

MAGISTRATURA DE INFLUÊNCIA: UM NOVO PARADIGMA DE SOLUÇÃO DOS CONFLITOS ADMINISTRATIVOS E DE CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA SOCIAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

MAGISTRATURE OF INFLUENCE: A NEW PARADIGM FOR SOLUTION OF ADMINISTRATIVE CONFLICTS AND IMPLEMENTATION OF ACCESS TO SOCIAL JUSTICE IN THE BRAZILIAN DEMOCRATIC STATE

Clóvis Mendes Leite Reimão dos Reis*

RESUMO

O acesso à Justiça não pode ser confundido com “acesso ao Judiciário”, pois o Poder Judiciário não é o único meio hábil de garantir a paz e a justiça social, sobretudo, no nosso Estado Democrático de Direito, que reclama novos meios para a resolução dos conflitos sociais. Ademais, no Brasil, a aplicação de meios alternativos de resolução dos conflitos é extremamente problemática e a Administração Pública é a litigante mais frequente, fatos que corroboram para que os conflitos administrativos sejam os que mais sobrecarregam o Poder Judiciário Brasileiro e nos afastem de uma efetivação do acesso à justiça social tão desejada. Nesse contexto, faz-se mister um meio alternativo mais completo para resolução dos nossos conflitos administrativos, meio este, que reputamos ser a Magistratura de Influência.

PALAVRAS CHAVES: Acesso à Justiça; Estado Democrático de Direito; Conflitos Administrativos Brasileiros; Magistratura de Influência.

ABSTRACT

The “access to Justice” can't be confused with “access to the Judiciary”, because the judiciary isn't the only proper means of securing peace and social justice, especially, in our Democratic State of Right that is claiming new means for solving social conflicts. Furthermore, in Brazil, the application of alternative means of conflict resolution is extremely problematic and the Public Administration is the most frequent litigant, facts that corroborate that administrative conflicts are the ones that overwhelm the Brazilian Judiciary and divert us an effective access to social justice so desired. In this context, it's necessary a more complete alternative way for solving our administrative conflicts, this way that we consider to be the Magistracy of Influence.

* Graduando do 8º semestre da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (FDFUBA). Membro do grupo de pesquisa: “Fundamentos para uma Nova Teoria do Direito Administrativo” da FDFUBA, vinculado à linha de pesquisa de Soluções Alternativas para o Contencioso Administrativo. Monitor de Direito Administrativo da FDFUBA. Técnico administrativo do Ministério Público do Estado da Bahia.

KEYWORDS: Access to Justice; Democratic State of Right; Administrative Conflicts; Magistracy of Influence.

1. Introdução

O presente trabalho objetiva a apresentação da “Magistratura de Influência” — meio alternativo aplicado mundialmente na prevenção e solução dos conflitos administrativos — e sua concretização como o meio extrajudicial mais adequado para a resolução dos conflitos administrativos brasileiros e concretização do acesso à justiça social no nosso Estado Democrático de Direito.

Conforme esse desiderato, destaca-se a importância geral da aplicação dos “meios alternativos de resolução dos conflitos” na ampliação do acesso à justiça; contextualiza-se o Estado Democrático Brasileiro sobre o aspecto dessa justiça social e da aplicação dos meios alternativos; evidencia-se o principal problema da aplicação da conciliação, mediação e arbitragem no Brasil e demonstram-se as peculiaridades dos conflitos administrativos brasileiros, que ensejam a busca por um meio alternativo mais completo e adequado.

Por fim, apresenta-se a Magistratura de influência — principalmente o seu modelo francês — estabelecendo suas características e diferenciais que a fazem superar as possíveis críticas e tornar-se o meio alternativo mais completo para resolver os conflitos administrativos brasileiros e concretizar a justiça social no nosso Estado democrático de direito.

2. A importância dos meios alternativos de resolução dos conflitos na ampliação do acesso à justiça.

A expressão “acesso à justiça” é classicamente compreendida de forma limitada. A doutrina tradicional-liberal dos séculos XVIII e XIX restringe seu sentido a uma garantia formal de acesso ao Poder Judiciário, é dizer, à

mera possibilidade de propositura de uma ação judicial. Esse conceito clássico, nesse sentido, confunde “acesso à justiça” com “acesso ao Judiciário”, como se o Poder Judiciário fosse o único meio hábil de garantir a paz e a justiça social.¹

A partir do século XX, todavia, com a consolidação do *Welfare State*, surgiram os movimentos de ampliação do acesso à justiça, reclamando-se, a partir de então, a atuação positiva do Estado para assegurar materialmente o acesso aos direitos individuais e sociais proclamados a todos os indivíduos. Tem-se, assim, a formação de um contexto para se garantir a igualdade material e uma noção de “acesso à justiça” vinculado à efetividade dos direitos dos cidadãos.²

Além disso, diversas barreiras de acesso ao Poder Judiciário começam a ser evidenciadas, como a longa duração dos processos; o valor elevado das custas processuais, a desconfiança de parte da população com relação aos operadores do direito e a falta de informações, sobretudo, dos mais humildes que, em regra, não conhecem os seus direitos e nem o que fazer para protegê-los frente às possíveis violações. Tudo isso onera o cidadão e dificulta seu acesso ao Judiciário.³

A remoção dessas barreiras e também essa nova demanda pela efetividade dos direitos sociais reclamam a revisão desse conceito clássico de acesso à justiça.

Gradativamente, então, esse conceito clássico começou a mudar de sentido. Ele deixou de ser considerado como um mero direito dos cidadãos à porta de entrada dos tribunais, para ser também o direito a uma porta de saída, ou seja, o Estado juiz deve garantir um devido processo legal, um julgamento equitativo em tempo razoável e eficaz. O acesso efetivo à justiça tornou-se, antes de mais nada, o direito fundamental a uma “decisão judicial razoavelmente justa, em tempo razoável e eficaz”⁴.

A mudança semântica da expressão, todavia, não parou por aí. Era

1 CABRAL, Marcel Malizia. **Os meios alternativos de resolução de conflitos: instrumentos de ampliação do acesso à justiça**. Coleção Administração Judiciária. Porto Alegre, junho de 2013, volume XIV. p.16

2 CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Traduzido por Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 10 - 13

3 SOUZA, Wilson Alves. **Acesso à Justiça**. Ed. 2º de julho. 2011. P .26-78

4 Idem, Ibidem, p. 22 - 26

preciso que o acesso à justiça “mudasse de cor”, que não mais se confundisse a “justiça” - um dos conceitos mais complexos da filosofia política⁵ - com simples papéis acinzentados chamados juridicamente de “petição inicial” ou de “sentença” (análise meramente literal/formal da justiça). A justiça vai muito mais além do que as paredes dos fóruns e tribunais. Faz-se mister, assim, o estudo dos meios alternativos de resolução de litígios como instrumentos de ampliação do acesso à justiça, pois como afirma CAPPELETTI e GARTH “as cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada”.⁶

Constrói-se, destarte, um “novo enfoque de acesso à justiça”⁷ (muito mais amplo e realista), onde o Estado e a Sociedade, em parceria, comprometem-se a resolver os conflitos por meio de diversos mecanismos de resolução e não exclusivamente pela via dos tribunais. O acesso à justiça passa a ser entendido como um conjunto de meios colocados à disposição da sociedade para a solução de litígios, que devem ser escolhidos por critérios de adequação, reservando-se a jurisdição à condição de *última ratio* desse sistema.⁸

Ademais, os meios alternativos de solução de conflitos (chamados pela sigla MARC⁹) permitem a construção de uma justiça social distributiva, inclusiva, participativa e realista. Por isso, com relação ao Estado brasileiro, a aplicação dos MARC é de vital importância para garantia de uma vida digna a todos os cidadãos e para a efetivação da democracia material, justificando, assim, nosso título constitucional de “Estado Democrático de Direito”. Título, este, que passaremos a contextualizar sobre o aspecto dessa justiça social e dos MARC.

5 Mentis ilustres refletem sobre a justiça desde os primórdios: Platão, Jesus Cristo, Aristóteles, Kant, Marx e, mais contemporaneamente, Jonh Rawls, Amartya Sen e Carlos Santiago Nino. Por isso, Kelsen com razão já advertia que “nenhuma outra questão foi tão passionavelmente discutida; por nenhuma outra foram derramadas tantas lágrimas amargas, tanto sangue precioso; sobre nenhuma outra, ainda, as mentes mais ilustres – de Platão a Kant – meditaram tão profundamente” (KELSEN, Hans. O que é Justiça? A justiça, o Direito e a Política no espelho da ciência. Ed. Martins Fontes. 2001. p.01).

6 CAPPELETTI; GARTH, op. Cit. p. 12

7 Idem, Ibidem, p. 12

8 CABRAL, Marcel Malizia, op. Cit. p.07

9 É uma adaptação da sigla ADR – Alternative Dispute Resolution.

3. A contextualização do nosso “Estado Democrático de Direito”

O Brasil possui diversas mazelas sociais, que potencializam uma imensa formação de conflitos sociais entre seus cidadãos e corroboram com a crise do Poder Judiciário. Diante desses problemas e na medida em que o Estado brasileiro veda, em regra, a autotutela (realização unilateral do direito por mão própria)¹⁰ e é intitulado constitucionalmente como “Democrático e de Direito”, ele deve disponibilizar meios alternativos eficazes de resolução dos conflitos sociais e promoção da justiça social.

Desenvolvendo esse raciocínio, percebe-se que, a nossa “Constituição Cidadã” de 1988 nos dá um título que, infelizmente, ainda não é merecido por completo: o de “Estado Democrático de Direito”¹¹. Basta perceber que um país com tanta desigualdade socioeconômica¹² e baixa efetividade dos direitos sociais constitucionais¹³ como o nosso não pode sequer ser qualificado como substancialmente democrático. A democracia, pois, não envolve apenas o plano político (democracia formal), mas também o plano econômico e social (democracia material), é dizer, uma democracia em que o foco seja a efetivação dos direitos sociais, redução das desigualdades e a garantia de uma vida digna a todos os cidadãos. Isso significa que quem não vive com dignidade, quem não tem a mesma oportunidade que os privilegiados de sempre, na prática não participa do processo democrático, apesar de iludido pelo simples direito de votar. A atuação do Estado, assim, deve ser política, econômica e social. Os direitos sociais não são cartas de

10 Vivemos numa sociedade com tamanha desigualdade social que se a autotutela fosse permitida seguramente os mais fortes economicamente violariam direitos ou imporiam ao seu modo a solução dos conflitos aos economicamente mais fracos sem qualquer possibilidade de reparação dessas violações.

11 O nosso preâmbulo constitucional nos afirma expressamente enquanto “um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”

12 O Brasil é o 8º país mais desigual do mundo segundo o Programa Nacional Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

13 Os direitos sociais à educação saúde, alimentação, moradia, lazer e segurança (Art.6º da CRFB/88), por exemplo, são praticamente inexistentes para 16 milhões de pessoas em situação de pobreza extrema (que ganham de R\$1,00 à R\$70,00).

intenções, eles estão na Constituição para serem concretizados.¹⁴ A democracia, enfim, se apoia em uma defesa intransigente de direitos que assegure e proteja a autonomia, a inviolabilidade e a dignidade do sujeito.¹⁵

Ademais, os nossos hiatos sociais potencializam a formação e manutenção de diversos conflitos sociais, pois, em regra, quanto mais economicamente desigual, quanto menos educada e informada uma sociedade, maior a existência de conflitos entre seus componentes¹⁶. Isso enseja maior sobrecarga de processos para o Poder Judiciário brasileiro — considerando que ele é o meio estatal tradicional de resolução dos conflitos sociais e que o Estado brasileiro pouco investe em meios alternativos em comparação com outros países do mundo¹⁷ — e favorece a crise do sistema judicial.

Essa crise judicial é representada por um paradoxo relativo: enquanto as demandas processuais só fazem aumentar a cada ano no Brasil¹⁸, existem diversos obstáculos de acesso ao Judiciário Brasileiro, a saber: a) educacionais: pois o Brasil possui uma massa de 13,2 milhões de analfabetos¹⁹ e um cidadão sem educação, em regra, não conhece seus direitos e nem o quê fazer para protegê-los frente às possíveis violações. b) socioeconômicos: já que essa falta de informação está estritamente ligada à condição socioeconômica das pessoas. Quanto maior o nível de pobreza, há uma tendência a um menor nível de informação, a exemplo dos 16 milhões de brasileiros em nível de pobreza extrema, excluídos da sociedade, pobres econômica e “juridicamente”²⁰. c) culturais: representado pela desconfiança de parte da população brasileira com relação à honestidade dos advogados, juízes e promotores; e ainda pelas formalidades desnecessárias que

14 SOUZA, Wilson Alves, op. Cit. p 100-101; 234-237

15 NINO, Carlos Santiago. *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1999. p. 94-95.

16 SOUZA, op. Cit, p.29

17 A mediação, por exemplo, é realizada amplamente em diversos países como França, Argentina, Portugal, Inglaterra, Japão e Grécia; no Brasil, todavia, a mediação ocorre ainda de modo tímido (especialmente por universidades e organizações da sociedade civil) e não existe legislação específica regulando-a.

18 CNJ. **Justiça em números**. Brasília, 2013, ano-base 2012. Disponível em:<http://www.cnj.jus.br/images/pesquisasjudiciarias/Publicacoes/relatorio_jn2013.pdf> Acessado em 30 dezembro 2013, p.293- 294

19 Segundo o Pnud, o Brasil está 95º lugar na lista mundial de alfabetização, atrás de países como Zimbábwe, Suriname, Vietname, Suriname. No Nordeste a situação é gritante: cerca de 25% da população acima de 7 anos não sabe ler.

20 É a situação denominada por CAPPELLETTI de “pobreza jurídica”.

intimidam os cidadãos mais humildes, a exemplo do uso de vestes talares pelos magistrados; d) econômicos: custas processuais, despesa com advogado, perito, assistente técnico, depósito recursal etc. Tudo isso onera o cidadão e dificulta seu acesso; e) a longa duração dos processos: a morosidade processual no julgamento das causas é uma constante do Judiciário brasileiro que torna inefetivos os direitos fundamentais dos cidadãos e retira a credibilidade do Judiciário perante toda a sociedade²¹, já que “justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta”²²

O paradoxo, nesse diapasão, é relativo, primeiro porque existe pouca aplicação dos MARC no Brasil, deixando a jurisdição como o principal (e muitas vezes o único) meio para a solução do litígio; e segundo por conta da “seletividade dos tribunais” que obstaculizam a justiça para alguns e privilegia a outros na medida em que enquanto expressivos setores da população acham-se marginalizados dos serviços judiciais, utilizando-se, cada vez mais, da justiça paralela, governada pela lei do mais forte; outros usufruem em excesso da justiça oficial²³, gozando das vantagens de uma máquina lenta, atravancada e burocratizada.²⁴ Todos esses obstáculos geram um enorme descrédito da população no judiciário brasileiro²⁵.

Nesse sentido, embora não possamos tornar o Poder Judiciário Brasileiro o “bode expiatório” ou a “bucha de canhão” de todos os nossos problemas sociais — já que o Estado Brasileiro como um todo é responsável por esse caos social²⁶ — a crise do sistema judicial é evidente, o que reclama pela aplicação concreta dos MARC na sociedade brasileira. E isso

21 SOUZA, op. Cit, p.26-78

22 BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. São Paulo: Martin Claret, 2003, p.53

23 A FGV demonstrou, em pesquisa do ano 2013 que de 3.304 entrevistados em todo Brasil, que quanto maior a renda e a escolaridade maior é o acesso ao judiciário. (FGV. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Relatório ICJ/Brasil 1º sem/2013**. Disponível em <<http://direitogv.fgv.br/publicacoes/relatorio-icjbrasil-1- semestre-2013>>. Acesso em 30 outubro 2013, p.16)

24 SADEK, Maria Tereza. **Poder Judiciário: perspectivas de reforma**. In Opinião Pública, volume X, n.º 1, Campinas: 2004.p.12.

25 Segundo relatório da FGV para 90% dos entrevistados o Judiciário é moroso; 79% disseram que os custos para acessar o Judiciário são altos ou muito altos e 72% dos entrevistados acreditam que o Judiciário é difícil ou muito difícil para utilizar e 68% buscariam meios alternativos para resolver os conflitos. (FGV, op. Cit, p.13 – 18)

26 O Executivo, por exemplo, deveria investir mais em políticas públicas de efetivação dos direitos sociais constitucionais e o Legislativo, por sua vez, deveria estar mais atento aos problemas sociais e legislar em prol de uma maior justiça social, concretizando, por exemplo, diversos projetos de lei sobre meios alternativos de solução dos conflitos.

não significa exclusão do Judiciário ou afastabilidade da jurisdição, mas sim a existência de “filtros” que permitam tornar o Judiciário a *ultima ratio*, reservando-o às matérias mais complexas ou que exijam o seu crivo, desafogando-o e tornando-o mais eficiente. O meio é “alternativo” no sentido de ser complementar ao Judiciário, pois deve ser fixado um prazo razoável para a solução do litígio pelo MARC e ficar garantido o controle jurisdicional para medidas urgentes.²⁷

Os MARC, destarte, representam grandes vantagens a um Estado Democrático de Direito, a saber: a informalidade, o menor custo, a consideração dos interesses e dos sentimentos das partes, a procura de uma solução consensual, a redução dos processos e, conseqüentemente, dos custos públicos e da morosidade judicial, a facilitação do acesso à justiça promovendo a inclusão social, igualdade material e aproximação do sistema de justiça dos que não tinham oportunidade social de ingressar no Judiciário. Não é a toa que eles são um fenômeno mundial²⁸, embora ainda sejam criticados por parte da doutrina.²⁹

Ademais, os MARC favorecem a uma democracia material (tão necessária ao nosso país), na medida em que facilitam o acesso e a efetivação de uma justiça social distributiva, inclusiva, participativa e realista, é dizer, 1) uma justiça mais equitativa³⁰ que promova a igualdade de oportunidade para todos e uma distribuição dos benefícios que deverá ser feita em prol dos menos privilegiados³¹; 2) uma justiça mais participativa que estimule um espaço público de deliberação, em que os cidadãos poderão decidir qual o melhor rumo para suas vidas e que princípios e normas regerão a sociedade em que vivem.³² Afinal, não existe cidadão sem voz. 3)

27 SOUZA, op. Cit, p. 213

28 Como exemplo: o Conselho da Europa aprovou, em 2008, a Diretiva n.º 52, onde recomenda a utilização da mediação para a solução de conflitos em matéria civil e comercial.

29 Afirmam que existe uma grande possibilidade de conduzirem a resultados injustos em razão do desequilíbrio que pode haver entre as partes (gerando acordos que prejudiquem os mais pobres). Além disso, tem-se o menor preparo técnico dos condutores desses mecanismos em comparação ao juiz e a redução das garantias processuais.

30 O conceito de justiça como equidade foi defendido por John Rawls em sua teoria da justiça. Para um maior aprofundamento: RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução Almiro Piseta e Lenita M. R. Esteves. Ed. Martins Fontes. São Paulo. 2000.

31 RAWLS, John, op. Cit, p.303 - 314

32 GUALANO DE GODOY, Miguel. **Justiça, Democracia e Direitos Fundamentais: O Liberalismo Igualitário de John Rawls, O Procedimentalismo de Jürgen Habermas e A Proposta de Carlos Santiago**

uma justiça mais próxima do cidadão e mais realista, que leve em conta a posição real dos brasileiros, seus padrões de comportamento e circunstâncias socioeconômicas concretas em que vivem.³³

4. O problema da aplicação dos MARC no Brasil, as peculiaridades dos conflitos administrativos brasileiros e a necessidade de um meio alternativo mais completo.

As principais espécies de MARC utilizadas pelo Brasil são: a Conciliação, Mediação e Arbitragem.

A conciliação brasileira consiste num MARC em que um terceiro, alheio ao conflito e imparcial (o conciliador, em regra), direciona as partes a um consenso propondo uma solução ao conflito em que haja concessões e satisfações de ambas.³⁴ Na nossa mediação, por sua vez, um terceiro imparcial (o mediador, em regra) é, normalmente, um mero facilitador, pois apenas auxilia as partes a chegarem, elas próprias, a um acordo entre si, através de um processo estruturado³⁵. Por fim, na arbitragem brasileira as partes escolhem livremente, por meio do compromisso arbitral, um terceiro que decidirá o conflito (o árbitro, em regra); sua decisão tem natureza jurisdicional e faz coisa julgada, exclui-se, assim, apenas o juiz como autoridade capaz de dizer o direito.³⁶

A aplicação desses MARC no Brasil, todavia, possui um grave problema: eles visam à solução individual e imediata do conflito, sem serem capazes de provocar a reestruturação de políticas públicas com o intuito de inibir/dificultar a geração de novos conflitos. Isso significa que eles não

Nino. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3466.pdf>>. Acessado em 30 novembro 2013, p. 11

33 É o que Amartya Sen chama de justiça *naya*, ou seja, baseada na vida que as pessoas são realmente capazes de levar, é a justiça realizada. Para maior conhecimento dessa teoria: SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Trad. de Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p.259 - 261

34 FRADE, Catarina. **A resolução alternativa de litígios e o acesso à justiça: A mediação do sobreendividamento**. In Revista Crítica de Ciências Sociais, volume 65, p. 110. Coimbra: 2003.

35 CABRAL, op. Cit, p.45 - 53

36 CAVALCANTI, Fabiano Robalinho. **Mediação e Arbitragem**. 1ª Edição. Fundação FGV. 2010.1, p.05

resolvem a origem conflitos, e, por serem procedimentos mais leves, ágeis e eficazes (que o processo judicial, em regra) no deslinde dos litígios, em muito pouco tempo, atrairiam uma massa de litígios, inclusive de uma demanda represada (não disponível ao judiciário), comparável ou até superior àquela que abarrotava o sistema Judiciário atualmente. Isso os inviabilizaria e não corresponderia ao escopo maior de toda essa discussão que é ampliação do acesso à justiça com a manutenção e concretização da paz e da justiça social.³⁷

Com relação a uma ampla concepção de acesso à justiça, portanto, de pouco adiantaria termos a aplicação mais concreta da conciliação, mediação e arbitragem no Brasil, se esses meios não forem aperfeiçoados de modo a resolverem a fonte dos conflitos. Ilustra essa situação o seguinte exemplo: um conciliador que frequentemente concilie conflitos semelhantes de cidadãos contra o mesmo Hospital Público, sendo que todos esses conflitos são originados de um mesmo problema do hospital (falta de fornecimento de remédios do SUS, por exemplo). Nesse sentido, caso esse problema-matriz não seja resolvido, vários outros conflitos surgirão e de nada adiantará para a paz social, o conciliador resolver os conflitos individualmente, pois a fonte geradora dos conflitos não foi resolvida. Isso significa que, conciliar, nesse caso, não é o suficiente.

Não estamos, assim, sendo contraditórios, pois não negamos que os meios alternativos, em geral, sejam fundamentais para a ampliação do acesso à justiça (como afirmamos durante todo o artigo), mas esclarecemos aqui, que o meio alternativo deve ser aquele mais adequado para a resolução do conflito e efetivação da pacificação social. Por isso, faz-se mister a busca por um meio alternativo mais completo que permita também uma atuação mais ampla, capaz de detectar a fonte dos conflitos sociais e inibir/dificultar a geração de novos conflitos.

Ademais, os conflitos administrativos brasileiros (aqueles possuem o Estado como uma das partes) possuem peculiaridades que potencializam ainda mais a necessidade de um novo meio alternativo de resolução dos

37 DAVI, Kaline Santos Ferreira. **Magistratura de influência. Uma alternativa ao contencioso administrativo tradicional.** Artigo inédito pendente de publicação. Em análise pelo conselho editorial da RT, p.02

conflitos.

Nesse sentido, a Administração Pública é, sem dúvida, a litigante mais frequente do Brasil. Em recente pesquisa realizada pelo CNJ³⁸, os entes da Administração Pública Federal e Estadual representam 53,73% dos processos jurisdicionais e estão nas seis primeiras posições entre os 10 litigantes mais frequentes. Nesse contexto, conflitos administrativos são os que mais sobrecarregam o Poder Judiciário Brasileiro e nos afastam de uma efetivação do acesso à justiça social tão desejada. Por essa razão, o presente trabalho é direcionado a buscar um meio alternativo mais adequado para a resolução desses conflitos em específico.

A utilização dos meios alternativos nos conflitos envolvendo o Estado deriva do paradigma do consensualismo administrativo. Segundo ODETE MEDAUAR:

“a utilização de meios consensuais simboliza o avanço de uma atuação hierárquica e centralizada da Administração Pública - que impõe suas soluções unilaterais aos administrados -; para uma atuação aberta ao consenso e à participação dos administrados, destinada a conhecer melhor as aspirações e os problemas da sociedade.”³⁹

Todavia, malgrado essa tendência consensual de um Estado Democrático de Direito, a utilização dos MARC nos conflitos administrativos encontra uma série de obstáculos naturais, a saber: a) uma parte desses meios (como a conciliação e a mediação) pertencem tipicamente ao direito privado e apenas recentemente foram incorporados ao Direito administrativo o que exige uma grande adaptação com relação às peculiaridades do sistema jurídico-administrativo; b) a vontade administrativa não é da mesma natureza que a vontade humana, ela é externa e institucionalizada, enquanto que a vontade dos cidadãos é interna e pessoal. Assim, a construção do consenso que depende, nesses casos, de uma conciliação das vontades de natureza diversas, vai enfrentar

38 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA- **Relatório dos 100 Maiores Litigantes**. Brasília, Março de 2011. Disponível em : <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisasjudiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Acessado em 30 dezembro 2013, p. 5.

39 MEDAUAR, Odete. O direito administrativo em evolução. 2. Ed. São Paulo: RT, 2003, p. 211.

dificuldades anormais, não encontradas no direito privado⁴⁰. c) a desigualdade existente no conflito entre o Estado e os cidadãos diante de uma evidente disparidade de armas. O Estado é a parte mais forte da relação, ante todo o aparato e poderes de que dispõe fora e antes do processo.⁴¹ Além disso, o Estado é um litigante habitual, que dispõe, em geral, de procuradores especializados segundo a matéria discutida em cada tipo de causa e que está habituado a enfrentar litigantes não habituais, como os administrados.⁴² d) diversos direitos envolvendo o sistema jurídico-administrativo, por serem de interesse público, são indisponíveis, não se admitindo as transações comuns aos meios alternativos.

Diante desses obstáculos aos meios consensuais, prega-se, assim, o paradigma da persuasão/indução, é dizer, a utilização de um consenso induzido por uma autoridade administrativa (independente e que persegue o interesse público).⁴³ Experiências internacionais comprovam que o consenso induzido é o meio mais adaptado às peculiaridades do contencioso administrativo.⁴⁴

A Magistratura de influência encaixa-se exatamente nesse paradigma da persuasão e é nesse sentido que estamos convencidos de que seria o meio alternativo mais adequado para solução dos conflitos administrativos brasileiros e para a ampliação do acesso a uma justiça social que nos concretize como Estado democrático de Direito.

5. Por uma alternativa às alternativas: a Magistratura de influência.

A magistratura de influência, em seu modelo francês, é um meio alternativo baseado no sistema do Ombudsman sueco⁴⁵, que surgiu na década

40 DAVI, Kaline Santos Ferreira, op. Cit, p.11

41 SOUZA, op. Cit, p.115-116

42 CAPPELLETTI; GARTH, op. cit, pp. 25

43 DAVI, op. Cit, p.11-12

44 Nesse sentido, a experiência francesa com a Magistratura de Influência; a Mediação Induzida feita por Portugal e o estímulo constante aos MARC feito pela Argentina.

45 O Ombudsman sueco é uma autoridade administrativa que faz o controle externo da administração pública.

de 70 diante de uma insatisfação da população francesa quanto ao funcionamento da jurisdição administrativa⁴⁶.

Esse meio alternativo é conceituado como aquele desempenhado por uma Autoridade Administrativa Independente (chamado de “Defensor de direitos”) que possui uma credibilidade (“autoridade moral”) dentro sociedade que lhe permite, além de influenciar na resolução dos conflitos individuais, detectar a origem dos conflitos e propor recomendações (“poder de recomendação”) de reformas para solucioná-los, melhorar o funcionamento da Administração Pública e impedir o surgimento de novos conflitos sociais.⁴⁷

O grande diferencial da Magistratura de Influência é o poder de recomendação, é dizer, a formulação de propostas gerais e impessoais visando reformas que evitarão novos conflitos e buscarão eliminar o problema em sua origem. Consiste em um poder político, ou seja, desempenha duas missões políticas básicas: a de intervenção nos conflitos e a de provocação de reformas; e um poder não-coercitivo, é dizer, não apresenta qualquer força executória e, por isso, não se confunde com o poder de decisão do juiz e nem almeja qualquer semelhança. A magistratura de influência é a capacidade de convencer sem constranger⁴⁸.

O exercício desse poder é feito por instituições públicas autônomas e independentes (na França chamadas de Autoridades Administrativas Independentes – AAI) que possuem uma autoridade moral (credibilidade) dentro da sociedade que lhes permitem intervir no litígio, não como um conciliador para simplesmente propor uma solução, mas sim para influenciar/persuadir na resolução de um conflito. Na prática, essas recomendações, embora desprovidas da força jurídica da coisa julgada, guardam um valor infra regulamentar que decorre da credibilidade política de seus agentes e da publicidade negativa dos relatórios elaborados, que

46 DAVI, Kaline Santos Ferreira. “**Le contentieux administratif em dehors du juge - Étude comparée des Droits Français et Brésilien.**”. Tese de doutorado defendida em 12.07.2013 e depositada na Biblioteca de Direito Público, Universidade Montesquieu Bordeaux IV, França, p. 15.

47 DAVI, Kaline, **Magistratura de influência. Uma alternativa ao contencioso administrativo tradicional.** p.08-14

48 Id, Ibid., p.08

denunciam as praticas de má-administração.⁴⁹

As recomendações efetuadas, assim, denunciam o problema e detalham o mais minuciosamente possível a solução, ou soluções que se mostram mais viáveis para o caso. Busca-se uma melhoria da atividade administrativa, o que ultrapassa em muito os limites de um conflito entre o Cidadão e o Estado, para realizar reformas de abrangência coletiva.⁵⁰

Em resumo, o procedimento da magistratura de influência francesa é o seguinte: 1) diante de um conflito administrativo, a pessoa física ou jurídica parte do conflito pede a intervenção do *Défenseur des Droits* (Defensor de direitos), típica Autoridade Administrativa Independente, que também pode agir de ofício; 2) ele ouvirá as partes em audiência (poder de audiência) e sugerirá a solução que repute mais adequada ou incentivará o acordo 3) ele tem os poderes de obter informações e documentos dos entes públicos; de investigar in loco a fonte geradora dos conflitos (poder de investigação) e, uma vez detectada essa fonte, fará recomendações para reformas administrativas que visem facilitar a aplicação normativa ao público e melhorar o funcionamento da máquina pública (poder de recomendação) 4) Caso a recomendação feita pelo Defensor não seja cumprida, a única sanção prevista é a publicação de um relatório especial para o Presidente da República e para o Parlamento, publicado no Jornal Oficial (fato que diante da autoridade moral do defensor significa a publicação do problema daquela instituição pública para toda a sociedade, uma publicidade negativa, pois.). Toda essa intervenção do Defensor será gratuita.⁵¹

Assim, o Defensor de Direitos que frequentemente mediou conflitos semelhantes de cidadãos contra o mesmo Hospital Público (mesmo exemplo que utilizamos para criticar a conciliação brasileira), pode investigar in loco e, descobrir o problema gerador desses conflitos (não fornecimento de remédios do SUS). Ele irá, então, notificar o ente público e influenciá-lo a adotar recomendações para resolução desse problema-matriz. Isso significa que a magistratura de influência não visa apenas a solução individual e

49 Essa publicidade acontece na França e na Comunidade Europeia, onde o *Defensor de Direitos* divulga amplamente todas as recomendações encaminhadas aos órgãos públicos, seguidos das medidas adotadas por cada um deles para sanar o problema detectado.

50 DAVI, op. Cit, p.09

51 DAVI, Kaline, “**Le Contentieux Administratif en dehors du juge**”, p.65

imediate do conflito (como ocorre com a conciliação, mediação e arbitragem), mas também visa provocar a reestruturação de políticas públicas com o intuito de inibir/difícultar a geração de novos conflitos e melhorar o funcionamento da Administração Pública. Ela é uma excelente ferramenta no diagnóstico dos problemas da administração pública, que ensejam revisão de procedimentos.

O defensor realiza, destarte, um controle (de direito e de equidade) sobre o funcionamento da Administração Pública, pois em um primeiro momento, ele verifica se o organismo funciona de acordo com as regras do direito e em um segundo momento, ele verifica se a aplicação da regra não resulta em uma situação de iniquidade contra os administrados. Isso significa que a magistratura de influência representa uma hipótese de autotutela administrativa, é dizer, é uma resolução autoconstruídas pela Administração, pois é a própria Administração Pública (representada pelo Defensor) corrigindo seus erros e resolvendo seus conflitos.⁵²

Longe de significar arbitrariedade, a presença da Administração no vértice do sistema torna possível uma auto referência negativa do poder: o uso do poder para aperfeiçoar o exercício do poder. Esta auto referência reforça a legitimidade das decisões resultantes desse modelo de resolução de conflitos. Nesse sentido, além de ser uma excelente ferramenta no diagnóstico dos problemas da administração pública, que ensejam revisão de procedimentos; a magistratura de influência garante a tutela mais adequada e efetiva. Trata-se da efetiva possibilidade de autotutela, em outros termos, aperfeiçoar a tomada de decisão do poder público, de forma a abolir as causas dos litígios e não apenas remediá-los, já que, as recomendações do mediador são recomendações exaradas da própria administração pública⁵³.

Vimos até então, a magistratura de influência na França. Surge, assim, a indagação: ela pode ser aplicada no Brasil? A resposta é simples, a magistratura de influência não só é aplicável ao Brasil, como ela já é aplicada (de forma adaptada), sem que, entretanto, intitulemos com essa expressão. Servem de exemplo o TAC, a Ouvidoria Geral da União e as

52 Id. Ibid, p.70

53 Id. Ibid, p. 71

Agências Reguladoras (AR).

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)⁵⁴, instituto genuinamente brasileiro e sem equivalente nos sistemas estrangeiros, é definido por Carvalho Filho como:

“o ato jurídico pelo qual um acusado reconhece implicitamente sua culpabilidade nos danos cometidos contra os interesses coletivos ou difusos e se responsabiliza em eliminar tais danos por meio da adequação de seu comportamento às determinações da lei.”⁵⁵

Esse TAC tem, assim, caráter preventivo, pois objetiva evitar o dano a direito coletivo ou de impedir a sua continuidade através de uma aplicação negociada da lei. Isso só é possível na medida da intensidade de influência exercida pelo organismo legitimado a formalizá-lo, pois quem se compromete o faz convencido/influenciado dos benefícios da assinatura do TAC em relação a uma ação judicial. A força da influência do organismo legitimado a propor o TAC (Ministério Público, v.g) é o fator mais importante de persuasão, e consiste numa característica fundamental da Magistratura de influência. Logo, o TAC não é nem uma transação (pois o interesse em jogo é indisponível) e nem um ato jurídico bilateral (pois as condições do TAC são impostas pelo órgão estatal legitimado) como afirma parte da doutrina nacional: Trata-se, na verdade, segundo Kaline Davi, de uma magistratura de influência.⁵⁶

O Ouvidor Geral da União⁵⁷, por sua vez, tem a missão de melhorar a prestação dos serviços públicos federais através de todas as demandas e manifestações dos cidadãos. Ele atua como um mediador entre o cidadão e

54 O surgimento do TAC no Brasil (com o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069 de 13 de julho de 1990, e o Código de Defesa do Consumidor- Lei 8078 de 11 de setembro de 1990) simbolizou, juntamente com o advento da lei de arbitragem - Lei 9.307 de 23 de setembro de 1996, um recente movimento de implantação de mecanismos alternativos.(DAVI,Kaline. **Brasil e França na busca por alternativas para a resolução de litígios administrativos. Apontamentos de um estudo comparado.** Artigo publicado na RT dezembro de 2011 – n. 914. P.07)

55 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação Civil Pública: Comentários por Artigo, 3ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p.4

56 DAVI, Kaline, **Magistratura de influência. Uma alternativa ao contencioso administrativo tradicional**, p.04-07

57 É membro da Ouvidoria-Geral da União (OGU), uma instituição que surgiu no Brasil em 1992 em decorrência de um período de redemocratização social, em que participação mais ativa dos cidadãos na administração pública fez-se fundamental.

os ministérios e entidades do poder executivo federal, podendo: propor a adoção de medidas necessárias para a melhora e prevenção de faltas cometidas pelos responsáveis pela prestação do serviço público; medir estatisticamente o nível de satisfação dos destinatários dos serviços públicos; estimular a participação popular na prestação dos serviços público assim como controlar estes mesmos serviços e propor formulação de atos normativos visando a uma melhora dos serviços públicos.⁵⁸ Nesse diapasão, o Ouvidor Geral da União também exerce a magistratura de influência, atuando de forma muito semelhante ao Ombusman sueco (inspirador da magistratura de influência) e, conseqüentemente, ao Defensor de direitos, tendo o papel de ser um mediador de conflitos, iniciador de reformas e desencadeador de acusações.⁵⁹

As agências reguladoras (AR), por fim, intervêm no campo econômico objetivando a prevenção do litígio judicial entre o Estado e os seus concessionários, seja o litígio entre os concessionários entre si ou ainda o litígio entre os concessionários e seus consumidores/cidadãos. As AR desempenham um papel de “mediador ativo” em relação aos fortes atores sociais (grandes empresários privados) e também em relação aos atores economicamente frágeis (consumidores).⁶⁰ Nesse contexto, afora essas diferenças entre elas⁶¹, a AR atua tal como uma AAI francesa, é dizer, ambas representam modos alternativos de litígios administrativos, pois desempenham ação preventiva que permite o cumprimento das normas sem conflito. As AR, destarte, desempenham o papel de magistratura de influência, embora denominado de forma incorreta pelo ordenamento jurídico brasileiro como “arbitragem”, a exemplo da: Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) para solucionar conflitos entre os concessionários do serviço de telecomunicações⁶², a Agência Nacional de

58 Segundo os termos do art. 14 do Decreto 5.683 de 24 de janeiro de 2006.

59 DAVI, Kaline, “**Le Contentieux Administratif en dehors du juge**”, p. 80

60 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulação dos Serviços Públicos. RDA, 2002, São paulo, p.17

61 Na França, a AAI tem grande relação com as garantias dos direitos fundamentais e apenas algumas AAI possuem personalidade jurídica própria, pois a maioria permanece sob a tutela de um ministério. No Brasil, todavia, a maioria das AR intervem no campo econômico e todas são dotadas de personalidade jurídica (autarquias especiais)

62 “ Art. 19 da Lei 9.427 de 16 de julho de 1997: À Agência compete adotar as medidas necessárias para o

Energia Elétrica (ANEEL) para compor os conflitos entre todos os sujeitos envolvidos nas relações decorrentes da prestação do serviço de eletricidade⁶³ e a Agência Nacional do Petróleo (ANP) no mesmo sentido.⁶⁴ Não é arbitragem, pois essas agências reguladoras não foram livremente escolhidas pelas partes em conflito através de um compromisso arbitral e além disso, as decisões arbitrais da ANATEL, por exemplo, são suscetíveis ainda de recursos administrativos na estrutura da própria agência, uma circunstância que nega a esse mecanismo a natureza de verdadeira arbitragem, pois a sentença arbitral está sob a eficácia da coisa julgada⁶⁵. Não se trata, portanto, de arbitragem, mas de magistratura de influência⁶⁶.

Além disso, a AR não é a única estrutura administrativa brasileira apta a realizar essa tarefa. As instituições designadas na Constituição Federal de 1988 como sendo essenciais à Justiça - Ministério Público, Advocacia-Geral da União, Procuradorias e Defensoria Pública – são compostas por carreiras de Estado cujos membros são autônomos e independentes⁶⁷ e que poderiam exercer também a magistratura de influência, ampliando ainda mais a aplicação desse importante MARC na sociedade brasileira.

Com base nesses exemplos brasileiros de magistratura de influência, percebe-se que é plenamente possível a aplicação desse meio alternativo no nosso país. Nesse contexto, destaca-se a atividade pioneira no Brasil de aplicação direta da Magistratura de Influência (utilizando essa nomenclatura, inclusive) em um ente público. Trata-se de um termo de cooperação celebrado entre o grupo de pesquisa da Faculdade de Direito da

atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente[...] XVII - compor administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras de serviço de telecomunicações;[...]"

63 “Art 3º_ Lei 9.427 de 16 de julho de 1997: Além das atribuições previstas nos *incisos II, III, V, VI, VII, X, XI e XII do art. 29* e no *art. 30 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*, de outras incumbências expressamente previstas em lei e observado o disposto no § 1o, compete à ANEEL:[...]V - dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como entre esses agentes e seus consumidores;”

64 “Art. 19. do Decreto n. 2.455 de 14 de Janeiro de 1998- A atuação da ANP, para a finalidade prevista no art. 20 da Lei no 9.478, de 1997, será exercida, mediante conciliação ou arbitramento

65 GRINOVER, Ada Pellegrini. A arbitragem da ANATEL. Revista de Arbitragem e Mediação v. 18, 2008, p. 301.

66 DAVI, Kaline. **Le Contentieux Administratif en dehors du juge**, p.81

67 O Ministério Público por disposição expressa da própria Constituição art. 127 § 1, que estabelece a independência funcional de seus membros; e, em relação a AGU, Procuradorias do Estado e Defensoria Pública, a independência decorre do exercício da advocacia pelos seus membros, profissão regulamentada pela Lei 8.906/94, que exige para o seu desempenho independência e autonomia.

Universidade Federal da Bahia (FDFB), “Fundamentos para uma nova teoria de Direito Administrativo”⁶⁸ e a Procuradoria Geral do Estado da Bahia (PGE-BA) objetivando a construção de um sistema preventivo à judicialização do conflitos administrativos baseada na Magistratura de Influência, que possibilitará a redução da litigiosidade do Estado da Bahia. O projeto está em processo de implantação.⁶⁹

A magistratura de influência é um fenômeno mundial, sendo aplicada, de modo eficaz, em diversos países do globo para solucionar os conflitos sociais.⁷⁰. Temos, assim, a comprovação mundial de que ele é o meio mais adequado para os conflitos administrativos, resta apenas a vontade política para sua ampliação e efetivação no Brasil.

6. Críticas possíveis à Magistratura de Influência

Malgrado suas vantagens, por óbvio, a magistratura de influência é passível de críticas, a saber: 1) A possível parcialidade axiológica, é dizer, que a mediação do conflito entre o Estado e o particular, por exemplo, será feita pelo próprio Estado, pois o Defensor de Direitos pertence à Administração Pública. 2) O poder de recomendação não tem cunho coercitivo, fato que pode levar aos órgãos e entes públicos envolvidos no conflito não seguirem a recomendação do mediador e a fonte nascente dos conflitos não seria solucionada. 3) A desconfiança por parte dos cidadãos (que em geral, não guardam boa imagem da administração) poderia gerar uma redução do acesso popular a esse meio alternativo, sobretudo no Brasil em que grande parte das entidades públicas possuem casos de corrupção, nepotismo e ineficiência na prestação do serviço público.

Essas críticas, todavia, extrapolam a própria magistratura de influência, pois se num país nenhuma instituição tiver a “autoridade moral” necessária

68 Maiores informações no link do CNPQ:

<http://plsql1.cnpq.br/buscaoperacional/detalhelinha.jsp?grupo=02916012DNU4FP&seqlinha=3>

69 TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA- Processo nº PGE/2013330820 celebrado em 30/05/2013.

70 A exemplo da ONU, dos sistemas de solução de controvérsias do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) e da OMC (Organização Mundial de Comércio).

para induzir (recomendar) a solução de um conflito, sem despertar a desconfiança popular da parcialidade do mediador, o problema é muito mais social, político e institucional do que com o MARC apresentado.

É evidente que a magistratura de influencia não é a “salvadora da pátria” que extinguirá todos os nossos conflitos administrativos e substituirá a falta de reformas políticas e sociais no nosso país. Todavia, ela pode ser, se bem aplicada, um meio fundamental de acesso à Justiça Social e de concretização de um Estado Democrático de Direito.

7. Considerações finais

Diante de tudo que foi exposto sobre a Magistratura de Influência torna-se evidente que ela é: 1) O meio alternativo mais adequado para a resolução dos conflitos administrativos brasileiros, pois diferentemente das nossas conciliações, mediações e arbitragens, ele visa à identificação e resolução do problema gerador dos conflitos; 2) Consolida verdadeiramente uma ampliação do acesso a uma justiça social distributiva, inclusiva, participativa e realista, na medida em que desafoga o Judiciário Brasileiro do seu principal litígio (conflitos administrativos), incluindo e aproximando do sistema de justiça os que não tinham oportunidade social de ingressar no Judiciário; 3) Corrobora para a concretização de nosso Estado Democrático de Direito, pois simboliza a efetivação de uma democracia material e dos direitos sociais, redução das desigualdades e garantia de uma vida digna a todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. São Paulo: Martin Claret, 2003

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. [Constituição Federal]. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.
Acesso em 30 novembro de 2013

_____. **Lei nº 9.427 de 16 de julho de 1997.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm>, Acesso em 30
novembro de 2013

_____. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm>, Acesso em 30
novembro de 2013

_____. **Decreto nº 2.455 de 14 de Janeiro de 1998.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2455.htm>, Acesso em 30
novembro de 2013

CABRAL, Marcel Malizia. **Os meios alternativos de resolução de conflitos: instrumentos de ampliação do acesso à justiça.** Coleção Administração Judiciária. Porto Alegre, junho de 2013, volume XIV.

CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça.** Traduzido por Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública: Comentários por Artigo**, 3ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001

CAVALCANTI, Fabiano Robalinho. **Mediação e Arbitragem.** 1ª edição, Fundação FGV. 2010.1

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA- **Relatório dos 100 Maiores Litigantes.** Brasília, Março de 2011. Disponível em :
<http://www.cnj.jus.br/images/pesquisasjudiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Acessado em 30 dezembro 2013

_____. **Justiça em números.** Brasília, 2013, ano-base 2012. Disponível em:<http://www.cnj.jus.br/images/pesquisasjudiciarias/Publicacoes/relatorio_jn2013.pdf> Acessado em 30 dezembro 2013

DAVI, Kaline Santos Ferreira. **Brasil e França na busca por alternativas para a resolução de litígios administrativos. Apontamentos de um estudo comparado.** Artigo publicado na RT dezembro de 2011 – n. 914.

_____. **Magistratura de influência. Uma alternativa ao contencioso administrativo tradicional.** Artigo inédito pendente de publicação. Em análise pelo conselho editorial da RT.

_____. **“Le Contentieux Administratif en dehors du juge - Étude comparée des Droits Français et Brésilien”.** Tese de doutorado defendida em 12.07.2013 e depositada na Biblioteca de Direito Público, Universidade Montesquieu Bordeaux IV, França.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Relatório ICJ/Brasil 1º sem/2013**. Disponível em <<http://direitogv.fgv.br/publicacoes/relatorio-icjbrasil-1- semestre-2013>>. Acesso em 30 outubro 2013

FRADE, Catarina. **A resolução alternativa de litígios e o acesso à justiça: A mediação do sobreendividamento**. In Revista Crítica de Ciências Sociais, volume 65, Coimbra: 2003.

GUALANO DE GODOY, Miguel. **Justiça, Democracia e Direitos Fundamentais: O Liberalismo Igualitário de John Rawls, O Procedimentalismo de Jürgen Habermas e A Proposta de Carlos Santiago Nino**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3466.pdf>>. Acessado em 30 novembro 2013.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **A arbitragem da ANATEL**. Revista de Arbitragem e Mediação v 18, 2008, p. 301.

KELSEN, Hans. **O que é Justiça? A justiça, o Direito e a Política no espelho da ciência**. Ed. Martins Fontes. 2001.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **A nova regulação dos Serviços Públicos**. RDA, 2002, São paulo, p.17

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. Ed. São Paulo: RT, 2003.

NINO, Carlos Santiago. **La Constitución de la Democracia Deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 1999.

RAWLS, Jonh. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução Almiro Piseta e Lenita M. R. Esteves. Ed. Martins Fontes. São Paulo. 2000.

SADEK, Maria Tereza. **Poder Judiciário: perspectivas de reforma**. In Opinião Pública, volume X, n.º 1, Campinas: 2004.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Trad. de Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SOUZA, Wilson Alves. **Acesso à Justiça**. Ed. 2º de julho. 2011.