

AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS DE MASSA DE TRÂNSITO NO ÂMBITO DAS PROCURADORIAS-GERAIS DOS ESTADOS

José Wilson Ramos Costa Júnior¹

Orientadora: Professora Camila Pereira Linhares²

RESUMO

Trata-se de estudo sobre as normas centrais da autocomposição, aplicadas para a resolução de conflitos de massa de trânsito pelas Procuradorias-Gerais dos Estados, objetivando a desjudicialização e a consolidação de um novo paradigma para a Administração de Trânsito e os para os Administrados.

Palavras-chave: Autocomposição, Administração Pública, Trânsito.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva realizar análise sobre a autocomposição para a resolução de conflitos de massa de trânsito em que a Administração Pública é parte. Pretende também discorrer sobre o funcionamento da Câmara Administrativa de Solução de Conflitos no âmbito das Procuradorias-Gerais dos Estados como instrumento eficiente para a superação do paradigma da judicialização como o principal meio para solução destes conflitos.

I. DA RESOLUÇÃO DO CONFLITO DE MASSA DE TRÂNSITO POR MEIO DA AUTOCOMPOSIÇÃO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1. Da autocomposição de conflitos

A palavra conflito³ segundo o dicionário Aulete Digital, dentre outros sentidos, quer dizer: oposição de ideias, sentimentos ou interesses.

O conflito, como acima apresentado, que tem por pressuposto então a existência de relação social, pode ser um elemento negativo para o desenvolvimento da sociedade, a depender da sua intensidade e da sua repercussão, bem como do grau de maturidade da própria sociedade ao lidar e resolver esta questão.

1 Graduação em Direito pela Universidade Cândido Mendes - Centro/ Rio de Janeiro. Pós-Graduado lato sensu em Direito Constitucional pelo Instituto de Direito Público - IDP/Cuiabá. Pós-Graduado lato sensu em Mediação, Conciliação e Arbitragem pelo IDDE. Procurado do Estado de Mato Grosso do Sul.

2 Advogada e Professora Universitária. Mestre em Instituições Sociais, Direito e Democracia. MBA em Gestão de Negócios. Capacitada para atuar em Dispute Resolution Board – DRB Foundation. Capacitada em Negociação de Harvard – CMI Interser. Capacitada em Supervisão de conflitos circulares e Justiça Restaurativa – por Kay Pranis

3 Disponível em: <<https://www.aulete.com.br/conflito>>. Acesso em: 31/07/2021.

Diante deste ponto de inflexão, os envolvidos terão várias possibilidades de conduta para a eliminação da situação conflituosa. Por vezes, recorreram ao uso da violência, outras vezes poderão deixar a questão em suspenso, pendente de resolução.

Poderão ainda, enquanto organizados em sociedade, abrir mão coletivamente do uso da violência como uma das possibilidades para resolver o conflito, e estabelecer formas não violentas, através de regras previamente conhecidas, validadas pelo ideal de justiça, que é manifestado diferentemente em cada sociedade, e, se operacionaliza hodiernamente, através de regras e princípio estatuídos nos costumes, nos contratos e nas normas estatais.

Ademais, existem inúmeros modos de classificar a resolução não violenta de conflitos, mas para o ponto, importante que levemos em consideração a origem da decisão que resolve o conflito: i) de um terceiro; ou ii) dos próprios interessados.

Esse terceiro resolve o conflito, de maneira heterônoma, impondo o direito ao caso concreto para as partes, cuja investidura poderá ser privada, por meio do acordo de vontade, onde é escolhido um árbitro ou uma comissão arbitral, como também, por uma investidura pública, decorrente da lei, inafastável, porém inerte, até que demandada por um dos conflitantes.

No Estado brasileiro, não há dúvidas, de que a Jurisdição Contenciosa se consolidou como a principal porta de entrada dos conflitos, e que apesar de todo o investimento recebido e do aparelhamento montado, colapsou como uma opção eficiente, eficaz e efetiva para pacificação social de uma sociedade de consumo, regida por uma Constituição Federal comprometida com o mínimo existencial expressado através dos direitos e das garantias fundamentais.

Os altos custos impostos ao orçamento público, a demora da prestação jurisdicional, ou pelo conteúdo das próprias decisões judiciais como causas principais deste esgotamento de modelo de gestão de conflitos, implicou em repensar o modelo vigente e prepará-lo para que a resolução não violenta de conflito continue sendo o principal modo a ser utilizado pelos conflitantes.

Esse novo paradigma traz o dogma de que não existe uma única maneira de resolver adequadamente os conflitos, ou ainda que uma seja necessariamente melhor do que as outras. Em verdade, o que prevalece agora é que todos os métodos são igualmente válidos, porém uns serão mais adequados do que outros, levando-se em conta os interesses em conflito e a situação das partes.

Com esse movimento, novas luzes foram direcionadas para as outras portas de resolução de conflitos, como a da arbitragem e a da autocomposição.

A autocomposição, por sua vez, deve ser entendida como um método no qual a resolução do conflito é realizada pela vontade das próprias partes conflitantes, que ainda que se valham do auxílio de terceiros, são as construtoras da solução que põe fim ao conflito.

A autocomposição pode se apresentar sobre a forma de: negociação, conciliação e mediação.

A negociação é forma pela qual as partes diretamente resolvem o conflito. Por ser um método voluntário, direto, consensual e autocompositivo, sem intervenção de terceiros, permitem às partes em conflito um acordo resultado dos esforços delas mesmas.

A conciliação é a forma pela qual as partes contam com um terceiro na resolução do conflito, onde todos possuem o foco no acordo a ser realizado. Por ser um método voluntário, consensual e auto-compositivo, também permitem às partes em conflito um acordo que as satisfaçam, sendo normalmente mais adequada para resolução de conflitos pontuais, não oriundos de relações continuadas.

A mediação, a semelhança da conciliação, é a forma pela qual as partes contam com um terceiro na resolução do conflito, contudo, tendo o mediador foco na comunicação entre as partes. Também é um método voluntário, consensual e autocompositivo, sendo normalmente mais adequada para resolução de conflitos de relações continuadas, com investigação mais aprofundada dos interesses e das necessidades das partes.

Mesmo constado no Preâmbulo da Constituição Federal o compromisso de um Estado Democrático comprometido com a solução pacífica das controvérsias, foi a Resolução n. 125/10 do Conselho Nacional de Justiça o marco inicial da mudança de cultura sobre a forma adequada de resolução de conflito, com destaque nos meios consensuais, como a conciliação e a mediação, antecedendo a introdução da conciliação e mediação no Código de Processo Civil.

Contudo, é no Código de Processo Civil em que ocorre a consolidação deste novo paradigma de forma mais consistente. A palavra conciliação é utilizada por 37 vezes. No seu artigo §2^a, do artigo 3^o, estatui ao Estado o dever-poder de promover sempre quando adequado para o caso, a solução consensual dos conflitos.

O Código de Processo Civil avança no seu intuito de disseminar a autocomposição de conflitos e determina aos entes de federação a sua utilização:

Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

O avanço legislativo sobre o tema alcança mais um degrau com a edição da Lei Ordinária n. 11.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública.

1.2. Da Administração do Trânsito

A Constituição Federal impôs ao Entes Federados diversos poderes-deveres para a satisfação das necessidades sociais, que são concretizadas por meio das Atividades Administrativas.

O professor Marçal Justen Filho relacionou Atividade Administrativa e Função Administrativa e definiu ambos os conceitos em magistral síntese:

A função administrativa estatal se concretiza e se desenvolve como atividade administrativa. Ou seja, a função administrativa é um conjunto de competências estatais criadas pelo ordenamento jurídico. O exercício dessas competências faz-se por meio de ações (e omissões) de pessoas jurídicas

e de pessoas físicas. Esse exercício concreto das competências administrativas consiste na atividade administrativa⁴.

Esse exercício concreto das competências administrativas (Atividade Administrativa) pode ser classificado, usando o tipo de atividade como *discrímen*, em: conformador, regulatório, de fomento, prestacional e de controle.

De outro lado, a Atividade Administrativa de Trânsito, aqui fazendo um corte em relação a matéria, abrange em seu bojo, todos os tipos acima citados, por ser o trânsito um conceito amplo e por estar tão presente no cotidiano da sociedade, sendo elemento essencial que traduz, conceituada e interage em mão dupla: a sociedade influencia a concretização do trânsito e o trânsito molda a sociedade.

O Código de Trânsito Brasileiro, Lei Federal n. 9.503/97, no artigo 1º, §1º, em interpretação autêntica conceituou trânsito como “a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga.”.

Pensar em conflitos de trânsito, e em especial, nos conflitos que envolvam Administrados e à Administração de Trânsito, é observar que é na Atividade Administrativa de conformação, ou melhor na atividade que exercita o Poder de Polícia, o grande ponto de oposição de ideias, sentimentos ou interesses, que deságuam todos os anos na Porta do Poder Judiciário, majoritariamente por meio das ações ordinárias, mandados de segurança e ações sob o rito dos Juizados da Fazenda Pública.

Esse Poder de Polícia Administrativo de trânsito decorre direta e imediatamente da própria Constituição Federal, que em seu artigo 144, estatui:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

O Código de Trânsito Brasileiro em seu artigo 8º dispõe que:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão os respectivos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários, estabelecendo os limites circunscricionais de suas atuações.

E a esse órgãos competem (artigo 22):

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito das respectivas atribuições;

4 FILHO, Marçal Justen. Curso de Direito Administrativo [livro eletrônico]. 13ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, capítulo 7, 2018.

II - realizar, fiscalizar e controlar o processo de formação, de aperfeiçoamento, de reciclagem e de suspensão de condutores e expedir e cassar Licença de Aprendizagem, Permissão para Dirigir e Carteira Nacional de Habilitação, mediante delegação do órgão máximo executivo de trânsito da União; (Redação dada pela Lei nº 14.071, de 2020) (Vigência)

III - vistoriar, inspecionar as condições de segurança veicular, registrar, emplacar e licenciar veículos, com a expedição dos Certificados de Registro de Veículo e de Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão máximo executivo de trânsito da União; (Redação dada pela Lei nº 14.071, de 2020) (Vigência)

IV - estabelecer, em conjunto com as Polícias Militares, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;

V - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis pelas infrações previstas neste Código, excetuadas aquelas relacionadas nos incisos VI e VIII do art. 24, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito;

VI - aplicar as penalidades por infrações previstas neste Código, com exceção daquelas relacionadas nos incisos VII e VIII do art. 24, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;

VII - arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos;

VIII - comunicar ao órgão executivo de trânsito da União a suspensão e a cassação do direito de dirigir e o recolhimento da Carteira Nacional de Habilitação;

IX - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre acidentes de trânsito e suas causas;

X - credenciar órgãos ou entidades para a execução de atividades previstas na legislação de trânsito, na forma estabelecida em norma do CONTRAN;

XI - implementar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;

XII - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;

XIII - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários de condutores de uma para outra unidade da Federação;

XIV - fornecer, aos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários municipais, os dados cadastrais dos veículos registrados e dos condutores habilitados, para fins de imposição e notificação de penalidades e de arrecadação de multas nas áreas de suas competências;

XV - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais locais;

XVI - articular-se com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito no Estado, sob coordenação do respectivo CETRAN.

XVII - criar, implantar e manter escolas públicas de trânsito, destinadas à educação de crianças e adolescentes, por meio de aulas teóricas e práticas sobre legislação, sinalização e comportamento no trânsito. (Incluído pela Lei nº 14.071, de 2020) (Vigência)

Parágrafo único. As competências descritas no inciso II do caput deste artigo relativas ao processo de suspensão de condutores serão exercidas quando: (Incluído pela Lei nº 14.071, de 2020) (Vigência)

I - o condutor atingir o limite de pontos estabelecido no inciso I do art. 261 deste Código; (Incluído pela Lei nº 14.071, de 2020) (Vigência)

II - a infração previr a penalidade de suspensão do direito de dirigir de forma específica e a autuação tiver sido efetuada pelo próprio órgão executivo estadual de trânsito. (Incluído pela Lei nº 14.071, de 2020) (Vigência)

A título de ilustração, podemos citar como exemplos de demandas de massa de trânsito as que visam à anulação de aplicação de penalidades, lavradas pela recusa de se utilizar de bafômetros, ou ainda quando o particular realiza a venda de veículo, mas não comunica à venda ao órgão responsável, nem formaliza a transferência, e é penalizado por multas sem identificação do condutor, cometidas pelo adquirente.

1.3. Da Câmara Administrativa de Solução de Conflitos no âmbito da Procuradoria-Geral dos Estados para resolução dos conflitos de massa

Na órbita da Administração Pública estadual, a resolução dos conflitos tem por protagonista a Procuradoria-Geral do Estado, instituição constitucional que exerce a Advocacia Pública, previstas no artigo 132, da Constituição Federal:

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

Instituição que outrora alimentava as engrenagens da hiperjudicialização dos conflitos, *e.g.* por meio das defesas e dos recursos protelatórios, puderam constatar o colapso deste modelo, bem como sentir as insólitas consequências de gerir grandes volumes de conflitos, com recursos financeiros limitados e com um modelo de gestão pensado para ações que não eram de massa.

Perceberam que mesmo que houvesse ampliação dos colaboradores, da estrutura física, ou ainda da informatização e automação eletrônica dos procedimentos administrativos e judiciais, ainda assim não seria o suficiente para gerir satisfatoriamente essas demandas, sem a redução racional do estoque das ações judiciais.

Nesta toada, seguindo o fluxo do novo paradigma para a resolução adequada de conflitos, as Procuradorias-Gerais dos Estados vêm paulatinamente incorporando práticas alinhadas a duração razoável do processo judicial, como as dispensas para contestar e recorrer, o alinhamento efetivo aos julgados de Repercussões Gerais e de Recursos Repetitivos, a autorização para celebração de autocomposição nos litígios judicializados, o fortalecimento do consultivo preventivo e a implantação de Câmara Administrativa de Solução de Conflitos (CASC).

A implantação das CASCs e sua utilização efetiva está na pauta do dia dos órgãos de Advocacia Pública. Nesse sentido, podemos citar que a União regulamentou a Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal – CCAF/AGU, no artigo 18, do Decreto n. 10.608, de 25 de janeiro de 2021, o Estado do Rio de Janeiro que regulamentou por meio do Decreto n. 46.522 de 10 de dezembro de 2018, e, o Estado de Mato Grosso do Sul por meio da Resolução PGE/MS n.º 242, de 30 de junho de 2017, para ficarmos em três exemplos.

No artigo 32 da Lei 11.340/2015 dispõe que:

Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

- I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;
- II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;
- III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Como se pode depreender do nome, a CASC tem por escopo a autocomposição de conflitos

administrativos ou judiciais que envolvam às Administrações Públicas.

Por ser órgão da Administração, deve obedecer ao Regime Jurídico Público e aos seus limites, como os conflitos qualificados, aos quais a Constituição Federal reserva a matéria à jurisdição ou ao ato legislativo.

Vale lembrar ainda que se mesmo no âmbito privado existem conflitos que não podem ser resolvidos por meio da autocomposição, ante o tipo do bem da vida a que se protege, e no âmbito público em maior grau se verifica esta hipótese, decorrência da menor liberdade dada ao gestor público pelo Regime Jurídico Administrativo.

Destacamos, que em nome do princípio da eficiência, deve necessariamente ser composta por servidores capacitados, especialmente nas técnicas da comunicação não violenta, da conciliação, da mediação e da negociação.

Atuando de ofício ou por provocação, podem resolver conflitos internos entre órgãos e entidades da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, ou entre estes e outros Entes da Federação, ou até com os Administrados.

Não obstante muitos desses conflitos hodiernamente sejam resolvidos por Pareceres Jurídicos, a utilização dos métodos autocompositivos podem garantir uma solução construída pelos envolvidos, o que fortalece a possibilidade de acerto da solução, favorece o cumprimento regular do acordado e preserva o relacionamento. Contudo, caso frustrada a autocomposição, a utilização dos Pareceres pode se mostrar vantajosa, ao menos nos conflitos interno entre órgãos, por evitarem eventual judicialização.

De outro lado, como visto anteriormente, a ideia de multiportas implica em se utilizar para o conflito estabelecido, o método mais adequado dentre os vários existentes.

Embalado por esta ideia, e pensando nos conflitos de massa de trânsito em que a Administração de trânsito é parte, temos que um dos instrumentos mais adequados seria o da Transação por Adesão, prevista no âmbito federal no artigo 35, da Lei Federal n. 13.140/2015, que foi estatuído para resolução das controvérsias jurídicas em que haja autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores, ou por meio de parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República.

Não obstante seja normal federal, pode e deve ser introduzida pelos legisladores estaduais, em razão da competência concorrente prevista pelo artigo 24 da Constituição Federal.

De operacionalização prática, pode garantir um ponto final do conflito, se prever a renúncia dos interessados aos direitos aos quais se fundam as controvérsias, especialmente se judicializadas, prejudicando os recursos e as remessas necessárias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Jurisdição Contenciosa brasileira apesar de ter se consolidado como a principal porta de entrada dos conflitos para a pacificação social, não conseguiu efetivar satisfatoriamente a missão determinada pela Constituição Federal de 1988.

O esgotamento desse modelo de gestão de conflitos, implicou em repensar o modelo vigente, de modo que não exista mais uma única maneira de resolver adequadamente os conflitos, ou ainda que uma maneira seja necessariamente melhor do que as outras.

Com esse movimento, novas luzes foram direcionadas para as outras portas de resolução de conflitos, como a da autocomposição.

De outro lado, dentre os vários deveres-poderes impostos para a Atividade Administrativa está o de Trânsito, que por sua abrangente presença na vida da sociedade, resulta em elevado número de conflitos, marcado pela característica do contencioso de massa.

Na órbita da Administração Pública estadual, a resolução dos conflitos tem por protagonista a Procuradoria-Geral do Estado, que vem paulatinamente incorporando práticas alinhadas ao novo paradigma da resolução adequada dos conflitos, especialmente com a Câmara Administrativa de Solução de Conflitos (CASC), que são órgãos que tem por finalidade a negociação, a conciliação e a mediação que envolva a Administração Pública.

Embalado por esta ideia, e pensando nos conflitos de massa de trânsito em que a Administração de trânsito é parte, temos que um dos instrumentos mais adequados seria o da Transação por Adesão, que pode ser previsto na legislação estadual, em razão da competência concorrente.

De operacionalização prática, pode garantir um ponto final do conflito, se prever a renúncia dos interessados aos direitos aos quais se fundam as controvérsias, especialmente se judicializadas, prejudicando os recursos e as remessas necessárias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANCO, Janaína Soares Noletto Castelo. **A Transação por Adesão como importante instrumento de solução consensual dos conflitos que envolvem o Poder Público**. Disponível em: https://processualistas.jusbrasil.com.br/artigos/_1162566794/a-transacao-poradesao-como-importante-instrumento-de-solucao-consensu-al-dos-conflitos-que-envolvem-opoder-publico. Acesso em: 25/08/2021.

CURY, Cesar. **Métodos de Resolução de Conflitos de Massa e Efetividade da Decisão Judicial – Breves Notas**. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistadireitoemovimento_online/edicoes/volume22/volu_me22_101.pdf. Acesso em: 27/08/2021.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo [livro eletrônico]**. 13ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

MARINONI, Luiz Guilherme “et al”. **Código de Processo Civil Comentado [livro eletrônico]**. 4ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

WALD, Arnaldo (org). **Doutrinas Essenciais Arbitragem e Mediação [livro eletrônico]: Mediação e outros modos alternativos de solução de conflitos**. 1ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2014. - (Coleção Doutrinas Essenciais; v.6).