

UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ

**GEISA ROSIGNOLI NEIVA**

**CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
PARÂMETROS PARA SUA EFETIVAÇÃO**

Rio de Janeiro  
2018

Geisa Rosignoli Neiva

**CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
PARÂMETROS PARA SUA EFETIVAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Vanice Regina Lírio do Valle.

Rio de Janeiro  
2018



**Estácio**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

A dissertação

**CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PARÂMETROS PARA  
SUA EFETIVAÇÃO**

elaborada por

**GEISA ROSIGNOLI NEIVA**

e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora foi aceita pelo Programa de Pós-Graduação em Direito como requisito parcial à obtenção do título de

***MESTRE EM DIREITO***

Rio de Janeiro, 24 de setembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

**Prof. Dra. Vanice Regina Lirio do Valle – Presidente**  
Universidade Estácio de Sá

**Prof. Dr. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva**  
Universidade Estácio de Sá

**Prof. Dra. Eliana Pulcinelli**  
Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais - IBMEC

*À Deus, por ter me agraciado com o dom da  
vida, permitindo-me vivê-la ao lado das  
pessoas maravilhosas que tanto amo, e por ter-  
me concedido  
força, persistência e perseverança, guiando  
meus passos para seguir em frente, mesmo  
diante dos enormes desafios enfrentados no  
decorrer dessa trajetória.  
Aos meus filhos Antônio e Maria Antônia, a  
meu marido e fiel companheiro de sempre,  
Renato, e a minha Mãe, Shirley, a eles dedico  
esse trabalho.*

## AGRADECIMENTOS

Chegar ao final dessa trajetória me faz refletir sobre todos os ensinamentos, conhecimentos agregados, amizades conquistadas e, acima de tudo, a sensação do dever cumprido, a felicidade de se atingir um objetivo proposto. Contudo, nada disso seria possível se não tivesse cruzado pelo caminho com as pessoas especiais que aqui lembrarei, correndo o risco de pecar pelo esquecimento.

Ao redigir essas breves linhas, logo me veio à mente os ensinamentos de São Tomás de Aquino para quem a gratidão se compõe de diversos graus, sendo que o primeiro consiste em reconhecer o benefício recebido, o segundo, em louvar e dar graças e, o terceiro, em retribuir de acordo com suas possibilidades considerando as circunstâncias mais oportunas de tempo e lugar.

Assim, de antemão, registro meu agradecimento a todos os que, direta ou indiretamente contribuíram para que esse desafio fosse alcançado. Em especial, à Dra. Vanice Regina Lírio do Valle, minha orientadora, pessoa com infundáveis conhecimentos que não hesita em compartilhá-los, e dona de uma disponibilidade e dedicação sem igual. Me lembro do dia em que a vi ministrando uma palestra em um Seminário de Pesquisa promovido pela UNESA, e que, de tanto encantamento com seu jeito desprezioso e leve de ensinar, tive a ousadia de convidá-la para ser minha orientadora. Que bom que ela aceitou, pois, assim tive a oportunidade de agregar novos conhecimentos e de entender o direito administrativo sob um novo olhar.

Quero também agradecer aos demais integrantes do Direção e do corpo docente da Universidade, como ao Prof. Dr. Carlos Alberto Lima de Almeida, mestre de uma enorme generosidade, que além de transmitir seus conhecimentos, solidariza-se com a situação de alunos que, assim como eu, nos víamos “perdidos” no Rio de Janeiro, já que integrantes do programa concentrado. Agradeço igualmente, aos Professores Rogério Bento, Fábio Corrêa e Marcelo Ciotola, não só pelos ensinamentos, mas, por serem semeadores do desejo de a cada dia investigar e descobrir novos saberes.

Igualmente agradeço ao Dr. Ricardo Perlingeiro, por ter aceitado compor a Banca de meu Exame de Qualificação, e, também, por ter contribuído com material e ideias trazidas na pesquisa. Agradeço, ainda, ao Willian da Silva Souza, sempre solícito e atencioso com os mestrandos e doutorandos do programa de pós-

graduação.

Também não posso deixar de mencionar aqui, meus sinceros agradecimentos aos meus Colegas de Mestrado que tornavam as aulas ainda mais prazerosas com os ricos debates empreendidos. À amiga doutoranda Érica Arruda, por sua disponibilidade em me ajudar com suas dicas sempre valiosas.

Agradeço aos amigos mineiros Deputado Lafayette Andrada e Ana Flávia, que não envidaram esforços me auxiliando na localização de obras esgotadas, mas que, pela relevância não poderiam deixar de integrar essa pesquisa.

Agradeço, ainda, ao meu marido Renato, a meu filho Antônio e, à recém-chegada, Maria Antônia, por me incentivarem sempre a prosseguir, mesmo sabendo que isso nos privaria de muitos momentos de convivência.

Por fim, mais do que simplesmente agradecer, e dar graças, espero que um dia possa de alguma forma retribuir tudo o que de bom recebi nesse convívio, senão eu, que o Universo me faça as vezes!

## RESUMO

Com a entrada em vigor do novo Código de Processo Civil e com a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, conhecida como Lei da Mediação, intensificaram-se os debates acerca do uso dos meios extrajudiciais de solução de conflitos como uma alternativa para se diminuir o excesso de judicialização. No campo do direito público, a partir da segunda metade do século XX, o consenso também passa a ser apontado como uma importante ferramenta no atingimento da eficiência administrativa. Esta dissertação tem por objeto a mediação e conciliação como formas de resolução de disputas envolvendo a Administração Pública, tendo por objetivo identificar atributos da deliberação administrativa em favor destas práticas que facilite a sua adoção pelos Entes Estatais. O método utilizado é o de pesquisa bibliográfica que consiste na revisitação de doutrina nacional e estrangeira que cuidam do levantamento histórico sobre o uso da consensualidade pela Administração Pública e da identificação do significado de interesse público no Estado pós-Moderno, reconhecendo o consenso como uma oportunidade de atingimento da eficiência administrativa.

**Palavras-chave:** Direito processual civil. Administrativo. Consenso. Administração Pública. Meios extrajudiciais de solução de conflitos. Conciliação e mediação.

## ABSTRACT

Having the New Civil Process Code changings been implemented, combining with the recent law reforms in 2015, well-known as the Mediation Law, it occurs the intensification around the discussions about the use of extrajudicial means, in order to solve conflicts as an alternative to decrease the excess demand of processes in the Court. Concerning the Public Law field, from the second half of the twentieth century, the consensus also passes to be pointed as an important tool, in order to achieve administrative efficiency. This research will investigate the exam of the Mediation and Conciliation measures as the resolution forms to have disputes involving the Government Corporation, whose objective is to investigate the reasons why they that way, regardless that the existence of the Government Corporation legal authorization is still hesitating to use widely those mechanisms in the resolution of their demands, involving such as entity members of the own Administration, or even private people. In addiction, how the use of these mechanisms can reflect on eventual demands in the Court. The used method is the bibliographic research, which consists in revisiting the national and the foreigner doctrines that deal with the historical survey about the consensual use of the Government Corporation of them, also the meaning identification of the public interest in a post-modern country, recognizing the consensus as an achieving opportunity of the administrative efficiency.

**Keywords:** Civil procedural Law. Administrative. Excess demand in the court. Consensus. Public Authority. Extrajudicial means to solve conflicts. Conciliation and mediation.



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Meios disponíveis de solução de conflitos.....	25
Quadro 2 - Principais diferenças entre processos autocompositivos e heterocompositivos .....	29

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADR – Meios Alternativos de Resolução de Conflitos  
AGU – Advocacia Geral da União  
AIDS - Síndrome da Imunodeficiência Adquirida  
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica  
CCAF – Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal  
CE – Comunidade Europeia  
CE - Ceará  
CEJUSC – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania  
CF – Constituição Federal  
CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente  
CPC – Código de Processo Civil  
CRS – *Community Relations Service*  
DF – Distrito Federal  
DJ – Diário da Justiça  
DJe – Diário da Justiça eletrônico  
ENFAM – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
HC – *Habeas Corpus*  
HIV – Vírus da Imunodeficiência Humana  
MG – Minas Gerais  
MS – Mato Grosso do Sul  
NAME – *National Association of Mediation in Education*  
ORTN – Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional  
OTN – Obrigações do Tesouro Nacional  
PE - Pernambuco  
PL – Projeto de Lei  
PLS – Projeto de Lei do Senado  
PR - Paraná  
RESP – Recurso Especial  
REXT – Recurso Extraordinário

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

RJ – Rio de Janeiro

RS – Rio Grande do Sul

SUS – Sistema Único de Saúde

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

## SUMÁRIO

Introdução .....	12
1. Os meios consensuais de solução de controvérsias .....	17
1.1. Antecedentes históricos no plano internacional .....	17
1.2. Antecedentes históricos no Brasil .....	20
1.3. Outros mecanismos de resolução de conflitos .....	24
1.3.1. Autotutela .....	25
1.3.2. Heterocomposição.....	26
1.3.3. Autocomposição.....	28
1.4. Conceito de negociação.....	30
1.5. Conceito de conciliação.....	32
1.6. Conceito de mediação.....	34
1.7. Conciliação, mediação e a Administração Pública .....	37
1.8. Conciliação, mediação e a garantia de acesso à justiça .....	43
2. Interesse público e litigiosidade .....	49
2.1. O conceito tradicional de interesse público .....	49
2.2. A reconfiguração do conceito de interesse público sob o enfoque dos direitos fundamentais .....	59
2.3. A consensualidade na Administração Pública como forma de garantia dos direitos fundamentais .....	69
3. Limites constitucionais à conciliação e mediação com a Administração Pública.....	77
3.1. Princípios constitucionais regedores da Administração Pública.....	77
3.1.1. Legalidade .....	77
3.1.2. Moralidade .....	81
3.1.3. Impessoalidade .....	85
3.1.4. Publicidade .....	88
3.1.5. Eficiência .....	90
3.2. Indisponibilidade do interesse público.....	93

4. Conciliação e mediação incrementando a eficiência da Administração Pública..	101
4.1. Descarte da falácia de que o interesse público resida no conflito .....	101
4.2. Impessoalidade pelo procedimento.....	105
4.3. Ampliando o potencial de autotutela da Administração Pública .....	110
4.4. Atributos do julgador administrativo.....	114
Conclusão .....	122
Referências .....	
126	