo extinto, como autor, ou ser revel, se réu), que estão sujeitas a decisão final, que se não cumprirem estarão sujeitas a uma execução forçada (FILPO, 2016). O autor ainda aponta que é no mínimo curioso observar que essas alterações estão surgindo quando a demanda no Judiciário está elevada, o que Tutungi (2013) chama de “explosão de Litigiosidade”

No Capítulo destinado a estuar conciliação vimos melhor essas discussões. Aqui, o que nos impulsiona é como a Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro vem recebendo e absorvendo em sua rotina essas alterações.

Verificamos na pesquisa de campo que conciliação vem sendo implementada de forma mais efetiva nas Varas Cíveis, Penais, de Família, e em seus Juizados, mas quando se trata de Fazenda Pública essa forma de resolução ainda é muito precária “As Procuradorias geralmente não fazem conciliação, geralmente o juiz nem marca” (Servidor 2).

Isso é facilmente verificado nas pautas de audiência que ficam fixadas nos murais do lado de fora dos Cartórios das Varas, chegando a ter vinte e duas audiências de conciliação em apenas um dia no 7º Juizado Especial Cível da Capital (26/07/2017), e somente duas audiências de conciliação na semana entre os dias 23 a 30 de junho dentre as Varas de Fazenda Pública da Capital e os Juizados Fazendários.

A nosso ver não é apenas opção das Procuradorias não fazer parte dessas audiências, mas todo o sistema judiciário tem caminhado nessa direção. Resta então verificar qual tem sido essa motivação, se partiu do próprio Judiciário ou se é a Procuradoria do Estado que tem reafirmado - não apenas com palavras, mas sobretudo com suas ações – que não participarão dessas sessões.

Nós fazemos ACIJ, instrução com a conciliação. Na prática efetivamente a conciliação não existe. Eu não deixo sequer consignar em ata que houve proposta de acordo ou que foi aberta a possibilidade de acordo. Porque eu já sei que não tem essa possibilidade. Os PGE's nem podem vir com acordo, pois eles não têm autorização do ente estatal (Juiz).

É muito difícil o procurador do Estado vir a audiência, geralmente o juiz não manda o processo para cá e quando manda eles não comparecem. A última que eles pediram foi o Estado do Rio de Janeiro contra um Município (Servidor 5)

No dia 27 de junho de 2017 houve uma audiência de conciliação no 1º Juizado Virtual Fazendário da Capital em que a parte demandava contra o Estado do Rio de Janeiro requerendo a pensão de seu companheiro que faleceu, a Procuradora do Estado responsável pelo caso compareceu, mas transparecia sua indignação por estar naquela audiência, por diversas vezes expressou verbalmente que aquela audiência não deveria estar acontecendo, até mesmo disse “eu não vou a audiência de conciliação, inclusive eu nem deveria estar aqui”(Procurador 4).

Ao ser questionada após a audiência, ela me respondeu que os procuradores não têm autorização para fazerem audiência de conciliação, também que não tinha autorização para responder as minhas perguntas.

Outra questão que nos intriga a pesquisar essa matéria tão específica, qual seja, a conciliação dentro da Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro, é o fato de que o Estado e os entes Administrativos são ganhadores de mais da metade das ações (sem contar as execuções fiscais, pois não se tratam de processo de conhecimento) em que a Procuradoria os representa (TUTUNGI JÚNIOR, 2013), ou seja, mesmo não participando de audiências, apenas se apresentando nos processos por meio de petições em que expõe seus motivos para receber a tutela jurisdicional a seu favor, ainda assim são ganhadores de mais da metade de todos os processos em que são parte.

O procurador do Estado Nicola Tutunji (2013) afirma que esses números se dão pelo fato que ele chama de “explosão de litigiosidade”, quer dizer, o acesso à justiça encontra-se mais favorável, o que gera uma demanda enorme de ações que não raras vezes são infundadas, sem justo motivo, cita o exemplo de um contribuinte que utiliza o Poder Judiciário para procrastinar o pagamento de um tributo (TUTUNGI JÚNIOR, 2013).

Ocorre que esse pode não ser o único motivo pelo qual a Procuradoria tem esse êxito tão grande. Regina Fonseca (2008), em sua tese de doutoramento demonstra através de suas pesquisas que o processo decisório parte de uma pré-concepção do juiz sobre o litígio, e, à partir dessa concepção ele irá procurar dentre as provas trazidas aos autos aquela que coadune com seu entendimento (FONSECA, 2008).

Quer dizer, antes mesmo de o juiz ler todas as peças do processo, ou presidir as audiências, ou mesmo ver, ouvir, ou ler todas as provas que rodeiam o caso ele já tem em sua mente qual é a sentença. Assim, tendo em sua mente qual será o resultado, irá procurar nos autos as provas que harmonizem com aquilo que acredita ser o justo.

No sistema judiciário brasileiro a produção das provas busca a “verdade real”, ou seja, busca a todo o instante encontrar, através dos documentos e testemunhos trazidos ao processo encontrar o que de fato aconteceu. Assim, a construção da verdade não se dá por meio de uma elaboração consensual do que foi exposto, de forma igualitária, em que todas as partes sigam as regras do jogo, mas a partir de uma escolha prévia e da ideia de já existente antes do processo (FONSECA, 2008).

Nesse sentido, Goffman (1975) ao traduzir as interações sociais descreve que cada pessoa desempenha o seu papel, assim como em uma peça teatral. Ocorre que

na vida real as pessoas acabam por escolher aquela personagem que quer ser, e, assim, para ser valorizado como acha que merece, começa a tratar aqueles que entende possuir um *status* igual ao seu da maneira com que espera que o tratem. A contrário senso, aqueles que entende estar em um lugar abaixo do seu, a trata com mais descaso, sem se preocupar em muito com os interesses desse indivíduo.

Nesse mesmo sentido, Mills (1962) ensina que a elite do poder se compõe da coincidência do comando econômico, militar e político, e de pessoas com conhecimento especializado, que passam a fazer parte do moderno sistema de poder. Além disso, não se baseia apenas na hierarquia de elites institucionais ou na correspondência de seus interesses, mas também na identidade de quem a forma, nas suas relações e afinidades psicológicas, pessoais e sociais (MILLS, 1962).

Dessa forma, entende-se que a relação entre juízes e procuradores se estabelece a partir dessa afinidade de poder que ambos possuem, uma vez que o cargo que ocupam se encontra no ápice da pirâmide institucional do sistema judiciário. Assim, a ajuda mútua entre ambos é subjetiva, e refere-se a pessoa com que estão tratando.

Por outro lado, encontramos a verdade real, buscada no Judiciário brasileiro, que não nasce de requisitos subjetivos de tratamento entre representantes da elite, mas através de processos objetivos, em que as partes expõem os fatos e as provas e o magistrado analisa e entrega a tutela jurisdicional por sua sentença.

Podemos claramente observar que as regras do jogo somente são exigidas de forma rígida da advocacia privada que participa das audiências de conciliação determinadas pelo novo Código de Processo Civil, que estabelece que o juiz deverá designar a audiência de conciliação e que essa só não será realizada se ambas as partes optarem pelo seu não acontecimento e, se houver a audiência e uma das partes não comparecer, será considerado ato atentatório à justiça. Acontece que a Fazenda Pública não está sob o juízo dessas regras, não as tem cumprido e muito menos sofrido as sanções decorrentes de sua não observância.

Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência.

§ 4º A audiência não será realizada:

I - se ambas as partes manifestarem, expressamente, desinteresse na composição consensual;

§ 8o O não comparecimento injustificado do autor ou do réu à audiência de conciliação é considerado ato atentatório à dignidade da justiça e será sancionado com multa de até dois por cento da vantagem econômica pretendida ou do valor da causa, revertida em favor da União ou do Estado.

Acontece que quando se trata da fazenda pública, as novas normas não mudaram em nada o tramite dos processos, é o que se pode verificar em algumas falas de servidores do Estado quando indagados por nós sobre o que havia mudado com as novas leis acerca da conciliação:

Mesmo depois de todas as leis não mudou em nada, pois representam cada cidadão. (Servidor 4)

As novas leis não mudaram em nada. (Servidor 3)

Na Fazenda Pública não. Porque pra o ente público fazer acordo é necessário que o órgão que representam autorize, e eles não tem autorização. (Juiz)

Percebemos que a Fazenda Pública tem tido privilégios que ultrapassam aqueles determinados pela lei, o que vem ferindo a igualdade processual e gera uma sentença que não observa os mais primitivos dos princípios que regem o Direito quais sejam: o do devido processo legal, *contradictorium*, ampla defesa, isonomia entre as partes, utilização de todos os meios de provas cabíveis pelo Direito.

Em uma de suas entrevistas, Regina Fonseca colhe a seguinte afirmação do juiz a quem ela denominou de J4 “Mas quando você colhe a prova você decide aquilo de outra forma do que quando você não colhe. Você olha no olho do sujeito. A forma como você interroga... Tudo isto facilita a formação do convencimento.” (FONSECA, 2008, p. 76). Essa afirmativa reforça o entendimento de que é importante para uma sentença mais justa o contato feito pelas partes perante o juiz que irá julgar o caso.

### **2.2.2 Atuação da Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro como consultor jurídico**

Também é dever do procurador do Estado atender as demandas de consultoria jurídica da Administração Pública Direta, inclusive no que diz respeito a questões interadministrativas, emitir pareceres, normativos ou não, de forma a fixar a interpretação governamental de leis ou atos administrativos; responder consultas feitas pelo Legislativo e o Judiciário; opinar sobre consultas que devem ser formuladas

pelos órgãos da Administração Direta e Indireta ao Tribunal de Contas e demais órgãos do controle financeiro e orçamentário.

Todas as consultas devem ser formuladas pelo governador do Estado, Secretário de Estado ou pelas chefias das entidades da Administração Direta que tenha algum convênio ou contrato com a PGE.

Os pareceres podem ser utilizados tanto para pacificar algum entendimento, quanto para que os órgãos possam saber qual é a posição da PGE sobre determinado assunto ou de alguma questão jurídica a qual se encontram com dúvida.

Nos casos em que há parecer pacificador de entendimento, o procurador poderá apresentar sua defesa dizendo que não irá impugnar o pedido, citando-o. Frisa-se que o procurador apresentará sua contestação, mesmo se for para simplesmente dizer que não irá impugnar os pedidos, e esperará pela tutela do Judiciário, sabendo que a sentença virá contra o Estado.

Às vezes o que acontece, o que não é o ideal é que eles não contestam, porque a matéria já é pacificada, não é o ideal. Mas eles não fazem conciliação aqui porque não há essa autorização. Então nessa área estamos de pés e mãos atadas.

Eles até apresentam a contestação mas dizem que não vão impugnar o pedido. Enquanto eles já poderiam vir e fazer acordo dessa matéria direto. Aquela audiência já viraria um acordo que depois já viraria um cumprimento de sentença, né. Até o cumprimento voluntário, mas ainda não temos isso, infelizmente (Juiz).

Fica claro que esse é um caso em que poderia haver conciliação, pois o Estado já sabe de seu entendimento, tem plena certeza que a sentença condenará o Estado, e mesmo assim não entra em consenso com a parte contrária.

Nas sentenças em que a Fazenda Pública Estadual é condenada, haverá um duplo grau obrigatório (em caso de valores acima de 500 salários mínimos), ou seja, independentemente se a Procuradoria recorrer ou não, o processo irá para o Tribunal, porque só produzirá efeito se confirmada em segundo grau. Mas em casos em que houver parecer sobre o caso que pacifica o entendimento em a Procuradoria reconhece o direito da outra parte, não haverá o duplo grau de jurisdição obrigatória, como confirma o artigo 496 do Novo Código de Processo Civil.

Todavia, mais uma vez a resolução que pacifica do litígio é deixada de lado. A atribuição consultoria jurídica da Procuradoria, ao pacificar entendimentos, poderia servir de base para que a Procuradoria fosse a audiência de conciliação e buscasse algum acordo com a outra parte. Inclusive isso até mesmo poderia diminuir o valor a

ser pago pelo Estado, contudo, ainda não há essa cultura no órgão, eles ainda se encontram impedidos, sem poder atuar de forma ativa em uma conciliação:

Ficam engessados porque eles não podem fazer nada. Quanto mais rápido for solucionado, mais rápido, por exemplo, se for matéria relacionada a pagamento, mais cedo a pessoa vai receber. É dinheiro que sai do cofre público mais rápido, as vezes eles não tem interesse. Não estou falando que há uma, que fazem proposital. Eles trabalham com uma gestão que é macro e eles trabalham com aquele recurso. Eu acredito que é por isso que não há essa possibilidade. Eu não sei se é o único caso, se há eu desconheço. É complexo, mas seria possível. Poderia fazer acordo. Ou solucionar administrativamente (Juiz).

### **2.2.3 Supervisão dos serviços jurídicos da Administração Direta, Indireta e controle interno de legalidade dos atos da Administração Pública**

Essas atribuições estão ligadas ao conceito de controle exercido pela rede de *accountability*. Quer dizer, passam, a partir daí, a integrar o sistema de democratização e começam a ter o dever de garantir que os atos praticados pela procuradoria e pelo governo estadual estejam dentro da constitucionalidade, legalidade, legitimidade e da motivação correta.

*Accountability*, portanto, surge da necessidade de se estabelecer essa rede de proteção de controle social, ou seja, formas de fiscalização dos cidadãos de um país em relação aos seus representantes, responsabilidade que surge do dever de prestação de contas dos atos de quem está no poder. O que torna o poder público sujeito a estruturas institucionalizadas e formais que traz a obrigatoriedade de transparência do governo.

Essa atribuição constitucional é de extrema importância, pois atua em situações concretas através da emissão de pareceres no qual dão sua opinião jurídica no caso em questão.

Sua importância não se restringe ao cumprimento do dever de defesa do Estado, como seu advogado, mas para garantir a democracia, de forma que tem o condão de prevenir danos que possam ser lesivos a sociedade. Observa-se ainda que essa atribuição não é de cunho excepcional, mas fundamental para a garantia do Estado Democrático, que tem por premissa a vontade soberana do povo e no cumprimento das leis que foram feitas pelos representantes desses.

Frisa-se que não somente perante o Poder Judiciário na defesa do Estado frente a sociedade e seus contribuintes que as Procuradorias atuam, mas também como consultores jurídicos, para garantir que os atos praticados pela Administração estejam de acordo com os parâmetros constitucionais.

Além disso, pode-se destacar que a fiscalização e correção exercidas pelos procuradores nos atos administrativos de forma a conduzi-los para que estejam de acordo com os objetivos da Constituição é alcançar o que a teoria clássica afirma ser o bem comum.

Segundo Morlino (2002), para que exista não somente uma democracia, mas uma que seja de boa qualidade, é necessário que se crie de um Sistema Jurídico que preveja o controle de freios e contrapesos. Assim, ao invés de competir contra o governo, é necessário que tenha uma rede desenvolvida, com estruturas fortes e bem definidas, repletas de entidades, órgãos, associações, oposição política, meios de comunicação independente, a fim de que possam exigir responsabilização do governo frente as suas decisões (MORLINO, 2002).

Estabelecendo, dessa maneira, que o governo veja as necessidades do povo, através de uma boa comunicabilidade com a sociedade para que implemente políticas públicas na medida necessária.

O'Donnell, ao estudar *accountability*, divide-a em algumas dimensões de acordo com quem faz o controle. Essa classificação é de tamanha importância para que possamos entender qual o momento em que as Procuradorias passarão a exercer essa função dentro da rede.

Assim, *accountability* vertical, para O'Donnell, existe por meio de eleições razoavelmente justas e livres, na qual os eleitores podem votar ou não no mandatário nas próximas eleições, punindo-o ou premiando-o com o seu voto (O'DONNELL, 1998). Possibilita ainda que os eleitores façam reivindicações e denúncias aos atos das autoridades públicas.

Afirma com isso que países que possuem *accountability* vertical são democráticos no sentido específico que vimos acima, na qual os cidadãos têm o direito de participar da escolha de seus governantes, por um determinado período, podendo fazer reivindicações e expressar suas opiniões de maneira livre.

Outra classificação encontra-se na *accountability* societal, que é aquela em que por meio de um controle vertical, todavia não eleitoral, os cidadãos recorrem a ações midiáticas para monitorar o comportamento dos agentes públicos, expondo e



denunciando seus atos ilegais e dessa forma ativando as agências de controle horizontal (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Por sua vez, *accountability* horizontal<sup>65</sup> se dá através de instituições estatais com autoridade e capacidade para agir, desde um controle rotineiro até mesmo sanções penais em relações a outros agentes ou instituições também estatais (O'DONNELL, 1998). Portanto, a *accountability* horizontal pressupõe relação entre iguais, agindo de acordo com o mecanismo de “*checks and balances*”, ou seja, da mútua vigilância entre os três poderes.

O'Donnell ensina que para que esse tipo de *accountability* funcione de maneira concreta é necessário haver agências estatais que estejam autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir as ações ilícitas das demais agências (O'DONNELL, 1998).

Conseqüentemente, *accountability* horizontal existe não de maneira isolada, mas como uma rede de agências, na forma de freios e contrapesos, com estruturas fortes e bem estabelecidas para que esse controle seja adequado, assim, contribuindo na classificação da boa ou má democracia.

Ao observar a lógica das instituições O'Donnell nota que quando Madison propôs a separação de poderes, o fez sabendo que somente essa precaução não seria suficiente para o controle e combate da ambição e corrupção que podem surgir com o poder. Dessa forma, ele determinou que tais poderes deveriam fazer um controle mútuo entre si, tendo, cada um, jurisdição sobre algumas decisões dos outros.

Nessa perspectiva, a Constituição Brasileira em seu art. 2º determina: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988). Ora, é essencial que tenham autonomia para cumprir seu papel no estado. Por outro lado, a harmonia é primordial para que exista uma conversa entre os três, de maneira que se contrabalanceiem e consigam trazer a ideia de freios e contrapesos, controlando-se uns aos outros e realizando uma *accountability* horizontal, que seja efetiva e garanta uma boa democracia.

Ademais, a *accountability* horizontal, pressupõe a proibição da *legibus solutus* - ou seja, da ideia de um príncipe absoluto que governa e toma todas as decisões de

---

<sup>65</sup> “*Accountability* horizontal: a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O'DONNELL, 1998, p. 98).

forma unilateral-, pois essa proibição implica na concepção da democracia e proteção dos direitos básicos de participação e civis (O'DONNELL, 2004), uma vez que dá a todos os cidadãos o poder de escolher seus representantes e controlar das formas verticais e horizontais aquilo que eles estão fazendo com as atribuições que lhes foram delegadas.

A Procuradoria Geral do Estado, integrante do Poder Executivo como Administração Direta é, como já dito, o órgão que representa o Estado perante o Poder Judiciário. Suas atribuições encontram-se elencadas na Carta Magna, em seu artigo 132, que confere aos procuradores o exercício da representação judicial, extrajudicial e consultoria jurídica das unidades federativas respectivas.

Por sua vez, o artigo 176, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro<sup>66</sup>, determina ainda que os procuradores são função essencial à justiça, diretamente vinculados ao governador. Assim, devem obrigatoriamente officiar no controle interno da legalidade dos atos do Executivo, exercendo a defesa dos interesses legítimos do estado.

Como já salientado, a própria Constituição da República é que atribui às Procuradorias a representação judicial e a consultoria jurídica das unidades federativas respectivas. Nesse mesmo sentido, como advocacia pública, exerce atividade típica de estado, e, portanto, inviável sua substituição integral por instituição privada (SLOMSKI *et al.*, 2010).

Sabe-se, por oportuno, que para a rede de *accountability* funcionar corretamente é necessário a criação de um sistema de combate a irregularidades, criando-se uma espécie de barreira à execução delas.

Atuam dessa forma as Procuradorias, como por exemplo, nas assessorias jurídicas, na forma de controle e análise da legalidade, interpretação de atos normativos e contratos, nas respostas às entidades da Administração Indireta após manifestação dos serviços jurídicos, no exame de projetos de reforma estatutária, conforme se depreende do texto do artigo 2º da Lei Estadual 5414 de 09 (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2009).

Percebe-se então que a Carta Magna ao estabelecer as Procuradorias dos Estados, sem a confundir em competências com outras instituições como Ministério

---

<sup>66</sup> Art. 176 - A representação judicial e a consultoria jurídica do Estado, ressalvados o disposto nos artigos 121 e 133, parágrafo único, são exercidas pelos Procuradores do Estado, membros da Procuradoria-Geral, instituirão essencial à Justiça, diretamente vinculada ao Governador, com funções, como órgão central do sistema de supervisão dos serviços jurídicos da administração direta e indireta no âmbito do Poder Executivo.

Público e Defensoria Pública, colocando-a como essencial a justiça, deu relevância em seu papel no intuito maior de, como encargo de todos os entes, órgãos e agentes de um Estado Democrático de Direito, concretizar seus valores estabelecidos na Constituição da República.

Ademais, as Procuradorias Estaduais, como advocacia pública, têm como atribuições, além da defesa judicial e extrajudicial do Estado respectivo, também outras, como a defesa da moralidade e da legalidade, dessa forma respalda José Afonso da Silva (SILVA, 2006, p. 45):

A Advocacia Pública assume, no Estado Democrático de Direito, mais do que uma função jurídica de defesa dos direitos patrimoniais da Fazenda Pública, mais até mesmo do que a defesa do princípio da legalidade, porque lhe incumbe igualmente, e veementemente, a defesa da moralidade pública que se tornou um valor autônomo constitucionalmente garantido. Não é que essa defesa lhe espaçasse antes do regime constitucional vigente. Mas, então, o princípio da moralidade tinha uma dimensão estritamente administrativa, quase como simples dimensão da legalidade, ligada aos problemas dos desvios de finalidade. Agora não, porque a Constituição lhe deu sentido próprio e extensivo, e abrangente da ética pública. O exercício de uma tal missão requer garantias específicas contra ingerências e contra atitudes mesquinhas de congelamento de remuneração.

Conseqüentemente, na busca pela legalidade, as procuradorias estaduais, deverão aperfeiçoar-se, na melhora de seu embasamento teórico, bem como de seus métodos e qualificação constante de seus membros, aumento da produtividade, alcançando as metas estabelecidas.

É responsabilidade, portanto, da advocacia pública a busca para se alcançar o Estado Democrático de Direito e o fará efetivamente através da atuação em processos e procedimentos claros, objetivos, transparentes, respeitando a legalidade, as normas jurídicas.

Mas não somente a legalidade é importante para a efetividade da *accountability* horizontal dentro desse órgão. É também necessário que as políticas públicas sejam viabilizadas dentro da jurisdição, mesmo que o gestor público não escolha a mesma alternativa do procurador.

Por seu turno, espera-se que, por suas atribuições e princípios, contribua na consolidação do estado, quer seja através de suas defesas ou resguardando valores como a dignidade, igualdade e ainda com o devido respeito à Ordem Jurídica.

Dessa forma, como visto acima, a Carta Maior, em seu artigo 132, estabeleceu aos procuradores do Estado uma bipartição de funções básicas: i) assessorar, em

papel também consultivo e ii) Atuar em juízo, seja na defesa contenciosa ou na proatividade necessária a tutela do erário, do interesse público.

Na atividade de consultoria jurídica, os procuradores assumem a função de controle prévio da legalidade, como por exemplo, pode-se ver nos incisos IV, V, VI, VII, da Lei Estadual 5414 de 99<sup>67</sup>, verificando a obediência da lei pela Administração Pública.

Ainda, observa-se a presença de *accountability* horizontal através da atuação dos procuradores nas assessorias jurídicas, quando atuam de forma preventiva - evitando, portanto, o aumento das demandas administrativas e judiciais. É uma maneira efetiva de controle exercida por essa face de *accountability*, pois afirma os valores jurídicos e democráticos pertinentes ao Estado Democrático de Direito (MOREIRA NETO, 2005).

Ademais, o procurador ao prestar consultoria colabora com a manutenção do patrimônio público, respeitando os princípios da impessoalidade, da moralidade, da legalidade administrativa, do devido processo legal e do contraditório nos atos e processos administrativos.

Como afirma O'Donnell: "A ideia básica é a prevenção, e se necessário a punição" (O'DONNELL, 1998, p. 43).

As procuradorias estaduais, portanto, têm cumprido o seu papel na rede de *accountability*, de modo a não somente defender o estado nas demandas judiciais, mas assessorar e garantir que as leis e os princípios sejam cumpridos.

Por fim, ao desempenhar suas atribuições de forma efetiva como agência estatal, com direito e o poder legal, disposta e capacitada para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais, conseqüentemente, as procuradorias do Estado, cumprem o seu papel na *accountability* horizontal fazendo, portanto, parte dessa rede de controle.

---

<sup>67</sup> Art. 2º - Às Assessorias Jurídicas das Secretarias de Estado compete: IV - colaborar na elaboração de minutas de atos administrativos, de decretos e de anteprojeto de lei de interesse das respectivas Pastas; V - examinar, previamente, os projetos de reforma estatutária, os acordos de acionistas e quaisquer outros atos dos entes da Administração Indireta em relação aos quais a legislação exija a aprovação de Secretário de Estado ou do Governador do Estado; VI - examinar e aprovar, previamente, observadas as minutas padronizadas pela Procuradoria-Geral do Estado, as minutas de editais de concurso público, de licitação, de contratos, convênios, ajustes e acordos, inclusive de natureza trabalhista; VII - opinar, previamente, sobre os atos em que se pretenda reconhecer a inexigibilidade ou decidir pela dispensa de licitação, ressalvados, a critério do administrador, os atos de dispensa em razão do valor;

## 2.2.4 Atuação da Procuradoria do Estado nos Centros de Conciliação do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, e nas audiências de conciliação ocorridas nas Varas de Fazenda Pública e nos Juizados Fazendários

A Resolução 125<sup>68</sup> do Conselho Nacional de Justiça determina que os tribunais deverão criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos, e Cidadania, prevendo que deverão concentrar a realização das sessões de conciliação e mediação e estejam a cargo de conciliadores e mediadores, dos órgãos abrangidos por eles, unidades do próprio Poder Judiciário.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, ao cumprir a determinação acima criou o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania e o Núcleo Permanente de Resolução de Conflitos através da Resolução 23 de 2011 do Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. No capítulo seguinte estudaremos mais a fundo suas atribuições.

A Constituição Federal em seu artigo 98<sup>69</sup> determinou que os Estados deverão criar juizados especiais competentes para exercer a conciliação. Dessa forma, contemplando em seu bojo o desejo pela forma consensual de resolução de litígios. Ainda determinou no parágrafo 20 do artigo 100, e no parágrafo único do artigo 102:

Artigo 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 20. Caso haja precatório com valor superior a 15% (quinze por cento) do montante dos precatórios apresentados nos termos do § 5º deste artigo, 15% (quinze por cento) do valor deste precatório serão pagos até o final do exercício seguinte e o restante em parcelas iguais nos cinco exercícios subsequentes, acrescidas de juros de mora e correção monetária, ou mediante acordos diretos, perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios, com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado, desde que em relação ao crédito não penda recurso ou defesa judicial e que

<sup>68</sup> Art. 8 Os tribunais deverão criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs), unidades do Poder Judiciário, preferencialmente, responsáveis pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão. (BRASIL, 2010)

<sup>69</sup> Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumariíssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau; (BRASIL, 1988)

sejam observados os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado."

Artigo 102, Parágrafo único. A aplicação dos recursos remanescentes, por opção a ser exercida por Estados, Distrito Federal e Municípios, por ato do respectivo Poder Executivo, observada a ordem de preferência dos credores, poderá ser destinada ao pagamento mediante acordos diretos, perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios, com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado, desde que em relação ao crédito não penda recurso ou defesa judicial e que sejam observados os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado."

Ou seja, a própria Constituição Federal vem assentindo que os Estados entrem em acordo, ao invés de aguardar que a tutela jurisdicional seja entregue pelo juiz.

Leonardo Carneiro da Cunha (CUNHA, 2016) chama esse método de resolução de litígios não de alternativo, mas de adequado, explicando que para cada tipo de controvérsia haverá algum tipo de resolução, o que para ele cria um sistema de multiportas, em que na entrada para o Judiciário abrirão diversas formas de resolver aquele litígio, e como são integradas, se uma não resolver poderá utilizar-se da outra.

E ainda diz que a legislação civil determinava que o juiz deveria tentar a autocomposição entre as partes, o que para ele não é adequado devido a formação do juiz que é para julgar e não conciliar, que diante de todos os procedimentos que o juiz deve cumprir não sobra tempo para essa tentativa, que o ambiente da sala de audiência intimida as partes, não é adequado que o julgador também exerça o papel de conciliador e que não há a utilização do método adequado (mediação ou conciliação). Ensina que as novas leis acerca desses novos métodos alternativos de solução de litígios tem facilitado a implantação de sua utilização em nossos tribunais, e que o juiz deverá sempre estimular a conciliação, mas que essa atividade deve sempre ser conduzida por um conciliador ou mediador (CUNHA, 2016, p. 652, 659).

Adentrando dentro da Advocacia Pública explica que em âmbito Federal a União criou o CCAF – Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração que tem por objetivo dirimir conflitos que envolvam a União e sua Administração Direta e Indireta, depois de um tempo passou ainda a abranger conflitos entre a União e Estados, Distrito Federal e Municípios.

O artigo 32 da Lei 13.140 de 15 diz que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e solução administrativas do conflito, que terão como competência a) dirimir conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública; b) avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de

conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; c) promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Esclarece em seus parágrafos e nos próximos artigos, que a lei de criação deverá estabelecer o modo de composição e funcionamento dessas câmaras; que será faculdade e não uma obrigação a submissão do conflito a essa câmara, e somente abrangerá os conflitos de que a lei determinar; se houver o acordo, este será reduzido a termo e poderá ser utilizado como título executivo extrajudicial; terão ainda competência para tratar de assunto que envolva a prevenção e resolução de conflitos de equilíbrio econômico-financeiro de contrato celebrado com particulares; onde houver, poderão ser instaurados procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionada a prestação de serviços públicos; a instauração de procedimento administrativo de resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública suspende a prescrição.

Todavia, enquanto não há a criação, os entes federados poderão utilizar as câmaras criadas pelo Tribunal. É a situação do Estado do Rio de Janeiro, que ainda não criou uma dessas câmaras, muito embora a Procuradoria Geral do Estado Rio de Janeiro tenha o Programa Consenso+ e a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde, para as demais matérias ainda não há qualquer órgão especializado.

Ocorre que a Procuradoria não tem utilizado do Centro de Resoluções de Conflito criado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, tanto na análise dos processos, como na pesquisa de campo constatou-se que a Procuradoria não tem se valido dos métodos consensual de resolução de litígios.

A maior parte dos processos ainda não vão para esses centros e nem sequer tem audiência de conciliação, é de praxe os juízes darem sempre a mesma decisão – cada juízo com a sua, mas com a mesma finalidade- dizendo que não marcarão audiência de conciliação, pois a Procuradoria não concilia.

Processo nº:0019142-26.2016.8.19.0001. Tipo do Movimento: Decisão. Descrição:1. Indefiro a antecipação de tutela diante do art. 1º da Lei 9494/97 que veda a sua concessão contra a Fazenda Pública na hipótese de majoração salarial ou extensão de vantagens. 2. Deixo de designar audiência diante do desinteresse do ERJ em mediar e conciliar, nos termos do Aviso CGJ nº 548/2016, por estarem incluídos na hipótese contida no art. 334, § 4º, do NCPC. 3. Cite-se para oferecer contestação no prazo de 30 dias (art. 183, NCPC), cujo termo inicial será computado na forma do art. 335, III c/c o art. 231, NCPC. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016b)

Processo nº:0054940-82.2015.8.19.0001. Tipo do Movimento: Despacho. Descrição: Em que pese se tratar de procedimento comum de rito sumário, deixo de designar audiência de conciliação, em nome dos princípios da efetividade do processo, celeridade e economia processual, diante da necessidade da dilação probatória que o feito requer, e do elevado número de feitos distribuídos o que acarreta a sobrecarga da pauta de audiência. Consigno ainda que tais ações vêm representando, atualmente, um alto percentual entre as demais ações que observam o rito sumário distribuídas nas Varas cíveis desta regional, acarretando um congestionamento desmedido nas pautas de audiência, com atraso na prestação jurisdicional. A experiência diária, por seu turno, tem demonstrado que na maioria das vezes a audiência de conciliação apenas serve como termo final para o oferecimento da contestação. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2015)

Na primeira decisão acima o juiz cita o artigo 334, parágrafo 4º do Novo CPC e o Aviso CGJ nº 548 de 2016 que dispõe “§ 4o A audiência não será realizada: I - se ambas as partes manifestarem, expressamente, desinteresse na composição consensual; II - quando não se admitir a autocomposição.”, já o Aviso CGJ 548/2016:

Dispõe sobre o desinteresse do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro, conforme Ofício nº PG/GAB 031/2016 da Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro e Ofício nº 343-PG/2016 da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro em participar de audiências de conciliação e mediação de que dispõe o art. 334 da Lei 13.105/2015 (Novo Código de Processo Civil). DJERJ, ADM, n. 155, p. 32.” (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a)

O Estado não tem conciliado, sequer tem participado de audiências de conciliação e muito menos ido ao Centro de Resolução de Litígios do Estado do Rio de Janeiro. Em entrevista com uma mediadora do Centro ela disse se lembra de apenas uma mediação, mesmo estando desde a criação, que inclusive, ela mesma mediou. Disse que os juízes sequer enviam processos para lá, o mesmo foi dito pelo servidor que cuida da pauta das audiências, que inclusive ficou perplexo, quando a perguntamos se naquela semana havia alguma audiência marcada em que uma das partes era a PGE.

O único processo que na pesquisa processual encontramos que houve mediação foi o processo nº 0249380-442016.8.19.0001, cujas partes eram a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e o Município de Paraty, trata-se de uma Ação de Cobrança combinada com Obrigação de Fazer movida pelo Município e face do Estado, requerendo que o Réu repasse ao Autor o valor de R\$ 22.000.000,00



(vinte e dois milhões de reais) referente a receita destinada para concessão patrocinada dos serviços públicos de abastecimento de água e esgoto, uma das fontes de receita viria do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAN. O estado deveria repassar o valor de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões), mas não cumpriu o acordado.

A cláusula décima do acordo termo de Convênio celebrado entre as partes determina que a tentativa de mediação é indispensável para o prosseguimento da ação:

Para dirimir quaisquer dúvidas, casos omissos ou quaisquer questões oriundas do presente Convênio, que não possam ser resolvidas pela mediação administrativa, os partícipes elegem o Foro da Capital do Estado do Rio de Janeiro.

O Estado ao responder a ação alega que não cumpriu o determinado, pois encontra-se em grave crise financeira, e pede que a mediação seja agendada.

Assim houve a mediação, em duas sessões que resultaram em um acordo feito pelas partes. No processo só há a cópia da ata da audiência, não tendo nos autos os termos estabelecidos pelas partes.

Esse é um excelente exemplo para demonstrar que a Fazenda Pública pode mediar, que há autorização para que ela utilize os centros de mediação e obtenha êxito. Mas a realidade tem sido diferente. Os magistrados nem sequer mandam os processos para a mediação, “e quando manda, eles não comparecem. É muito difícil o procurador do Estado vir a audiência” (Servidor 5).

Todavia, quando se trata de audiência de conciliação nos Juizados Fazendários, a realidade é um pouco diferente. Também não é de praxe que haja audiência desse porte, mas quando há, a procuradoria aparece, mesmo que seja para não fazer nenhum acordo.

Eu não faço audiência de conciliação, eu não deveria nem estar aqui. Está tudo errado.

(...)

Que nada, na verdade eu vim aqui pra nada. Tive que vir por ser uma decisão judicial e senão você perde (Procurador 4).

Essas são duas falas da Procuradora do Estado responsável por um processo em que foi designada audiência de conciliação. Assim que chegou dentro da sala de audiência já transparecia toda a sua indignação por estar ali, antes de o magistrado

dar início a sessão ela destratou por diversas vezes o advogado da parte contrária, que é quando fala a primeira frase transcrita acima.

Por diversas vezes diz que não deveria estar ali, que não sabia nem o motivo de ter ido. Mas assim que o juiz dá boa tarde a todos ela muda completamente, sendo gentil com o magistrado, fazendo suas alegações, mas quando se dirige ao advogado, que ela julgava ser o mais culpado por aquela audiência estar acontecendo ela é rude, “mas não cabe esse processo aqui. Fala sério né doutor, como o Senhor foi deixar isso acontecer?” (procurador 4).

Logo que termina a audiência, tentamos realizar a entrevista com ela que me alega não poder responder as nossas perguntas, por não ter autorização para falar, mas diz que a Procuradoria não tem autorização para conciliar, nos despedimos, e agradecemos, momento em que fala a segunda frase destacada acima. Quer dizer, ela pensa que era um tremendo absurdo estar naquela audiência, que não fazia o menor sentido e que tudo aquilo era uma tremenda perda de tempo.

Ficou claro que ela somente compareceu àquela sessão por ser uma determinação do magistrado, e porque estaria de frente a ele e não a um mediador ou conciliador.

Se for feita a comparação entre as falas ditas pela procuradora e aquelas dos servidores do Centro de Conciliação, verificaremos que a procuradora apenas compareceu na audiência porque estaria perante um juiz, mas se essa audiência fosse designada para a mediação no Centro, ela não teria comparecido.

O que nos deixa com a seguinte questão: estar diante de um magistrado muda a decisão de um procurador em se fazer presente em uma conciliação ou mediação? Nosso primeiro questionamento era se os procuradores comparecem as audiências de conciliação, mas aqui não temos apenas uma resposta, mas duas: sim, eles comparecem, se for diante de um magistrado, mas caso seja diante de um conciliador ou mediador eles sequer aparecem.

É interessante lembrarmos de que a única mediação que houve no Centro de Conciliação e Mediação do TJRJ foram as próprias partes que a requereram, por conter, no termo que haviam assinado, uma cláusula que determinava a mediação.

A resposta dada acima faz nascer uma outra questão: o porquê da diferença. A procuradora que compareceu na audiência deixou claro a sua indignação por estar naquela audiência, dizendo que estava perdendo o seu tempo, que aquilo era um

absurdo, que não faz audiência de conciliação, mas ela foi, ela compareceu à audiência. Já diante de um mediador eles simplesmente não comparecem.

Isso se tornou comum, intrínseco a todos os servidores do Tribunal, pois é notório observar que quando são questionados acerca de audiência de conciliação em Fazenda Pública, após a cara de espanto vem sempre as mesmas respostas: não podem conciliar, pois não tem autorização, o objeto que defende é público, mexe com dinheiro do povo.

Acabou por se tornar uma cultura tanto no Tribunal de Justiça quanto na Procuradoria do Estado que a Administração Pública não concilia, e, por consequência, não realiza audiências de conciliação ou mediação. Cultura essa que é difícil ser modificada tendo em vista a comodidade e a segurança que isso traz para os personagens.

### **2.3 Construção da verdade no âmbito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**

Foucault propõe que existem duas verdades: a primeira é a história da verdade, apreendida através dos princípios da regulação, à partir da própria história ou da história das ciências; a outra é a verdade extraída de um certo número de regras anteriormente impostas, que cria uma história exterior à verdade (FOUCAULT, 2002). No cenário judicial, em regra, a verdade que se cria é a segunda, todavia, quando se trata de consenso a verdade não será atribuída por regras previamente impostas por um sistema, mas através de uma construção, em que ambas as partes negociam até chegarem a um estágio em que acordarão com a verdade criada.

Quando há a entrega de um litígio para o Judiciário, há um vencedor e um perdedor, um mais forte e um mais fraco, um desfecho favorável e outro desfavorável, isso ocorre, pois há um terceiro dizendo qual a verdade, apontando qual parte tem razão e qual não tem (FOUCAULT, 2002). Todavia, quando há conciliação, ambas verdades são negociadas, até o momento que estão prontas para formar uma terceira que irá trazer a resolução para aquela questão.

Geertz (2014) adverte que o sistema inquisitorial, valoriza a “descoberta da verdade” por um magistrado, que diante da sua função pode tudo, até mesmo punir os culpados, como é o caso do sistema brasileiro. O autor, ainda lembra que o saber jurídico é apenas uma forma de imaginar a realidade, o desdobramento da vida política

e jurídica, em conceitos gerais, acerca da realidade social que deve ser construída (Geertz, 2014). O direito é construtivo (Geertz, 2014) e a solução dada a determinado conflito é a verdade processual (Fonseca. p. 45). Portanto, a verdade construída pela Procuradoria do Estado em um processo é uma das verdades processuais.

Contudo, mediante todo estudo e pesquisa de campo realizados, entendemos que o processo de construção da verdade na qual a Procuradoria do Estado se insere e o do cumprimento dos procedimentos determinados no processo, encerrando-se da maneira tradicional que é com a prolação de uma sentença que decidirá a lide, sendo essa, a verdade processual, ligada a convicção do juiz.

Em regra, não há que se falar em consenso em processos que envolvem o Estado do Rio de Janeiro, contudo encontramos um processo em que houve uma mediação no Centro de Conciliação do TJRJ, a única realizada no Centro em que a Procuradoria é parte. Trata-se do processo número 0249380-44.2016.8.19.0001, da 10ª Vara de Fazenda Pública, distribuído em 29 de julho de 2016, em que o Município de Paraty demanda o Estado do Rio de Janeiro reclamando a quantia de R\$ 22.250.000,00 (vinte e dois milhões, duzentos e cinquenta mil reais) devidos pelo Estado por conta do Convênio realizado entre as partes, cuja autorização se deu pela Lei Estadual 6.398 de 2013.

A Clausula décima sétima do Termo de Convênio previa que a mediação seria um pressuposto indispensável para o prosseguimento de uma possível ação processual:

Para dirimir quaisquer dúvidas, casos omissos ou quaisquer questões oriundas do presente Convênio, que não possam ser resolvidas pela mediação administrativa, os partícipes elegem o Foro da Capital do Estado do Rio de Janeiro.

A peça processual do Município citou a Resolução 125 do CNJ, o Código de Processo Civil de 2015 e a Lei de Mediação (Lei 13.140 de 2015) afirmando que foram um importante passo para o sistema judiciário brasileiro que instituíram a Política Judiciária Nacional de tratamento de conflitos de interesses por meio de soluções consensuais de conflitos.

Dessa forma, em seus pedidos, requer que seja designada a audiência de conciliação, de acordo com o artigo 334 do Código de Processo Civil, e o artigo 2º da Lei de Mediação.

O Estado do Rio de Janeiro, em resposta, admite que a quantia de R\$ 15.500.000,00 (quinze milhões e quinhentos mil reais) ainda não foi repassada para o Município, alegando que não o fez, por conta da crise que o Estado se encontra e por esse motivo, não possui os recursos necessários para quitar o compromisso. O Estado do Rio de Janeiro também requer que seja determinada a audiência de mediação e conciliação, pedindo que estejam o prefeito, recentemente eleito e o Secretário de Estado de Fazenda.

Tendo em vista que as partes externaram o desejo de conciliar, foi designada a remessa dos autos para o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos – NUPEMEC e marcada a audiência para o dia 19 de junho de 2017. O juiz, ao prolatar essa decisão, adverte as partes para que apresentem uma proposta concreta de transação sob pena de incorrência de litigância de má fé.

Assim, no dia designado, compareceram o vice-prefeito, dois procuradores municipais, um procurador estadual, um advogado representando a Secretaria Estadual do Meio Ambiente, diretor de administração, e um assistente de administração e finanças no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – CEJUSC, local em que a mediação foi oferecida para ambas as partes que explanaram seu objetivo com aquela sessão.

Ocorre que não sabemos todos os termos da audiência, tendo em vista que, diferente do que ocorre no processo judicial, as sessões nos Centros não são regidas pelo princípio da publicidade, ao contrário, são restritas às partes. Inclusive, os mediadores têm, como regra o sigilo profissional.

Contudo, a mediação não foi alcançada nesse dia, foi designada uma outra sessão, realizada no dia 18 de outubro de 2017, nesse dia, as partes solicitaram a suspensão do processo até que se fosse celebrado o Termo Aditivo ao Convênio nº 001 de 2014 e a futura extinção do feito quando se comprovar a edição do Termo.

Esse processo é um exemplo de que há possibilidade de celebração de um acordo quando o Estado do Rio de Janeiro for parte. Todavia, essa é uma exceção. Inclusive, na entrevista realizada com a servidora do Centro, ela disse que somente havia tido uma sessão com o Estado, que não se recordava de nenhuma outra. Ao questionarmos a servidora sobre quem era a outra parte, a mesma se absteve de responder, alegando que a sigilosidade não a permitia falar.

Pergunta: Os procuradores vêm às audiências de conciliação?

Resposta: Semana passada peguei um processo em que era o Estado do Rio de Janeiro e um Município vieram. Quais são os patronos: os procuradores. A Procuradoria com 1 procuradora e alguns secretários, o município com 2 procuradores.

A procuradoria se demonstrou muito colaborativa nesse processo. O dia a dia num processo. A maioria é cível, entende, esse era de Fazenda Pública. Os elementos da sessão estavam muito colaborativos, com intuito de solucionar, de dirimir o conflito.

Pergunta: Mas nesse caso em específico, mas geralmente há audiência?

Resposta: Não, nem tem, nem tem. Eu ainda não deparei com nenhum. Eu fui escolhida para esse caso, pois eles precisavam de uma mediadora, que tá, pudesse trabalhar bem, tá. Tanto que eu já fiz que o processo em grau de recurso, que normalmente nem vem pra cá, saiu até no diário oficial, eu participei desse processo em grau de recurso também. Mas o nosso dia a dia mesmo os processos são de 1ª instância. Mas fazendária eu nunca tinha visto, foi a primeira que eu participei, o município de parati e o estado.

Pergunta: Ele tem processo judicial?

Resposta: Tem. Marcamos um segundo período, pois não houve acordo, foi marcada nova audiência.

Pergunta: Os procuradores já vieram com algum tipo de acordo? Ou transigiram com a outra parte antes de apresentar algum tipo de transação? A procuradora ou procurador que veio tinha a discricionariedade de chegar a algum acordo?

Resposta: Eles sabiam da necessidade do cumprimento. Ele era sabedor do objeto da lide, em casa ele estudou e com certeza ele sabia do objeto da lide. foi oferecido algo, mas haveria necessidade de comprovação de alguns itens não atendidos. Em contrapartida, era necessário verificar exigências não cumpridas.

Pergunta: Os procuradores são abertos a intervenção do conciliador?

Resposta: Sabia o objeto da lide.

Continuando a análise processual, no site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro entre os anos de 2010 a 2017, não encontramos nenhum outro processo em que houve conciliação. Ao todo, foram analisados cento e doze processos, dentre os quais dois houveram audiência e apenas uma conciliação. Ou seja, apenas 1,7% dos processos analisados houve audiência e menos de 1% conciliação.

Anota-se que foram dois processos que houve audiência, o primeiro já foi tratado, o segundo trata-se de uma ação de medicamentos, que a parte autora solicitou oitiva de testemunhas. Foram realizadas duas sessões, a primeira não teve êxito, por não haver intimação de uma das partes e a segunda porque a parte desistiu da prova. Ainda é preciso destacar que não houve nenhuma tentativa de conciliação,

contrariamente do que dispõe as normas processuais que determinam que a todo tempo deve ser tentada a autocomposição.

Processo nº:0169470-70.2013.8.19.0001

Tipo do Movimento: Audiência Conciliação, Instrução e Julgamento

Descrição: JUÍZO DE DIREITO DA 15ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA  
 Processo: 0169470-70.2013.8.19.0001 Autor: CRISTINA BRITO  
 QUARESMA COELHO Adv.: Dr. Gilberto Cyrillo da Silva Ramos Filho  
 - OAB/RJ 63.023 Réu: ESTADO DO RIO DE JANEIRO Adv.: Dr. André  
 Cantanhede Amélio - Mat. 836.262-6 AUDIÊNCIA DE INSTRUÇÃO E  
 JULGAMENTO Aos 14 de maio de 2015, na sala de audiências deste  
 Juízo, perante o MM. Dr. Juiz LUIZ FERNANDO DE ANDRADE  
 PINTO, compareceram a autora, acompanhada de seu advogado, e o  
 Dr. Procurador do Estado abaixo assinados. Pelas partes foi dito que  
 desistiam da oitiva de suas testemunhas, o que foi homologado pelo  
 Juízo. Não havendo mais provas a serem produzidas, pelas partes foi  
 dito que se reportam ao teor de suas peças constantes dos autos,  
 pugnando a autora pela procedência do pedido e o réu, por sua  
 improcedência. Pelo MM. Dr. Juiz foi determinado que os autos  
 viessem conclusos para sentença. Nada mais havendo, foi encerrada  
 a audiência às 14.40 hs. Eu, Marisa Rodrigues dos Santos, mat.  
 19.765, a digitei e subscrevo. LUIZ FERNANDO DE ANDRADE PINTO  
 Juiz de Direito PARTE AUTORA: ADV. PARTE AUTORA:  
 PROCURADOR DO ESTADO.

Em outros dois processos houve designação de audiência na decisão judicial, contudo as mesmas não ocorreram. Em ambos casos, a audiência seria de instrução e julgamento, ou seja, para colheita de provas, não tendo por finalidade a conciliação, da mesma forma do processo tratado no parágrafo anterior.

Processo nº: 0025766-96.2013.8.19.0001

Tipo do Movimento: Decisão

Descrição: Partes legítimas e bem representadas. Não foram alegadas preliminares razão pelo qual declaro saneado o feito. Defiro a prova oral e pericial requeridas pela parte autora às fls. 45vº, eis que indispensáveis ao deslinde da demanda. Nomeio perito do Juízo o Jorge Ferreira (tel. 9989-1773 e 8866-5474) que deverá ser intimado para dizer se aceita o encargo e informar seus honorários, eis que sua remuneração será paga ao final pela parte vencida, ante a gratuidade de justiça deferida aos autores às fls. 28. Intimem-se as partes para apresentarem quesitos no prazo de 10 dias, facultado o mesmo prazo para a indicação de assistentes técnicos. Intime-se o expert. Laudo em 30 dias. A Audiência de Instrução e Julgamento será designada após a entrega do laudo pericial, devendo ser intimadas, oportunamente, as testemunhas arroladas.

Processo nº: 0019314-36.2014.8.19.0001

Tipo do Movimento: Decisão

Descrição: Partes legítimas e bem representadas. Não há preliminares arguidas pelo que declaro saneado o processo. Defiro a produção de prova oral e pericial requerida pelo Ministério Público. Nomeio perito o

Dr. Antônio C. Fernandes (tel. 99115602/ 2532-5026 e 2533-8375) que deverá ser intimado para dizer se aceita o encargo e informar seus honorários, que serão suportados pela parte sucumbente. Intimem-se as partes para apresentarem quesitos no prazo de 10 dias, facultado o mesmo prazo para a indicação de assistentes técnicos. Intime-se o expert. Laudo em 30 dias. Oportunamente será designada a AIJ.

Contudo, foi verificado que a partir da vigência do Código de Processo Civil em 2016, e conseqüentemente com a obrigatoriedade das audiências de conciliação, os magistrados começaram a prolatar a decisão que determinaria a audiência em uma decisão dizendo que não a designaria tendo em vista a falta de interesse do Estado:

Processo nº: 0463456-31.2012.8.19.0001

Tipo do Movimento: Decisão

Descrição: Defiro Gratuidade de Justiça, eis que suficientemente comprovada a carência de recursos. 2) Indefiro o pedido de Antecipação de Tutela ante o disposto no art. 1º da Lei 9494/97 c/c art. 1º da Lei 8437/92 e art. 7º, §2º da Lei 12016/09, que vedam a concessão de tutela antecipada e medida liminar para nas ações que tenham por objeto a reclassificação de servidores públicos, a concessão de aumento, a extensão de vantagens ou pagamento de qualquer natureza. 3) Citem-se. Embora pelo valor da causa o rito seja o sumário (Art. 277 do CPC), a designação de audiência seria inócua ante à impossibilidade de acordo pelos status dos réus. Assim, citem-se os réus, devendo constar do mandado que embora sumário o rito, dispensa-se audiência do Art. 277 do CPC, devendo a resposta ser apresentada no prazo de 60 dias a contar da juntada do mandado.

Processo nº: 0024489-40.2016.8.19.0001

Tipo do Movimento: Decisão

Descrição: Cuida-se de Ação de Obrigação de Fazer proposta por GUILHERME TEIXEIRA DOS SANTOS em face do ESTADO DO RIO DE JANEIRO e Outro. Aduz, em síntese, que participava do Concurso Público de Admissão ao Curso formação de Soldados da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Informa que foi eliminado certame por não ter atingido a pontuação mínima no processo seletivo. Alega ainda que duas questões da prova de história abordavam assuntos não integrantes do edital, além de discordar de algumas questões de outras disciplinas do exame intelectual. Pede-se a prolação de liminar para determinar que o réu autorize o prosseguimento do autor no concurso, corrigindo a prova de redação e, caso classificado, permita que participe das demais etapas do certame. É o relatório. Passo a decidir. Reputo não estarem presentes os requisitos para a concessão da tutela provisória prevista nos arts. 294 e segs. do CPC/2015. Primeiramente, inexistente periculum in mora suficiente a justificar a mitigação do princípio constitucional do contraditório (art. 5º, LV, da CRFB), não sendo hipótese prevista no art. 9º, parágrafo único, do CPC/2015 para admitir-se, excepcionalmente, a sua postergação para momento subsequente ao deferimento da medida antecipatória. Em análise sumária, verifica-se que as cláusulas 9.3.9 e 9.4 do edital estabelecem, expressamente, os critérios para aprovação do



candidato e correção da prova de redação. Com efeito, autorizar liminarmente, a correção da prova de redação do autor, que não logrou êxito em pontuar da forma exigida no processo seletivo, é estabelecer parâmetro diverso do experimentado pelos demais candidatos participantes do processo seletivo. Ex positus, INDEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA REQUERIDA. Com relação à audiência de conciliação ou mediação, apesar de o art. 334 do Código de Processo Civil de 2015 determinar a sua realização no procedimento comum, o parágrafo quarto, inciso II, do mesmo artigo dispõe que a referida audiência não será realizada 'quando não se admitir a autocomposição'. Sendo certo que o Procurador público depende, para transigir, de autorização do Procurador-Geral, pode-se inferir que a audiência prevista pelo Código será infrutífera na ampla maioria dos casos, frustrando o objetivo de solução integral do mérito em prazo razoável previsto no próprio art. 4º do CPC/2015. Por essa razão, dispense a realização da audiência de autocomposição. Citem-se para oferecer contestação, no prazo legal, cujo termo inicial será computado na forma do art. 335, III, c/c 231 do CPC/2015. Defiro a Gratuidade de Justiça. Anote-se. Citem-se e intime-se.

Processo nº: 0030948-58.2016.8.19.0001

Tipo do Movimento: Decisão

Descrição: 1- Defiro JG. 2- Não obstante o Art. 334, do NCPD determinar a realização de audiência de conciliação ou mediação no procedimento comum, o parágrafo quarto, inciso II, do mesmo artigo dispõe que a referida audiência não será realizada 'quando não se admitir a autocomposição'. Sendo certo que o Procurador público depende, para transigir, de autorização do Procurador-Geral, pode-se inferir que a audiência prevista pelo Código será infrutífera na ampla maioria dos casos, frustrando o objetivo de solução integral do mérito em prazo razoável previsto no próprio art. 4º do mesmo diploma legal. Por essa razão, dispense a realização da audiência de autocomposição. Cite-se para oferecer contestação, no prazo legal, cujo termo inicial será computado na forma do Art. 335, III, c/c 231, do NCPD.

Essas decisões demonstram que já é de praxe as Varas de Fazenda Pública não designarem as audiências de conciliação para os processos em que o Estado é parte. A explicação oferecida pelo juízo, é que na maior parte dos casos essa audiência se torna infrutífera, uma vez que o procurador não possui autorização para transigir.

É certo que a Administração Pública depende de autorização para conciliar, mas a lei é geral e engloba também os entes públicos, devendo esses implementar essa política dentro de suas atribuições, de forma que possam cumprir o que a lei vem determinando há alguns anos. Lima (1999), nesse sentido, diz que no Brasil ainda há espaço para desigualdades, como é o caso em questão, pois quando se trata de pessoas físicas ou jurídicas privadas não há que se falar em “não designação de

audiência”, ao contrário, mesmo que só para cumprir o protocolo, é necessário que haja sua designação.

Ainda foi encontrado o processo de número 0028174-60.2013.8.19.0001 em que houve um pedido para que as partes assistissem a um vídeo juntas, que seria usado como prova, mas foi indeferido, fazendo parte dos processos que não houve sequer a designação de audiência.

Ademais, o que se tem utilizado é a sobreposição de um princípio processual sobre o outro. Clama-se pelo princípio da celeridade processual, deixando de lado o princípio da composição consensual do conflito, que não apenas é mais rápida, mas principalmente leva a democratização e um processo mais justo, pois a verdade construída não é aquela imposta por uma sentença terminativa, mas uma verdade consensual, em que cada parte abriu mão do seu conflito de interesse para aceitar um novo desfecho.

Após a pesquisa de campo, os dados que possuíamos levantaram a indagação de como funcionaria a conciliação nas diferentes Varas, para tanto, requeremos junto a Ouvidoria do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro os dados referentes aos processos das Varas de Fazenda Pública e dos Juizados Fazendários, assim como das Varas Cíveis e Juizados Especiais Cíveis, referentes a quantidade de processos, a quantidade de audiências realizadas e ainda das audiências realizadas com acordo. Com uma rapidez inesperada, o órgão forneceu os dados que passamos agora, a trabalhar e analisar.

Os dados fornecidos pela Ouvidoria do TJRJ reafirmam o que estamos estudando ao longo desses dois capítulos. Se observarmos os gráficos a seguir veremos que o número de processos tombados ou seja, aqueles distribuídos para a serventia no período de 2010 a 2017 e os processos que tiveram audiência, e nesses, aqueles que foram resolvidos através da resolução consensual é muito menor nas Varas de Fazenda Pública do que nas Varas Cíveis, que serão usadas como comparativo.

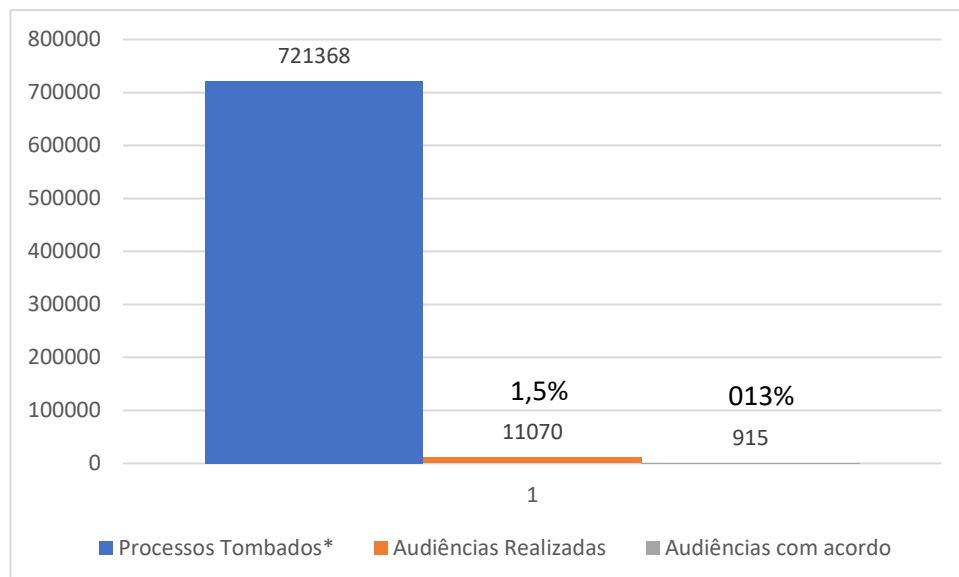
Ainda mais desigual é a situação dos Juizados Especiais Cíveis em relação aos Juizados Fazendários, que, de modo geral, foram criados com o mesmo intuito, o de processar, conciliar e julgar causas cíveis, até sessenta salários mínimos.

Vejamos, o Gráfico 1 nos mostra que entre janeiro de 2010 até setembro de 2017 foram tombados setecentos e vinte e um mil trezentos e sessenta e oito processos, desses houveram onze mil e setenta audiências, e, audiências realizadas

com conciliação, foram novecentas e quinze, nas dezesseis Varas de Fazenda Pública. Ou seja, há um índice de 1,5% de processos que tiveram audiência e 0,13% processos com conciliação. Se observarmos somente os processos que tiveram audiência e, dentro desses a porcentagem de que houve conciliação, chegamos ao número de 8,3%.

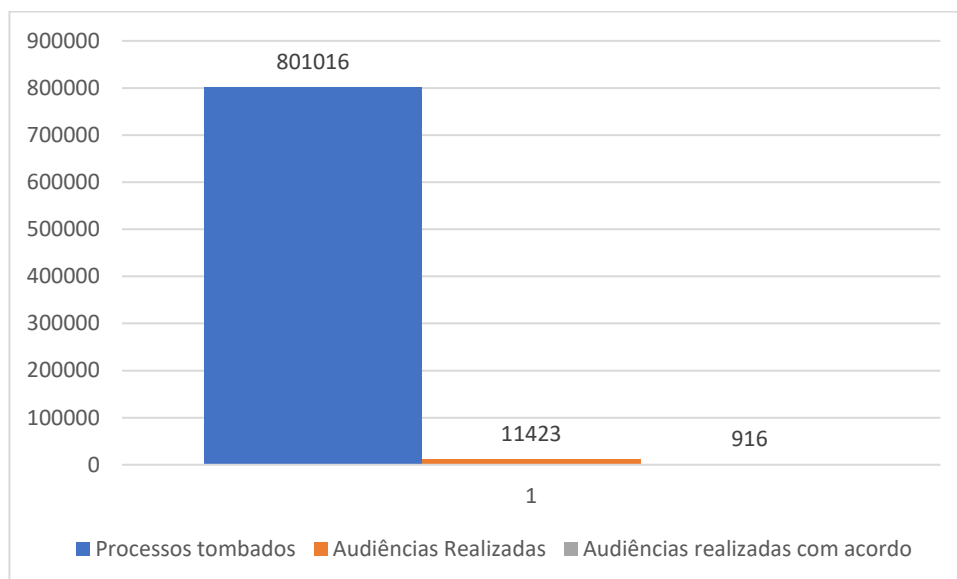
Os gráficos 1 e 2, portanto, podem nos revelar que mesmo com as mudanças ocorridas na lei processual referente as formas alternativas de resolução de conflitos, como a conciliação ou mediação, não há qualquer mudança nos últimos sete anos que revele essas mudanças na prática judiciária.

Gráfico 1: Processos das 16 Varas de Fazenda Pública entre os anos de 2010 a 2017



Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base nos dados fornecidos pelo TJRJ.

Gráfico 2: Processos das 16 Varas de Fazenda Pública e Juizados Fazendários entre os anos de 2010 a 2017

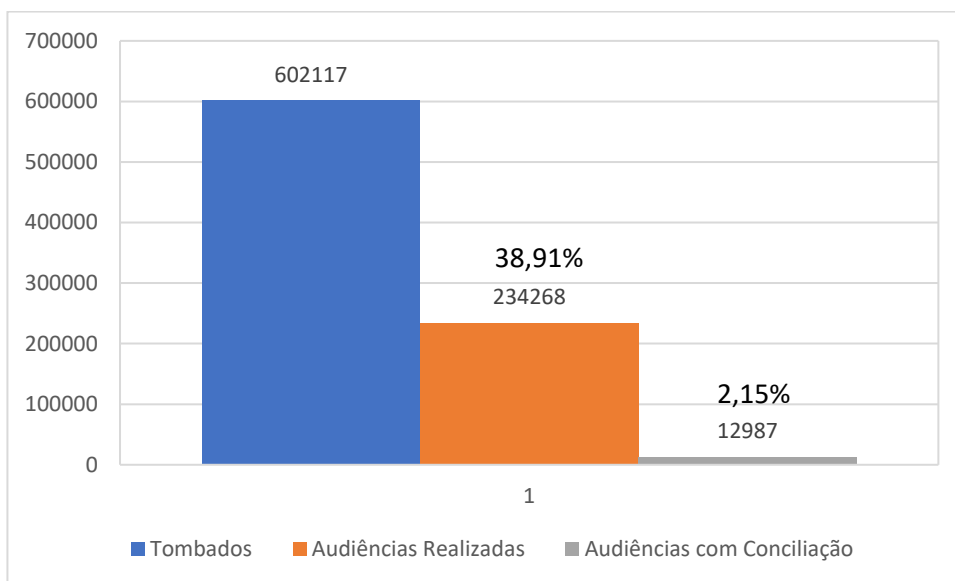


Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base nos dados fornecidos pelo TJRJ

A título de comparação, no Gráfico 3 analisamos os processos das cinquenta e duas Varas Cíveis da Capital, também ao longo dos anos de 2010 a setembro de 2017, que processaram, em conjunto, seiscentos e dois mil duzentos e dezessete processos, dos quais 38% tiveram audiência e dessas 2,15% se extinguiram de forma consensual.

Fica claro que, diferente das Varas de Fazenda Pública, grande parcela dos processos tombados nas Varas Cíveis, da Capital passam por, pelo menos, uma audiência. Revelando que nessas Varas há um interesse muito maior de ouvir as partes e dar-lhes a oportunidade de tentarem encontrar por si mesmas uma solução para o conflito que possuem.

Gráfico 3: Processos das 52 Varas Cíveis do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro entre os anos de 2010 a 2017



Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base nos dados fornecidos pelo TJRJ

Estudando esses dados, podemos concluir, que as Varas Cíveis realizaram 37,41% a mais de audiência do que as Varas Fazendárias, que em números dá o montante de duzentos e vinte e três mil cento e noventa e oito audiências a mais. Frisa-se que as Varas de Fazenda Pública processaram em conjunto cento e dezenove mil duzentos e cinquenta e um processos a mais.

Assim, perceptível é a diferença entre as Varas de Fazenda Pública e as Cíveis, enquanto as primeiras primam pelo desenvolver do processo baseado apenas nas provas documentais levadas aos autos, nas quais o juiz irá se basear para prolatar a sua sentença, as Cíveis, acabam por ter mais contato com a parte, ouvir o que cada uma tem a dizer, observar as reações dos indivíduos, o que acaba por proporcionar mais oportunidades para que as partes possam encontrar uma outra forma de resolver o problema que não a sentença.

Contudo, a porcentagem de conciliações, em relação às audiências realizadas pelas duas Varas, trouxe um resultado inesperado: nas Varas de Fazenda Pública foram realizadas onze mil e setenta audiências, e dessas, novecentos e quinze conciliações, gerando 8,3% sucesso nas audiências de conciliação; já nas Varas Cíveis houve duzentos e trinta e quatro mil duzentos e sessenta e oito audiências, nessas resultaram em consenso doze mil novecentos e oitenta e sete, ou seja, 5,54%. Significa que quando há audiência nas Varas de Fazenda Pública haverá mais chance de haver conciliação do que nas Varas Cíveis, em cerca de 2,76%.

O que revela que há grandes possibilidades, nas Varas de Fazenda Pública e Juizados Fazendários, de se estabelecer um acordo que beneficie tanto a Fazenda Pública, quanto o cidadão que contra ela demanda ou é demandado. Ratificando mais uma vez que não há qualquer impedimento para que se façam composições de conflitos consensuais, mesmo quando uma das partes é um ente público.

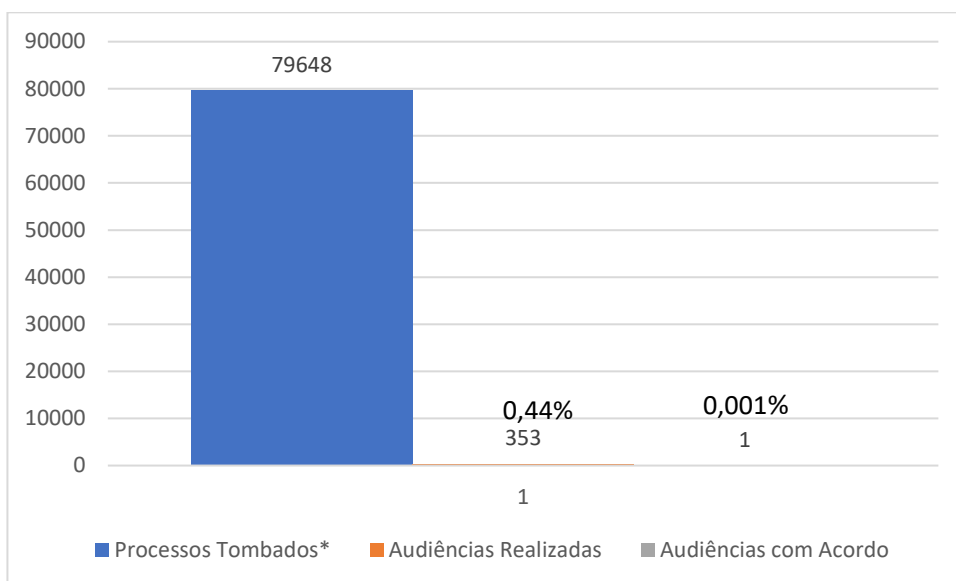
Aponta ainda que a falta de implementação dessa política tem atravancado os processos, que poderiam ter uma resolução mais célere se as partes pudessem ter a oportunidade de discutirem para chegarem a um acordo.

Complementando esse pensamento, Goffman (1961) afirma que para que um indivíduo participe de uma instituição pública é necessário compromisso e adesão, que incluem trabalho a ser realizado, serviço a ser cumprido, tempo ou dinheiro, participação, identificação e ligação emocional. No entanto, o que pudemos perceber com a pesquisa de campo e com as análises e estudos dos dados fornecidos pela ouvidoria do TJRJ é que as regras de adesão tem sido diferenciadas, para as pessoas físicas e jurídicas privadas, as regras seguem o que a lei tem determinado, mas quando se trata de pessoa jurídica de direito público, as mesmas regras são alargadas, pois não se exige desses as audiências de conciliação que os particulares precisam participar.

Outros dados intrigantes são os números referentes aos Juizados Fazendários, que deveriam ser utilizados para a conciliação, tendo em vista que esse é um de seus objetivos, como pode-se ver através de seu artigo 2º da Lei dos Juizados Fazendários “É de competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública processar, conciliar e julgar causas cíveis de interesse dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, até o valor de 60 (sessenta) salários mínimos”.

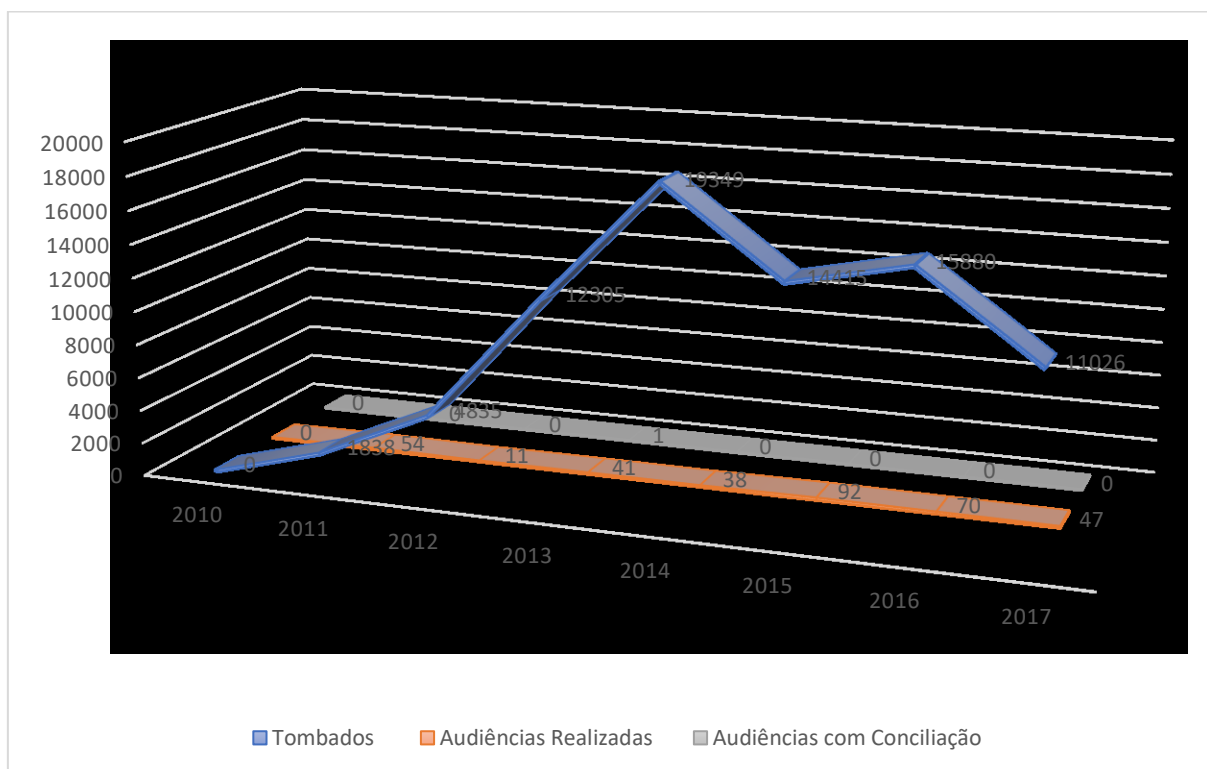
Observemos os Gráficos 4 e 5:

Gráfico 4: Processos dos Juizados Fazendários entre os anos de 2010 a 2017



Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base nos dados fornecidos pelo TJRJ

Gráfico 5: Processos dos Juizados Fazendários: tombados, audiências realizadas e audiências com acordo entre os anos de 2010 a setembro de 2017



Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base nos dados fornecidos pelo TJRJ

Esses números trazem a tona a realidade em que se encontra a composição de conflitos consensual para os entes públicos. Chegando a zero o número de conciliação realizada nos anos de 2013, 2015, 2016 e 2017. Ainda, pode-se constatar

que a Política Nacional de Resolução Consensual de Conflitos ainda não alcançou a Administração Pública Estadual.

Contudo, ainda nos chamou atenção, que desde 2012, que as conciliações ao invés de aumentar, vem diminuindo. Nas Varas Cíveis, pode-se entender que os processos têm sido enviados para os Centros e os Núcleos de Conciliação. Mas essa não tem sido a prática das Varas de Fazenda Pública, como já largamente demonstrado anteriormente.

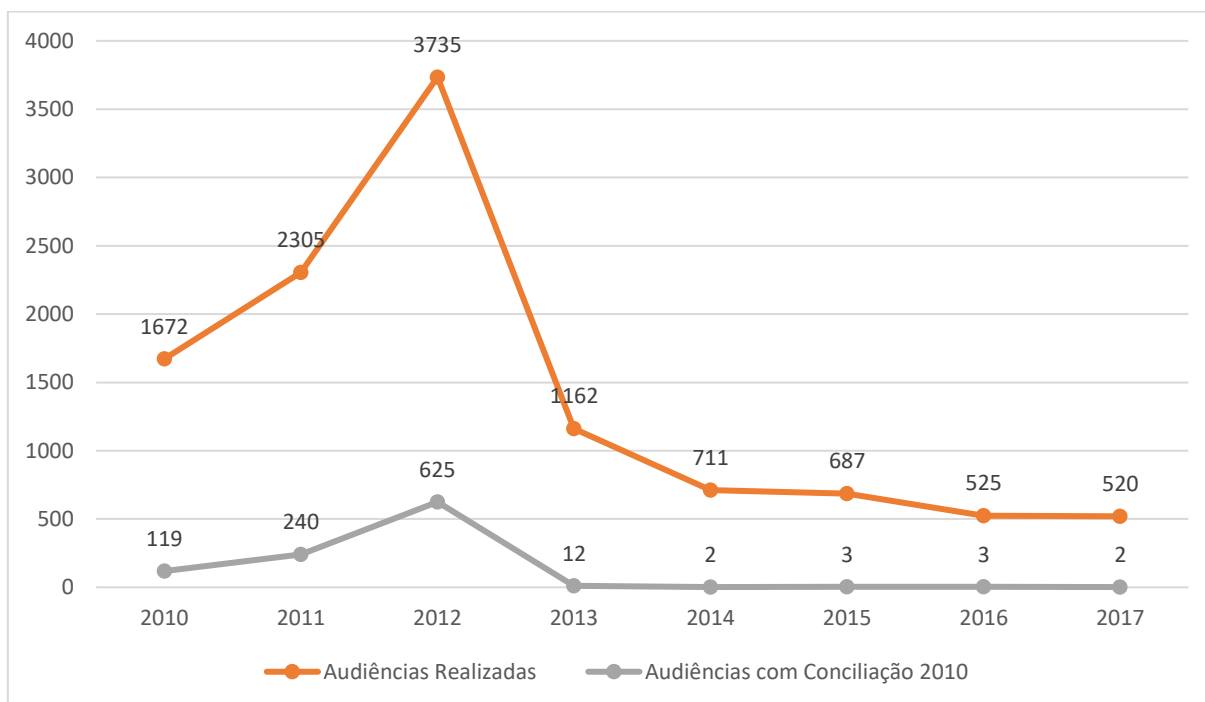
Depreende-se que há uma diminuição do interesse do Estado em conciliar e, em conjunto com a crise estadual, que tem sido usada como argumento para prática, dessa forma essa prática vem sendo reiterada em cada ação, que passou a ser a regra, qual seja, não marcar a audiência.

De outro lado, voltemos a Argentina, que há 20 anos tem avançado no tema, exigindo nos dias atuais, que na Petição Inicial seja anexada uma ata da audiência prévia de conciliação, ou seja, é requisito obrigatório para demandar no Poder Judiciário ao menos uma tentativa de resolução consensual prévia. Esse requisito ainda não é exigido no Brasil, pode haver audiência prévia, mas a regra tem sido audiência no decorrer do processo, que é exigida pelo CPC, mas que na prática, podemos constatar, não tem sido seguida pela Administração Pública.

Reforçando o que os números acima revelaram, os Gráficos 6 e 7, retomam a realidade das Varas de Fazenda Pública e Juizados Fazendários, que mesmo estando debaixo das mesmas leis que as demais Varas e Juizados, não as tem cumprido. Dessa forma, o número de audiências marcadas ao longo dos últimos anos vem diminuindo, ao invés de aumentar, e por consequência o número de acordos segue o mesmo padrão de redução. Vejamos os gráficos 6 e 7:

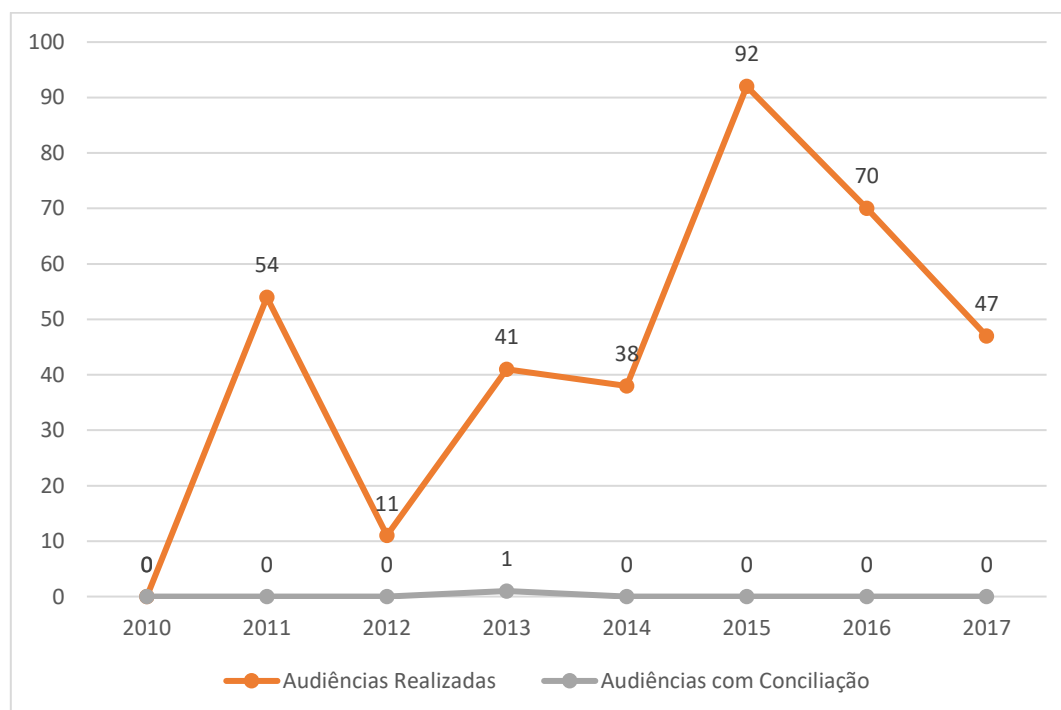


Gráfico 6: Processos da Fazenda Pública e Juizados Fazendários: audiências realizadas e audiências com acordo entre os anos de 2010 a 2017



Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base nos dados fornecidos pelo TJRJ

Gráfico 7: Processos dos Juizados Fazendários: tombados, audiências realizadas e audiências com acordo entre os anos de 2010 a setembro de 2017



Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base nos dados fornecidos pelo TJRJ

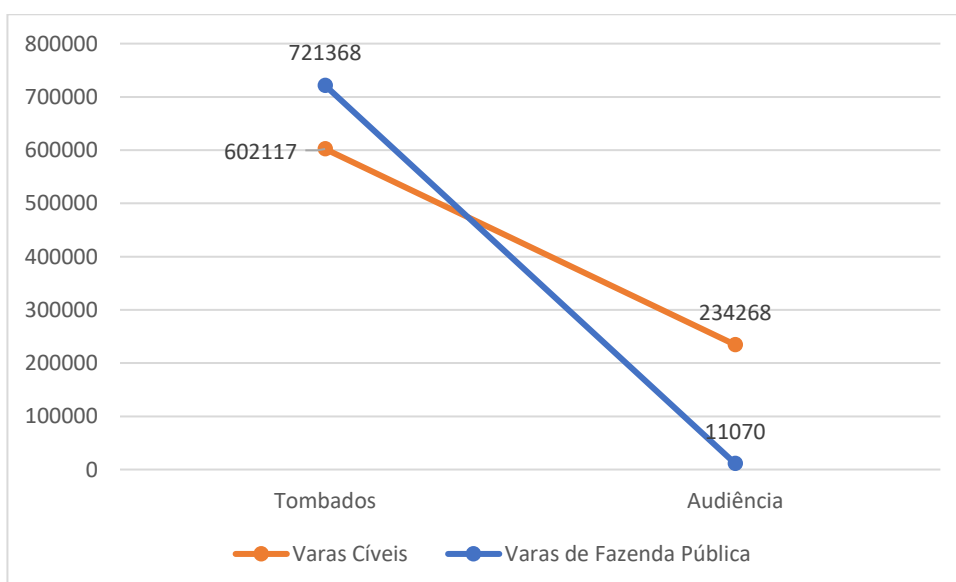
Como exemplo de resolução consensual dentro da Administração Pública, temos o Decreto 45.034 de 2014, que dispõe sobre as Câmaras de Saúde, no qual há previsão da criação de uma decisão do Procurador-Geral que determinará em quais casos poderá haver conciliação, desde que já tenha havido sentença obrigando o Estado a entregar aquele medicamento requerido. O que pode ser usado como analogia para que os magistrados designem audiência de conciliação e tentem o acordo.

Contudo, não é o que temos concluído com os resultados colhidos, ao contrário, os Gráficos 8 e 9 mostram que há uma diferença enorme em relação aos processos tombados e os que foram designados audiência, ainda mais se comparado às Varas Cíveis. Observa-se que a linha se encontra no meio do gráfico, uma vez que os processos das Varas Fazendárias são em maior número e as audiências em menor, ao contrário, as Varas Cíveis tem um número menor de processos e uma quantidade exorbitante maior de audiências.

Ainda é necessário reafirmar que os processos cíveis são enviados para os Centros e os Núcleos, o que não tem acontecido com os processos das Varas de Fazenda Pública, o que aumenta ainda mais o número de conciliações realizadas.

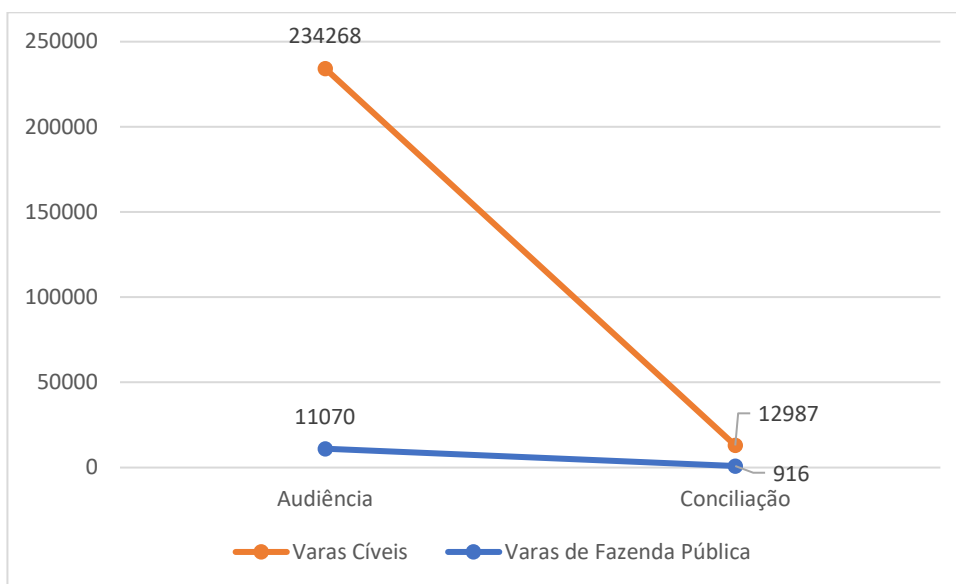
Consideremos, então, os gráficos 8 e 9:

Gráfico 8: Processos tombados e audiências nas Varas Cíveis



Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base nos dados fornecidos pelo TJRJ

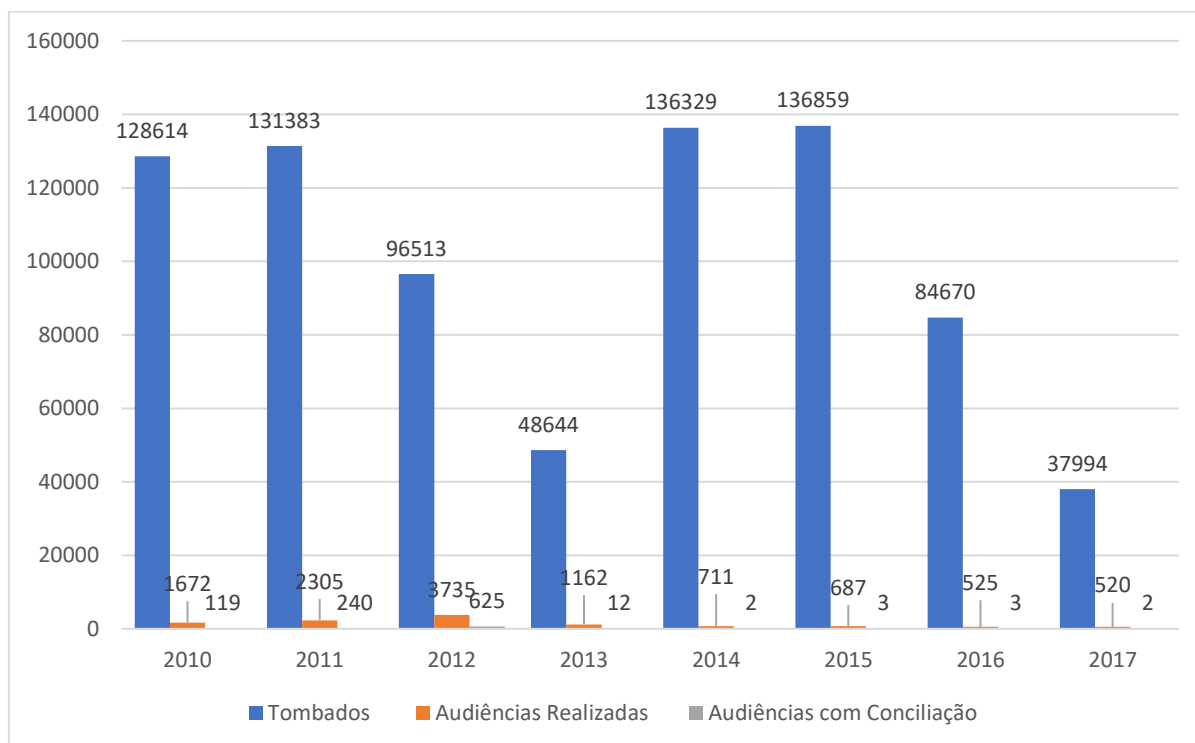
Gráfico 9: Audiências realizadas e conciliações nas Varas Cíveis



Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base nos dados fornecidos pelo TJRJ

O Gráfico 10 traz de ano a ano a quantidade de processos tombados, as audiências realizadas e as que obtiveram conciliação. Verifica-se que a primeira coluna é nitidamente maior em relação as outras duas, o que mais uma vez confirma o que estudamos até aqui, ou seja, que a política pública implementada primeiramente pela Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça e reiterada pelo Código de Processo Civil e pela Lei de Mediação ainda não alcançou a Administração Pública. No mesmo sentido as Varas de Fazenda Pública e os Juizados Fazendários também não tem exercido o seu papel nessa política pública, que seria de marcar e presidir as audiências de conciliação ou mediação.

Gráfico 10: Processos Tombados, audiências realizadas e audiências realizadas com acordo entre os anos de 2010 a setembro de 2017 nas Varas de Fazenda Pública



Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base nos dados fornecidos pelo TJRJ

Concluída a pesquisa sobre o número dos processos, as audiências, as conciliações e os acordos, dentro das mais diversas Varas, foi verificado que existem processos em que a conciliação/mediação foi a resolução para o caso. De fato, no âmbito da Fazenda Pública foram poucos processos nos quais os acordos foram incluídos, mas este número tão insignificante demonstra a necessidade de repensar as alternativas de resolução dos conflitos na esfera administrativa do Estado.

Se observados em relação a outras Varas, é certo que não há interesse do Estado, nas Varas de Fazenda Pública e Juizados em conciliar e nem dos juízes em “perder” o seu tempo nessa tentativa, já que a maior parte se resta infrutífera, como pode-se ver nas decisões citadas.

Contudo, há legislação que trata desse assunto e que autoriza o Estado a conciliar, e, assim a implementação da política de resolução alternativa de conflito junto a PGE/RJ pode contribuir para que a celeridade, que é um ponto importante para a efetivação da justiça, através das audiências de conciliação e outros métodos que já são contemplados nas demais Varas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e demais Centros e Núcleos.

### **CAPÍTULO 3 PESQUISA DE CAMPO: METODOLOGIA E RESULTADO**

A fim de compreendermos o papel desempenhado pelos procuradores nas audiências de conciliação, foi realizada uma pesquisa de campo no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que contou com entrevistas guiadas por questionários semi-estruturados (Anexo 1), não solidificados e que sofreram mudanças conforme os entrevistados envolvidos: juízes, procuradores do estado, servidores dos Cartórios Judiciais e mediadores/conciliadores.

Essa pesquisa de campo foi realizada durante os meses de junho e julho de 2017. Além das entrevistas, foram observadas audiências e o cotidiano dos Cartórios Judiciais, bem como o comportamento dos servidores, juízes, advogados e procuradores, nas suas relações recíprocas.

Ao todo foram realizadas treze entrevistas, com um juiz, uma mediadora, quatro procuradores do Estado, seis servidores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (três chefes de Cartórios Judiciais, dois secretários de juiz, um servidor do Centro de Conciliação), um servidor da Câmara de Solução de Litígios de Saúde.

Ao iniciarmos o trabalho tínhamos como principal objetivo analisar o comportamento da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro dentro das audiências de conciliação, cujas sessões são realizadas nos Centros de Conciliação.

Em busca de testar a hipótese que havíamos elaborado, qual seja, de que a PGE/RJ apenas realiza audiências de conciliação quando há interesse da própria Procuradoria ou do Governo em obter alguma vantagem com a resolução consensual, usamos como exemplo para explicar os processos de grandes fortunas e os acordos acerca dos honorários advocatícios.

Como antes exposto, com a mudança de paradigma do Direito Processual brasileiro de se mover de um processo focado no juiz para uma resolução de conflitos consensual, passou a ser obrigatória a audiência de conciliação para todos os processos, conforme o artigo 334 do Código de Processo Civil. O que nos levou a pensar a respeito do presente tema, pois, como é necessário que todos os processos passem pela audiência de conciliação, deveriam as Procuradorias Estaduais seguirem a presente regra. Acontece que desde as primeiras análises constatamos que essas não estavam sendo designadas.

Todavia, antes que fosse iniciada a pesquisa de campo, optamos por realizar uma pesquisa bibliográfica que foi concretizada em conjunto com uma pesquisa

processual, momento em que começaram a aparecer os primeiros resultados práticos. Feita no *site* do Tribunal de Justiça, na área de consulta processual, foi verificado que na maior parte das demandas encontradas não há audiência.

O andamento processual ocorre basicamente da seguinte maneira: após o protocolo da Petição Inicial os autos são distribuídos e enviados para uma das dezesseis Varas de Fazenda Pública, vão para o magistrado que determina a citação da parte Ré, esta contesta no prazo determinado, os autos voltam ao juiz, que pergunta as partes se há outras provas a produzir, se sim ou não, o processo volta novamente ao juiz que o julga ou determina audiência de instrução e julgamento, se houver a audiência, a sentença só é prolatada depois dela, e quando há pedido de liminar, é apreciado antes da contestação.

Dessa forma, ao contrário do que o Código de Processo Civil determina, que deve haver audiência de conciliação em todos os processos, na maior parte das demandas das Varas de Fazenda Pública, não há.

Isso é o oposto do que as novas políticas de resolução consensual de conflitos determinam, contudo não foi o resultado mais inesperado que encontramos. Várias Varas de Fazenda Pública têm prolatado a seguinte decisão quando resolve não marcar a audiência de conciliação: “Deixo de designar audiência diante do desinteresse do Estado em mediar e conciliar” (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016b).

Processo nº:0019142-26.2016.8.19.0001. Tipo do Movimento: Decisão. Descrição:1. Indefiro a antecipação de tutela diante do art. 1º da Lei 9494/97 que veda a sua concessão contra a Fazenda Pública na hipótese de majoração salarial ou extensão de vantagens. 2. Deixo de designar audiência diante do desinteresse do ERJ em mediar e conciliar, nos termos do Aviso CGJ nº 548/2016, por estarem incluídos na hipótese contida no art. 334, § 4º, do NCPC. 3. Cite-se para oferecer contestação no prazo de 30 dias (art. 183, NCPC), cujo termo inicial será computado na forma do art. 335, III c/c o art. 231, NCPC (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016b) (grifo nosso).

Processo nº:0019142-26.2016.8.19.0001. Tipo do Movimento: Decisão. Descrição:1. Indefiro a antecipação de tutela diante do art. 1º da Lei 9494/97 que veda a sua concessão contra a Fazenda Pública na hipótese de majoração salarial ou extensão de vantagens. 2. Deixo de designar audiência diante do desinteresse do ERJ em mediar e conciliar, nos termos do Aviso CGJ nº 548/2016, por estarem incluídos na hipótese contida no art. 334, § 4º, do NCPC. 3. Cite-se para oferecer contestação no prazo de 30 dias (art. 183, NCPC), cujo termo inicial será computado na forma do art. 335, III c/c o art. 231, NCPC

(TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016b) (grifo nosso).

Processo nº:0054940-82.2015.8.19.0001. Tipo do Movimento: Despacho. Descrição: Em que pese se tratar de procedimento comum de rito sumário, deixo de designar audiência de conciliação, em nome dos princípios da efetividade do processo, celeridade e economia processual, diante da necessidade da dilação probatória que o feito requer, e do elevado número de feitos distribuídos o que acarreta a sobrecarga da pauta de audiência. Consigno ainda que tais ações vêm representando, atualmente, um alto percentual entre as demais ações que observam o rito sumário distribuídas nas Varas cíveis desta regional, acarretando um congestionamento desmedido nas pautas de audiência, com atraso na prestação jurisdicional. A experiência diária, por seu turno, tem demonstrado que na maioria das vezes a audiência de conciliação apenas serve como termo final para o oferecimento da contestação (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2015) (grifo nosso).

O que traz a tona a desigualdade entre as partes, visto que o artigo 334 do Código de Processo Civil determina que em todos os processos tem que haver audiência de conciliação, que não ocorrerá apenas quando ambas as partes alegarem o desinteresse ou quando o objeto não for passível de acordo. Ocorre que nesse caso não há desinteresse de ambas as partes, apenas de uma, e não é o caso de objeto que não cabe conciliação. Frisa-se que a maior parte dos processos em que a PGE atua, são passíveis de conciliação. Nesse sentido, afirma Kant de Lima (1997) que o Brasil ainda opera espaço para o reconhecimento das desigualdades, como a prisão especial para determinadas categorias.

Bourdieu (1983) explica que o direito de dizer o Direito é um monopólio, em que os agentes possuem competência social e técnica, que representa a sua capacidade de interpretar os textos legais. Quer dizer que o Poder Judiciário é quem determina como serão interpretadas as leis, possuindo a capacidade e competência para decidir todas as demandas e ele entregues.

Continuando esse raciocínio, Bourdieu (1989) destaca a necessidade de estabelecer uma relação do campo jurídico com o campo de poder:

(...) é preciso ter em linha de conta o conjunto das relações objetivas entre o campo jurídico, lugar de relações complexas que obedece a uma lógica relativamente autônoma, e o campo do poder e, por meio dele o campo social no seu conjunto. É no interior desse universo de relações que se definem os meios, os fins e os efeitos específicos que são atribuídos à ação jurídica. Para explicar o que é o direito, na sua estrutura e no seu efeito social, será preciso retomar, além do estado da procura social, atual ou potencial, e das condições sociais de possibilidade - essencialmente negativas - que ela oferece à criação

jurídica', a lógica própria do trabalho jurídico no que ele tem de mais específico, quer dizer, a atividade de formalização, e os interesses sociais dos agentes formalizadores, tal como se definem na concorrência no seio do campo jurídico e na relação entre este campo e o campo do poder no seu conjunto. (BOURDIEU, 1989, p. 241).

Campo de poder é definido pelo autor como as relações de força entre as posições sociais que tem por objetivo conceder aos seus ocupantes a garantia da quantidade de força ou capital social suficiente para que possam lutar pelo monopólio do poder, o que fará com que o seu poder seja legitimado.

Isso vem corroborar com os resultados das pesquisas de campo e processuais, em que ficou evidenciado o monopólio do Judiciário nas resoluções de conflitos, isso vem acontecendo, inclusive, nas novas políticas públicas de solução consensual de conflito, que foram entregues aos tribunais, que ficaram responsáveis por sua implementação.

Acontece que a PGE também faz parte do campo de poder, possuindo relação social com os membros da magistratura, uma vez que possuem o mesmo *status* perante a sociedade jurídica, diferente do advogado privado que não possui esse mesmo *status*. Bourdieu (1989), nesse sentido, afirma que os profissionais do Direito, travam uma luta simbólica desigual, evidenciada pela diferença técnica e social dos agentes, uma vez que possuem meios e recursos jurídicos díspares, o que gera também um resultado desigual, pois tendo uma das partes mais recursos, mais *status*, mais influência, uma relação de poder com o magistrado que vai decidir acaba por produzir decisões e sentenças penderes para o lado mais "forte".

Dessa forma, as decisões que determinariam a audiência de conciliação, acontecem quando as partes são pessoas privadas, iguais de ambos lados. Mas quando há uma pessoa de direito público essa afirmativa não é verdadeira, pois não tem havido e a justificativa é a falta de interesse, contudo, a falta de interesse de uma das partes não é causa legal para que não haja audiência, para que não houvesse, ambas as partes deveriam externar o desinteresse na conciliação.

Assim, é nítida essa distinção, por exemplo, na pesquisa de campo, assim que entramos no Tribunal de Justiça nós percebemos uma certa resistência dos servidores em contribuir com uma pesquisa acadêmica. Quando chegávamos e nos apresentávamos como pesquisadores os servidores se sentiam constrangidos e diziam estar ocupados, assim, passamos a nos apresentar como advogados que estavam realizando uma pesquisa, para a dissertação de mestrado, acerca da Procuradoria Geral do Estado. Com esse rótulo, os servidores passaram a nos tratar



de forma diferente, pois como servidores, são treinados a atenderem os advogados, que eles chamam por doutor, de forma agradável e formal. Dessa forma, mesmo que a princípio receosos, alguns concordaram em responder algumas perguntas.

Desde o primeiro entrevistado, até o último, concordaram que, em regra, não há conciliação quando uma das partes é o Estado do Rio de Janeiro. Mesmo diante de todas as legislações e mudanças ocorridas a respeito das novas políticas de resolução consensual de conflitos, não mudou em muito a rotina dessas Varas quando se trata do tema.

As Procuradorias geralmente não fazem conciliação, geralmente o juiz nem marca (Servidor 2).

Nem tem audiência de conciliação (Servidor 1).

Audiência de conciliação não tem mesmo. No Juizado não tem AC, só AIJ, só quando há que colher provas. Quando a parte tem interesse em AIJ ela diz. Para você ter uma noção, aqui há quase 30.000 processos e nessa semana teremos apenas 2 audiências (Servidor 4).

A pesquisa de campo trouxe a confirmação do que se havia visto na pesquisa processual, assim, de acordo com os servidores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, não houve mudança tão drástica nos procedimentos tomados em relação a conciliação nas Varas de Fazenda Pública após a vigências dessas leis:

As novas leis não mudaram em nada (Servidor 3).

Mesmo depois de todas as leis não mudou em nada, pois representam cada cidadão (Servidor 4).

Pergunta: O Senhor diria que mudou alguma coisa com as novas leis sobre conciliação?

Resposta: Na Fazenda Pública não (Juiz).

Nesse mesmo sentido, a pesquisa processual ainda demonstrou que os poucos casos encontrados em que houve designação de audiências elas serviram para instruir o processo, ou seja, quando há algum tipo de prova oral a ser colhida, seja por depoimento pessoal ou testemunho. O que foi confirmado nas entrevistas realizadas no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

Conciliação com a PGE quase não tem, o que tem quando há é AIJ (Servidor 6).

Não marca audiência de conciliação, geralmente não há que colher provas. Somente em casos específicos (Servidor 1).

Não marcamos audiência de Conciliação. Somente em casos específicos há AIJ (Servidor 3).

Verificou-se ainda que não há remessa de processos para os Centros de Conciliação, e, mais uma vez, contrariamente as novas regras a respeito do tema.

Não, nem tem, nem tem. Eu ainda não deparei com nenhum (Mediador).

Quer dizer, em regra não há determinação de audiência de conciliação nas Varas de Fazenda Pública, nem determinação para os Centros. Quando há são audiências de instrução e julgamento, ou seja, para a colheita de provas orais, e não com intuito de haver conciliação. E, mesmo que as partes requeiram na inicial a audiência de conciliação o juiz não as tem marcado:

Acontece por meio de um despacho, em que diz que não haverá conciliação pois não há interesse (Servidor 3).

Não me recordo, pela minha... acho que mesmo se a parte pede, o juiz não dá, na decisão ele fala. Pela própria natureza do que está sendo discutido. (servidor 6).

Nós fazemos ACIJ, instrução com a conciliação. Na prática efetivamente a conciliação não existe. Eu não deixo sequer consignar em ata que houve proposta de acordo ou que foi aberta a possibilidade de acordo. Porque eu já sei que não tem essa possibilidade. Os PGE nem podem vir com acordo, pois eles não têm autorização do ente estatal (Juiz).

A questão foi levada a campo, onde questionou-se aos procuradores, juízes e servidores a respeito da prática reiterada de não haver audiência de conciliação quando uma das partes é o Estado do Rio de Janeiro, o que ficou confirmada através das respostas obtidas:

Nem tem audiência de conciliação. Não marca audiência de conciliação, geralmente não há que colher provas. Somente em casos específicos (Servidor 1).

Porque o Estado não pode transigir, não pode acordar. Porque está envolvido com dinheiro público, do povo (Servidor 3).

Nós só fazemos audiência aqui em ações que necessitam de audiência probatória, só pra ouvir testemunha, assistir algum vídeo, a maior parte das matérias é de direito, então não há que se falar em audiência (...) Ficam engessados porque eles não podem fazer nada. Quanto mais rápido for solucionado, mais rápido, por exemplo, se for matéria relacionada a pagamento, mais cedo a pessoa vai receber. É dinheiro que sai do cofre público mais rápido, as vezes eles não têm interesse (Juiz).

No final de 2014 o Pezão emitiu um decreto que permite conciliação. Está em vigor. Mas ficamos engessados, anda não há implementação (Procurador 2).

Constatou-se ainda que mesmo se houver a designação de audiência para os Centros os procuradores não comparecem, quer dizer, sem dar qualquer justificativa, a Procuradoria não se dirige a audiência. Isso ocorre, pois no Centro de Conciliação não há juiz presidindo a audiência, quem a dirige é o mediador ou conciliador que não tem qualquer competência para aplicar sanção em caso de não comparecimento de uma das partes.

Geralmente o juiz não manda processo para cá e quando manda, eles não comparecem. É muito difícil o procurador do Estado vir a audiência (Servidor 5).

Assim, mesmo diante do artigo 334 do Código de Processo Civil que determina a audiência de conciliação para todos os processos, isso não tem acontecido quando uma das partes é o Estado, o que se pode perceber é que existem algumas motivações para essa atitude, tanto por parte do Tribunal quanto por parte dos procuradores.

Para os procuradores, não há audiência de conciliação, tendo em vista a falta de implementação das novas legislações na PGE/RJ. Mesmo havendo leis, decretos e resoluções, essas precisam de determinações internas para que os procuradores possam utilizá-las em seus processos. Não tem discricionariedade para atuarem da forma que entenderem melhor em cada caso, mas atuam de acordo com as regras estabelecidas internamente.

Para os magistrados e servidores do Tribunal de Justiça, a fundamentação se baseia na falta de interesse, que eles entendem por 'não haver vontade por parte do Estado em conciliar', não especificando como determinam essa falta de interesse. Mas, nas decisões, os juízes tendem a citar o Aviso CGJ nº 548 de 2016, que fala da falta de interesse do Estado na composição de conflitos; utilizam os princípios da

celeridade e economia processual, afirmando que a maior parte dos processos da Administração Pública em que foram designadas audiências de conciliação elas se restaram infrutíferas e serviram apenas para pôr fim a etapa de instrução processual. Outra questão muito falada nos corredores do Tribunal é a indisponibilidade do bem público.

O estudo bibliográfico se estendeu para as Procuradorias, e em especial a Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro, de forma que fica clara a sua competência e responsabilidade, gira em torno da defesa judicial, extrajudicial e consultoria jurídica do Estado do Rio de Janeiro. Assim o PGE/RJ e seus procuradores apresentam e representam o estado membro ao qual estão vinculados, tendo, portanto, ainda um papel estratégico e crítico nas relações federativas no Brasil. Compreendeu-se, por tal motivo, que caberia a esse Órgão participar das audiências de conciliação, já que é o patrono do Estado, mas como pôde ser observado pelos dados levantados, essas audiências não vêm acontecendo.

Mesmo na Câmara de Conciliação para Medicamentos, que possui um percentual relevante de efetividade, 58% na entrega do tratamento requerido no órgão, a PGE/RJ não atua, embora devesse no projeto original (inclusive com sala própria). Outro ponto é que essa Câmara ainda não tem a visibilidade esperada, pois em algumas Varas do Tribunal ainda não foi possível verificar a diferença na diminuição das demandas, conforme relatado na pesquisa de campo:

A Câmara de Conciliação para Medicamentos, aparentemente não tem efeito (Servidor 4).

A própria PGE divulga esses programas como conciliação, mas não há de fato a conciliação. (Servidor 5)

Outra questão é a nossa hipótese de que os honorários advocatícios seriam um fator importante na hora da decisão de conciliar, que não foi sustentada pela fala dos mediadores e do juiz. Entretanto os motivos levantados pelas categorias divergiram, enquanto para o mediador os honorários não influenciam ou colaboram para conciliação porque em caso de sentença positiva para o Estado, os procuradores o receberiam, não fazendo tanta diferença na prática, uma vez que o acordo também pode envolver honorários.

Não. Pois no Termo de entendimento será tudo contemplado, observa tudo, honorários, custas, a obrigação. Tem que colocar, se não, não é

termo de entendimento, porque aquilo é um título executivo. o futuro do objeto (Mediador).

Já para o juiz, não faz diferença porque não é da alçada dos procuradores, que fariam a audiência, decidir se naquele caso poderia ou não haver conciliação. Fala ainda que o acordo pode haver cláusula determinando os honorários, mas que acredita que não haverá.

Pergunta: O senhor diria que o fato de os procuradores terem direito de receber os honorários advocatícios interfere na decisão de optar pela conciliação?

Resposta: Isso não é da alçada deles. Porque, por exemplo, No juizado cível eles não recebem (não há acordo de honorários, se passar pra cá é a mesma coisa) em 1º grau, se perderem no processo. Aí em grau de recurso há que se ventilar os honorários, teria direito ao recebimento de honorários. Em primeiro grau não recebem nada para estar aqui. Então se fizer o acordo, ou o processo morrer em primeiro grau eles estão mexendo a máquina deles sem receber nada, nenhuma condenação. Não acredito que seja a única solução não.

Na Vara de Fazenda não. Em primeiro grau há condenação de honorários, o Estado efetivamente recebe, se ganhar ação em primeiro grau.

Pergunta: Se tivesse algum tipo de acordo, poderia colocar os honorários no acordo?

Resposta: Sim. Vou te trazer a experiência do juizado cível, lá não é comum, no acordo não há honorários advocatícios, eu acredito que quando isso passar pra cá será igual, acho que não vai ter. é possível, sim, acho que é, se a pessoa quiser pagar os honorários pode, acordo é acordo. Mas acho que não vai ter, os honorários saem já do valor do acordo. Na Vara de Fazenda em 1º grau há honorários, se ganhar (Juiz).

Mesmo diante das explicações acima, entende-se que os honorários advocatícios são de suma importância para a PGE/RJ, pois não somente são entregues aos procuradores da ativa, mas também fazem parte do fundo que alimenta o Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro, que paga os estagiários e servidores, além de promover cursos e palestras para os procuradores e comunidade jurídica. E, sem o repasse de honorários as suas atividades poderiam diminuir, ou precisariam de outros repasses para sustentar as demandas.

Acontece, que assim como o juiz entrevistado disse “acho que não vai ter. é possível, sim, acho que é, se a pessoa quiser pagar os honorários pode, acordo é acordo”, a parte só pagará honorários se quiser, o acordo não determina que isso ocorra, vai depender do desenvolvimento da audiência. Já no Tribunal, quando os

honorários são impostos pela sentença, são obrigatórios. E isso pode ter influenciado, não somente os procuradores que fariam a conciliação, mas toda a chefia da PGE e do Poder Executivo para ainda não terem implementado essa política pública no órgão.

Em todas Varas e Cartórios Judiciais pesquisados, foi informado, como demonstrado anteriormente que não havia conciliação por parte do Estado do Rio de Janeiro, mas entre 2010 e 2017, nesses oito anos, nos quais foram pesquisados os processos, foram encontradas novecentas e dezesseis demandas, em mais de setecentas mil, das Varas de Fazenda Pública e Juizados que tiveram conciliação. Como não é possível realizar um filtro na pesquisa processual sobre especificamente qual ente federativo realizou a conciliação, fica a dúvida de quem é mais propício à conciliação, uma vez que as Varas de Fazenda Pública também atendem aos Municípios. Nossa hipótese nesse caso, é que são os Municípios que mais conciliam, isso porque, tanto os servidores, como o juiz e os procuradores não conheciam exemplos de práticas conciliatórias, nem mesmo no caso mais explícito, das dívidas tributárias.

Eles não fazem audiência de conciliação (Servidor 4).

A única que lembro foram eles que pediram, era o Estado do Rio de Janeiro e um Município (Servidor 5).

Não, nem tem, nem tem. Eu ainda não deparei com nenhum (Mediador).

Nunca houve, nunca houve qualquer tipo de acordo (Juiz).

Não me recordo, pela minha... acho que mesmo se a parte pede, o juiz não dá, na decisão ele fala. Pela própria natureza do que está sendo discutido (Servidor 6).

Não temos autorização para fazer audiência de conciliação (Procurador 4).

Nunca pensei em conciliação aqui na PGE (Procurador 1).

Ainda, é preciso lembrar, que não há implementação do Estado do Rio de Janeiro, para que a conciliação ocorra de forma usual, como uma rotina de trabalho dentro da Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro. Foi possível observar que para os procuradores a não implementação de uma política de conciliação não ocorre primeiro pela crise que o Estado do Rio atravessa.

No final de 2014 o Pezão emitiu um decreto que permite conciliação. Está em vigor. Mas ficamos engessados, anda não há implementação. Mas com a crise nada existe na prática. Tem a lei, tem o direito, mas não tem como implementar (Procurador 2).

Mas é importante lembrar que as regras de incentivo para a conciliação surgem em 2010 com a Resolução 125 do CNJ, sendo substancialmente solidificada com o novo Código de Processo Civil de 2015. Em 2010 o Estado do Rio de Janeiro ainda vivia um momento de prosperidade com o mercado do Petróleo.

Outro procurador da área tributária da PGE (que possui regras específicas sobre a conciliação com a Fazenda em relação aos débitos tributários) colocou que possui vários projetos de conciliação na área.

São projetos pessoais que ele gostaria de ver implementando. Um desses projetos é a possibilidade de o procurador oferecer um desconto ou parcelamento do débito tendo em vista algumas características objetivas do devedor, como por exemplo nunca ter sido devedor da Fazenda Pública.

Acho que poderíamos sim implementar aqui, mas é complicado, por se tratar de direito público, de dinheiro público.

Por exemplo, se viesse uma pessoa que nunca teve nenhuma dívida com o Estado, mas em um caso específico acabou entrando em dívida ativa. Você vê que ele está tentando solucionar, que se sente envergonhado, porque não poderíamos fazer um acordo com ele, dividir em mais vezes ou tirar os juros, ou a mora. Acho que poderíamos fazer isso sim.

Pergunta: como seria feito?

Procurador: teria que haver uma lei que permitisse, por causa de nossos princípios.

Pergunta: mas a lei abriria isso para qualquer caso?

Procurador: não, aqui precisamos sempre de um limite. Seria como se tivesse anistia permanente. O parcelamento é muito duro. Para dar incentivo, incentivar o bom pagador.

Pergunta: O procurador teria discricionariedade?

Procurador: precisa de parâmetros legais para ter poderes para transigir. Tem que ser objetivo... acho que isso será feito com passar do tempo mesmo.

Esse projeto demonstra a relação entre a vinculação e discricionariedade em relação a extensão para competência de barganha por parte do Estado. Nesse exemplo específico, a discricionariedade de compor o litígio tributário se dá apenas mediante aspectos objetivos (características do devedor) que são vinculatórios para a ação discricionária, o que demonstra uma maior limitação do poder de negociação

pelo Estado, haja vista o princípio da legalidade administrativa, mas não a sua impossibilidade.

Por fim, a única demanda encontrada na qual o Estado do Rio de Janeiro fez conciliação é o já mencionado processo número 0249380-44.2016.8.19.0001, entre o Estado e o Município de Paraty, que é uma exceção à regra, pois além de ter audiência de conciliação, foi enviado para o Centro de Conciliação e sua resolução foi consensual. Esse, de acordo com as pesquisas realizadas, foi o único processo em que a Procuradoria do Estado participou de uma sessão no Centro de Conciliação.

O Município de Paraty demanda o Estado do Rio de Janeiro por um desacordo em um Convênio firmado entre ambos no qual o Estado repassaria a quantia de R\$ 22.250.000,00 (vinte e dois milhões, duzentos e cinquenta mil reais) para que o Município utilizasse nas obras de saneamento básico. Ocorreu que o Estado não depositou a quantia firmada, e por isso o Município requereu o valor devido.

No Termo do Convênio, havia uma cláusula que determinava uma audiência de conciliação prévia. Assim, o processo foi enviado ao Centro, onde foram realizadas duas sessões, que resultaram na conciliação.

Frisamos que é uma exceção à regra de não haver conciliação nos processos em que uma das partes é o Estado do Rio de Janeiro. Mas é um exemplo de que há possibilidade de haver conciliação nesses casos, e de que há previsão legal para o caso.

São os argumentos para a afirmação de que o Município do Rio de Janeiro possui um caráter mais conciliador (lembrando que são novecentos e vinte e seis conciliações em um universo de mais de setecentas mil demandas) do que o Estado do Rio de Janeiro: *i*) os atores (juiz, servidores e procuradores) não conheciam exemplos de conciliação em que uma das partes é a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro; *ii*) Não há implementação da conciliação por parte do Estado; *iii*) Na pesquisa realizada só foi encontrado um processo de conciliação do Estado do Rio de Janeiro.

Chegamos a essa conclusão através dos dados colhidos (fornecido pela Ouvidoria do TJRJ e pesquisa de campo), contudo não foi possível nessa pesquisa analisar todos os novecentos e dezesseis processos que obtiveram conciliação, pois pela pesquisa processual do site do TJ/RJ não é possível consegui-los para afirmar tal questão. Porém é importante salientar que mesmo que haja a participação do Estado nos processos de conciliação, estes só representam 0,13% dos processos



tombados desde 2010, assim, a conclusão de não participação como regra geral foi confirmada.

Em relação as audiências de conciliação nos Centros, como acreditam que não fará nenhuma diferença irem a essa audiência, uma vez que não farão qualquer tipo de acordo, apenas não comparecem, e por conseguinte, deixam a parte contrária se dirigir sozinha para a audiência, gerando custos não somente para o Tribunal, mas para o outro litigante e seu advogado.

Mills explica essa ação dizendo que a elite do poder apenas trata como igual aquele que possuem o mesmo *status* que ele. Chegamos a esse entendimento, de que os magistrados e procuradores fazem parte da elite do poder e por tal motivo se tratam como iguais, pois percebemos que quando há audiência na Vara ou Juizado, em que o magistrado irá presidir, mesmo que não tenha qualquer intenção de conciliar, os procuradores vão a essas audiências. Contudo, quando elas serão presididas por um mediador ou conciliador, nos Centros, ou mesmo na Câmara de Conciliação de Saúde, não há a presença da Procuradoria Geral do Estado.

Ainda para reafirmar que o *status* os ajuda a se tratarem de forma igual, os juízes, ao não designarem as audiências de conciliação quando o Estado é parte, o faz por meio de uma decisão que diz que não a marcará por falta de interesse do Estado, mesmo diante da norma processual dizendo que o desinteresse necessita ser de ambas as partes e não somente de uma.

Entretanto, a explicação dada pelos servidores para não haver audiências é sempre a mesma, dando a impressão de que se trata de uma convenção implícita, já naturalizada entre os Cartórios Judiciais de Fazenda Pública, continuar utilizando as restrições do bem público para não necessitarem desempenhar mais uma função. Isso porque os servidores é que justificaram a falta de audiência por esse motivo, diferente dos magistrados e procuradores, que afirmam que há possibilidade de haver audiência, o que falta é a implementação.

Porque o Estado não pode transigir, não pode acordar. Porque está envolvido com dinheiro público, do povo (Servidor 3).

Há limitação legal, pois eles representam o Estado. A lei limita tudo e isso dá margem a corrupção (Servidor 4).

Por causa da natureza do Direito que está sendo discutido (Servidor 6).

Assim, ao contrário do que foi esclarecido pelos servidores, o juiz entrevistado disse que “pra o ente público fazer acordo é necessário que o órgão que representam autorize, e eles não têm autorização. Há previsão na lei 12.153 de conciliar, do Município e do Estado” (juiz), ou seja, os juízes, sabem da possibilidade de conciliação, mas continuam a não a determinar utilizando como argumento a falta de interesse ou a falta de autorização.

Além disso, em processos em que o Estado já foi diversamente condenado a entregar o requerido pela outra parte, a Procuradoria apenas não apresenta sua peça de defesa. Essa atitude não ajuda em nada a defesa do ente público, ao contrário, o magistrado entendendo à revelia, pode entregar tudo o que a outra parte requer, mesmo que a princípio não fosse direito, mas porque o Estado não provou o contrário.

Mas o ERJ e o MRJ não fazem acordo porque não há essa autorização. Às vezes o que acontece, o que não é o ideal é que eles não contestam, porque a matéria já é pacificada, não é o ideal. Mas eles não fazem conciliação aqui porque não há essa autorização. Então nessa área estamos de pés e mãos atadas.

Eles até apresentam a contestação, mas dizem que não vão impugnar o pedido. Enquanto eles já poderiam vir e fazer acordo dessa matéria direto. Aquela audiência já viraria um acordo que depois já viraria um cumprimento de sentença, né. Até o cumprimento voluntário, mas ainda não temos isso, infelizmente. O tribunal vem lutando, vem conversando com os procuradores, é até uma vontade dos procuradores ajustar isso, mas trabalhar com o órgão público é difícil porque é um pouco travado. Não sei se você reparou, mas eu estava fazendo uma audiência em que dei prescrição de uma multa do município, se eu reconheci a prescrição, não era para a multa ser exigida mais, se eles fizeram comunicação ao Detran acerca da multa, porque eles não fazem acerca da prescrição para não exigir mais, mas não fazem. Eles vão manter a multa no sistema deles, as talvez com status de ação judicial prescrita, mas para a pessoa ela vai continuar sofrendo restrições no Detran. Ao invés de cumprir a minha determinação para retirar do Detran, ela embargou de declaração dizendo que não era o objeto da ação. O órgão público é mais difícil (Juiz).

É uma decisão que dependeria de atos da chefia da PGE. Inclusive, no Decreto Estadual 45.034 de 2014 há determinação legal para que haja conciliação em casos em que o Estado tenha sido obrigado a entregar o medicamento requerido pela parte ao menos uma vez e que tenha sido confirmado por um Tribunal ou Turma Recursal, contudo, é necessária uma Resolução do Secretário Estadual de Saúde que determine quais casos.

Mais uma vez: é possível a conciliação, não há impedimento. O que falta é a efetivação, que não ocorreu ainda porque não há qualquer sanção para a PGE quando descumprir a determinação legal.

Sim, os órgãos que a PGE representa eles, tem essa determinação que geralmente sai do chefe do executivo e vem se escalonando entre as secretarias até chegar a base. Então é um pouco complexo, mas é possível. Depende de reuniões nossas. Tem matérias que estão completamente pacificadas, né, não fazemos nada aqui, a sentença é repetitiva, então não custa nada fazer acordo nessas matérias. Ou solucionar a matéria de vez em âmbito administrativo ou se vier ao judiciário ter autorização para ter o acordo (juiz).

Se os magistrados continuarem a não determinar a audiência, a Procuradoria continuará a não ir, e conseqüentemente esse ciclo continuará, pois ao que aparenta, há regras diferentes para pessoa jurídica de direito público, pois pelo simples fato de não terem interesse em participar de audiência de conciliação essa não é determinada, mas, no caso de pessoas físicas, se alegarem o seu desinteresse em conciliar, terão, mesmo assim, que participar. Acabou-se por criar uma cultura e uma comodidade em que o magistrado não marca as audiências e os procuradores se contentaram com essa decisão, assim não precisam sair de seus escritórios e nem implementarem as novas legislações acerca da resolução consensual.

O próprio magistrado entrevistado afirmou que com a chegada dos juízes leigos - ou seja, aqueles que não passaram por um concurso público de provas e títulos - para os Juizados, tornará obrigatória a audiência para todos os processos, poderá forçar a PGE/RJ a trazer algum tipo de acordo para determinados processos. Isso pode acontecer, uma vez que passarão a serem obrigados a participar de sessões de audiência de conciliação em quase todos os processos.

Mas com a vinda dos juízes leigos o Tribunal entende que todos os processos precisam de passar pela audiência, vai aumentar muito o nosso volume. Talvez isso force o ente público a trazer acordos em alguns tipos de processos. Eu tenho fé, seria ótimo. É a proposta do Tribunal. Quando juiz leigo todos os processos terão que ter audiência. Eu entendo que quando for matéria exclusiva de direito que o juiz leigo faça direto a sentença, mas a princípio não é o que vai ser feito (Juiz).

Frisamos que se pessoas físicas, não contestarem, ou não forem a alguma audiência determinada pelo juízo, há decadência de direitos, como o de apresentar sua defesa, ou de produzir provas; pode ser considerada revel (se for o réu), o que dá

direito ao juiz de considerar verdadeiro todos os fatos da parte contrária, julgando procedentes todos os pedidos autorais; e se for o autor, ter o processo extinto sem mérito por falta de interesse da parte.

No mesmo entendimento que os juízes, os procuradores também utilizam como justificativa a falta de autorização, argumentando que não há implementação da política de resolução consensual de conflitos de interesse.

No final de 2014 o Pezão emitiu um decreto que permite conciliação. Está em vigor. Mas ficamos engessados, anda não há implementação. (...) Mas com a crise nada existe na prática. Tem a lei, tem o direito, mas não tem como implementar (Procurador 2).

Teria que haver uma lei que permitisse, por causa de nossos princípios (...) aqui precisamos sempre de um limite (Procurador 3).

Decerto, é necessário que haja implementação, o que ainda não tem ocorrido. Mas ao que pudemos constatar, há leis, ou seja, o Poder Legislativo (Código Tributário, CPC, Lei de Mediação); há decreto, quer dizer, o Poder Executivo (Decreto 45.034 de 2014); e há a Resolução 125 do CNJ, representando o Judiciário, que permitem a conciliação para a Administração Pública. Assim claramente há interesse que o Estado concilie pelos três poderes, entretanto, volta-se ao mesmo lugar, a falta de implementação.

Mas, implementar porquê se não há qualquer sanção por parte do Poder Judiciário para a Procuradoria por não participar dessas sessões. Aliás, só aumentaria o trabalho dos procuradores, que passariam a estar mais fora de suas salas e frequentar mais o Tribunal. Mesmo que isso resultasse em ganho para o Estado, para a PGE, aumentaria o seu dever.

Nesse mesmo caminho, o estudo e análise dos dados fornecidos pela Ouvidoria do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, demonstrou que o número de audiências das Varas de Fazenda Pública é ínfimo, menor ainda é a quantidade de conciliações que essas Varas realizam.

Entre os anos de 2010 a 2017, - que foi a delimitação temporal que utilizamos, escolhida por se tratar do início das políticas públicas nacionais de incentivo ao consenso - houve apenas 0,13% de conciliações, relacionadas entre os processos tombados pelas dezesseis Varas de Fazenda do TJRJ. A porcentagem de audiências é de 1,5%. Isso revela que de fato não há que se falar em audiências e muito menos em conciliação quando o Estado é parte.

Importa ainda destacar, que depois de 2012 a quantidade de audiências e conciliação apenas caíram, chegando a duas conciliações em um ano inteiro. O que demonstra que o interesse em conciliar, mesmo diante de repetitivas legislações que autorizam o consenso, não tem crescido.

Dessa forma, pelo que se pode constatar, diante de todos os resultados que essa pesquisa obteve, o Poder Executivo do Estado também não tem interesse que Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro concilie, uma vez que a saída do dinheiro dos cofres públicos, através dessa medida, poderá ocorrer de forma mais rápida. Além disso, por não ter nenhuma sanção pecuniária nos casos em que a Procuradoria não comparece nas audiências de conciliação ou apenas não entrega a sua peça de defesa.

Ainda que há um entendimento entre a Procuradoria e a Magistratura, mesmo que implícito de se ajudarem e não punirem uma a outra por se tratar de uma exigência moral, uma vez que são pessoas do mesmo “tipo” e tem o direito de se respeitarem e se valorizarem, como explica Goffman (1975, p.21).

Isso faz parte da encenação do dia a dia, em que cada indivíduo deve manter o seu papel, de forma que todos o vejam conforme ele quer ser visto. Isso requer que esteja tão próximo de seu personagem que mesmo diante de contingências dramáticas seja capaz de se manter fiel ao que previamente determinou que seria.

Fonseca, em sua tese de doutorado, afirma que as decisões dos juízes são baseadas em concepções que formam a respeito do litígio, e com base nesse ponto de vista pré-estabelecido, irá procurar entre as provas produzidas aquilo que coadune com o seu entendimento. Quer dizer com isso que a construção da verdade, na qual o magistrado deveria garantir a igualdade jurídica das partes, decorre de uma escolha prévia do conceito que o próprio juiz tem do processo (FONSECA, 2008).

Isso reforça a desigualdade entre as partes e leva ao que vimos com os resultados encontrados através de toda pesquisa feita para o desenvolver desse trabalho, ou seja, que não há tratamento isonômico entre os litigantes quando um deles é o Estado, pois a lei que torna obrigatório para todas as pessoas de direito provado participarem das audiências de conciliação, é a mesma lei que não exige para o Estado, o que demonstra uma proteção entre iguais na pirâmide dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Vejamos algumas falas de uma audiência, que demonstram essa desigualdade:

Juiz: a Procuradoria tem alguma testemunha?

Procuradora: a gente solicitou no corpo da contestação que a viúva viesse aos autos para falar, dar o depoimento pessoal. Arguição da viúva.

Juiz: Ah, eu não vi.

Procuradora: Estou tomando ciência de que houve uma decisão intrapublicante de que houve uma retirada do polo, porque na verdade no juizado especial não admite, mas se essa demanda for dada procedente para a autora, retira a pensão da viúva.

Juiz: ela é interessada

Procuradora: Então na verdade esse processo nem é do juizado

Juiz: É um óbice, não há que ser julgado no juizado. E esse processo veio de lá. O senhor ...

Advogado: eu entrei na Vara de fazenda pública, mandou pra cá, eu deixei vir.

Juiz: se tem terceiro interessado, o certo seria andar na Vara fazendária. Vou remeter para lá. Já há enunciado. O MP se manifestou?

(...)

Procuradora fala com o advogado: mas o assunto não dá pra ser aqui, estamos em 2017, e o processo é de 2014

Advogado: Mas não existia o enunciado em 2014, quanto mais rápido melhor.

Procuradora: mas não cabe esse processo aqui. Fala sério né doutor, como o Senhor foi deixar isso acontecer. Eu nem sei o que estou fazendo aqui, eu não faço audiência de conciliação.

A procuradora olha pro juiz e fala às gargalhadas: O mais estranho foi que o juiz citou esse próprio enunciado quando mandou vir pra cá. Eu estava aqui olhando o que ele alegou para mandar o processo pra cá, e ele citou esse enunciado.

Juiz: ele não mandou pra cá por causa do valor não. Tem alguns juízes da Vara de Fazenda que estão fazendo objeção em seguir alguns enunciados.

Vemos nesse trecho a clara distinção que a procuradora fez em relação ao juiz e ao advogado. O erro era do juiz, o advogado havia deixado o processo no juizado com intuito de ter um andamento mais rápido, e a procuradora, além de ofender o advogado, ainda coloca a culpa nele, sem que este revide a acusação, demonstrando mais uma vez a distinção entre as posições no campo jurídico.

Contudo, frisa-se que há ainda que ser mencionado o princípio da legalidade administrativa, ou seja, a Administração Pública somente pode executar qualquer tipo de ação se a lei permitir, as regras e rotinas devem ser muito claras, o limite da discricionariedade deve ser definido. Assim, caso os procuradores ajam em desacordo com o que a lei ou mesmo com as questões decididas internamente dentro da PGE, podem ser responsabilizados até mesmo por cometer um crime de responsabilidade. Dessa forma, temerosos, acabam por não fazer a conciliação. Até mesmo, muitas vezes a Procuradoria e procuradores tem um projeto, mas a regulação da

discricionariedade para compor conflitos pode gerar dificuldades na formação de documentos legais (leis, decretos) que possibilitem essa liberdade de ação, também há que se recordar que sem a regulamentação a iniciativa da PGE e seus procuradores em conciliar deve ser corroborada pela instância superior do Executivo, o que é inviável.

Por fim, ainda é necessário lembrar da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde, desenvolvida pela própria PGE, em conjunto com as Defensorias da União e do Estado, para a entrega administrativa de medicamentos de pessoas que não tem condições financeiras de arcar com os custos de seu tratamento. Na qual, muito embora, no projeto inicial houvesse uma sala destinada a PGE, onde seriam realizadas audiências de mediação, elas não saíram do papel, pois quando do desenvolvimento e instalação da Câmara não foram feitas. Assim, a Procuradoria não participa de forma efetiva desse programa, pois mesmo o procurador responsável por ela não está presente com frequência.

A Procuradoria não fica. A Procuradoria forneceu o espaço, a manutenção, estrutura, mas não fica nenhum procurador aqui.

(...)

A proposta inicial tinha a mediação, mas não teve como implementar. Tinha até uma sala onde os procuradores ficariam e que haveria essa mediação (Servidor da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde).

Concluindo esse capítulo, afirma-se que muitos foram os resultados obtidos, alguns já esperados, outros completamente diversos do que se imaginava. Assim, constatou-se que em regra não há designação, por parte dos magistrados, de audiências de conciliação quando uma das partes é a PGE, o que já é mais que estabelecido dentro dos Cartórios e Varas no Tribunal de Justiça. Mas também se verificou que os procuradores não participam dos programas de conciliação por eles mesmo estabelecidos.

Verifica-se que se estabeleceu uma cultura em que não é necessário a realização de audiência, há uma comodidade, seja por parte dos magistrados ou dos procuradores, em não modificar esse entendimento para que não precisem se adequar a mais um procedimento, tendo em vista os milhares de processos que possuem em seu acervo. Dessa forma, grande parte dos processos da PGE são feitos dentro do gabinete, a maioria dos processos, segundo os dados da Ouvidoria do TJRJ (Gráfico 1), solicitados para essa pesquisa, demonstra que mais de 98% dos processos em que a PGE/RJ é parte, acaba com a sentença sem ter havido qualquer

audiência. O que contribui para esse caso são as relações de igualdade que faz com que o Judiciário não determine as audiências como especificado na lei, e com que PGE aceite isso e não necessite se preocupar com a implementação das novas políticas de solução consensual de conflitos. Relembrando que o advogado particular não possui essas prerrogativas por parte do Poder Judiciário.

Contudo, não foi possível verificar nem na pesquisa de campo e nem na pesquisa processual as questões das grandes fortunas, que era uma de nossas hipóteses, até porque nesses casos em específico, os procedimentos podem até nem chegar nas mãos da Procuradoria, sendo resolvidas dentro do Executivo do Estado. Dessa forma, não encontramos qualquer vestígio que pudesse coadunar com o que sugerimos com a hipótese que em casos de grandes fortunas há tentativa de conciliação se as cláusulas do acordo vislumbrarem os honorários advocatícios, o que poderá ser o objeto para outras pesquisas.



## CONCLUSÃO

Esse estudo teve por objetivo observar a atuação da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro nos Centros de Conciliação do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Para tanto, analisamos a legislação e bibliografia acerca do tema, bem como processos encontrados no site do Tribunal de Justiça e dados fornecidos pela ouvidoria referentes as dezesseis Varas de Fazenda Pública e das cinquenta e duas Varas Cíveis. Ainda realizamos um estudo de caso dentro do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, no Centro de Conciliação e na Procuradoria Geral do Rio de Janeiro.

Também buscamos: identificar as mudanças ocorridas no Processo Civil com a Constitucionalização; analisar o novo Código de Processo Civil para entender o que mudou em relação ao rito processual; observar a importância integração das partes do processo na resolução final do conflito em questão; identificar as mudanças ocorridas e qual o benefício delas; analisar a Nova Lei de Mediação e a Resolução do CNJ para explorar o que elas inovam no ordenamento jurídico; estudar a estrutura da Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro de forma a saber como encaram a defesa do Estado; identificar quais casos a Procuradoria opta pela conciliação e se há algum nexo entre eles.

A princípio, a hipótese do presente trabalho girava em torno da afirmativa de que a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro utiliza da conciliação quando oferece vantagem em relação a deixar com que o juízo decida a problemática. Por exemplo, quando o processo envolve grandes fortunas e há acordo também em relação aos honorários do advogado. Assim, haveria alguma decisão interna que preveria quais casos os procuradores poderiam acordar e quais não poderiam optar por esse caminho.

Para que fossem alcançados os objetivos e verificássemos se a hipótese apresentada era verídica, todo o estudo, bibliográfico, legislativo, de caso, processual, seja quantitativo ou qualitativo, foram realizados com vistas para o que foi anteriormente escolhido como finalidade da pesquisa, sem deixar de analisar e dar a importância a todo o estudo e aos fatos inesperados que foram surgindo ao longo da análise.

Dessa forma, em primeiro lugar, foi feita uma pesquisa qualitativa em relação à Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça, no Código de Processo Civil e na

Lei de Mediações de forma a entender como que essas leis inovaram no ordenamento jurídico brasileiro, como foi concebida a política de resolução de conflitos consensual, a forma que é desenvolvida no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e como a Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro vem encarando essas mudanças.

Também foi estudado o Decreto Estadual 45.034 de 2014, que trata da Câmara de Conciliação de Saúde, implantada pela Procuradoria do Estado em conjunto com as Defensorias do Estado e da União, para entender os seus objetivos e funcionamento.

Esse capítulo ainda foi regado por bibliografias de diversos autores, que não somente ajudaram a entender o funcionamento e objetivos desses institutos, mas o que influenciam na sociedade, na política e no desenvolvimento da democracia. Dentre esses, pode-se citar: Alexandre Santos de Aragão, Luís Roberto Barroso, Pierre Bourdieu, Eduardo Cambi, Fredie Didider, Erving Goffman, Thomas Hobbes, Kant de Lima, Wrigth Mills, Jacqueline Sinhoredó.

Na sequência analisou-se a história, atribuições, atuação e a importância para a perpetuação da democracia da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, o que foi feito também através de estudo qualitativo na bibliografia, em especial Leonardo José Carneiro da Cunha, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Amin Jorge Costa Moraes Rêgo, Klever Paulo Leal Filpo, Regina Lúcia Teixeira Mendes da Fonseca, Michel Foucault, Guillermo O'Donnel, Adam Przeworski, Joseph Schumpeter e Nicola Tutungi Junior.

Também foram estudadas a Lei Orgânica da PGE/RJ, a Constituição Federal do Brasil de 1988 e a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, entendendo o que elas trazem a respeito de conciliação e formas consensuais de conflitos de interesse, bem como as atribuições, funções, objetivos da Procuradoria do Estado.

Nesse capítulo ainda foi feito um estudo quantitativo e qualitativo em cento e doze processos encontrados de forma aleatória no site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, cujos critérios foram: Origem: primeira instância; Comarca/Regional: Capital; Competência: Fazenda Pública; Ano inicial: 2010; Ano final: 2017; Nome da Parte: procurador do Estado. Teve por objetivo ver a quantidade de processos que houve audiência, conciliação, que foram enviados para o centro de conciliação, como é a decisão do magistrado quando irá definir se haverá ou não audiência de conciliação.

A princípio a pretensão com os resultados encontrados era a de comparar processos semelhantes em seu objeto, que tiveram resolução distinta, além de provar que a hipótese estava correta, o que não foi possível, pois a quantidade de processos em que houve conciliação foi ínfima perto da quantidade de processos tombados nas Varas de Fazenda Pública, bem como nos Juizados Fazendários. E quanto a hipótese foi verificado que, em regra, não há conciliação nas Varas de Fazenda Pública, que os próprios magistrados não as marcam, mas que quando o Estado tem interesse, há autorização para que haja resolução consensual de conflitos.

Nesses processos encontrados na pesquisa processual no site do TJRJ, foram verificados a quantidade de processos em que houve audiência e conciliação, comparados com os mesmos requisitos nas Varas Cíveis, de forma a verificar em qual haveria um número maior de processos cuja resolução se deu por meios consensuais.

Com todos os dados colhidos, foi requerido à Ouvidoria do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro a quantidade de processos tombados, de audiências realizadas e de conciliações nas Varas de Fazenda Pública e Juizados Fazendários, assim como das Varas Cíveis, com objetivo de estudar e analisar esses dados, para compará-los e saber a diferença de tratamento de processos entre particulares, sejam pessoa física ou jurídica de direito privado, e o tratamento que o Poder Judiciário tem dado aos entes públicos.

Também com esses dados foi feita uma pesquisa qualitativa em que foi analisada a proporção anos de 2010 a setembro de 2017, verificando se a quantidade aumentou ou diminuiu, se as Varas de Fazenda Pública seguiram as políticas públicas de resolução consensual de conflitos; se há uma quantidade razoável de processos em que há audiências, e se nessas audiências há conciliação.

O mesmo foi feito em relação as Varas Cíveis, de forma a compará-las e saber em qual Vara a audiência e a conciliação acontecem em maior quantidade, e se ambas estão seguindo os novos parâmetros instituídos pela Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça, pelo Código de Processo Civil e a Nova Lei da Mediação.

Todo esse estudo, teve como fim de entender se, e como a Procuradoria tem utilizado dos meios consensuais de resolução de conflitos e como é a atuação dela nas audiências de conciliação.

Para esse fim estudamos a legislação e bibliografias a respeito do tema, que trouxeram o embasamento teórico para a pesquisa. A conciliação foi o primeiro tema

analisado. Foi visto que a Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça, inovou o ordenamento jurídico brasileiro ao determinar a criação de Centros Judiciários de Resolução de Conflitos e Cidadania, os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, os cadastros dos mediadores e centros de conciliação. Seus objetivos giram em torno de uma nova política nacional de resolução consensual de conflitos.

Essa resolução tirou das Varas Judiciárias a maior responsabilidade de abarcar as audiências de conciliação, pois os processos deverão ser enviados para os Centros que ficaram responsáveis pela sua realização.

O Código de Processo Civil e a Lei de Mediação, ambos de 2015, também trataram a respeito do tema e reafirmaram a nova política e o desejo do Poder Legislativo em criar outras formas de resolução consensual dos conflitos de interesses.

Também foi verificado que há provimento legal que autoriza a conciliação por esse órgão, inclusive a própria Resolução 125 do CNJ, o artigo 179 do Código de Processo Civil e a Lei de Mediação, determinam que a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal poderão utilizar dos Centros e dos Núcleos e que deverão criar suas próprias Câmaras de Conciliação de conflitos administrativos.

Os estudos ainda apontaram para o Decreto 4.5034 de 2014, que implementou a criação das Câmaras de Resolução de Litígios de Saúde, um órgão administrativo que visa a diminuição de ações de medicamentos nas Varas de Fazenda Pública, uma vez que tenta a solução desses conflitos na própria câmara.

Nesse órgão, pessoas de baixa renda, que necessitam de remédios ou atendimento médico, mas não tem condições de arcar com os custos e procurariam o Poder Judiciário para que esse obrigasse o Estado a entregar o medicamento, por ser um direito fundamental elencado no artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Se encaminharem para a Câmara, passarão pelos trâmites exigidos, para que, preenchendo os requisitos - quais sejam: a comprovação da hipossuficiência; laudo que demonstra a necessidade da utilização do medicamento, seu princípio ativo e dosagem emitido pelo SUS; nos casos em que houver tratamento alternativo para a patologia e o paciente não puder utilizar, ainda é necessário um documento que diga as razões pelas quais os fármacos fornecidos pela rede pública não podem ser utilizados; existência de registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária –

ANVISA, e não esteja em fase experimental; por fim, parecer do comitê técnico<sup>70</sup> indicado pela Secretaria de Estado de Saúde, que tenha concluído pela necessidade do remédio – consiga o tratamento que procura.

Assim, ao invés dar entrada em um processo judicial, resolve o seu conflito de interesse com o Estado de forma administrativa. Contudo, apesar de ser um claro exemplo de que há possibilidade de resolução consensual de conflitos de interesses nos processos em que uma das partes é o Estado, ainda não há conciliação de fato, e a PGE/RJ, mesmo a tendo criado, não tem nenhum representante na Câmara, impossibilitando a conversa entre as partes. Assim, o que vem ocorrendo é uma entrega de medicamentos ao qual a parte já tinha direito, pois se encontra nos parâmetros estabelecidos pela lista da ANVISA e que o Estado já era obrigado a entregar, mas não o fez. Então, não há que se falar em uma verdadeira conciliação.

Mesmo com toda a legislação permitindo e determinando a conciliação a todos que adentrarem no Poder Judiciário existia, e ainda existe dentro dos próprios tribunais, através de seus servidores o entendimento de que o Estado não poderia conciliar, tendo em vista a indisponibilidade dos bens públicos.

Ocorre que essa indisponibilidade é relativa e passível de ser sobreposta por leis que determinem a alienação e transação de bens públicos. Além das leis já tratadas acima, que aliás já deixam bem evidente a possibilidade de consenso em processos em que uma das partes é pessoa jurídica pública, os próprios Código Tributário Nacional, em seus artigos 156 e 171, prevê que a transação como forma de extinção do crédito tributário. Assim, mesmo diante de toda a carga que o bem e o dinheiro público carregam, não há que se falar em vedação de consenso em processos nas Varas de Fazenda Pública.

Aliás, nos casos em que a resolução consensual de conflitos é utilizada pode até mesmo diminuir os custos para o Estado, principalmente se ocorrer em processos que o ente público é recorrentemente sucumbente. Se ao invés de deixar a sentença seja o foco da decisão, optar por negociar com a parte contrária, evitará ter que pagar as custas processuais de um processo longo e moroso, além de economizar também no pagamento das verbas sucumbenciais.

A conciliação nesses casos seria o ideal, uma vez que em uma transação ambas as partes podem abrir mão de parte de seu direito, com vistas a resolver de forma mais ágil o conflito. assim, o Estado poderia diminuir os custos, seja com

---

<sup>70</sup> Equipe formada por um médico, nutricionista e um assistente social.

honorários, custas processuais, com servidores, e diminuir em grande número o acervo de processos em seus gabinetes.

É certo que é necessária a implementação, que os procuradores responsáveis pelo caso não podem simplesmente chegar na audiência e conciliar, mas podem pedir autorização interna para os processos que o objeto já esteja pacificado. É um processo mais complicado para o procurador, contudo, diminuiria o seu acervo, sua eficiência aumentaria e ainda reduziria os custos processuais.

Outro fato importante é que as leis, mesmo sendo determinantes para todos os processos, sejam quais partes forem, não fizeram diferença para as demandas nas Varas de Fazenda Pública, pois não modificou a rotina e procedimentos do Cartório e das decisões judiciais.

A respeito dos honorários sucumbenciais, muito embora os juízes e servidores entendam que não fazem diferença na hora de optarem por haver ou não acordo. Há de se frisar que os honorários advocatícios além de serem repassados aos procuradores da ativa, complementando o seu salário, também fazem parte de um fundo que sustenta o Centro Judiciário de Estudos Jurídicos (CEJUR), e sem essa verba as atividades terão que ser diminuídas ou deverá haver repasse de verba de outro órgão para que o CEJUR se sustente. Assim, mesmo que seja o procurador responsável por fazer a audiência ou mesmo seus superiores não de vislumbrar essas questões antes de tomar a decisão de optarem pela conciliação. Porque as audiências não são efetivas – implementação – projeto dos procuradores

Por fim, ainda é necessário lembrar que para haver conciliação é preciso que haja implementação dentro da PGE, pois os procuradores não possuem discricionariedade para fazê-la, mesmo diante de todas as leis que permitem. Há que se lembrar que podem ser acusados de crime de responsabilidade, o que pode gerar receio de optar por essa forma de resolução de conflitos. Além, é claro, da comodidade que gera não ter que participar de sessões de audiência, que demandam que os procuradores se dirijam ao Tribunal com mais frequência, os tirando de seus escritórios, o mesmo em relação aos magistrados, que terão que presidir mais audiências, o que reafirma a cultura que está implantada nesses órgãos, que acabam por reforçar as questões de desigualdades entre as partes nos tribunais, visto que os particulares não possuem essas prerrogativas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro De. *A nobreza togada*. 2010. Universidade de São Paulo, 2010.

ARAGÃO, Alexandre Santos De. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARNAUD, Nubia Athenas Santos. Artigo 132 é aplicado irrestritamente às Procuradorias. *Consultor Jurídico*, 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-dez-22/nubia-athenas-artigo-132-aplicado-forma-irrestrita-procuradorias>>. Acesso em: 8 set. 2017.

AVRITZER, Leonardo. Operação Lava Jato, combate à corrupção e estado de direito. *GGN: O Jornal de Todos os Brasis*, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. *[Syn]Thesis: Cadernos dos Centros de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 2012. , p. 23–32.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: O Triunfo Tardio do Direito Constitucional no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, n. 240, p. 1–42, 2005.

BOURDIEU, Pierre. *O poder Simbólico*. São Paulo: DIFEL, 1989.

BOURDIEU, Pierre. *Os Usos Sociais da Cidadania: por uma sociologia clínica no campo científico*. São Paulo: Eeditora UNESP, 2004.

BOURDIEU, Pierre. *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BRASIL. *Código Civil*. Brasil: Brasil. Disponível em: <<file:///C:/Users/bruna/Documents/BRUNA/PÓS SOCIOLOGIA/dissertação/5legislação/L10406.html>>, 2002

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Planalto. Brasil, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 7 jun. 2016. , 1988

BRASIL. *Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil*. Brasília: Planalto, 1994a

BRASIL. *L13105 - Novo Código de Processo Civil*. Brasil: Planalto, 2015

BRASIL. *L5869/73 - Código de Processo Civil de 1973*. Brasil: Planalto, 1973

BRASIL. *Lei 8.952*. Brasil: Planalto, 1994. Disponível em: <[file:///C:/Users/USUARIO-PC/AppData/Local/Mendeley Ltd/Mendeley Desktop/Downloaded/Unknown - Unknown - L8952\\_94 Conciliação.html](file:///C:/Users/USUARIO-PC/AppData/Local/Mendeley Ltd/Mendeley Desktop/Downloaded/Unknown - Unknown - L8952_94 Conciliação.html)>. , 1994b

BRASIL. *Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça*. Brasil, 2010.

CAMARA, Alexandre. *Lições de Direito Processual Civil*. 20ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: Direitos Fundamentais, Políticas Públicas e Protagonismo Jurídico*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 10ª Edição. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

COPI, Lygia Maria; KLEIN, Érico Prado. Neoconstitucionalismo e Jurisdição Constitucional no Brasil: Uma proposta conciliatória entre a garantia de direitos fundamentais pelo Poder Judiciário e fortalecimento democrático. *Observatório da Jurisdição Constitucional*, n. 2, p. 140–166, 2014.

COSTA, Hélio Vieira Da; CERNOV, Zênia. Advogados Públicos Tem Direito aos Honorários de Sucumbência. *Consultor Jurídico*, 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-mar-28/stf-oab-reconhecem-direito-advogados-publicos-honorarios-sucumbencia>>.

CUNHA, Leonardo José Carneiro Da. *A Fazenda Pública em Juízo*. São Paulo: Dialética, 2005.

CUNHA, Leonardo José Carneiro Da. *A Fazenda Pública em Juízo*. Rio de Janeiro: EDITORA FORENSE, 2016.

DIDIER JR, Fredie. Capítulo V, Mediação e Conciliação. *Curso de Direito Processual Civil, Volume 1*. 15ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2013. p. 217–223.

DIREITO NET. *Dicionário: Preposto*. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/940/Preposto>>.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Constituição Do Estado Do Rio De Janeiro. Assembléia Legislativa, 1989.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *História - Institucional - PGE-RJ*. Disponível em: <<https://www.pge.rj.gov.br/institucional/historia>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei 5.414*. Brasil: Assembleia Legislativa, 2009.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei Complementar 137*. Brasil: Assembleia Legislativa, 2010.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei Complementar 15. Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 1980. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/166551/DLFE-79286.pdf/LeiComplementar15consolidada21072015.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2016. , 1980

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei Ordinária 772* . Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 1984

FILPO, KLEVER PAULO LEAL. *MEDIAÇÃO JUDICIAL: DISCURSOS E PRÁTICAS*.



1ª ed. Rio de Janeiro: MAUAD; FAPERJ, 2016.

FONSECA, Regina Lúcia Teixeira Mendes Da. *DILEMAS DA DECISÃO JUDICIAL. AS REPRESENTAÇÕES DE JUÍZES BRASILEIROS SOBRE O PRINCÍPIO DO LIVRE CONVENCIMENTO MOTIVADO*. 2008. 1-267 f. Universidade Gama Filho, 2008.

FOUCAULT, Michel. *A Verdade e as Formas Jurídicas*. . Rio de Janeiro: Editora Nau., 2002

FRASCINO, Glaucia Maria Lauletta. Novo CPC define sucumbência em causas envolvendo a Fazenda Pública. *O Estado de São Paulo*, 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-set-07/cpc-define-sucumbencia-causas-envolvendo-fazenda-publica>>.

GOFFMAN, Erving. *A Representação do Eu na Vida Cotidiana*. Petrópolis: Editora Vozes, 1975.

GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1961.

HAMILTON, Alexander; JAMES, Madson;; JAY, John. *O Federalista*. Belo Horizonte: Lider, 2003. v. 53. Disponível em: <<http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9781107415324A009>>.

HAMURÁBI. *Código de Hamurábi*. Babilônia, 1772

HEITOR, Ivone Susana Cortesão. *Ordenações Afonsinas*. Disponível em: <<http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/afonsinas/>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Governo de um Estado Eclesiástico ou Civil*. 4ª ed. São Paulo: Nova Cultura, 1988.

LIMA, Roberto Kant De. Polícia , Justiça e Sociedade no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, p. 23–38, 1999.

LIMA, Roberto Kant De. Polícia e exclusão na cultura judiciária. *Revista de Sociologia da USP*, p. 169–183, 1997.

MADUREIRA, Claudio. As procuradorias públicas no direito brasileiro: uma análise histórica. *Dimensões*, v. 33, p. 241–260, 2014.

MICHAELIS. *Moderno Dicionário da Língua Portuguesa*. 2ª ed. São Paulo: Melhoramentos, 2010.

MILLS, C. Wright. *A elite do poder*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MORLINO, Leonardo. What is a “ Good ” Democracy ? Theory and Empirical Analysis. 2002, Berkeley: University of Florence (Italy) and Institute for International Studies, Stanford University, 2002. p. 1–44.

NACIONAL, Typographia. Império do Brasil Decreto de 23 de Junho de 1834. 1866.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Novo Código de Processo Civil Comentado*. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal : La Institucionalización Legal de la Desconfianza Política. *Revista Española de Ciencia Política*, n. 11, p. 11–31, 2004.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. *Lua Nova*, p. 27–54, 1998.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability Social: La Otra Cara del Control. *Controlando da Política. Cuidados y Medios em las Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas, 2002. p. 1–39.

PIRES, Márcia Franco. *A transação como forma de extinção do crédito tributário: limites, possibilidades e renúncia fiscal*. 2010. 1-31 f. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2010.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ÓRGÃO ESPECIAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0048177-73.2012.8.19.0000*. Rio de Janeiro: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 2016

PROCURADORIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Procuradoria Geral: Leis*. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/pge/exibeconteudo?article-id=266951>>. Acesso em: 7 jun. 2016.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e Mercado*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

RÊGO, Amin Jorge Costa Moraes. *História da Advocacia Pública no Brasil: do Período Colonial até a Constituição de 1988*. Disponível em: <<https://aminadvogado.jusbrasil.com.br/artigos/123321809/historia-da-advocacia-publica-no-brasil>>. Acesso em: 8 set. 2017.

SADEK, Maria Tereza Aina. Estudos sobre o sistema de justiça. *O que ler na ciência social brasileira*, v. 4, p. 233–265, 2002.

SANTIAGO, Emerson. *Código de Hamurábi*. Disponível em: <<https://www.infoescola.com/historia/codigo-de-hamurabi/>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, José Afonso Da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SINHORETTO, Jacqueline. *A Justiça Perto do Povo*. São Paulo: Alameda, 2011.

SLOMSKI, Valmor *et al.* A Demonstração do Resultado Econômico e E sistemas de Custeamento como Instrumentos de Evidenciação do Cumprimento do Princípio Constitucional da Eficiência, Produção de Governança e Accountability no Setor Público: Uma Aplicação na Procuradoria- Geral do. *Revista de Administração Pública*,

v. 44, n. 4, p. 933–957, 2010.

SOUZA, Aiston Henrique De *et al.* *Manual de Mediação Judicial*. 6ª ed. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016. v. 1.

SOUZA, Giselle. Advogado público tem direito a honorário de sucumbência. *Consultor Jurídico*, 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-mai-12/advogado-publico-direito-honorarios-sucumbencia-tj-rj>>.

SOUZA, Luciane Moessa. Resolução Consensual de Conflitos que Envolvem Políticas Públicas: Caminho Democrático, Viável e Sustentável. 2014.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. *informativo Supremo Tribunal Federal Recurso Extraordinário 407.908/RJ*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo629.htm>>. , 2011

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Ato Oficial Data de Ementa Diretoria-Geral de Comunicação e de Difusão do Conhecimento- DGCOM Departamento de Gestão e Disseminação do Conhecimento - DECCO*, 2016a

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Processo nº 0019142-26.2016.8.19.0001*. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/consultaProcessoWebV2/consultaMov.do?v=2&numProcesso=2016.001.014908-2&acessoIP=internet&tipoUsuario=>>>. Acesso em: 18 fev. 2017b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Processo nº 0054940-82.2015.8.19.0001*. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/consultaProcessoWebV2/consultaMov.do?v=2&numProcesso=2015.001.045603-1&acessoIP=internet&tipoUsuario=>>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

TUTUNGI JÚNIOR, Nicola. Novo Código de Processo Civil e a Fazenda Pública: Privilégios? *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, p. 200–2017, 2013.

VILLALTA, Carla *et al.* Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas. *Revista de Estudos Jurídicos Sobre as Américas*, v. 10, p. 4- 11;57- 77;78-99, 2016. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/repam/issue/view/1356/showToc>>.

## ANEXO 1

### PROCURADOR

- 1) Qual é sua posição e sua atuação dentro da Procuradoria do Estado?
- 2) Qual é a sua opinião sobre as novas normas que determinam a conciliação como etapa obrigatória?
- 3) O que Sr.(a) diria que mudou?
- 4) Para você qual a importância da conciliação dentro do Processo Civil?
- 5) Qual a importância da conciliação para a Procuradoria?
- 6) As pessoas vêm a Procuradoria para realizar acordos antes de procurarem o judiciário? Qual a frequência?
- 7) O/a Sr.(a) participa das audiências de conciliação nos Centros de Conciliação diante de um facilitador?
- 8) O/a Sr.(a) participa das audiências de conciliação diante do juiz?
- 9) O/a Sr.(a) tem discricionariedade para aceitar algum acordo feito nessas audiências sem anuência de um superior?
- 10) Existe algum tipo de decisão superior que determina em quais casos poderá ou não haver acordo?
- 11) O/a Sr.(a) diria que a conciliação em algum momento afeta a inalienabilidade, a impenhorabilidade, a imprescritibilidade do bem público?
- 12) O fato do Sr.(a) terem o direito de receberem os honorários advocatícios interfere na decisão de optar pela conciliação?

### CONCILIADOR

- 1) A quanto tempo o Sr.(a) é conciliador?
- 2) Já era conciliador antes dos novos Centros de Conciliação?
- 3) O que você diria que mudou com as novas normas sobre conciliação (nova lei de conciliação, resolução 125 do CNJ e novo Código de Processo Civil)?
- 4) O Sr. Participou do Curso de Mediação Judicial de Conflitos? O que ele acrescentou em sua carreira profissional como Conciliador?
- 5) Os procuradores vêm as audiências de conciliação? Qual a frequência?
- 6) Se não, que vem?
- 7) A Procuradoria do Estado faz algum tipo de acordo? Em quais casos?
- 8) Você diria que existe algum tipo de ação que a Procuradoria faz acordo e outros não? Quais?
- 9) Os procuradores já vem com algum tipo de acordo? Ou transigem com a outra parte antes de apresentar algum tipo de transação?
- 10) Os procuradores são abertos a intervenção do conciliador?
- 11) O/a Sr.(a) diria que existe algum tipo de decisão superior que determina em quais casos poderá ou não haver acordo?
- 12) O/a Sr.(a) diria que o fato de os procuradores terem o direito de receberem os honorários advocatícios interfere na decisão de optar pela conciliação?

### JUIZ

- 1) O/a Sr.(a) atua em qual área?
- 2) O que o Sr.(a) diria que mudou com as novas leis sobre conciliação (Nova Lei de Conciliação, Resolução 125 do CNJ e Novo Código de Processo Civil)?

- 3) O/a Sr.(a) preside audiência de conciliação?
- 4) Os procuradores vêm as audiências de conciliação? Qual a frequência?
- 5) Se não, quem vem?
- 6) A Procuradoria do Estado faz algum tipo de acordo? Em quais casos?
- 7) Você diria que existe algum tipo de ação que a Procuradoria faz acordo e outros não? Quais?
- 8) Os procuradores já vem com algum tipo de acordo? Ou transigem com a outra parte antes de apresentar algum tipo de transação?
- 9) Os procuradores são abertos a intervenção do Sr.(a)?
- 10) O/a Sr.(a) diria que existe algum tipo de decisão superior que determina em quais casos poderá ou não haver acordo?
- 11) O/a Sr.(a) diria que o fato de os procuradores terem o direito de receberem os honorários advocatícios interfere na decisão de optar pela conciliação?

## ANEXO 2

## Processo Nº 0318188-09.2013.8.19.0001

TJ/RJ - 19/10/2017 21:46:29

ARQUIVADO EM DEFINITIVO, em 31/05/2017

Processo eletrônico - clique aqui para visualizar.

**Comarca da Capital** **10 Vara de Fazenda Pública**  
**Cartório da 10ª Vara da Fazenda Pública**

**Endereço:** Av. Presidente Vargas 2555 Salas 406, 411 e 425  
**Bairro:** Cidade Nova  
**Cidade:** Rio de Janeiro

**Ofício de Registro:** 9º Ofício de Registro de Distribuição  
**Ação:** Dano Moral / Responsabilidade da Administração

**Assunto:** Dano Moral / Responsabilidade da Administração

**Classe:** Procedimento Sumário (CADASTRO OU CONVOLAÇÃO ATÉ 17.03.2016)

**Autor** SEBASTIÃO COSTA BERNARDO  
**Réu** PROCURADORIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**Procurador** REINALDO FREDERICO AFONSO

**Advogado(s):** RJ088519 - KÁTIA CRISTINA DOS SANTOS LIMA  
 TJ000007 - PROCURADOR DO ESTADO

<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Arquivamento</b>
<b>Data de arquivamento:</b>	31/05/2017
<b>Tipo de arquivamento:</b>	definitivo
<b>Situação:</b>	Em fase de encaminhamento ao arquivo
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Envio de Documento Eletrônico</b>
<b>Data da remessa:</b>	26/05/2017
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Recebimento</b>
<b>Data de Recebimento:</b>	11/05/2017
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Despacho - Proferido despacho de mero expediente</b>
<b>Data Despacho:</b>	11/05/2017
<b>Descrição:</b>	Dê-se baixa e arquivem-se. <a href="#">Visualizar Ato Assinado Digitalmente</a>
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Conclusão ao Juiz</b>
<b>Data da conclusão:</b>	11/05/2017
<b>Juiz:</b>	DANIEL SCHIAVONI MILLER
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Ato Ordinatório Praticado</b>
<b>Data:</b>	11/05/2017
<b>Descrição:</b>	Certifico que, apesar de devidamente intimadas pelo portal eletrônico em fls. 230 e 231, as partes não apresentaram requerimentos acerca do acórdão proferido.
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Ato Ordinatório Praticado</b>
<b>Data:</b>	22/03/2017
<b>Descrição:</b>	Autos encaminhado ao processamento para certificar.
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Envio de Documento Eletrônico</b>
<b>Data da remessa:</b>	07/02/2017
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Ato Ordinatório Praticado</b>
<b>Data:</b>	07/02/2017
<b>Descrição:</b>	Cumpra-se o V. Acórdão.
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Recebidos os autos</b>
<b>Data do recebimento:</b>	07/02/2017
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Remessa</b>
<b>Destinatário:</b>	Tribunal de Justiça
<b>Data da remessa:</b>	17/10/2014
<b>Prazo:</b>	15 dia(s)

<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Ato Ordinatório Praticado</b>
<b>Data:</b>	17/10/2014
<b>Descrição:</b>	Certifico que as contrarrazões são tempestivas e o Ministério Público não funciona no presente feito.
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Juntada - Petição</b>
<b>Data da juntada:</b>	15/08/2014
<b>Descrição da juntada:</b>	Documento eletrônico juntado de forma automática.
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Publicado Decisão</b>
<b>Data da publicação:</b>	04/08/2014
<b>Folhas do DJERJ.:</b>	411/424
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Enviado para publicação</b>
<b>Data do expediente:</b>	31/07/2014
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Recebimento</b>
<b>Data de Recebimento:</b>	30/07/2014
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Decisão - Recebido o recurso Com efeito suspensivo</b>
<b>Data Decisão:</b>	30/07/2014
<b>Descrição:</b>	Recebo o recurso nos regulares efeitos do art. 520 do CPC. Ao recorrido. Após, ao MP, em caso de intervenção. Por fim, remetam-se ao Eg. TJERJ com nossas homenagens.  <a href="#">Visualizar Ato Assinado Digitalmente</a>
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Conclusão ao Juiz</b>
<b>Data da conclusão:</b>	29/07/2014
<b>Juiz:</b>	RICARDO COIMBRA DA SILVA STARLING BARCELLOS
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Ato Ordinatório Praticado</b>
<b>Data:</b>	29/07/2014
<b>Descrição:</b>	Certidão: Certifico que a apelação fls 186/189 é tempestiva, sendo o apelante beneficiário de gratuidade de justiça.
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Juntada - Petição</b>
<b>Data da juntada:</b>	24/06/2014
<b>Descrição da juntada:</b>	Documento eletrônico juntado de forma automática.
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Publicado Sentença</b>
<b>Data da publicação:</b>	04/06/2014
<b>Folhas do DJERJ.:</b>	517/526
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Enviado para publicação</b>
<b>Data do expediente:</b>	30/05/2014
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Recebimento</b>
<b>Data de Recebimento:</b>	29/05/2014
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Sentença - Julgado improcedente o pedido</b>
<b>Data Sentença:</b>	29/05/2014
<b>Descrição:</b>	Pelo que, na forma do art. 269, I, do CPC, JULGO IMPROCEDENTE o pedido inicial, condenando o autor no pagamento das despesas processuais e honorários que fixo em 10% sobre o valor da causa, observado o disposto no art. 1...  <a href="#">Ver íntegra do(a) Sentença</a> <a href="#">Visualizar Ato Assinado Digitalmente</a>
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Conclusão ao Juiz</b>
<b>Data da conclusão:</b>	12/05/2014
<b>Juiz:</b>	RICARDO COIMBRA DA SILVA STARLING BARCELLOS
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Juntada - Cota Ministerial</b>
<b>Data da juntada:</b>	12/05/2014
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Envio de Documento Eletrônico</b>
<b>Data da remessa:</b>	07/05/2014
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Juntada - Petição</b>
<b>Data da juntada:</b>	10/04/2014
<b>Descrição da juntada:</b>	Documento eletrônico juntado de forma automática.
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Juntada - Petição</b>
<b>Data da juntada:</b>	08/04/2014
<b>Descrição da juntada:</b>	Documento eletrônico juntado de forma automática.
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Juntada - Petição</b>
<b>Data da juntada:</b>	08/04/2014
<b>Descrição da juntada:</b>	Documento eletrônico juntado de forma automática.
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Publicado Despacho</b>
<b>Data da publicação:</b>	03/04/2014

Folhas do DJERJ.:	484/497
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Enviado para publicação</b>
Data do expediente:	01/04/2014
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Recebimento</b>
Data de Recebimento:	28/03/2014
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Despacho - Proferido despacho de mero expediente</b>
Data Despacho:	28/03/2014
Descrição:	Às partes em provas, justificando a pertinência de sua produção, sob pena de indeferimento liminar. No mesmo prazo e na mesma peça processual, ao autor em réplica, somente em caso de arguição de preliminares pelo réu. ...
	<a href="#">Ver íntegra do(a) Despacho</a>
	<a href="#">Visualizar Ato Assinado Digitalmente</a>
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Conclusão ao Juiz</b>
Data da conclusão:	26/03/2014
Juiz:	CRISTIANA APARECIDA DE SOUZA SANTOS
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Ato Ordinatório Praticado</b>
Data:	26/03/2014
Descrição:	Certifico que a contestação de fls. 93/96 é tempestiva e o procurador foi devidamente anotado.
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Juntada - Petição</b>
Data da juntada:	26/03/2014
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Envio de Documento Eletrônico</b>
Data da remessa:	28/01/2014
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Envio de Documento Eletrônico</b>
Data da remessa:	19/09/2013
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Recebimento</b>
Data de Recebimento:	18/09/2013
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Despacho - Proferido despacho de mero expediente</b>
Data Despacho:	18/09/2013
Descrição:	defiro JG. Cite-se
	<a href="#">Visualizar Ato Assinado Digitalmente</a>
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Conclusão ao Juiz</b>
Data da conclusão:	12/09/2013
Juiz:	RICARDO COIMBRA DA SILVA STARLING BARCELLOS
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Ato Ordinatório Praticado</b>
Data:	12/09/2013
Descrição:	CERTIDÃO:Certifico que o processo foi distribuido regularmente que há pedido de gratuidade de justiça.
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Distribuição Sorteio</b>
Data da distribuição:	12/09/2013
Serventia:	Cartório da 10ª Vara da Fazenda Pública - 10 Vara de Fazenda Pública
<b>Processo(s) no Tribunal de Justiça:</b>	<b><u>0318188-09.2013.8.19.0001</u></b>
<b>Protocolo(s) no Tribunal de Justiça:</b>	201400543266 - Data: 17/10/2014
<b>Localização na serventia:</b>	Arquivado na Serventia



## Processo Nº 0329364-82.2013.8.19.0001

TJ/RJ - 19/10/2017 21:51:50 - Primeira instância - Distribuído em 20/09/2013

[Processo eletrônico - clique aqui para visualizar.](#)

**Comarca da Capital**      **8ª Vara de Fazenda Pública**  
**Cartório da 8ª Vara da Fazenda Pública**

**Endereço:**            Av. Presidente Vargas 2555 Salas 404 e 423  
**Bairro:**                Cidade Nova  
**Cidade:**                Rio de Janeiro

**Ofício de Registro:**    9º Ofício de Registro de Distribuição  
**Ação:**                  Concessão / Pensão / Servidor Público Civil

**Assunto:**                Concessão / Pensão / Servidor Público Civil

**Classe:**                 Procedimento Comum

**Autor**                    ANDERSON ANTONIO PADILHA  
**Réu**                        RIO PREVIDENCIA e outro(s)...  
[Listar todos os personagens](#)

**Advogado(s):**         RJ109045 - MARIA DE FÁTIMA MOURA  
                                   TJ000007 - PROCURADOR DO ESTADO

**Tipo do Movimento:**    **Remessa**

**Destinatário:**        Grupo de Sentença  
**Data da remessa:**    11/10/2017  
**Prazo:**                  15 dia(s)

**Tipo do Movimento:**    **Recebimento**

**Data de Recebimento:** 09/10/2017

**Tipo do Movimento:**    **Despacho - Proferido despacho de mero expediente**

**Data Despacho:**      06/10/2017  
**Descrição:**            Remetam-se ao Grupo de Sentença.  
[Visualizar Ato Assinado Digitalmente](#)

**Tipo do Movimento:**    **Conclusão ao Juiz**

**Data da conclusão:**    06/10/2017  
**Juiz:**                    MARCELO MARTINS EVARISTO DA SILVA

**Tipo do Movimento:**    **Juntada - Parecer**

**Data da juntada:**      06/10/2017

**Tipo do Movimento:**    **Ato Ordinatório Praticado**

**Data:**                    19/04/2017  
**Descrição:**            CERTIDÃO Certifico que o MP foi intimado pelo portal eletrônico sobre o r. despacho de fls. 151, cujo prazo já precluiu, se mantendo inerte. Ressalvo que ratifico o teor da certidão de fls. 149.

**Tipo do Movimento:**    **Envio de Documento Eletrônico**

**Data da remessa:**      06/10/2016

**Tipo do Movimento:**    **Recebimento**

**Data de Recebimento:** 05/10/2016

**Tipo do Movimento:**    **Despacho - Proferido despacho de mero expediente**

**Data Despacho:**      05/10/2016  
**Descrição:**            Ao MP.  
[Visualizar Ato Assinado Digitalmente](#)

**Tipo do Movimento:**    **Conclusão ao Juiz**

**Data da conclusão:**    05/10/2016  
**Juiz:**                    LEONARDO GRANDMASSON FERREIRA CHAVES

**Tipo do Movimento:**    **Ato Ordinatório Praticado**

**Data:**                    05/09/2016  
**Descrição:**            Certifico que houve manifestação em provas das partes, às fls 139/142 e 148.

**Tipo do Movimento:**    **Juntada - Petição**

**Data da juntada:**      08/07/2016  
**Descrição da juntada:** Documento eletrônico juntado de forma automática.

<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Envio de Documento Eletrônico</b>
<b>Data da remessa:</b>	10/06/2016
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Ato Ordinatório Praticado</b>
<b>Data:</b>	10/06/2016
<b>Descrição:</b>	Certifico que: - os réus se manifestaram em provas, pdf 138; - o autor, apesar de regularmente intimado (pdf 137), não se manifestou, em provas, findo o prazo. Port.01/2007: Ao MPERJ.
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Juntada - Petição</b>
<b>Data da juntada:</b>	22/12/2015
<b>Descrição da juntada:</b>	Documento eletrônico juntado de forma automática.
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Envio de Documento Eletrônico</b>
<b>Data da remessa:</b>	26/11/2015
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Recebimento</b>
<b>Data de Recebimento:</b>	21/09/2015
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Despacho - Proferido despacho de mero expediente</b>
<b>Data Despacho:</b>	21/09/2015
<b>Descrição:</b>	Intimem-se as partes em provas, justificadamente. <a href="#">Visualizar Ato Assinado Digitalmente</a>
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Conclusão ao Juiz</b>
<b>Data da conclusão:</b>	14/09/2015
<b>Juiz:</b>	LEONARDO GRANDMASSON FERREIRA CHAVES
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Juntada - Certidão</b>
<b>Data da juntada:</b>	14/09/2015
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Juntada - Petição</b>
<b>Data da juntada:</b>	30/01/2015
<b>Descrição da juntada:</b>	Documento eletrônico juntado de forma automática.
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Juntada - Petição</b>
<b>Data da juntada:</b>	30/01/2015
<b>Descrição da juntada:</b>	Documento eletrônico juntado de forma automática.
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Juntada - Petição</b>
<b>Data da juntada:</b>	03/02/2014
<b>Descrição da juntada:</b>	Documento eletrônico juntado de forma automática.
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Recebimento</b>
<b>Data de Recebimento:</b>	15/01/2014
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Despacho - Proferido despacho de mero expediente</b>
<b>Data Despacho:</b>	15/01/2014
<b>Descrição:</b>	Em réplica. <a href="#">Visualizar Ato Assinado Digitalmente</a>
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Conclusão ao Juiz</b>
<b>Data da conclusão:</b>	14/01/2014
<b>Juiz:</b>	RENATO LIMA CHARNAUX SERTA
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Ato Ordinatório Praticado</b>
<b>Data:</b>	14/01/2014
<b>Descrição:</b>	CERTIDÃO Certifico e dou fé que a Contestação de fls.31/45 é tempestiva.
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Juntada - Petição</b>
<b>Data da juntada:</b>	28/12/2013
<b>Descrição da juntada:</b>	Documento eletrônico juntado de forma automática.
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Juntada - Petição</b>
<b>Data da juntada:</b>	18/11/2013
<b>Descrição da juntada:</b>	Documento eletrônico juntado de forma automática.
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Envio de Documento Eletrônico</b>
<b>Data da remessa:</b>	21/10/2013
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Digitação de Documentos</b>
<b>Data da digitação:</b>	21/10/2013
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Recebimento</b>
<b>Data de Recebimento:</b>	26/09/2013
<b>Tipo do Movimento:</b>	<b>Despacho - Concedida a Assistência Judiciária Gratuita a parte</b>
<b>Data Despacho:</b>	26/09/2013
<b>Descrição:</b>	Defiro a gratuidade de Justiça ao autor. Citem-se. <a href="#">Visualizar Ato Assinado Digitalmente</a>

**Tipo do Movimento:** Conclusão ao Juiz  
**Data da conclusão:** 23/09/2013  
**Juiz:** RENATO LIMA CHARNAUX SERTA

**Tipo do Movimento:** Distribuição Sorteio  
**Data da distribuição:** 20/09/2013  
**Serventia:** Cartório da 8ª Vara da Fazenda Pública - 8ª Vara de Fazenda Pública

**Processo(s) no Tribunal de Justiça:** Não há.

**Localização na serventia:** Aguardando