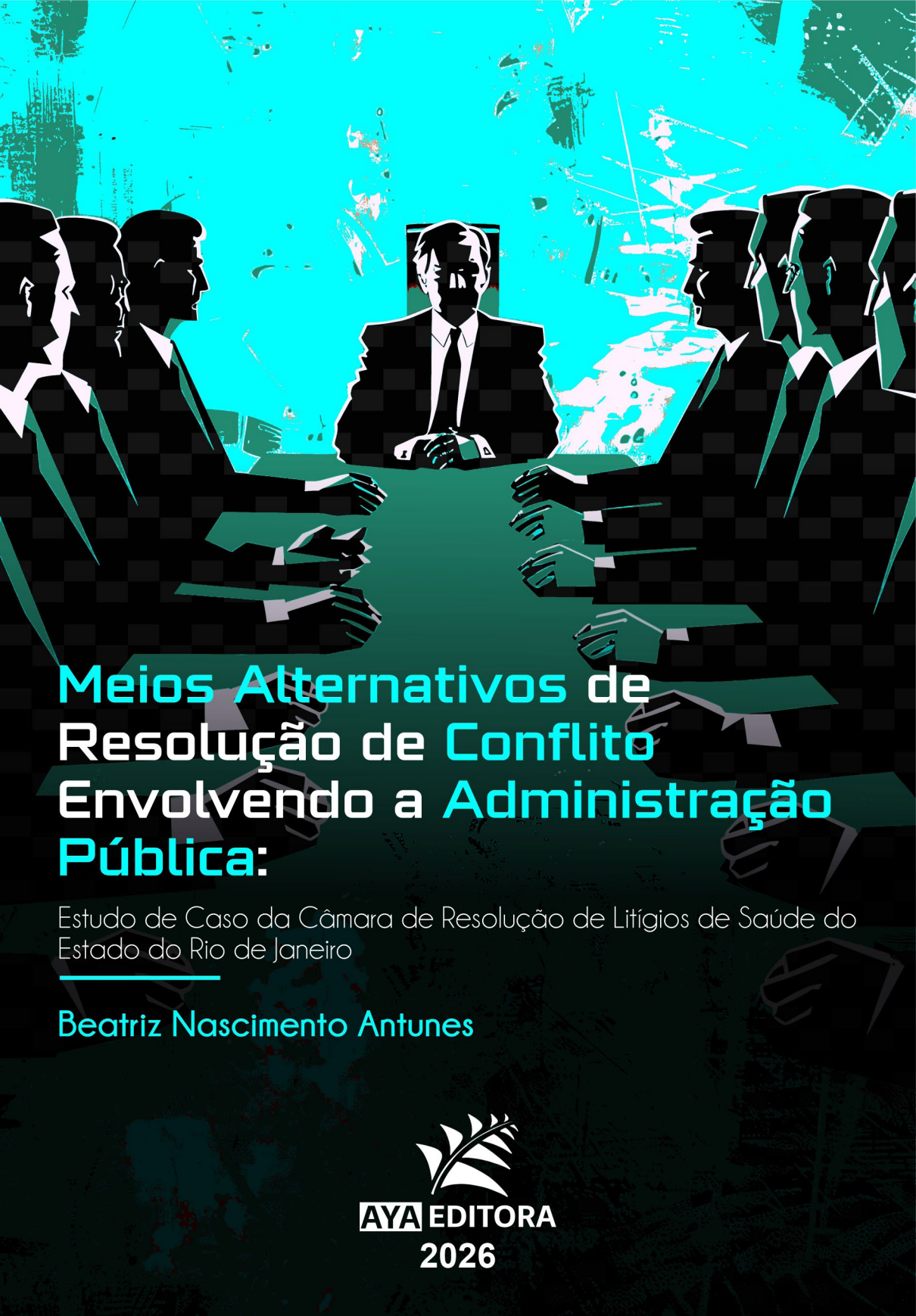




# Meios Alternativos de Resolução de Conflito Envolvendo a Administração Pública:

Estudo de Caso da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde do  
Estado do Rio de Janeiro

Beatriz Nascimento Antunes



**AYA EDITORA**  
2026



# Meios Alternativos de Resolução de Conflito Envolvendo a Administração Pública:

Estudo de Caso da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde do  
Estado do Rio de Janeiro

---



# Meios Alternativos de Resolução de Conflito Envolvendo a Administração Pública:

Estudo de Caso da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde do  
Estado do Rio de Janeiro

Beatriz Nascimento Antunes



**AYA EDITORA**  
2026

**Direção Editorial**

Prof.º Dr. Adriano Mesquita Soares

**Autora**

Beatriz Nascimento Antunes

**Capa**

AYA Editora©

**Revisão**

A Autora

**Executiva de Negócios**

Ana Lucia Ribeiro Soares

**Produção Editorial**

AYA Editora©

**Imagens de Capa**

br.freepik.com

**Área do Conhecimento**

Ciências Sociais Aplicadas

**Conselho Editorial**

Prof.º Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva (UNIDAVI)

Prof.ª Dr.ª Adriana Almeida Lima (UEA)

Prof.º Dr. Aknaton Toczec Souza (UCPEL)

Prof.º Dr. Alaerte Antonio Martelli Contini (UFGD)

Prof.º Dr. Argemiro Midonês Bastos (IFAP)

Prof.º Dr. Carlos Eduardo Ferreira Costa (UNITINS)

Prof.º Dr. Carlos López Noriega (USP)

Prof.ª Dr.ª Claudia Flores Rodrigues (PUCRS)

Prof.ª Dr.ª Daiane Maria de Genaro Chirolí (UTFPR)

Prof.ª Dr.ª Danyelle Andrade Mota (IFPI)

Prof.ª Dr.ª Déa Nunes Fernandes (IFMA)

Prof.ª Dr.ª Déborah Aparecida Souza dos Reis (UEMG)

Prof.º Dr. Denison Melo de Aguiar (UEA)

Prof.º Dr. Emerson Monteiro dos Santos (UNIFAP)

Prof.º Dr. Gilberto Zammar (UTFPR)

Prof.º Dr. Gustavo de Souza Preussler (UFGD)

Prof.ª Dr.ª Helenadja Santos Mota (IF Baiano)

Prof.ª Dr.ª Heloísa Thaís Rodrigues de Souza (UFS)

Prof.ª Dr.ª Ingridi Vargas Bortolaso (UNISC)

Prof.ª Dr.ª Jéssyka Maria Nunes Galvão (UFPE)

Prof.º Dr. João Luiz Kovaleski (UTFPR)

Prof.º Dr. João Paulo Roberti Junior (UFRR)

Prof.º Dr. José Enildo Elias Bezerra (IFCE)

Prof.º Dr. Luiz Flávio Arreguy Maia-Filho (UFRPE)

Prof.ª Dr.ª Maralice Cunha Verciano (CEDEUAM-Unisalento - Lecce - Itália)

Prof.ª Dr.ª Marcia Cristina Nery da Fonseca Rocha Medina (UEA)

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Gardênia Sousa Batista (UESPI)  
Prof.<sup>o</sup> Dr. Myller Augusto Santos Gomes (UTFPR)  
Prof.<sup>o</sup> Dr. Pedro Fauth Manhães Miranda (UEPG)  
Prof.<sup>o</sup> Dr. Rafael da Silva Fernandes (UFRA)  
Prof.<sup>o</sup> Dr. Raimundo Santos de Castro (IFMA)  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Regina Negri Pagani (UTFPR)  
Prof.<sup>o</sup> Dr. Ricardo dos Santos Pereira (IFAC)  
Prof.<sup>o</sup> Dr. Rômulo Damasclin Chaves dos Santos (ITA)  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Silvia Gaia (UTFPR)  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Tânia do Carmo (UFPR)  
Prof.<sup>o</sup> Dr. Ygor Felipe Távora da Silva (UEA)

### **Conselho Científico**

Prof.<sup>o</sup> Me. Abraão Lucas Ferreira Guimarães (CIESA)  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andreia Antunes da Luz (UniCesumar)  
Prof.<sup>o</sup> Dr. Clécio Danilo Dias da Silva (UFRGS)  
Prof.<sup>a</sup> Ma. Denise Pereira (FASU)  
Prof.<sup>o</sup> Dr. Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues (UFPR)  
Prof.<sup>o</sup> Me. Ednan Galvão Santos (IF Baiano)  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Eliana Leal Ferreira Hellvig (UFPR)  
Prof.<sup>o</sup> Dr. Fabio José Antonio da Silva (HONPAR)  
Prof.<sup>o</sup> Dr. Gilberto Sousa Silva (FAESF)  
Prof.<sup>a</sup> Ma. Jaqueline Fonseca Rodrigues (FASF)  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Karen Fernanda Bortoloti (UFPR)  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Leozenir Mendes Betim (FASF)  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lucimara Glap (FCSA)  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Auxiliadora de Souza Ruiz (UNIDA)  
Prof.<sup>o</sup> Dr. Milson dos Santos Barbosa (UniOPET)  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Pauline Balabuch (FASF)  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosângela de França Bail (CESCAGE)  
Prof.<sup>o</sup> Dr. Rudy de Barros Ahrens (FASF)  
Prof.<sup>o</sup> Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares (UFPI)  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Silvia Aparecida Medeiros Rodrigues (FASF)  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sueli de Fátima de Oliveira Miranda Santos (UTFPR)  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Tássia Patricia Silva do Nascimento (UEA)  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Thaisa Rodrigues (IFSC)

© 2026 - AYA Editora. O conteúdo deste livro foi enviado pela autora para publicação em acesso aberto, sob os termos da Licença Creative Commons 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta obra, incluindo textos, imagens, análises e opiniões nela contidas, é resultado da criação intelectual exclusiva da autora, que assume total responsabilidade pelo conteúdo apresentado. As interpretações e posicionamentos expressos neste livro representam exclusivamente as opiniões da autora, não refletindo, necessariamente, a visão da editora, de seus conselhos editoriais ou de instituições citadas. A AYA Editora atuou de forma estritamente técnica, prestando serviços de diagramação, produção e registro, sem interferência editorial sobre o conteúdo. Esta publicação é fruto de pesquisa e reflexão acadêmica, elaborada com base em fontes históricas, dados públicos e liberdade de expressão intelectual garantida pela Constituição Federal (art. 5º, incisos IV, IX e XIV). Personagens históricos, autoridades, entidades e figuras públicas eventualmente mencionadas são citados com base em registros oficiais e noticiosos, sem intenção de ofensa, injúria ou difamação. Reforça-se que quaisquer dúvidas, críticas ou questionamentos decorrentes do conteúdo devem ser encaminhados exclusivamente à autora da obra.

---

A636 Antunes, Beatriz Nascimento

Meios alternativos de resolução de conflito envolvendo a administração pública: estudo de caso da câmara de resolução de litígios de saúde do estado do Rio de Janeiro [recurso eletrônico]. / Beatriz Nascimento Antunes. -- Ponta Grossa: Aya, 2026. 70 p.

Inclui biografia

Inclui índice

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN: 978-65-5379-939-4

DOI: 10.47573/aya.5379.1.447

1. Resolução de disputa (Direito). 2. Conciliação (Processo civil). 3. Administração pública – Brasil. 4. Saúde pública - Rio de Janeiro (Estado) - Administração. I. Título.

CDD:347.8109

---

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Bruna Cristina Bonini - CRB 9/1347

---

## **International Scientific Journals Publicações de Periódicos e Editora LTDA**

**AYA Editora©**

**CNPJ:** 36.140.631/0001-53

**Fone:** +55 42 3086-3131

**WhatsApp:** +55 42 99906-0630

**E-mail:** contato@ayaeditora.com.br

**Site:** <https://ayaeditora.com.br>

**Endereço:** Rua João Rabello Coutinho, 557  
Ponta Grossa - Paraná - Brasil  
84.071-150

# AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Selma e Henrique, por serem os meus maiores apoiadores. Já disse e repito: se eu pudesse escolher minha família antes de nascer, teria escolhido os dois, com os defeitos e qualidades que têm. Obrigada por serem tão presentes no meu aprendizado, não só acadêmico, mas diário. Vocês me deram asas, me ensinaram a voar e agora observam meu voo. Amo vocês infinitamente.

À minha família, em especial minha Vó Maria, que sempre torceu por mim e a quem hoje tenho certeza que orgulho muito.

Aos meus amigos, principalmente aqueles que conheci no curso da vida acadêmica, muito obrigada pela ajuda e força durante toda minha trajetória. Sem vocês, esta realização não seria possível.

À minha orientadora, Helena, que aceitou essa missão. Obrigada por me ajudar na delimitação do tema e respeitar a todos nós, orientados por você. Levarei todos os seus ensinamentos para a vida.

# SUMÁRIO

|                           |           |
|---------------------------|-----------|
| <b>APRESENTAÇÃO .....</b> | <b>10</b> |
|---------------------------|-----------|

|                         |           |
|-------------------------|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b> | <b>11</b> |
|-------------------------|-----------|

|                                                                                                              |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À LUZ DA CONSENSUALIDADE: OS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITO.....</b> | <b>14</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| Conciliação .....               | 17 |
| Mediação e Autocomposição ..... | 19 |
| Arbitragem.....                 | 21 |

|                                                                                                                        |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>A APLICAÇÃO DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DESAFIOS E TENDÊNCIAS....</b> | <b>28</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                                                      |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Os (falsos) Argumentos Utilizados para Inviabilizar a Consensualidade na Administração Pública ..... | 29 |
| O Papel da Advocacia Pública na Aplicação dos Meios Alternativos de Resolução de Conflitos .....     | 32 |

|                                                                                              |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>A CÂMARA DE RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS COMO VIA ALTERNATIVA À JUDICIALIZAÇÃO EM SAÚDE.....</b> | <b>34</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Criação da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde: Histórico e Objetivos .....    | 36 |
| Organização Administrativa e Funcionamento da Câmara de Resolução de Litígios ..... | 38 |
| Aspectos Legais da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde ...                     | 41 |

|                                                                                                       |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>A CÂMARA DE RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS DE SAÚDE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: PESQUISA DE CAMPO.....</b> | <b>43</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| O Acesso à Informação .....                                     | 43 |
| A Vivência dos Assistidos .....                                 | 45 |
| Resultados Atingidos pela Câmara de Resolução de Litígios ..... | 48 |

**CONSIDERAÇÕES FINAIS .....50**

**REFERÊNCIAS .....52**

**APÊNDICE I .....60**

Entrevista..... 60

**SOBRE A AUTORA .....63**

**ÍNDICE REMISSIVO .....64**

# APRESENTAÇÃO

O objetivo do presente estudo é analisar a possibilidade da Administração Pública utilizar dos meios alternativos de resolução de conflito para reduzir a judicialização, à luz da Administração Consensual. Para tanto, foi utilizado o exemplo da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde do Estado do Rio de Janeiro. Os métodos de pesquisa pretendidos nessa dissertação partem da análise bibliográfica, associada à pesquisa de campo, de forma a demonstrar o fenômeno da judicialização, o papel da Administração Pública nesta questão e ainda a eficácia do projeto da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde do Estado do Rio de Janeiro.

Inicialmente, busca-se relatar a Administração Pública à luz da consensualidade e os meios alternativos de resolução de conflito que lhe seriam aplicáveis. Traçado este paradigma, o estudo pretende indicar as questões polêmicas em torno do assunto, como os argumentos utilizados para inviabilizar a consensualidade e o papel da Advocacia Pública nesta nova perspectiva administrativa.

Por fim, é explicada a criação e organização da Câmara de Resolução de Litígios e como esta se encaixa na Administração Consensual. É também relatada a vivência dos assistidos na Câmara de Resolução de Litígios de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, bem como os frutos gerados pelo projeto. Como resultado, entendeu-se pela possibilidade da aplicação dos meios alternativos de resolução de conflitos na Administração Pública, da mesma maneira que a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, apesar de seus defeitos, se mostra um excelente exemplo prático do uso da via administrativa para tanto.

Boa leitura!

# INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição da República de 1988, o Brasil, após longo período de Ditadura Militar, inicia seu processo de redemocratização. Neste momento, a Carta Magna consagrou o Estado Democrático de Direito, preconizando o respeito aos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos.

Visando a proteção dos direitos citados, o Poder Constituinte Originário determinou que a apreciação de lesão ou ameaça a direito não deve ser excluída do Poder Judiciário (art. 5º, inciso XXXV da CRFB/88). Desta norma, a doutrina extraiu o princípio da inafastabilidade jurisdicional que, conforme apresentado por Câmara (2016, p. 24), traduz uma forma de assegurar acesso amplo e universal ao Poder Judiciário.

Assim, o desenho institucional brasileiro de acesso à justiça *priorizou* a via jurisdicional como principal forma de resolução de conflitos. Conforme preceitua Barroso (2015, p. 437-440), o modelo constitucional brasileiro, aliado a outros fatores, como a crise de representatividade do Poder Legislativo, fez surgir a judicialização, ou seja, a procura cada vez maior pelo Poder Judiciário para dirimir controvérsias, principalmente questões de grande repercussão social, política e econômica.

Neste passo, Silva Alvim (2015, p. 151) também aponta o aumento da conscientização popular no tocante aos direitos e garantias fundamentais como motivo para a multiplicação de demandas submetidas à apreciação jurisdicional.

No entanto, este modelo tradicional não é mais suportado pelo Poder Judiciário, gerando reflexos nas mais diversas camadas sociais. A taxa de congestionamento<sup>1</sup> do Judiciário no ano base de 2017 se manteve na casa dos 70% e, como informa o próprio relatório Justiça em Números 2018, não houve redução maior que 1,5 ponto percentual ao longo de 8 anos.

Ademais, o relatório aponta que o tempo médio de tramitação processual é de 5 anos e 1 mês. Apesar de esta média agregar todos os tipos de

---

<sup>1</sup> O relatório Justiça em Números 2018, ano base 2017, realizado pelo Conselho Nacional de Justiça traz as definições para o cálculo da taxa de congestionamento, parâmetro instituído pela Resolução CNJ n 15/2006: "indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados). Cumpre informar que, de todo o acervo, nem todos os processos podem ser baixados no mesmo ano, devido a existência de prazos legais a serem cumpridos, especialmente nos casos em que o processo ingressou no final do ano-base."

processo, tanto aqueles que têm natureza lenta, quanto àqueles mais céleres, o tempo de tramitação ainda é considerado alto, acarretando sério risco ao brocado constitucional da duração razoável do processo, disposto no art. 5º, inciso LXXVIII, da CRFB/88.

Ressalta ainda o relatório que os processos pendentes, principalmente nas Justiças Estadual e Federal, superam em muito o ingresso de novos processos. Na Justiça Estadual, o estoque equivale a 3,1 vezes a demanda e na Justiça Federal, a 2,7 vezes. Isto significa, de acordo com os dados apresentados, que mesmo sem o ingresso de novas demandas e com a manutenção da produtividade atual, seriam necessários cerca de 2 anos e 7 meses para zerar o estoque.

As pesquisas realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça também indicam a presença excessiva do Poder Público nas demandas judiciais, seja no polo passivo ou ativo. No relatório 100 Maiores Litigantes<sup>2</sup>, utilizando dados de 2011, foram compilados todos os processos enviados pelos Tribunais Federais, Estaduais e Trabalhistas ao Conselho Nacional de Justiça.

De acordo com o levantamento, os seis primeiros lugares do ranking nacional são de entes da Administração Pública Direta e Indireta: Instituto Nacional do Seguro Social, Caixa Econômica Federal, Fazenda Nacional, União, Banco do Brasil S/A e Estado do Rio Grande do Sul, respectivamente. Outros entes aparecem ao longo do ranking, como o Município de Manaus, em 11º lugar.

Não obstante a pesquisa supracitada contabilizar dados de 2011, o relatório Supremo em Ação<sup>3</sup>, também realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, lançado no ano de 2018, cujo ano-base é 2017, aponta a grande frequência na qual o Poder Público é indicado, tanto no polo passivo, quanto no polo ativo das ações que tramitam no Supremo Tribunal Federal.

Segundo o estudo supracitado, figuraram entre os 10 maiores litigantes em 2017, em relação ao polo passivo das ações, 6 entes da Administração Pública, enquanto no polo ativo, este número sobe para 7 entes. Portanto, mesmo analisando apenas um dos órgãos do Poder Judiciário, é perceptível a grande demanda judicial envolvendo a Administração Pública.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa\\_100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2018.

<sup>3</sup> Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/fd55c3e8cece47d9945bf147a7a6e985.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

Ante este fenômeno, o Conselho Nacional de Justiça programou diretrizes para a Política Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos, por meio da Resolução nº 125/2010<sup>4</sup>, cujo objetivo é assegurar o acesso de todos à solução dos conflitos, aplicando o melhor tratamento de acordo com a natureza e peculiaridade de cada caso.

Para além, o Ministério da Justiça, juntamente ao Ministro da Advocacia Geral da União, da Previdência Social e do Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da portaria interinstitucional nº 1.186 de 2014, criaram a Estratégia Nacional de Não Judicialização (ENAJUD), cujo objetivo é, de forma multidisciplinar e interinstitucional, difundir os meios alternativos de resolução de conflitos, prevenindo e reduzindo litígios e garantindo efetividade a direitos e garantias fundamentais.<sup>5</sup>

Nesse sentido, observando o esforço coletivo dos Poderes para solucionar a questão da judicialização, a presente monografia se propôs a observar, no primeiro capítulo, a atuação da Administração Pública sob a ótica da consensualidade, e quais métodos de solução alternativa de conflitos lhe seriam aplicáveis.

No segundo capítulo, enfrentam-se os possíveis óbices à aplicação dos meios alternativos de resolução de conflito pela Administração Pública, bem como o papel da Advocacia Pública como realizadora desta missão.

Ao seu turno, o terceiro capítulo apresenta um exemplo da atuação da Administração Consensual, por meio do Convênio firmado pela Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro, a Secretaria de Saúde do Município do Rio de Janeiro – representadas por suas Procuradorias –, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e a Defensoria Pública da União, que instituiu a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde do Estado do Rio de Janeiro.

Por fim, no quarto capítulo é retratada uma pesquisa de campo realizada com o intuito de enriquecer a presente monografia, trazendo a experiência da Câmara pela ótica dos assistidos, assim como analisando os resultados obtidos pelo projeto durante o tempo de funcionamento.

---

4 Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em: 05 out. 2018.

5 Disponível em: <[http://www.lex.com.br/legis\\_25702451\\_PORTARIA\\_INTERINSTITUCIONAL\\_N\\_1186\\_DE\\_2\\_DE\\_JULHO\\_DE\\_2014.aspx](http://www.lex.com.br/legis_25702451_PORTARIA_INTERINSTITUCIONAL_N_1186_DE_2_DE_JULHO_DE_2014.aspx)>. Acesso em: 05/10/2018.

# A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À LUZ DA CONSENSUALIDADE: OS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITO

Com vistas a solucionar a questão da judicialização, é essencial analisar a Administração Pública consoante às mudanças estruturais impostas pela contemporaneidade, que introduziram o conceito de consensualidade na Administração. Nesse sentido, Moreira Neto (2007, p. 37-41) apresenta o processo histórico de mudança paradigmática de um Estado imperativo para um Estado consensual.

No final do século XIX e meados do século XX, ocorreu a hipertrofia do Estado Monoclasse, governado unicamente pela classe dominante. Em momento posterior, surgiu o Estado de Bem-Estar Social e o Estado Socialista, que também perderam força após a 2ª Guerra Mundial, em razão do peso estatal, culminando na ascensão do Estado Pluriclasse.

O Estado Pluriclasse, conforme aponta o mencionado doutrinador, representa o protagonismo do cidadão em nível coletivo, abrangendo os mais diversos segmentos de interesses. Assim, este modelo faz despontar determinados princípios, cuja função é reger os novos espaços de troca criados.

São citados pelo autor como princípios indispensáveis ao novo modelo de Estado a subsidiariedade, que substituiu a hipertrofia da Administração Direta; a coordenação, em lugar da exclusividade de atuação estatal; a privatização das atividades que forem mais bem realizadas pelo meio privado; a publicização dos instrumentos regulatórios das atividades delegadas por meio da privatização; e a consensualidade, que será utilizada como paradigma para esta monografia.

Ao seu turno, Oliveira e Schwanka (2009, p. 305-314) conceituam a Administração Consensual, uma das facetas do Estado Pluriclasse, como a busca realizada pelos órgãos e entidades administrativas por métodos, técnicas e instrumentos que privilegiem a negociação, com objetivo de atingir resultados que poderiam ser alcançados por meio da ação impositiva do Estado.

Nesse sentido, os autores afirmam que com o Estado Pluriclasse, as democracias contemporâneas passaram a demandar um ideal democrático que extrapolasse a mera representação política, alargando-se para uma relação direta na qual o administrado não apenas escolhe seus representantes, mas também a forma com a qual prefere ser representado.

A Administração deverá, então, assumir papel de mediadora, mantendo constante diálogo com a sociedade civil, favorecendo uma interpenetração de espaços, que gera maior participação dos cidadãos no processo de determinação de interesses públicos, que deixa de ser monopólio estatal.

No mesmo caminho de argumentação segue Rodrigues (2015, p.335), justificando a força da consensualidade no âmbito da Administração Pública em razão do reconhecimento da impossibilidade estatal em captar a vontade popular pelos meios até então utilizados.

Para Di Pietro (2018, p. 84), a consensualidade tem o dom de reduzir o autoritarismo administrativo que antes pautava as relações do Estado com o setor privado, se inserindo como forma de expressão da democratização da Administração Pública.

Corroborando esta argumentação, Moreira Neto (1999, p. 129) afirma que a consensualidade é fundamental nas democracias contemporâneas, relacionando seus benefícios com princípios constitucionais.

Assim, atesta que a autocomposição contribui para a governabilidade, de acordo com o princípio da eficiência; assegura mecanismos contrários ao abuso de poder, inspirado no princípio da legalidade; garante atendimento a todos os envolvidos no litígio, observando o princípio da justiça; desenvolve o civismo, tornando as decisões mais fáceis de serem obedecidas e mais prudentes, por acolher as pretensões de todas as partes, respeitando assim os princípios da ordem, civismo e da legitimidade.

Aponta ainda o mencionado doutrinador que a aplicação da via consensual apresenta uma forma de gerar economia nos gastos públicos, reforçando e simplificando a máquina Estatal, em homenagem aos princípios da economicidade e racionalidade.

Em relação às dificuldades enfrentadas pela ampliação deste modelo administrativo, Moreira Neto (2007, p. 40) aponta a antiga tendência à impenetrabilidade da Administração Pública, bem como o limite da legalidade, ambos traduzidos nos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público e da legalidade, que serão enfrentados no item 2.1 desta monografia.

Por fim, insta ressaltar que, segundo Moreira Neto (2007, p. 43), a consensualidade poderá se apresentar por meio de determinadas formas relacionadas às funções estatais, quais sejam, por meio da produção das normas, através da regulática; da administração dos interesses públicos, através da cooperação e da colaboração; e, finalmente, pela solução dos conflitos, adotando as formas alternativas de composição.

A Administração Consensual, portanto, se traduz como forma de diálogo entre a Administração Pública e seus administrados, por meio dos mais diversos níveis e instrumentos. Neste capítulo, serão abordados os métodos alternativos de resolução de conflitos que podem ser utilizados pela Administração Pública, sob a ótica da consensualidade.

Inicialmente, é válido analisar, de forma genérica, a previsão legal da aplicação dos meios alternativos de resolução de litígios. Apesar de não ter força normativa, Gazda (2007, p. 7) e Moessa de Souza (2010, p. 212) citam, como marco da autocomposição, o preâmbulo da Constituição de 1988, na medida em que o texto aponta a solução pacífica das controvérsias como um dos pilares de fundação da sociedade.

Infraconstitucionalmente, encontramos os meios alternativos de resolução de conflitos, em especial envolvendo os entes da Administração Pública, principalmente no Novo Código de Processo Civil, que traz o incentivo destas práticas em diversos trechos. Como afirma Carvalho Filho (2016, p. 96), o código processual de 2015 consagra o princípio do estímulo da solução por autocomposição, já que estes meios de solução consensuais seriam “equivalentes jurisdicionais”, pois as partes buscam a composição sem auxílio do Poder Judiciário.

O Novo Código de Processo Civil traz, em seu art. 3º, a reprodução do princípio da inafastabilidade jurisdicional do art. 5º, inciso XXXV da CRFB/88. No entanto, em seus §§1º e 2º, determina que o Estado promova meios consensuais de solução de conflitos, bem como que todos os atores processuais (advogados, Ministério Público, juízes e defensores públicos) também prezem pela autocomposição.

Outro dispositivo que merece ser mencionado é o art. 174 da codificação processual civil de 2015, cujo conteúdo prevê a criação de câmaras de mediação e conciliação pelos entes federativos, com atribuições para dirimir conflitos que envolvam órgãos e entidades da administração pública, realizar juízo de admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos que envolvam a administração pública, bem como promover a celebração de termo de ajustamento de conduta (TAC)<sup>6</sup>.

De acordo com grande parte da doutrina e jurisprudência, a Administração Pública poderá se utilizar da conciliação, da mediação (também chamada de autocomposição, de forma mais genérica, conforme será visto mais a frente) e ainda da arbitragem para solucionar conflitos dos quais faça parte.

## Conciliação

A conciliação é conceituada, de acordo com Câmara (2016, p. 110), como o método de resolução de conflitos a ser utilizado, preferencialmente, quando as partes não possuírem vínculo intersubjetivo, devendo o conciliador propor soluções para que seja realizado acordo. Em sua grande maioria, as conciliações são realizadas dentro do Poder Judiciário<sup>7</sup>, mas também podem ser realizadas de forma extrajudicial.

Este meio alternativo é utilizado, principalmente, nos Juizados Especiais, regulamentados de forma geral pela Lei nº 9.099 de 1995 que, posteriormente, influenciou o surgimento dos Juizados Especiais Federais e Fazendários, nos quais a Administração Pública figura obrigatoriamente como parte processual.

A Lei nº 10.259 de 2001 dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal, também conhecidos apenas como Juizados Especiais Federais. Em seu art. 2º, o diploma legal prevê sua com-

*6 Neste ponto, existe certa divergência doutrinária. Para Carvalho Filho (2016, pg. 100), o instrumento tratado pelo Novo Código de Processo Civil, em seu art. 174, inciso III, não se assemelha ao termo de ajustamento de conduta trazido pelo art. 5º, §6º da Lei nº 7.347/1985, que trata da ação civil pública. Isto se dá já que este último não se trata de acordo, traduzindo o reconhecimento de ofensa a interesse coletivo e difuso, enquanto o primeiro é acordo bilateral entre as partes para pôr fim a litígio. Em sentido diametralmente oposto, encontramos Moessa de Souza (2014, p. 62), que defende a criação do termo de ajustamento de conduta como grande marco legislativo dos meios alternativos de resolução de conflito. Justifica este posicionamento ao inferir que, na celebração do termo, há conflitos de direitos fundamentais, que devem ser harmonizados por meio da transação.*

*7 Vaz (2016, p. 261) aponta que a submissão da conciliação ao Estado-Juiz é essencial para a garantia do interesse público e princípios constitucionais. Aponta que isto não fere a discricionariedade do mérito administrativo, de titularidade da Administração Pública, mas que assegura o respeito aos princípios trazidos pelo caput do art. 37 da Constituição de 1988, como baliza a possíveis desmandos administrativos.*

petência para julgar causas afetas à Justiça Federal e, logo, que envolvam a União, autarquias, fundações e empresas públicas federais, na forma do art. 6º, inciso II, limitadas a sessenta salários mínimos, conforme preceitua o art. 3º da citada lei.

Já os Juizados Especiais da Fazenda Pública vêm previstos na Lei nº 12.153 de 2009, alinhados à Justiça Comum, cuja competência é julgar causas que envolvam os Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como autarquias, fundações e empresas públicas a estes vinculadas, na forma do art. 5º, inciso II, com valor da causa limitado a sessenta salários mínimos, na forma do art. 2º da Lei dos Juizados Especiais Fazendários.

Vale mencionar que ambas as leis autorizam os representantes judiciais dos entes federativos a conciliar, disposição que tornaria desnecessária qualquer outra autorização para que seja realizada a conciliação e efetivado possível acordo<sup>8</sup>.

Aponta Vaz (2016, p. 271-273) que a conciliação deve ser aplicada aos casos em que haja relevância postulatória e pedido fundamentado em suporte fático suficiente. Nessas situações, enquanto o autor cede em relação à parcela de seu direito material, o Poder Público deverá abrir mão de seu direito processual de contestar a demanda.

Afirma ainda o mencionado autor que, no que tange aos limites conciliáveis, devem ser consideradas variáveis como a duração do processo, a preservação da integridade do direito, a existência de jurisprudência de tribunais superiores, e a urgência do titular do direito, com o intuito de que o acordo seja vantajoso para ambas as partes.

Ao seu turno, o Código de Processo Civil de 2015 determinou que o juiz deve designar audiência de conciliação ou mediação, conforme se depreende da leitura do art. 334 do códex. Esta audiência não será designada, no entanto, caso ambas as partes<sup>9</sup> expressamente optarem pela sua não realização na petição inicial, na forma do art. 319, inciso VII c/c art. 334, §4º, inciso I, ou ainda quando não se admitir a sua realização, de acordo com o art. 334, §4º, inciso II.

---

*8 A Lei dos Juizados Especiais Federais traz a citada disposição no parágrafo único do art. 10, enquanto a Lei dos Juizados Especiais Fazendários prevê a autorização genérica em seu art. 8º.*

*9 Válida é a ressalva feita por Câmara (2017, p. 182), ao apontar que o vocábulo “ambas” deve ser interpretado como “qualquer uma das partes”. Assim, não é necessário que tanto a parte autora quanto a parte ré desistam da audiência, bastando que apenas uma delas apresente desinteresse em sua realização.*

Contudo, apesar do incentivo legal, a audiência de conciliação quase sempre é preterida, seja no âmbito dos Juizados Federais ou Fazendários, seja na Justiça Federal ou ainda na Justiça Comum.

Vaz (2016, p.313-318) confirma esta prática, apresentando a experiência dos Juizados Especiais Federais, nos quais os juízes não realizam a audiência, passando diretamente para a fase de contestação ou, quando muito, apenas intimam o réu para apresentar proposta de conciliação, encaminhada para a parte autora sem que haja o contato entre as partes durante uma audiência previamente agendada.

Segundo o mencionado autor, a práxis é negativa, já que além de não auxiliar na redução do quantitativo processual, retira das partes o direito de conciliar. Ademais, defende que o legislador deve inserir disposição no Código de Processo Civil, bem como nas leis dos Juizados, que preveja hipóteses mais específicas nas quais o juiz poderá designar a audiência.

Por fim, Vaz (2016, p. 325) expõe que, caso a audiência de conciliação seja implementada de forma efetiva e generalizada, a prática adjudicante poderá ser reduzida, tornando regra geral a resolução administrativa ou alternativa dos conflitos, bem como a Administração Pública poderá ser induzida a optar pela autocomposição, já que a audiência seria designada e o comparecimento será obrigatório, concedendo ao Poder Público prazo razoável para apurar uma possível proposta de acordo.

## Mediação e Autocomposição

No ano de 2015 foi sancionada a Lei 13.140, que dispõe sobre a utilização da mediação, conceituada pelo parágrafo único do art. 1º do mencionado diploma legal como a atividade técnica exercida por terceiro imparcial, escolhido ou aceito pelas partes, que as auxilia a atingir uma resolução consensual da controvérsia.

A mediação poderá ter como objeto direitos disponíveis ou indisponíveis que admitam transação, desde que, neste último caso, o acordo seja homologado em juízo, com prévia oitiva do Ministério Público, na forma do art. 3º, *caput* e §2º da Lei de Mediação.

No entanto, é importante mencionar que a citada legislação faz distinção entre a mediação e a autocomposição. Conforme aponta Di Pietro (2018, p. 1.160), a mediação é utilizada em conflitos que envolvam particulares, en-

quanto autocomposição é gênero que abarca diversas modalidades passíveis de utilização pela Administração Pública, realizadas dentro da própria via administrativa, por meio de um procedimento administrativo.

Nesse sentido, a autora identifica como espécies do gênero autocomposição a resolução administrativa de conflitos, a mediação, a mediação coletiva de conflitos relativos a serviços públicos e a composição extrajudicial de conflitos.

A Lei de Mediação, em seu Capítulo II, trata do procedimento autocompositivo quando uma das partes for pessoa jurídica de direito público. No art. 32, prevê a faculdade da criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, cujas atribuições estão dispostas nos incisos I a III, que remetem à redação do art. 174 do Código de Processo Civil de 2015.

Criticando os dispositivos citados, Di Pietro (2018, p. 1.161) afirma que ambos tratam da autocomposição realizada por meio de procedimento administrativo que, por sua vez, é competência legislativa de cada ente federativo. Portanto, o dispositivo deveria ser aplicado apenas à União, por estar abarcado por lei federal.

Apesar deste entendimento, é válido destacar que ambas são normas meramente programáticas, ou seja, determinam diretrizes a serem seguidas pelos entes federativos, dependendo assim de providências posteriores. O art. 32, §1º da Lei de Mediação, por exemplo, dispõe que cada ente federado deverá regulamentar o funcionamento das câmaras de prevenção e resolução de litígios em sua competência.

A respeito da criação das câmaras, Carvalho Filho (2016, p. 98) reafirma a habitual litigância do Poder Público, fator que favorece o congestionamento judiciário, aduzindo que o citado meio de autocomposição poderá atenuar esta praxe, caso seja implementado de forma efetiva.

É importante mencionar que o §4º do art. 32 da Lei de Mediação criou limite para a aplicação da autocomposição de conflitos, ao vedar a utilização deste método quando a solução somente puder ser obtida por meio de atos ou concessão de direitos sujeitos a aval do Poder Legislativo.

Outra norma relevante é o art. 33, que prevê a utilização subsidiária do procedimento da mediação. Segundo preconiza o dispositivo legal, os conflitos que envolvam a Administração Pública poderão ser dirimidos utilizando-se o procedimento da mediação previsto no capítulo I, que trata de controvérsias nas quais as partes são particulares, enquanto as câmaras mencionadas no art. 32 não forem criadas.

A mediação coletiva de conflitos, diferentemente das demais, somente será utilizada em casos que envolvam prestação de serviços públicos, e deverá ser instaurada de ofício ou mediante provocação da Advocacia Pública da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, na forma do parágrafo único do art. 33 da comentada legislação.

Por fim, a Lei de Mediação trata da transação por adesão e da composição extrajudicial do conflito. A primeira vem disposta no art. 35, que prevê seu uso quando houver controvérsia que envolva Administração Pública direta, suas autarquias e fundações, com fundamento em autorização do Advogado Geral da União, jurisprudência pacífica de tribunais superiores ou ainda de parecer exarado pelo Advogado Geral da União e aprovado pelo Presidente da República.

Já a composição extrajudicial vem prevista nos art. 36 e 37, aplicável em casos que envolvam controvérsia entre órgãos ou entidades de direito público que integram a Administração Pública federal, ou ainda quando se tratar de conflito submetido ao Advogado Geral da União por Estado, Distrito Federal ou Município, suas autarquias e fundações públicas, bem como por empresas estatais. Neste caso, o Advogado Geral da União poderá atuar como mediador e levar as partes a firmarem acordo, ou ainda resolver o conflito com base na legislação pertinente, quando não houver acordo.

## Arbitragem

A arbitragem, conforme conceitua Di Pietro (2018, p.1.147), é o meio utilizado para extinguir litígios com auxílio de árbitros eleitos pelas partes, tratando-se de método privado de resolução de conflitos. A eleição por esta via se dá por meio da convenção de arbitragem, gênero do qual são espécies a cláusula arbitral e o compromisso arbitral, na forma do art. 3º da Lei nº 9.307 de 1996, a qual dispõe sobre arbitragem.

De forma contrária às já citadas legislações que tratam de meios autocompositivos, a Lei de Arbitragem foi sancionada em 1996, gerando debates sobre sua constitucionalidade desde seu nascimento. A controvérsia foi levada à apreciação do Supremo Tribunal Federal, momento no qual a questão foi pacificada, ao ser declarada a constitucionalidade do procedimento arbitral previsto na citada lei.<sup>10</sup>

*10 Apesar da declaração de constitucionalidade por maioria dos votos, a matéria gerou divergência no Plenário do Supremo Tribunal Federal. A corrente encabeçada pelo relator Ex-ministro Sepúlveda Pertence defendia que o procedimento da Lei dificultava o acesso ao Poder Judiciário, enquanto a corrente vencedora argumen-*

A redação original da Lei nº 9.307 de 1996 não trazia previsão expressa quanto sua aplicação no âmbito dos contratos administrativos, apenas previsão genérica no *caput* de seu art. 1º, redação da qual poderia ser extraída interpretação nesse sentido.

Logo, esperava-se que a Lei nº 8.666 de 1993, que dispõe sobre contratos administrativos e normas gerais de licitação, fosse atualizada para trazer a regulamentação da matéria de forma mais específica. Contudo, a legislação silenciou a este respeito, deixando para leis esparsas posteriores regulamentarem o tema.

Entre estas leis, podemos citar a Lei nº 8.987 de 1995, a qual dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos e que, em seu art. 23-A prevê a possibilidade de o contrato estabelecer mecanismos privados de resolução de conflitos.

Além desta, há previsão ainda na Lei nº 11.079 de 2004, a qual instituiu normas gerais de licitação e contratação nas parcerias público-privadas e que dispõe, em seu art. 11, inciso III, a inclusão da arbitragem em seu instrumento convocatório.

Podemos mencionar ainda a Lei nº 12.462 de 2011, que trata do regime de contratação diferenciado, a previsão em seu art. 44-A da possibilidade da aplicação da arbitragem nos contratos regidos pela citada legislação.

Tendo em vista a falta de previsão legal expressa logo quando a Lei de Arbitragem foi sancionada, o Tribunal de Contas da União proferiu entendimento contrário à aplicação da arbitragem, não apenas em atenção ao princípio da legalidade, mas também por contrariar princípios da Administração Pública, mormente os princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público e o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.<sup>11</sup>

O mesmo Tribunal, no entanto, decidiu posteriormente pela aplicação do procedimento arbitral em relação às parcerias público-privadas, bem como nos contratos de direito privado celebrados pela Administração Pública,

---

*tou que a Lei dispunha sobre direitos patrimoniais, passíveis de transação. Ademais, afirmavam que o art. 5º, inciso XXXV da CRFB/88, representa direito à ação, e não dever. O julgamento foi realizado em 2001. Informações disponíveis em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=58198&caixaBusca=N>>. Acesso em 16 set. 2018.*

*11 A decisão originou-se de consulta realizada pelo Ministro de Estado de Minas e Energia quanto à aplicação do procedimento arbitral em controvérsia gerada por pendências relacionadas a preços estabelecidos nos instrumentos contratuais celebrados entre a CHESF e seus fornecedores de materiais e mão-de-obra. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDec%5C19940307%5CGERADO\\_TC-17446.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDec%5C19940307%5CGERADO_TC-17446.pdf)>. Acesso em: 12/11/2018.*

em razão da previsão legal e ainda pela posição ocupada pelo Poder Público, que se iguala àquela preenchida pelo particular<sup>12</sup>.

Ao seu turno, a jurisprudência dos Tribunais Superiores admitiu a aplicação de arbitragem ainda que não houvesse previsão legislativa, conforme seguinte ementa de Agravo de Instrumento julgado pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 1973, em precedente conhecido como “caso Lage”<sup>13</sup>.

INCORPORAÇÃO, BENS E DIREITOS DAS EMPRESAS ORGANIZAÇÃO LAGE E DO ESPOLIO DE HENRIQUE LAGE. JUÍZO ARBITRAL. CLÁUSULA DE IRRECORRIBILIDADE. JUROS DA MORA. CORREÇÃO MONETÁRIA. 1. LEGALIDADE DO JUÍZO ARBITRAL, QUE O NOSSO DIREITO SEMPRE ADMITIU E CONSAGROU, ATÉ MESMO NAS CAUSAS CONTRA A FAZENDA. PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2. LEGITIMIDADE DA CLÁUSULA DE IRRECORRIBILIDADE DE SENTENÇA ARBITRAL, QUE NÃO OFENDE A NORMA CONSTITUCIONAL. 3. JUROS DE MORA CONCEDIDOS, PELO ACÓRDÃO AGRAVADO, NA FORMA DA LEI, OU SEJA, A PARTIR DA PROPOSITURA DA AÇÃO. RAZOAVEL INTERPRETAÇÃO DA SITUAÇÃO DOS AUTOS E DA LEI N. 4.414, DE 1964. 4. CORREÇÃO MONETÁRIA CONCEDIDA, PELO TRIBUNAL A QUO, A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DA LEI N. 4.686, DE 21.6.65. DECISÃO CORRETA. 5. AGRAVO DE INSTRUMENTO A QUE SE NEGOU PROVIMENTO.

(AI 52181, Relator(a): Min. BILAC PINTO, Tribunal Pleno, julgado em 14/11/1973, DJ 15-02-1974 PP-00720 EMENT VOL-00936-01 PP-00042)

Utilizando o mencionado precedente, o Superior Tribunal de Justiça também entendeu como válida a aplicação de arbitragem em causas que envolvam a Administração Pública em julgamento mais recente de Agravo Regimental em Mandado de Segurança, julgado em 2006, conforme seguinte ementa<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Entendimentos extraídos das decisões de nº 1.330 de 2007 e nº 584 de 2003.

<sup>13</sup> O caso concreto tratava de incorporação pela União de bens particulares de conjunto de empresas de navegação, estaleiros e portos, que gerou controvérsia em razão do montante indenizatório a ser pago a quem de direito fosse. Juristas envolvidos no contexto sugeriram a submissão do caso a juízo arbitral, ideia fixada pelo Decreto-lei nº 9.521 de 1946. Posteriormente, a Procuradoria Geral da Fazenda emitiu parecer pugnando pela inconstitucionalidade do procedimento arbitral realizado, encaminhado ao Congresso Nacional para que fossem sustados os atos que permitiram a aplicação de arbitragem ao caso. No entanto, a Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados entendeu que os atos eram perfeitos e acabados, os quais não poderiam ser sustados a não ser por decisão do Poder Judiciário. Assim, a União ajuizou ação intentando a declaração de inconstitucionalidade do juízo arbitral utilizado para dirimir a controvérsia. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=22084>>. Acesso em: 14/11/2018.

<sup>14</sup> O caso em comento trata de Mandado de Segurança impetrado contra ato do Ministro de Estado de Ciência e Tecnologia que anuiu rescisão contratual entre a NUCLEBRÁS EQUIPAMENTOS PESADOS S/A – NUCLEP, empresa estatal brasileira, e a TMC - TERMINAL MULTIMODAL DE COROA GRANDE -SPE - S/A, impetrante do Mandado de Segurança. No contrato de arrendamento para administração, exploração e

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PERMISSÃO DE ÁREA PORTUÁRIA. CELEBRAÇÃO DE CLÁUSULA COMPROMISSÓRIA. JUÍZO ARBITRAL. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. POSSIBILIDADE. ATENTADO

(STJ – AgRg no MS: 11308 DF 2005/0212763-00, Relator: Ministro LUIZ FUX, Data de Julgamento: 28/06/2006, S1 – PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJ 14/08/2006 p. 251)

O ex-Ministro relator Luiz Fux, ao fundamentar seu voto, afirmou que a utilização de arbitragem não fere o interesse público mas, pelo contrário, o privilegia, pois recorre a meio mais hábil para defendê-lo. Reconheceu ainda que não é todo direito público que pode ser apresentado ao juízo arbitral, mas tão somente aquele que tenha caráter patrimonial. Nesse sentido, criticou a visão deturpada do Estado ao buscar a defesa apenas de interesse público secundário.

Influenciado pela Lei de Mediação e do Código de Processo Civil de 2015, o marco regulatório arbitral sofreu profundas mudanças impostas pela Lei 13.129, também sancionada no ano de 2015. Dentre as principais, podemos citar a previsão expressa de aplicação do procedimento arbitral nos casos que envolvam o Poder Público, conforme se depreende da leitura do §1º do art. 1º do mencionado diploma legal.

Apesar da clareza do citado artigo quanto à aplicação de arbitragem no âmbito da Administração Pública, ainda há grande debate em relação à expressão “direitos patrimoniais disponíveis”, trazida em sua redação.

Nesse sentido, Di Pietro (2018, p. 1.151) apresenta diversos critérios utilizados pela doutrina e jurisprudência para esclarecer a aplicabilidade da arbitragem. Segundo a autora, aplica-se o procedimento aos atos de gestão, aos serviços comerciais e industriais do Estado, aos atos negociais, aos contratos de direito privado firmados pelo Poder Público e ainda às Empresas Estatais que exercem atividade econômica. Esclarece a doutrinadora também que estes critérios afastam a confusão criada entre a interpretação do princípio da indisponibilidade do interesse público e a indisponibilidade de direitos patrimoniais.

Válido mencionar ainda que a Lei 13.129 de 2015 consolidou na Lei de Arbitragem os princípios da competência-competência e da autonomia da vontade.

---

*operação do Terminal Portuário e de Área Retroportuária (Complexo Portuário), havia previsão de cláusula arbitral. A impetrante requeria que o caso fosse submetido ao juízo arbitral, enquanto a União afirmava sua impossibilidade. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7147580/agravo-regimental-no-mandado-de-seguranca-agrg-no-ms-11308> ?ref=juris-tabs>. Acesso em: 14/11/2018.*

A Lei de Arbitragem determina, em seu art. 2º, que a cláusula compromissória será estipulada em contrato, enquanto o compromisso arbitral será firmado quando as partes, em comum acordo, submeterem determinado litígio ao juízo arbitral, na forma do art. 9º da Lei de arbitragem. Portanto, afere-se que a arbitragem privilegia a autonomia da vontade, já que as partes devem estar de comum acordo no que tange a opção de dirimir o conflito em juízo arbitral.

Assim, considerando que o acordo de vontades faz lei entre as partes, à luz do princípio da competência-competência, caberá ao árbitro decidir sobre questões que concernem à sua validade, nulidade ou eficácia e, ainda, examinar sua competência para dirimir a controvérsia, na forma do parágrafo único do art. 8º da Lei de Arbitragem. Para além, estas questões devem ser suscitadas assim que instaurado o procedimento arbitral, conforme dispõe o art. 20 da mencionada lei.

Nesse sentido, a partir do momento em que a Administração Pública convencionar a aplicação da arbitragem em seus conflitos, não poderá buscar o Poder Judiciário, alegando ser de sua competência o conflito, ainda que suscite os princípios da legalidade ou da supremacia do interesse público.

Quanto ao tema, válida a menção do julgamento do Conflito de Competência nº 139.519 pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, que enfrentou a aplicação do princípio da competência-competência.

O caso trata de conflito positivo de competência entre o Tribunal Arbitral da Corte Internacional de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional e o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, suscitado pela Petrobrás, em razão de cláusula compromissória adicionada unilateralmente pela Agência Nacional de Petróleo em contrato firmado com a suscitante.

Inicialmente, o Ministro Relator conheceu do conflito de competência, reconhecendo a competência do Tribunal Regional Federal da 2ª Região para julgar o caso envolvendo o contrato entre a ANP e a Petrobrás, sob o fundamento de que o princípio da competência-competência não era absoluto e, assim, ainda haveria jurisdição do Poder Judiciário para impor limites ao juízo arbitral.

Em aditamento, afirmou ainda o Ministro Relator que, inobstante o ordenamento jurídico brasileiro trazer o modelo arbitral francês, o qual determina que o árbitro eleito verifique sua competência *a priori* e que, posteriormente, possa ocorrer controle jurisdicional do Estado, o Brasil é signatário da

Convenção de Nova Iorque<sup>15</sup>, que limita a competência do árbitro, determinando que o Poder Judiciário poderá atuar quando houver nulidade, dentre outros defeitos.

No entanto, o voto do Ministro Relator restou vencido, sendo reconhecido o juízo arbitral como competente para dirimir a controvérsia, nos termos do voto de divergência prolatado pela Ministra Regina Helena Costa.

Em seu voto, a Ministra aduziu que os art. 8º e 20 da Lei 9.307 de 1996 apontam competência do juízo arbitral para deliberar sobre os limites de suas atribuições de forma anterior a qualquer outro órgão, como determina o §2º do art. 20, bem como o art. 33 do mencionado diploma legal.

Acrescenta ainda que, além da determinação legal, a própria cláusula compromissória disposta no contrato firmado entre a Petrobrás e a ANP indica a análise de sua competência pelo próprio árbitro. Assim, foi privilegiada pela Ministra a autonomia da vontade.

Ao aditar seu voto, a Ministra Regina Helena Costa apresentou a possível derrogação do Decreto nº 4.311 de 2002 (Convenção de Nova Iorque) pela Lei nº 13.129 de 2015, já que ambas detêm força de lei ordinária. Assim, seria aplicável apenas a Lei de Arbitragem e, logo, as inspirações relativas ao modelo arbitral francês.

Ante o exposto, resta cristalina a aplicação do princípio competência-competência, em razão de sua previsão legal e entendimento jurisprudencial, reforçando a competência do juízo arbitral, e concedendo-lhe autonomia como meio alternativo de resolução de conflitos, consoante a ementa do citado julgado:

CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA. JUÍZO ARBITRAL E ÓRGÃO JURISDICIONAL ESTATAL. CONHECIMENTO. ARBITRAGEM. NATUREZA JURISDICIONAL. MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITO. DEVER DO ESTADO. PRINCÍPIO DA COMPETÊNCIA-COMPETÊNCIA. PRECEDÊNCIA DO JUÍZO ARBITRAL EM RELAÇÃO À JURISDIÇÃO ESTATAL. CONTROLE JUDICIAL A POSTERIORI. CONVIVÊNCIA HARMÔNICA ENTRE O DIREITO PATRIMONIAL DISPONÍVEL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O INTERESSE PÚBLICO. CONFLITO DE COMPETÊNCIA JULGADO PROCEDENTE.

(STJ - CC: 139519 RJ 2015/0076635-2, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 11/10/2017, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 10/11/2017)

---

<sup>15</sup> Incorporada ao ordenamento pátrio por meio do Decreto 4.311 de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4311.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4311.htm)>. Acesso em: 01/12/2018.

Insta ressaltar que a possível violação dos princípios da supremacia do interesse público e da legalidade pela aplicação dos meios alternativos, como é o caso da arbitragem, será enfrentada no item 2.1 desta monografia.

Por fim, vale mencionar ainda que o art. 2º, em seu §3º da Lei de Arbitragem, dispõe que a arbitragem que envolver a Administração Pública deverá sempre ser de direito<sup>16</sup>, respeitando o princípio da publicidade que, conforme preceitua Di Pietro (2018, p. 1.157-1.158), deve ser interpretado em conjunto com as diversas leis brasileiras que tratam sobre sigilo.

---

*16 Arbitragem de direito é aquela na qual se aplicam ao procedimento as normas constantes no ordenamento jurídico brasileiro.*

# A APLICAÇÃO DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DESAFIOS E TENDÊNCIAS

Não obstante a previsão legal, o entendimento jurisprudencial e ainda as benesses trazidas pelos meios alternativos de resolução de conflitos já apontadas no primeiro capítulo, Silva Alvim (2015, p. 152-153) afirma que a Administração Pública brasileira, influenciada pelo direito administrativo francês, adotou historicamente papel conservador e avesso aos meios consensuais de resolução de litígios.

Ante este posicionamento histórico, foi criada certa relutância por parte dos representantes da Advocacia Pública na aplicação destes meios alternativos de resolução de conflitos. Como bem apontam Vaz e Takahashi (2011, p. 50), esta relutância está relacionada com a falta de cultura conciliatória, em especial quanto aos advogados públicos em estágio probatório, os quais tem medo de ser responsabilizados por acordo firmado indevidamente.

Portanto, neste capítulo serão analisados os argumentos apresentados por parcela minoritária da doutrina, que identificam óbices à aplicação da consensualidade pela Administração Pública, bem como o papel da Advocacia Pública na ampliação dos meios alternativos de resolução de conflitos.

## Os (falsos) Argumentos Utilizados para Inviabilizar a Consensualidade na Administração Pública

Primeiramente, aqueles contrários à consensualidade na Administração Pública afirmam que a celebração de acordos pelos entes administrativos afronta o princípio da legalidade, pois a Constituição de 1988 não dá margem para tal prática. Em segundo lugar, aduzem ainda que a indisponibilidade do interesse público impede transação de seu conteúdo.

Ao seu turno, Moessa de Souza (2014, p. 65-66) também aponta que a mesma parcela minoritária da doutrina indica tanto a desigualdade entre a Administração Pública e os administrados quando transacionam, quanto o princípio da isonomia, do qual decorre a possibilidade de estabelecer precedentes, invocáveis por qualquer administrado.

Afastando estas alegações, Silva Alvim (2015, p. 167-177) aduz que, apesar da inexistência de menção expressa à autocomposição praticada pelo Poder Público na Carta Magna, sua viabilidade pode ser extraída da análise de princípios constitucionais, como o princípio da eficiência.

Neste diapasão, Moessa de Souza (2014, p. 61) complementa os princípios constitucionais dos quais podem ser extraídos a consensualidade, quais sejam, o princípio do acesso à justiça (art. 5º, inciso XXXV, CRFB/88), que requer a disponibilidade de métodos adequados para o tratamento de conflitos; princípio da eficiência (art. 37, *caput*, CRFB/88), demandando melhor relação de custo e benefício das soluções a serem utilizadas; e o princípio democrático (art. 1º da CRFB/88), que preconiza o diálogo entre o Poder Público e os particulares, em decorrência de o Estado não ser um fim em si mesmo.

No que tange a indisponibilidade dos interesses públicos, Silva Alvim (2015, p. 167-177) aponta a atenuação do princípio, pois a Administração Pública deve agir visando à satisfação do interesse público primário que, muitas vezes, somente se dará de forma eficiente quando houver diálogo. Afirmar ainda que ocorre violação ao princípio republicano quando a indisponibilidade do interesse público se torna óbice à harmonização do interesse dos administrados e da Administração.

É importante conceituar o interesse público, para compreender o porquê sua indisponibilidade não afeta a consensualidade na Administração Pública. Segundo Silva Alvim (2015, p. 168-170), interesse público é aquele

formado pelo aglomerado de interesses particulares quanto membros de um coletivo social, que não se confundem com interesses do próprio Estado, de caráter estritamente patrimonial. Desta forma, o primeiro se caracteriza como interesse primário, aclamados pela doutrina como indisponíveis, enquanto o segundo tem natureza secundária.

O entendimento apresentando é utilizado pela jurisprudência, conforme se depreende de trecho extraído de acórdão da lavra do Ministro Humberto Martins:

3. É imprescindível ponderar, também, a distinção entre interesse público primário e secundário. Este é meramente o interesse patrimonial da administração pública, que deve ser tutelado, mas não sobrepujando o interesse público primário, que é a razão de ser do Estado e sintetiza-se na promoção do bem-estar social. Nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello: " O Estado, concebido que é para a realização de interesses públicos (situação, pois, inteiramente diversa da dos particulares), só poderá defender seus próprios interesses privados quando, sobre não se chocarem com os interesses públicos propriamente ditos, coincidam com a realização deles . " (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 19ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2005, pág. 66.)

(STJ - REsp: 1356260 SC 2012/0252591-0, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 07/02/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/02/2013)

Quanto à supremacia do interesse público em relação ao privado, este argumento se encontra ultrapassado. Com o advento do modelo da Administração Consensual, a sociedade passou a exigir da atividade administrativa o diálogo, que não se coaduna com uma postura autoritária da Administração Pública.

Binenbojm (2008, p. 98) afirma que o princípio da supremacia do interesse público negligencia e esvazia diversas outras peculiaridades do nosso sistema jurídico, como é o caso do postulado da proporcionalidade, do qual se extrai o dever de ponderação. Aduz o autor, portanto, que a supremacia afasta a análise do caso concreto, preestabelecendo que a melhor solução é a vitória do interesse público.

Silva Alvim (2018, p. 174) conduz a argumentação nesta mesma direção, apontando que as prerrogativas garantidas pelo princípio da supremacia do interesse público à Administração podem implicar em menor efetividade da atividade administrativa.

Destaca Moessa de Souza (2014, p. 63) que a indisponibilidade do interesse público não se confunde com intransigibilidade, já que esta última somente ocorrerá quando houver vedação expressamente prevista em lei.

Em sua tese de doutorado defendida em 2010, a autora sustenta que, ao pregar a indisponibilidade do interesse público quando a Administração age de forma ilícita, posiciona-se o interesse público secundário em patamar superior ao primário. Em outras palavras, o contribuinte arca com o ato ilícito do Estado contra si próprio.

Esclarece ainda Binenbojm (2008, p. 31) que, ao considerarmos a estrutura constitucional principiológica, na qual não há princípio que seja absoluto, o interesse público deverá ser ponderado em conjunto ao interesse privado, buscando sua concreção na forma mais eficiente.

Impõem-se ressaltar que o posicionamento acima exposto é abraçado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme seguinte ementa:

Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse [...].

(RE 253885, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Primeira Turma, julgado em 04/06/2002, DJ 21-06-2002)<sup>17</sup>

A legislação coaduna com a possibilidade de transação do interesse público indisponível. Exemplo desta afirmação é o art. 3º da Lei de Mediação, o qual admite que “pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação.”.

Moessa de Souza (2014, p. 63) traz outros diversos exemplos da aplicação de métodos consensuais a áreas do Direito abundantes em interesses considerados indisponíveis, como é o caso da aplicação de mediação no direito de família, ou na transação em matéria afeta aos Juizados Especiais Criminais e Federais.

É também contornável a alegação de desigualdade entre as partes nos métodos alternativos de solução de controvérsias. Apesar de admiti-la, Moes-

*17 O caso em tela tratou da irredutibilidade do Município de Santa Rita do Sapucaí contra acórdão homológico de acordo realizado entre o Município e servidoras públicas municipais, às quais foram negados vencimentos de que tinham direito. O recurso extraordinário não foi conhecido, pois o acórdão recorrido havia decidido pela não onerosidade do acordo e, caso fosse decidido em contrário, culminaria na revisão de matéria fático-probatória, o que é vedado em sede de recurso extraordinário.*

sa de Souza (2014, p. 66-67) esclarece que esta realidade não é obstáculo intransponível à realização da autocomposição, afirmando que, na via judicial, são encontradas as mesmas desigualdades apresentadas pelos meios alternativos de resolução de conflitos, mas que aquelas são muito mais difíceis de serem sanadas.

Por fim, a mencionada autora rebate o argumento de que o princípio da isonomia seria óbice à autocomposição. Sustenta que é direito da Administração Pública averiguar os impactos socioeconômicos que decorreriam do acordo, caso fosse firmado, e optar pela transação ou não. Este assunto é, inclusive, objeto dos dispositivos legais que tratam das câmaras de conciliação e mediação, pois dispõem que estes órgãos poderão realizar juízo de admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos<sup>18</sup>.

## O Papel da Advocacia Pública na Aplicação dos Meios Alternativos de Resolução de Conflitos

Ante o exposto nos capítulos supra listados, essencial a definição do papel da Advocacia Pública no contexto de Administração Consensual. Definida pela Constituição da República como função essencial à justiça, seus membros têm a atribuição de representar judicialmente e conceder consultoria jurídica aos entes estatais, dividindo-se em Advogados da União e Procuradores Estaduais e Municipais.

Os valores emanados pela Constituição acarretam, de acordo com Bradbury (2012, p. 59), uma atuação do advogado público que deverá *priorizar* o interesse primário do Estado, qual seja, o interesse público e o bem-estar social. Assim, apesar de atuar com parcialidade, em razão do seu papel constitucional de representante judicial do Poder Público, deverá prezar pelo Estado Democrático de Direito e não agir como entrave ao desenvolvimento da jurisdição.

Para além de assegurar a observância do interesse primário, deve ainda o advogado público atuar de forma proativa, tanto com o intuito de encontrar as maneiras menos gravosas para reduzir a litigiosidade já existente, quanto na prevenção do surgimento de novas demandas.

Em relação à atuação preventiva, esclarece Rodrigues (2015, p. 299) que esta consiste, tradicionalmente, no controle de legalidade dos atos administrativos, mas que também existem outros pontos importantes a serem explorados, como a utilização de métodos consensuais para dirimir os conflitos.

---

<sup>18</sup> Art. 32, inciso II da Lei de Mediação e art. 174, inciso II do Código de Processo Civil de 2015.

No mesmo sentido da posição defendida acima, foi exarado o Parecer nº CQ-111<sup>19</sup> da Advocacia Geral da União, de lavra da Consultora da União Mirtô Fraga, o qual afirma que na apreciação de questões que envolvam particulares, a Administração não deve observar o interesse secundário, mas o interesse primário que “exige seja respeitado o direito de cada um”.

De acordo com Vaz e Takahashi (2011, p. 50), para que o Advogado público exerça este papel e adquira uma cultura conciliatória, é essencial que sejam realizados cursos e outras formas de capacitação nesse sentido.

Anote-se que as novidades legislativas corroboram este papel apresentado. Como exemplo, podemos citar que as transações referendadas pela Advocacia Pública, não mencionada pelo código processual anterior, equivalem a títulos executivos extrajudiciais, na forma do art. 784, inciso IV do Código de Processo Civil de 2015.

No que tange a competência para realizar transações, acordos e outros compromissos consensuais, a Lei Complementar nº 73 de 1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União) outorga, em seu art. 4º, inciso VI, ao Advogado Geral da União esta faculdade.

A citada competência foi regulamentada pela Lei nº 9.469 de 1997, a qual foi alterada pela Lei nº 13.140 de 2015, prevendo em seu art. 1º que o Advogado Geral da União, diretamente ou mediante delegação, ou ainda os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão realizar acordos e transações em juízo.

Em relação à competência para autorização da convenção de arbitragem, ao combinarmos o art. 1º da Lei nº 9.469 de 1997 ao §2º do art. 1º da Lei de Arbitragem, também caberá ao Advogado Geral da União diretamente ou mediante delegação, ou pelos dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto.

Vale mencionar ainda que a competência referente aos Estados, Distrito Federal e Municípios dependerá da legislação que organiza a advocacia pública no ente federativo.

Resta cristalina, portanto, a intenção tanto do espírito constitucional, da instituição da Advocacia Pública, assim como da legislação infraconstitucional, de fomentar as práticas consensuais de resolução de conflitos, como bem apresenta Carvalho Filho (2016, p. 259).

---

<sup>19</sup> Parecer disponível em: < <http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idado/8290>>. Acesso em: 11/11/2018.

# A CÂMARA DE RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS COMO VIA ALTERNATIVA À JUDICIALIZAÇÃO EM SAÚDE

A Constituição da República prevê a saúde como direito social em seu art. 6º e, em seu art. 196, determina que este direito deve ser garantido pelo Estado a todos, por meio de políticas sociais e econômicas de caráter universal. Para tanto, diversas políticas públicas foram implementadas, visando tanto o acesso a consultas e atendimento médico, quanto a medicamentos e procedimentos cirúrgicos.

No entanto, parte destes instrumentos de efetivação do direito à saúde não são ofertados pelo Estado, ou o são de maneira deficitária, seja por falta de previsão nas relações de medicamento (RENAME, RESME e REMUME), seja por questões orçamentárias ou outras ligadas à gestão. Assim, como última alternativa para que seu direito seja garantido, o cidadão passou a buscar o Poder Judiciário.

O Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, decidiu pela possibilidade do controle judicial quando os direitos sociais previstos na Constituição da República não forem atendidos, dentre os quais se encaixa o direito à saúde<sup>20</sup>. Diante destes fatores, surgiu o fenômeno denominado de judicialização da saúde.

Para além, esta judicialização foi agravada com o julgamento recente do recurso repetitivo, cujo paradigma foi o Recurso Especial de nº 1657156, no qual foi analisada a obrigação do Poder Público em fornecer medicamentos não incorporados pelos atos normativos do SUS.<sup>21</sup>

*20 O entendimento foi firmado durante o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF, no ano de 2004, que debateu "a questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do poder judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental". Disponível em: <[http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/343\\_204%20ADPF%202045.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/343_204%20ADPF%202045.pdf)>. Acesso em: 18/11/2018*

*21 A tese fixada corresponde ao tema 106 do STJ, julgado em maio de 2018. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=82869018&num\\_re-](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=82869018&num_re-)*

No acórdão, os ministros votaram, por unanimidade, pela obrigatoriedade do fornecimento dos medicamentos, desde que cumpram cumulativamente os seguintes requisitos: comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS; incapacidade financeira de arcar com os custos do medicamento solicitado; e registro na ANVISA do medicamento requerido.

Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, de 2007 a setembro de 2015, o Estado do Rio de Janeiro atendeu 148.541 cidadãos em busca de medicamentos, transferências, leitos ou outros tratamentos médicos. Somente no ano de 2014, a judicialização da saúde custou aos cofres do Estado o montante de R\$ 71 milhões, valor que corresponde a 1,5% do orçamento correspondente ao setor de saúde do Estado no citado ano<sup>22</sup>.

Este cenário representa reflexo do fenômeno de judicialização apresentado no capítulo anterior, o qual demandou da sociedade como um todo, em especial dos entes que compõe a Administração Pública, ações que visassem ao atendimento das questões apresentadas pelos cidadãos.

Como forma de enfrentar a questão no Estado do Rio de Janeiro, Monteiro de Souza (p. 26) aponta que surgiram iniciativas extrajudiciais, como a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde do Estado do Rio de Janeiro (CRLS), e judiciais, como é o caso do Núcleo de Assessoria Técnica em Ações de Saúde (NAT).

No Estado do Rio de Janeiro, o NAT é instrumento de auxílio técnico aos magistrados formado por uma parceria entre a Secretaria Estadual de Saúde e o Tribunal de Justiça do Estado, cujo objetivo é elaborar pareceres técnicos que informam sobre o serviço de saúde demandado, se este faz parte das políticas públicas implementadas pelo SUS, bem como outras dúvidas levantadas pelos magistrados.

Assim, a análise técnica se torna alternativa que favorece à celeridade processual, como, por exemplo, quando é apresentada alternativa terapêutica que é facilmente disponibilizada ao demandante pelo SUS<sup>23</sup>.

---

*gistro=201700256297&data=20180504&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 11/12/2018.*

*22 Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/80770-rj-cria-estrutura-propria-para-atender-casos->>>. Acesso em 18/11/2018.*

*23 Informações obtidas no site da Secretaria Estadual de Saúde. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/ses/exibeconteudo?article-id=846259>>. Acesso em: 02/12/2018.*

Por outro lado, a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, criada em junho de 2012 através do Convênio de Cooperação nº 003/504/2012, se apresenta como prática extrajudicial para fornecimento de serviços de saúde no Estado.

No presente capítulo, será realizado estudo de caso a respeito da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde do Estado do Rio de Janeiro (CRLS), com o intuito de demonstrar, na prática, a aplicação da consensualidade no âmbito do Poder Público, seus benefícios e seu impacto nas demandas do Poder Judiciário. Serão analisados seus objetivos, sua organização administrativa, seu funcionamento, seus aspectos legais e ainda a forma como os assistidos vivenciam esta experiência, por meio de uma pesquisa de campo.

A escolha desta Câmara se deu em virtude de seu desempenho significativo no atendimento e resolução dos conflitos submetidos ao projeto. Segundo dados obtidos junto ao órgão, em 33 meses de funcionamento (2013-2016), houve atendimento de cerca de 30.000 assistidos, resultando em aproximadamente 12.500 soluções administrativas, ou seja, 43% de êxito no citado período<sup>24</sup>.

Vale ressaltar ainda que a prática da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde do Estado do Rio de Janeiro (CRLS) foi homenageada pela 11ª edição do prêmio Innovare, no ano de 2014, demonstrando a importância do citado projeto<sup>25</sup>.

Ademais, em virtude do sucesso em sua implantação, a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro aprovou plano de ação para expandir a atuação do órgão para áreas interioranas, objetivando a redução de litigiosidade através da criação de paradigma na autocomposição envolvendo a Administração Pública em matéria de saúde.

## Criação da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde: Histórico e Objetivos

No ano de 2007, com o intuito de debater questões que envolviam o fenômeno da judicialização da saúde, que ainda estava em seu início, um

---

*24 Dados apresentados pela Câmara de Resolução de Litígios de Saúde do Estado do Rio de Janeiro ao Programa Mais Consenso da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.*

*25 O prêmio Innovare, de acordo com seus organizadores, é destinado a práticas que contribuam no aperfeiçoamento da Justiça no Brasil, analisadas e julgadas por juristas e outros profissionais de destaque, com apoio de instituições importantes no cenário nacional. Disponível em: <<https://premioinnovare.com.br/inscricoes>>. Acesso em: 01/10/2018.*

grupo de Procuradores do Município e do Estado do Rio de Janeiro passou a se reunir.

Após uma série de debates, o grupo citado percebeu ser necessária a participação de outros atores para solucionar a questão da judicialização da saúde, momento no qual houve a junção da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro ao movimento.

Assim, foi pactuado que a Defensoria Pública, antes de ajuizar a ação, encaminharia ofício para solicitação de medicamentos fornecidos pelo SUS à Secretaria de Saúde do Estado ou do Município, a depender da competência do serviço de saúde, para que a demanda fosse resolvida de forma administrativa. Este acordo foi denominado de Sistema de Pedido Administrativo (SPA), criado em agosto de 2008.

Posteriormente, os entes participantes do SPA decidiram ampliar o sistema. De acordo com o Procurador do Município do Rio de Janeiro, Hugo Gonçalves, o modelo anterior gerava desconcentração de informações e desgaste para os assistidos<sup>26</sup>.

Nesse sentido, no ano de 2011, a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, com apoio da Secretaria de Saúde estadual, elaborou uma rotina de fluxo de atendimento, que viria a se tornar a CRLS, apresentada aos demais entes participantes do grupo.

Em setembro do mesmo ano, foi assinado o protocolo de intenções para a criação da Câmara e convocada reunião pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, que convidou representantes dos entes já participantes, bem como da Defensoria Pública da União, da Advocacia Geral da União, do Ministério da Saúde e do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro<sup>27</sup>.

Desta forma, em junho de 2012, foi assinado o Termo de Convênio de Cooperação de nº 003/504/2012 pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE/RJ), Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro (PGM/RJ), Secretaria de Estado de Saúde do Estado do Rio de Janeiro (SES), Secretaria Municipal de Saúde do Estado do Rio de Janeiro (SMS), Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro (DPGE/RJ), Defensoria Pública da União (DPU/RJ) e ainda pelo Tribunal de Justiça do Estado do

*26 Entrevista realizada ao programa Fala, Defensor, produzido pela DPGE/RJ no ano de 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Cisq5ySYRXg>>. Acesso em: 18/11/2018.*

*27 Informações obtidas no site do Prêmio Innovare, na área referente à Câmara de Resolução de Litígios de Saúde do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://premioinnovare.com.br/praticas/l/camara-de-resolucao-de-litigios-de-saude-crls>>. Acesso em: 19/11/2018.*

Rio de Janeiro (TJRJ), instituindo não só a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, mas também o diálogo democrático entre as instituições. Não obstante o número significativo de aderentes, o projeto não conseguiu fidelizar a Advocacia Geral da União e o Ministério da Saúde.

*A priori*, o projeto piloto da CRLS focava no fornecimento de medicamentos para diabéticos, quantitativamente uma das demandas mais sensíveis do Estado e do Município do Rio de Janeiro, conforme apontam Fabrício El-Jaick Rapozo, Defensor Público estadual, e Hugo Gonçalves, Procurador municipal. O propósito era analisar seu funcionamento, iniciado em setembro de 2013 e, posteriormente, de forma paulatina, aumentar a gama de atendimentos em serviços de saúde<sup>28</sup>.

Em razão do sucesso do projeto<sup>29</sup>, a partir de janeiro de 2014, a CRLS ampliou os serviços atendidos, abarcando todos os tipos de medicamentos, exames e procedimentos cirúrgicos, focando nos municípios do Rio de Janeiro, de competência da DPGE/RJ e, no caso da DPU/RJ, acrescentando àqueles os municípios de Seropédica e Itaguaí.

Atualmente, o principal objetivo dos entes é, utilizando a via administrativa, disponibilizar um espaço que abarque o atendimento das defensorias e o conhecimento técnico e administrativo dos agentes das Secretarias de Saúde do Estado e do Município, amplie a troca de informações, garanta a prestação correta do serviço e ainda minimize a judicialização de saúde a quase zero, promovendo o atendimento aos hipossuficientes assistidos pela DPGE/RJ e DPU/RJ que demandem serviços de saúde, como medicamentos, exames e consultas médicas.

## Organização Administrativa e Funcionamento da Câmara de Resolução de Litígios

Conforme já mencionado, a CRLS é formada por uma poderosa cooperação entre o Estado do Rio de Janeiro, o Município do Rio de Janeiro, representados por suas Procuradorias, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e da União, bem como o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, e cada um destes entes tem um papel, previsto no Convênio

<sup>28</sup> Entrevista realizada ao programa *Fala, Defensor*, produzido pela DPGE/RJ no ano de 2014. *Op. cit.*

<sup>29</sup> Em seus primeiros 70 dias de funcionamento, a CRLS reduziu em 38% o número de novos processos na Justiça, conforme notícia publicada pela PGE/RJ. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/pge/exibe-conteudo?article-id=1886157>>. Acesso em: 19/11/2018.

firmado em 2012<sup>30</sup>.

As Defensorias Públicas do Estado e da União atuam principalmente nos atendimentos aos assistidos, processando os casos que são apresentados à CRLS e adotando as medidas extrajudiciais e judiciais pertinentes. Ademais, incentivam os debates institucionais e indicam propostas de alteração e implementação de políticas públicas em saúde.

É válido mencionar neste ponto que os dados obtidos através dos relatórios da CRLS auxiliaram na disponibilização pelo SUS do BiPAP (*Bilevel Positive Pressure Airway*)<sup>31</sup>, insumo utilizado para internações em domicílio. Segundo a Defensoria Pública da União, um de seus assistidos, Waldevino Alves, foi o primeiro cidadão a obter pela via administrativa o citado insumo, instituído posteriormente como política pública de saúde de forma definitiva<sup>32</sup>.

No que tange a atuação das Secretarias de Saúde do Município e do Estado, ambas cuidam do acolhimento humanizado e orientação aos assistidos, fornecendo agentes técnicos como médicos, enfermeiros, assistentes sociais, dentre outros. Seus representantes realizam ainda a elaboração de pareceres e instauram procedimentos de compra e contratação para satisfazer as demandas de saúde que surgem na Câmara, de acordo com as definições atingidas em reuniões dos membros do Convênio.

Às Procuradorias do Estado e do Município compete a prestação de auxílio jurídico quando necessário às Secretarias de Saúde, bem como a atuação nas audiências de mediação da Câmara, quando instauradas.

Especificamente, a Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro mantém funcionários contratados para realizar serviços de apoio no espaço, como a limpeza e vigilância. Além desta atuação, a PGE/RJ realizou o procedimento desapropriatório do imóvel no qual se localiza a CRLS atualmente, e ainda administra recursos financeiros ao funcionamento do projeto por meio do Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado (FUNPERJ).

Por fim, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro realiza a nomeação de

---

30 As funções de cada ente são detalhadas no vídeo apresentado para inscrição no Prêmio Innovare, elaborado pela Defensoria Pública da União. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=Msdf8Q-GsKWk>>. Acesso em: 20/11/2018.

31 O BiPAP é um respirador mecânico utilizado como auxílio respiratório por pressão, empregado para uma ventilação não invasiva. Assemelha-se a um compressor, gerando fluxo de ar para o usuário e permitindo que sua pressão aérea permaneça positiva. Dados obtidos em: <<https://www.oapd.org.br/bipap-o-que-e-e-como-funciona/>>. Acesso em: 20/11/2018.

32 Informação obtida no vídeo apresentado para inscrição no Prêmio Innovare, elaborado pela Defensoria Pública da União. Op. cit.

mediadores, bem como coordena e supervisiona as audiências de mediação, quando instauradas no âmbito da CRLS.

Cada ação individual dos entes participantes do Convênio gera, em conjunto, o funcionamento da CRLS<sup>33</sup>. Inicialmente, os assistidos buscam espontaneamente os núcleos de primeiro atendimento das Defensorias, localizados no espaço da Câmara, apresentando uma demanda por serviço de saúde a ser solucionada. São encaminhados, então, para uma triagem realizada por assistentes sociais disponibilizadas pela SES, que irão inserir seus dados em sistema especificamente desenvolvido para a CRLS.

Em momento posterior, os assistidos são submetidos a exame técnico dos profissionais de saúde fornecidos pelas Secretarias de Saúde, que analisam a documentação médica, que deve ser de profissional habilitado e vinculado ao SUS, e os direciona a disponibilização do serviço de saúde pretendido, emitindo guia de encaminhamento para retirada do insumo/medicamento ou agendamento do exame/procedimento/tratamento junto ao SUS. Caso não haja este fornecimento, a equipe verifica a existência de alternativa terapêutica que esteja disponível através do SUS, solicitando consulta ao médico que prescreveu o serviço de saúde ao assistido para que confirme a possibilidade de troca para a alternativa apresentada.

Nesta última hipótese, caso o médico aceite a alteração do serviço anteriormente prescrito, o assistido será encaminhado ao SUS para a finalização do procedimento. No entanto, se não houver a possibilidade desta alteração, poderá ser instaurada mediação, a pedido da Defensoria Pública, e com participação de todos os entes, visando viabilizar o serviço de saúde ao assistido.

Esgotado o fluxo descrito, se não houver êxito na via administrativa, seja pela falta de disponibilidade do serviço de saúde no SUS, ou quando a alternativa terapêutica não for aceita, a Defensoria Pública poderá se valer da tutela jurisdicional.

---

*33 Informações obtidas no site do Prêmio Inovare, na área referente à Câmara de Resolução de Litígios de Saúde do Estado do Rio de Janeiro. Op. Cit.*

## Aspectos Legais da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde

Inicialmente, é válido destacar a importância dos Convênios como instrumentos de concretização da Administração Pública Consensual.

Convênio é conceituado por Di Pietro (2018, p. 427) como “forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração”, não constituindo forma de contrato.

De acordo com Carvalho Filho (2017, p. 170-171), este Convênio poderá ser realizado por órgãos da Administração Pública, tanto com pessoas jurídicas diversas, quanto com outros órgãos do mesmo ente público (Convênio interorgânico).

Para o mencionado autor, a legitimação para um órgão participar de um Convênio, mesmo sem possuir personalidade jurídica, é demonstrada por três fundamentos, quais sejam: os direitos e obrigações dos participantes convergem para um objetivo comum; o Convênio funcionar como instrumento à formalização de metas internas da Administração; e o direito do pactuante se retirar do Convênio sem suportar qualquer efeito, já que impera o princípio do informalismo, não sendo exigível o pressuposto da personalidade jurídica.

Nesse sentido, aduz Moreira Neto (2006, p. 43-47) que os Convênios se caracterizam como uma forma de influência da consensualidade na Administração Pública, por meio de acordos de Direito Público.

O autor diferencia acordo de pacto (ou contrato), afirmando que o primeiro tem como objeto apenas um resultado, observando interesse comum entre os entes que o firmam, com deveres de cooperação mútuos, representando um ato administrativo complexo e instrumental, já que o interesse público é comum às partes e será atingido por meio do acordo. Enquanto isso, o contrato possui variados objetos, com interesses contrapostos e obrigações recíprocas, cujo objetivo é finalístico, ou seja, as partes se obrigam a atingir determinado resultado.

Assim, o Convênio como método da Administração Consensual é verdadeira maneira de garantir a descentralização da prestação de serviço público, assegurando a cooperação de todos os entes participantes para garantir os direitos dos cidadãos a sua boa e efetiva prestação, fundamentado no federalismo cooperativo, autorizado constitucionalmente pelo art. 241 da Constituição de 1988.

Nesse sentido, encontramos a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, formada por um Convênio entre órgãos do Poder Público e, logo, meio de concretização da consensualidade na Administração Pública

Em momento posterior à celebração do Convênio que instituiu a CRLS, foi editado o Decreto-Lei nº 45.034, em novembro de 2014, dispondo sobre a realização de acordos relativos a medicamentos que não estejam padronizados pelo SUS. Esta norma conforme apresenta Silva Alvim (2015, p. 186-187), foi elaborada sob dois fundamentos.

Primeiramente, baseou-se na informação de que os recursos financeiros utilizados para o pagamento de ônus de sucumbência impostos à Fazenda Pública em processos relacionados a fornecimento de serviços pelo SUS poderiam ser empregados na promoção de políticas públicas de saúde.

Em segundo lugar, a norma foi criada com o intuito de aprimorar a organização administrativa, visando a aquisição programada de medicamentos, em observância aos princípios da eficiência e economicidade.

Por fim, o Decreto-Lei nº 45.034 de 2014 determina que é de competência da Secretaria de Estado de Saúde a realização dos acordos, observando os requisitos listados no art. 3º do diploma legal.

# A CÂMARA DE RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS DE SAÚDE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: PESQUISA DE CAMPO

Para que a presente monografia se tornasse mais completa possível, foi realizada pesquisa de campo para melhor compreender como a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde se apresenta para a sociedade no geral e, especificamente, para àqueles que utilizam de seus serviços.

Nesse sentido, foi realizada entrevista com a coordenadora do projeto, Rita Guimarães, bem como visita à Câmara, para observar seu funcionamento na prática e conhecer sua estrutura e capacidade técnica. Para tanto, 50 assistidos foram questionados sobre suas perspectivas em relação às políticas públicas de saúde, bem como sobre o projeto em si.

Vale mencionar que o número de entrevistados foi de 50 em razão da média de atendimentos diários que, segundo informado pela coordenadora Rita Guimarães, varia entre 100 e 120 assistidos.

Portanto, neste capítulo serão abordados aspectos considerados essenciais ao projeto, como é o caso das informações pertinentes à Câmara, a experiência dos assistidos, principais interessados no sucesso do projeto, e ainda os possíveis resultados alcançados ao longo do tempo de funcionamento.

## O Acesso à Informação

*Aprioristicamente*, devemos analisar como a informação sobre o funcionamento da Câmara chega ao seu público alvo, qual seja, os cidadãos do Estado do Rio de Janeiro, à luz do princípio da publicidade, que permeia os atos administrativos, fundamentado constitucionalmente pelo direito fundamental ao acesso à informação, disposto no art. 5º, incisos XXXIII, XXXIV, LXXII da CRFB/88.

Ao realizarmos busca em mecanismos de pesquisa disponíveis na internet, percebemos que as informações acerca da Câmara são muito escassas. Apesar de o site da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro mencionar a existência da Câmara<sup>34</sup>, o conteúdo disponível funciona muito mais como propaganda das metas próprias da Procuradoria que efetivamente uma página para informar os cidadãos.

Ressalte-se ainda que não deve ser apenas considerada a disponibilização da informação, mas também a maneira como esta informação é apresentada à população.

Assim, como se não bastasse a escassez de dados, a linguagem utilizada é técnica, fator que cria uma barreira possivelmente intransponível à grande maioria da população, considerando o percentual preocupante de 51% de brasileiros maiores de 25 anos que estudaram apenas até o ensino fundamental<sup>35</sup>.

Neste mesmo caminho, seguem os demais sites que aparecem nos mecanismos de busca. Em sua grande maioria, são apenas páginas de veículos de comunicação, que mencionam números atingidos pela Câmara, mas que não explicam com clareza o fluxograma complexo do projeto, ou não fornecem informações simples, como telefone ou e-mail para contato.

Assim, com o intuito de angariar mais dados sobre a Câmara, foi aberto o Requerimento de nº 5100/2018, pelo protocolo geral da Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, em 04 de outubro de 2018, com fundamento na Lei nº 12.527 de 2011, a qual regulamenta o acesso à informação.

Contudo, não foi recebida qualquer resposta referente ao requerimento, salvo informes esparsos ao contatar o setor de assessoria jurídica da Secretaria estadual de saúde. Ao entrar em contato com a coordenadora da Câmara, foi marcada a entrevista sem, contudo, ter acesso aos dados extraídos dos pareceres lavrados pelos membros do Convênio, os quais contém número de atendimentos, qualidade destes atendimentos, detalhes sobre o tipo de serviço de saúde demandado, dentre outras considerações relevantes.

Portanto, é necessário que haja maior divulgação da existência do projeto, que pode auxiliar milhares de cidadãos que ainda encontram dificuldade para ter acesso a serviços de saúde e que, em grande maioria, procuram o Poder Judiciário para tanto.

*34 Disponível em: < <https://www.pge.rj.gov.br/mais-consenso/camara-de-resolucao-de-litigios-de-saude-crls>>. Acesso em: 28/11/2018.*

*35 Dados referentes a pesquisa realizada pelo IBGE. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/brasil-ainda-tem-118-milhoes-de-analfabetos-segundo-ibge-22211755>>. Acesso em: 28/11/2018.*

É também salutar que estes dados sejam disponibilizados para a produção acadêmicas, que realizam importante função na sociedade. Sem as pesquisas realizadas pela academia, faltaria à própria Administração Pública o material necessário à concretização das políticas públicas de sua competência.

A maior disseminação de informações sobre o projeto, no entanto, esbarra em outro problema, que é o tamanho e capacidade da Câmara. Não obstante atender cerca de 100 pessoas por dia, é formada fila pelos assistidos, e o atendimento costuma ser demorado, conforme informaram os entrevistados, bem como mediante observação do espaço da Câmara nos dias em que foi visitado.

## A Vivência dos Assistidos

O ponto nodal deste capítulo é a experiência da Câmara de Resolução de Litígios observada pela perspectiva dos assistidos. Isto se dá já que, caso o serviço de saúde requerido não seja efetivamente prestado, ou caso o atendimento realizado seja falho, o cidadão irá procurar o Poder Judiciário para assegurar a tutela de seu direito à saúde.

Em concordância com as informações já mencionadas no início deste capítulo, foram entrevistados 50 assistidos, em visita realizada à Câmara no dia 13 de novembro de 2018.

O questionário, em anexo à monografia, era composto por 7 perguntas cujas respostas deveriam ser sim ou não, 3 requerendo que o assistido avaliasse de 0 a 10 alguns quesitos referentes à Câmara, e 1 pergunta mais aberta, questionando sobre como o assistido havia conhecido o projeto.

Inicialmente, é necessário destacar que todos os assistidos responderam que não é feito um bom trabalho em relação às políticas públicas em saúde. Reflexo deste dado foi a união do Conselho Regional de Medicina do Rio de Janeiro, representantes da saúde, da arquidiocese e diretores de hospitais para decretar o estado de calamidade pública técnica da saúde, tanto no Estado do Rio de Janeiro, quanto no Município do Rio de Janeiro<sup>36</sup>.

Assim, há por um lado, uma grande demanda dos usuários<sup>37</sup> do SUS,

---

36 Informação noticiada pelo site G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/entidades-decretam-calamidade-publica-tecnica-da-saude-do-rj.ghtml>>. Acesso em: 29/11/2018.

37 Em 2015, a quantidade calculada de usuários do SUS a nível federal pelo estudo *Demografia Médica*, realizado pela Faculdade de Medicina da USP, era cerca de 151 milhões de brasileiros. Disponível em: <[https://portal.cfm.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25875](https://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25875)>. Acesso em: 29/11/2018.

enquanto de outro há políticas públicas insuficientes para atender o quantitativo, ou ainda todos os serviços de saúde que podem ser demandados pelos indivíduos.

Em relação ao diálogo com o Poder Público para solucionar os conflitos, 40 entrevistados informaram que não acreditam em sua facilidade, enquanto 10 informaram ser fácil este diálogo.

Ao comentarem esta alternativa, ressaltou-se que alguns dos assistidos que responderam ser fácil o diálogo, reconheceram a má fama do atendimento nos órgãos públicos, informando que provavelmente tiveram sorte de conseguir solucionar suas questões junto ao Poder Público.

Este fator demonstra que, apesar de a Administração Pública contemporânea ser influenciada pela consensualidade, esta se demonstra mais presente no plano das relações entre o setor privado e o setor público, como no caso dos contratos de concessão, que na relação Administração e administrados.

Ademais, de forma alarmante, todos os assistidos informaram que confiam mais no Poder Judiciário que em outros meios que não utilizem a via judicial para solucionar seus conflitos, demonstrando novamente a falta de confiança e diálogo com o poder Público, em especial a Administração Pública, bem como reforçando a ideia de judicialização.

No que tange às informações sobre a Câmara, foram realizados os seguintes questionamentos:

6. Como você soube da existência da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde?

7. De 0 a 10, qual nota você daria para o acesso às informações relacionadas à Câmara de Resolução de Litígios?

8. De 0 a 10, qual nota você daria para a facilidade de contato com a Câmara de Resolução de Litígios?

Quanto à existência da Câmara, nenhum assistido respondeu que tomou conhecimento de sua existência por meio de imprensa ou internet, enquanto 20 foram informados por terceiros, entre familiares, amigos e médicos. Em relação aos 30 restantes, estes responderam que fora informados por “outros”, dentre os quais 23 foram pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, e 15 pelo Ministério Público Estadual e 2 pelo Plantão Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

No que se refere às notas quanto ao acesso à informação, 45 dos 50 entrevistados não souberam opinar, pois não chegaram a pesquisar pelos meios de busca da internet ou qualquer outro meio sobre a Câmara. A nota dada pelos 5 assistidos que opinaram somou a média de 5,4, acrescentando em comentários que não conseguiram encontrar telefone, e-mail ou outro meio de contato, ou ainda informações sobre o funcionamento, fatores que influenciaram a nota baixa.

Já em relação às notas quanto à facilidade de contato com a Câmara, 48 dos 50 entrevistados não souberam opinar, sob o mesmo fundamento supramencionado. A nota dada pelos 2 assistidos que opinaram foi 10, mas ao informarem o porquê da nota, responderam que residem perto da Câmara, o que facilita a ida e, conseqüentemente, o contato com o projeto.

Posteriormente, os assistidos foram questionados especificamente sobre a Câmara de Resolução de Litígios, seu funcionamento e sua eficácia.

Perguntados se era a primeira vez que compareciam à Câmara para solucionar um conflito, 30 responderam que sim, enquanto 20 responderam que não. Estes últimos foram perguntados se o conflito anterior havia sido resolvido e, caso este não houvesse sido resolvido, se procurariam a via judicial.

Em resposta, 13 afirmaram que sim, enquanto 7 responderam que não. Novamente, quanto à opção pela via judicial, todos os assistidos responderam que recorreriam ao Poder Judiciário caso o conflito não fosse resolvido e, uma das assistidas ao comentar a pergunta, informou que já havia sido ajuizada ação referente ao conflito anterior, o qual não foi possível solucionar de forma administrativa.

No que concerne ao atendimento dos servidores da Câmara, foi requerido aos assistidos que concedessem nota de 0 a 10, cuja média totalizou 8,2. Comentando a alternativa, a grande maioria dos entrevistados elogiou o atendimento dos servidores, em especial das assistentes sociais da Secretaria Municipal de Saúde.

Por fim, questionados se a Câmara deveria ser expandida para outras localidades, bem como se voltariam a procurar a Câmara, todos os assistidos responderam que sim. No entanto, é importante notar que muitos comentaram a necessidade de ampliação da capacidade de atendimento, com mais servidores e espaço físico maior, para suprir a demanda.

## Resultados Atingidos pela Câmara de Resolução de Litígios

Desde o início, a CRLS vem apresentando resultados surpreendentes, principalmente em números. Nos primeiros seis meses de existência, mais de quatro mil pessoas foram atendidas, gerando 40% de índice de resolução administrativa. Outrossim, em setembro de 2016, este índice atingiu a marca de 53%, ou seja, gerou grande margem de resolução administrativa em apenas 3 anos de existência.

Rita Guimarães, coordenadora do projeto, informou que a média de atendimento diário é de 100 a 125 assistidos, conforme já mencionado, e que, atualmente, a taxa de resolução administrativa é cerca de 60%, demandas estas que, em sua maioria, não se transformam em processos judiciais.

A coordenadora ainda confirmou a morosidade do Poder Judiciário, afirmando que o intuito da Câmara é aumentar o diálogo entre os assistidos e o próprio Poder Público, para que possam saber em qual local pleitear de forma autônoma o serviço de saúde necessário.

Confirmando o sucesso da empreitada, em 2015, membros da Procuradoria Geral do Estado da Bahia visitaram a Câmara, com o intuito de formatar projeto similar na Bahia, adaptado ao contexto do Estado<sup>38</sup> e, em 2017, membros da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul também visitaram o local com o mesmo objetivo<sup>39</sup>.

Para além, o processo de interiorização da CRLS, por meio das Câmaras e Centros Técnicos em Saúde vem rendendo bons frutos. Em Campos dos Goytacazes, as atividades foram iniciadas em fevereiro de 2018, e já resultaram em queda nas demandas judiciais em saúde. Dados demonstram que, entre os meses de fevereiro e maio de 2018, de 902 pacientes atendidos, apenas 309 destes não foram contemplados pela via administrativa e necessitaram de procedimento judicial<sup>40</sup>.

---

38 Informação obtida no site da PGE/BA. Disponível em: < <http://pge.ba.gov.br/2015/03/78493/Procuradores-do-Estado-visitam-Camara-de-Resolucao-de-Litigios-de-Saude-do-Rio-de-Janeiro.html> >. Acesso em: 20/11/2018.

39 Informação obtida no site da PGE/RS. Disponível em: <<http://www.pge.rs.gov.br/pge-rs-visita-pge-rj-para-conhecer-experiencias-em-compensacao-de-precatorios-e-em-solucao-de-litigios-de-saude>>. Acesso em: 20/11/2018.

40 Informações obtidas no site da DPGE/RJ. Disponível em: <<http://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/6161-Saude-em-Campos-78-das-demandas-sao-resolvidas-extrajudicialmente>>. Acesso em: 20/11/2018.

Ainda no ano de 2018, foram implementados dois novos Centros Técnicos, em Mesquita e em Japeri, na baixada fluminense, contabilizando o total de 16 locais que adotam a iniciativa inaugurada pela CRLS<sup>41</sup>.

Insta mencionar, no entanto, que o projeto também enfrenta dificuldades e é alvo de críticas. Dentre elas, os próprios idealizadores da Câmara apontaram a descrença nas soluções consensuais e administrativas, que tem como fundamento a confiança dos assistidos apenas no Poder Judiciário e no título executivo judicial como meio de garantir seu direito à saúde<sup>42</sup>, fundamento também corroborado pelos dados extraídos das entrevistas apresentadas no item 4.2.

Para além, vale informar que a Comissão de Prerrogativas da OAB/RJ apresentou reclamações quanto ao funcionamento da Câmara em agosto de 2018, oficiando os coordenadores do projeto em razão de alegada violação aos direitos do advogado de examinar, em qualquer órgão dos poderes, autos de processos finalizados ou em andamento, na forma do art. 7º, inciso XIII do Estatuto da Advocacia. Alegam os delegados que o assistido deve ter a oportunidade de optar entre a advocacia privada e a Defensoria Pública<sup>43</sup>.

Consoante ao apresentado no item 4.1 e 4.2 desta monografia, também vale destacar que a escassez de informações, bem como a dificuldade para contatar a Câmara se apresentam como uma problemática que deve ser enfrentada pelos membros do Convênio.

Apesar destas dificuldades, o projeto ainda se apresenta como expoente da aplicação da consensualidade na Administração Pública, impactando positivamente na judicialização das demandas em saúde, assim como produzindo efeitos na melhoria das políticas públicas nesta mesma área.

---

41 Informações disponíveis no site da DPGE/RJ. Disponível em: <<http://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/5878-Saude-centro-de-resolucao-de-conflitos-chega-a-Mesquita-e-Japeri>>. Acesso em: 20/11/2018.

42 Informações obtidas no site do Prêmio Inovare, na área referente à Câmara de Resolução de Litígios de Saúde do Estado do Rio de Janeiro. Op. Cit.

43 Informações obtidas no site da OAB/RJ. Disponível em: <<http://www.oab.rj.org.br/noticia/113418-oab-rj-pede-acesso-a-camara-de-resolucao-de-litigios-relacionados-ao-sus>>. Acesso em: 20/11/2018.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Administração Pública contemporânea, delineada pelo fenômeno da Administração Consensual, deve atuar de forma proativa com o intuito de reduzir a judicialização, seja com práticas judiciais ou extrajudiciais.

Neste trabalho, demonstrou-se a possibilidade de a Administração Pública atuar consensualmente no viés extrajudicial, por meios dos métodos alternativos de resolução de conflitos, quais sejam, conciliação, mediação e arbitragem, apesar de muito doutrinadores apontarem barreiras intransponíveis, que foram derrubadas no item 2.1.

Nesse sentido, resta também cristalino o papel não só do gestor público, mas *prioritariamente* do advogado público, como personagem que incentiva a adoção de práticas consensuais para solucionar os conflitos que envolvam a Administração Pública.

Com intuito de demonstrar a onda consensual, bem como validar sua aplicabilidade, foi realizada pesquisa de campo na Câmara de Resolução de Litígios de Saúde do Estado do Rio de Janeiro. Assim, foram realizadas entrevistas e o espaço do projeto foi observado para que fossem extraídas conclusões sobre sua funcionalidade.

O projeto se mostra como expoente da aplicação da consensualidade na Administração Pública, em pleno funcionamento há apenas 4 anos, já que os membros do Convênio desejem realizar um processo lento, mas eficaz, para que atinja sua máxima eficácia.

No entanto, devem ser apontadas e corrigidas algumas questões de fácil percepção, que podem auxiliar no crescimento quantitativo e qualitativo do atendimento da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde do Estado do Rio de Janeiro.

Dentre elas, foi citada a dificuldade no acesso à informação, fator que acarreta pouca visibilidade à Câmara e seu bom trabalho, bem como afeta o atendimento daqueles que já são assistidos pelo projeto.

Para além, observou-se que, não obstante a tentativa de diálogo entre a Administração Pública e os administrados, este esforço ainda é muito pequeno em relação à quantidade de demandas não atendidas em saúde, expresso por meio das críticas apontadas pelos assistidos durante a entrevista realizada.

A CRLS também gera certo desconforto no âmbito da advocacia privada, pois, conforme apontou a OAB/RJ, não permite a atuação de advogados privados dentro de suas instalações. Possivelmente, com o auxílio de mais uma instituição como a Ordem dos Advogados do Brasil, cuja atuação na defesa dos direitos humanos sempre foi latente, poderia elevar o projeto a outro nível, atingindo mais pessoas e angariando mais recursos para atendê-las.

Ademais, é essencial que o projeto *busque* novamente apoio no âmbito federal, por meio da Advocacia Geral da União, que atualmente conta com diversos projetos administrativos de resolução de conflitos, bem como do Ministério da Saúde. Apesar de estes entes recusarem participação no passado, atualmente a Câmara tem plano de funcionamento e dados sólidos que comprovam sua eficácia, que pode ser maior caso os mencionados entes auxiliem.

Válido mencionar que, apesar das dificuldades apontadas, todos os assistidos questionados quanto a expansão da Câmara, assim como se voltariam a procurar o projeto se necessário, responderam que sim, indicando que o trabalho que já é realizado na CRLS é efetivo e suficiente para aqueles que têm acesso.

Dessa forma, apesar da Administração Consensual já ser retratada por muitos doutrinadores como fenômeno aplicado nas democracias contemporâneas, é necessária maior atenção à sua prática e seu uso na realidade brasileira.

A Câmara de Resolução de Litígio de Saúde do Estado do Rio de Janeiro é um projeto extremamente relevante, que deve ser expandido e utilizado por outros Estados da federação, mas cujos membros criadores devem estar atentos para as mudanças e evoluções necessárias sucesso do programa.

# REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Parecer nº CQ-111**. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8290>>. Acesso em: 11/11/2018.

ALVIM, Rafael Silva . Eficiência e consenso na "Administração Pública Concertada": Estudo do caso da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS) do Estado do Rio de Janeiro. In: SILVA, Rodrigo Crelieir Zambão da; TUTUNGI JÚNIOR, Nicola. (Org.). **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Estado do Rio de Janeiro**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora APERJ, 2015, v. XXIV, p. 117-197.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRADBURY, Leonardo Cacau Santos La. Advocacia-Geral da União: Órgão de Defesa dos Direitos Fundamentais e Aplicador da Nova Hermenêutica Constitucional. In: **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 47, maio 2012. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/46500>> Acesso em: 27/11/2018.

BRASIL 2001. LEI Nº 10.259/2001. **Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais da Justiça Federal**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10259.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10259.htm)>. Acesso em: 15/11/2018.

BRASIL, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil De 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: 17/11/2018

BRASIL, 1993. Lei Complementar nº 73. **Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União**. Disponível em <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/177530>>. Acesso em 11/11/2018.

BRASIL, 1993. LEI Nº 8.666. **Lei de Licitação e Contratos Administrativos**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm)>. Acesso em: 12/11/2018.

BRASIL, 1994. Lei nº 8.906. **Estatuto da Advocacia**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8906.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8906.htm)>. Acesso em: 20/11/2018.

BRASIL, 1995. LEI Nº 8.987. **Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm)>. Acesso em: 12/11/2018.

BRASIL, 1995. LEI Nº 9.099/1995. **Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais da Justiça Estadual**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9099.htm)>. Acesso em: 15/11/2018.

BRASIL, 1996. LEI Nº 9.307. **Lei da Arbitragem**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9307.htm)>. Acesso em 01/10/2018.

BRASIL, 1997. **Lei nº 9.469 de 10 de julho de 1997**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9469.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9469.htm)>. Acesso em 11/11/2018.

BRASIL, 2002. **Decreto nº 4.311 de 23 DE julho DE 2002**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4311.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4311.htm)>. Acesso em: 01/12/2018.

BRASIL, 2004. Lei nº 11.079. **Lei das Parcerias Público-privadas**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm)>. Acesso em: 12/11/2018.

BRASIL, 2009. Lei nº 12.153. **Lei dos Juizados Especiais da Fazenda Pública**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12153.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12153.htm)>. Acesso em: 17/11/2018.

BRASIL, 2010. **Resolução Nº 125 de 2010 do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em: 05/10/2018.

BRASIL, 2011. Lei nº 12.462. **Lei do Regime de Contratação Diferenciada**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm)>. Acesso em: 12/11/2018.

BRASIL, 2011. Lei nº 12.527. **Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm)>. Acesso em: 28/11/2018.

BRASIL, 2014. **Decreto-lei nº 45.034 de 10 de novembro de 2014**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/79885433/doerj-poder-executivo-11-11-2014-pg-3>>. Acesso em: 22/11/2018.

BRASIL, 2014. **Portaria Interinstitucional Nº 1.186 de 2014**. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/legis\\_25702451\\_PORTARIA\\_INTERINSTI-TUCIONAL\\_N\\_1186\\_DE\\_2\\_DE\\_JULHO\\_DE\\_2014.aspx](http://www.lex.com.br/legis_25702451_PORTARIA_INTERINSTI-TUCIONAL_N_1186_DE_2_DE_JULHO_DE_2014.aspx)>. Acesso em: 05/10/2018.

BRASIL, 2015. Lei nº 13.105/2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm)>. Acesso em: 03/10/2018.

BRASIL, 2015. **Lei nº 13.129 de 26 de maio de 2015**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13129.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13129.htm#art1)>. Acesso em 01/10/2018.

BRASIL, 2015. Lei nº 13.140. **Lei da Mediação**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm)>. Acesso em 01/10/2018.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O Novo Código de Processo Civil Brasileiro**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CAMBI, Eduardo; DE SOUZA, Fernando Machado. A Disponibilidade do Interesse Público no Novo Código de Processo Civil e o Princípio da Eficiência na Administração. In: **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 44, n. 142, p. 129-153, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

\_\_\_\_\_. **O Estado em Juízo no Novo CPC**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Demografia Médica 2015: População que depende do SUS tem três vezes menos médicos que usuários de planos de saúde**. Disponível em: <[https://portal.cfm.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25875](https://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25875)>. Acesso em: 29/11/2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **RJ cria estrutura própria para atender casos de saúde que chegam à Justiça**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/80770-rj-cria-estrutura-propria-para-atender-casos->>>. Acesso em 18/11/2018.

\_\_\_\_\_. **Justiça em Números**. 2018. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>>. Acesso em: 17/11/2018.

\_\_\_\_\_. Os 100 Maiores Litigantes. 2011. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa\\_100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf)>. Acesso em: 17/11/2018.

\_\_\_\_\_. Supremo em Ação. 2018. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/fd55c3e8cece47d9945bf147a7a6e985.pdf>>. Acesso em: 17/11/2018.

DE SOUZA, Anderson Monteiro. **A Atuação em Rede de Instituições Governamentais na Resolução de Conflitos sobre Demandas Sanitárias no Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 2016.

DE SOUZA, Moessa Luciane. **Meios Consensuais de Solução de Conflitos Envolvendo Entes Públicos e a Mediação de Conflitos Coletivos**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2010.

DE SOUZA, Moessa Luciane. **Resolução Consensual de Conflitos Coletivos Envolvendo Políticas Públicas**. 1ª ed. Brasília: Fundação Universidade de Brasília. 2014.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Câmara de Resolução de Litígios de Saúde\_CRLS**. Youtube, 25/08/2014. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=Msdf8QGSKWk>>. Acesso em: 20/11/2018.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Programa Fala, Defensor**. YouTube, 20/03/2014. Disponível em <<<https://www.youtube.com/watch?v=Cisq5ySYRXg>>. Acesso em: 18/11/2018.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Saúde em Campos: 78% das demandas são resolvidas extrajudicialmente**. Disponível em: <<http://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/6161-Saude-em-Campos-78-das-demandas-sao-resolvidas-extrajudicialmente>>. Acesso em: 20/11/2018.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Saúde: centro de resolução de conflitos chega a Mesquita e Japeri**. Disponível em: <<http://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/5878-Saude-centro-de-resolucao-de-conflitos-chega-a-Mesquita-e-Japeri>>. Acesso em: 20/11/2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FERREIRA, Paula. **Brasil ainda tem 11,8 milhões de analfabetos, segun-**

**do IBGE.** Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/brasil-ainda-tem-118-milhoes-de-analfabetos-segundo-ibge-22211755>>. Acesso em: 28/11/2018.

**G1. Entidades decretam 'calamidade pública técnica' da Saúde do RJ.** Disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/entidades-decretam-calamidade-publica-tecnica-da-saude-do-rj.ghtml>>. Acesso em: 29/11/2018.

GAZDA, Emmerson. Administração Pública em juízo: poder-dever de transigir. In: **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 10, jan. 2006. Disponível em: <[https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/63361/administracao\\_publica\\_ju%C3%ADzo.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/63361/administracao_publica_ju%C3%ADzo.pdf)>. Acesso em: 27/11/2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Políticas Públicas e Parcerias: Juridicidade, Flexibilidade Negocial e Tipicidade na Administração Consensual. In: **Revista de Direito do Estado**, ano 1, nº 1, p. 105-117, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Reforma Administrativa: Uma Avaliação. In: **Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro**, n. 52, 1999, p. 115-144. Disponível em: <<http://biblioteca.in.pge.rj.gov.br/scripts/bnportal/bnportal.exe/upload?arquivo=8957>>. Acesso em: 27/11/2018.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Christiane. A Administração Consensual como a Nova Face da Administração Pública no Séc. XXI: Fundamentos Dogmáticos, Formas de Expressão e Instrumentos de Ação. In: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009, v. 104, p. 303-322.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SEÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **OAB/RJ pede acesso a câmara de resolução de litígios relacionados ao SUS**. Disponível em: <<http://www.oabRJ.org.br/noticia/113418-oabRJ-pede-acesso-a-camara-de-resolucao-de-litigios-relacionados-ao-sus>>. Acesso em: 20/11/2018.

ORGANIZAÇÃO DE APOIO ÀS PESSOAS COM DISTROFIAS. **BIPAP, o que é e como funciona**. Disponível em: <<https://www.oapd.org.br/bipap-o-que-e-e-como-funciona/>>. Acesso em: 20/11/2018.

PRÊMIO INNOVARE. **Prêmio Innovare**. Disponível em: <<https://premioinnovare.com.br>>. Acesso em: 01/10/2018.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DA BAHIA. **Procuradores do Estado visitam Câmara de Resolução de Litígios de Saúde do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<http://www.pge.rs.gov.br/pge-rs-visita-pge-rj-para-conhecer-experiencias-em-compensacao-de-precatorios-e-em-solucao-de-litigios-de-saude>>. Acesso em: 20/11/2018.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Câmara de Resolução de Litígios de Saúde tem Resultado Positivo**. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/pge/exibeconteudo?article-id=1886157>>. Acesso em: 19/11/2018.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS)**. Disponível em: <<https://www.pge.rj.gov.br/mais-consenso/camara-de-resolucao-de-litigios-de-saude-crls>>. Acesso em: 28/11/2018.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **PGE-RS visita PGE-RJ para conhecer experiências em compensação de precatórios e em solução de litígios de saúde**. Disponível em: <<http://www.pge.rs.gov.br/pge-rs-visita-pge-rj-para-conhecer-experiencias-em-compensacao-de-precatorios-e-em-solucao-de-litigios-de-saude>>. Acesso em: 20/11/2018

RODRIGUES, Roberta Lemgruber Boechat. A Prevenção e a Solução Alternativa de Conflitos à Luz das Funções Constitucionais da Advocacia Pública. In: **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro – APERJ**, 2016, v. 24, p. 269-350.

SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE. **Núcleo de Assessoria Técnica Auxilia Justiça Federal em Ações de Saúde**. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/ses/exibeconteudo?article-id=846259>>. Acesso em: 02/12/2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança Nº 11.308 DF 2005/0212763-00**, Relator: Ministro LUIZ FUX, Data de Julgamento: 28/06/2006, S1 – PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJ 14/08/2006 p. 251. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7147580/agravo-regimental-no-mandado-de-seguranca-agrg-no-ms-11308-df-2005>>. Acesso em: 14/11/2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Conflito de Competência nº 139.519 RJ 2015/0076635-2**, Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Data de Julgamento: 11/10/2017, S1 - Primeira Seção, Data de Publicação: DJe 10/11/2017. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/dl/conflito-competencia-139519.pdf>>. Acesso em: 01/12/2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 1.356.260 SC 2012/0252591-0**, Relator: Ministro Humberto Martins, Data de Julgamento: 07/02/2013, T2 - Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 19/02/2013. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23053534/recurso-especial-resp-1356260-sc-2012-0252591-0-stj>>. Acesso em: 02/12/2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 1.657.156**, Relator(a): Min. Benedito Gonçalves, Data de julgamento: 25/04/2018, S1- Primeira Seção, Data de Publicação: DJe 04/05/2018. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=82869018&num\\_registro=201700256297&data=20180504&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=82869018&num_registro=201700256297&data=20180504&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 11/12/2018.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 253.885**, Relator(a): Min. Ellen Gracie, Primeira Turma, julgado em 04/06/2002, DJ 21-06-2002. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/774188/recurso-extraordinario-re-253885-mg/inteiro-teor-100490338?#>>>. Acesso em 04/10/2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo de Instrumento nº 52.181**, Relator(a): Min. Bilac Pinto, Tribunal Pleno, julgado em 14/11/1973, DJ 15-02-1974 PP-00720 EMENT VOL-00936-01 PP-00042. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=22084>>. Acesso em: 14/11/2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 45 DF**, Relator: Min. Celso de Mello, Data de Julgamento: 29/04/2004, Data de Publicação: DJ 04/05/2004 PP-00012 RTJ VOL-00200-01 PP-00191. Disponível em: <[http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/343\\_204%20ADPF%202045.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/343_204%20ADPF%202045.pdf)>. Acesso em: 18/11/2018.

TENENBLAT, Fabio. **A Ausência de Racionalidade da Administração Federal na Utilização do Poder Judiciário**. Tese (Doutorado em Ciências, Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Decisão nº 1.330/2007**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d-434f4d504c45544f2d3332383632&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>>. Acesso em: 12/11/2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Decisão nº 286/93**. Relator: Ministro Homero Santos. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDec%5C19940307%5CGERADO\\_TC-17446.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDec%5C19940307%5CGERADO_TC-17446.pdf)>. Acesso: 12/11/2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Decisão nº 584/2003**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d-504c45544f2d3132383536&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=A-CORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>>. Acesso em: 12/11/2018.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **Juizado Especial Federal: Contributo para um Modelo Democrático de Justiça Conciliativa**. In: Série Monografias do CEJ, Brasília, v. 21, 453p.

VAZ, Paulo Brum; TAKAHASHI, Bruno. Barreiras da Conciliação na Seguridade Social e a Política de Tratamento dos Conflitos. In: **Revista CEJ**, Brasília, Ano XV, n. 55, p. 46-56, 2011.

# APÊNDICE I

## Entrevista

ENTREVISTA ASSISTIDOS (Nº \_\_\_\_)

1. Você acredita que o Poder Público, atualmente, realiza um bom trabalho com políticas públicas de saúde?

( ) SIM                      ( ) NÃO

2. Você acredita ser fácil o diálogo com órgãos do Poder Público para a resolução de seus conflitos que tenham relação com políticas públicas?

( ) SIM                      ( ) NÃO

3. Você confia mais no Poder Judiciário para resolver conflitos que em outros meios que não sejam a via judicial?

( ) SIM                      ( ) NÃO

4. Anteriormente, você já tentou resolver conflitos junto ao Poder Público por outros meios que não a via judicial?

( ) SIM                      ( ) NÃO

5. É a primeira vez que você procura a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde para solucionar um conflito?

( ) SIM                      ( ) NÃO

5.1. Se não, teve seu conflito anterior resolvido?

( ) SIM      ( ) NÃO

5.2. Se o conflito não fosse resolvido, procuraria a via judicial?

( ) SIM      ( ) NÃO

6. Como você soube da existência da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde?

( ) AMIGOS      ( ) FAMÍLIA      ( ) IMPRENSA      ( ) INTERNET

( ) OUTROS: \_\_\_\_\_

7. De 0 a 10, qual nota você daria para o acesso a informações relacionadas à Câmara de Resolução de Litígios? \_\_\_\_\_

8. De 0 a 10, qual nota você daria para a facilidade de contato com a Câmara de Resolução de Litígios? \_\_\_\_\_

9. De 0 a 10, qual nota você daria para o atendimento dos servidores da Câmara de Resolução de Litígios? \_\_\_\_\_

10. Você acredita que a Câmara de Resolução de Litígios deveria existir em mais locais na cidade do Rio de Janeiro, ou ainda em outras cidades do Estado?

( ) SIM    ( ) NÃO

11. Você voltaria a procurar a Câmara de Resolução de Litígios se precisasse?

( ) SIM    ( ) NÃO



# SOBRE A AUTORA

## Beatriz Nascimento Antunes

Possui Especialização em Direito Público e Privado. Especializada em Teoria e Prática em Direito Público. Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Atualmente, é advogada.

# ÍNDICE REMISSIVO

## A

abuso de poder 15  
academia 45  
administrativa 10, 19, 20, 30, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 47, 48  
administrativas 15, 36, 49  
administrativo 15, 16, 17, 20, 28, 38, 41  
advogado público 32, 50  
análise 10, 26, 29, 30, 35  
arbitragem 17, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 33, 50  
argumentação 15, 30  
audiência 18, 19  
autarquias 18, 21  
autocomposição 15, 16, 17, 19, 20, 29, 32, 36  
autoritarismo 15

## C

cidadão 14, 34, 39, 45  
cidadãos 15, 35, 41, 43, 44  
competência legislativa 20  
conciliação 17, 18, 19, 32, 50  
conflito 10, 13, 17, 21, 25, 31, 47, 57, 60  
conflitos 10, 11, 13, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 25, 26, 28, 29, 32, 33, 36, 46, 49, 50, 51, 55, 60  
consensualidade 10, 13, 14, 15, 16, 28, 29, 36, 41, 42, 46, 49, 50  
coordenação 14

# D

democracias 15, 51

democrático 15, 29, 38

democratização 15

direito à saúde 34, 45, 49

direito público 20, 21, 24

direitos 11, 13, 17, 19, 20, 22, 24, 31, 34, 41, 49, 51

direito social 34

# E

econômica 11, 24

empresas públicas 18, 33

estatais 16, 21, 32

extrajudiciais 33, 35, 39, 50

extrajudicial 17, 20, 21, 36, 50

# G

garantias fundamentais 11, 13

gastos públicos 15

# H

hipertrofia 14

histórico 14, 28

## I

ilícito 31  
inclusão 22  
instrumento 17, 22, 35, 41  
instrumentos 14, 15, 16, 22, 34, 41  
interesse público 16, 17, 22, 24, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 41  
interesses públicos 15, 16, 29, 30  
isonomia 29, 32

## J

judicialização 10, 11, 13, 14, 34, 35, 36, 37, 38, 46, 49, 50  
juízo arbitral 23, 24, 25, 26  
julgamento 22, 23, 25, 34, 58  
jurisdição 25, 32  
jurisdicional 11, 16, 25, 40  
jurisprudência 17, 18, 21, 23, 24, 30, 31  
justiça 11, 15, 29, 32

## L

legalidade 15, 16, 22, 25, 27, 29, 32  
legislação 19, 21, 22, 31, 33  
legislações 21  
legislativas 33  
lei 18, 20, 21, 23, 25, 26, 31, 53  
lei federal 20  
leis 18, 19, 22, 27, 53  
lesão 11  
liberdade 6

licitação 22

litígio 15, 17, 25

litígios 13, 16, 20, 21, 28, 56, 57

## M

mediação 17, 18, 19, 20, 21, 31, 32, 39, 40, 50

mediadora 15

método 17, 20, 21, 41

métodos 10, 13, 15, 16, 29, 31, 32, 50

## N

negociação 15

## O

organização 10, 36, 42

## P

pessoa jurídica 20

política 11, 15, 39

políticas públicas 34, 35, 39, 42, 43, 45, 46, 49, 60

políticas sociais 34

prática 19, 29, 36, 43, 51

prático 10

previsão legislativa 23

princípio 11, 15, 16, 22, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 41, 43

princípio da eficiência 15, 29

princípios 14, 15, 16, 17, 22, 24, 25, 27, 29, 42

privado 14, 15, 21, 22, 24, 30, 31, 46

privatização 14

procedimento arbitral 21, 22, 23, 24, 25

procedimento judicial 48

processo 11, 12, 14, 15, 18, 34, 48, 50, 58

processos 11, 12, 38, 42, 48, 49

protagonismo 14

públicas 6

público-privadas 22

## R

redemocratização 11

resolução 10, 11, 13, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 26, 28, 32, 33, 36, 48, 50, 51, 55, 56, 60

## S

saúde 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 54, 57, 60

serviço de saúde 35, 37, 40, 44, 45, 48

serviços 6, 20, 21, 22, 24, 36, 38, 39, 42, 43, 44, 46

serviços públicos 20, 21, 22

sistema 6

sociedade civil 15

solução 11, 13, 16, 20, 30, 31, 57

subsidiariedade 14

## T

tribunais superiores 18, 21





**AYA EDITORA**  
**2026**