

PROGRAMA EXTRAJUDICIAL DE INDENIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: UMA PROPOSTA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA A PARTIR DO MASSACRE EM SUZANO

Enio Nakamura Oku^{*}

João Paulo dos Santos Melo^{**}

Maurício Gotardo Gerum^{***}

Sumário: Introdução; 1. Multiportas da Justiça para a Administração Pública brasileira; 2. O custo administrativo de se manter errado; 3. O risco administrativo de uma escola pública; 4. Uma legislação de vanguarda?; 5. O fundo de reparação para vítimas de ilícitos; 6. Ainda sobre a indenização administrativa pela Administração Pública mediante procedimento adequado à ideia de Justiça Multiportas; 7. Os possíveis (des)acertos na formação da Comissão Executiva no caso Suzano; 8. A interseção entre o jurisdicional e o administrativo. Considerações finais. Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

* Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Mestre em Direito pela Universidade Estadual de Londrina – UEL. Professor Adjunto da Universidade Tuiuti do Paraná – UTP. Advogado e Consultor Jurídico do Poder Judiciário do Estado do Paraná.

** Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Advogado.

*** Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Especialista em Direito Contemporâneo pela PUC/PR. MBA em Gestão Pública pela Fundação Getúlio Vargas – FGV. Procurador Regional da República.



m 13 de março de 2019, um adolescente e um homem assassinaram alunos e funcionários na Escola Estadual Raul Brasil, no Município de Suzano, localizado no Estado de São Paulo. No dia seguinte, o Governador do Estado, João Dória, anunciou indenização às famílias das vítimas da tragédia e instituiu uma Comissão Executiva encarregada por propor os critérios de ressarcimento e adotar as providências necessárias ao respectivo pagamento.

Tragédias humanas não são feitas para serem traduzidas juridicamente. A simplificação metódica que procura ligar nexos causais à culpa dilacera feridas abertas com a frieza de um contabilista em busca nos números valores para as vidas perdidas. Mas é especialmente para isso que a racionalidade do Direito aparece como um manto protetor, ainda que tardio, de estágio civilizatório. A busca pela identificação de responsabilidades, antes de representar uma veleidade inconsequente, consagra um elaborado mecanismo de integração ético-social através do oferecimento de uma Justiça regrada.

A partir desse caso e legislação correspondente, procuramos analisar o programa extrajudicial de indenização administrativa e, sem pretensão de exaurir o tema, despertar algumas questões acerca dos acordos celebrados pela Administração Pública fora do processo adjudicatório conduzido pelo Poder Judiciário.

O estudo de um programa de resolução extrajudicial que permita à Administração Pública realizar acordos sem intervenção do Estado-juiz é importante por inúmeras razões. De modo direto, a Administração Pública poderia ser mais eficiente ao realizar uma gestão adequada de conflitos, resolvendo-os. E, indiretamente, a adoção massificada pode gerar um impacto enorme no Poder Judiciário brasileiro, na medida em que o Estado se apresenta como um dos maiores litigantes e grandes

responsáveis pela taxa de congestionamento do sistema de justiça, atualmente por meio de demandas repetitivas e sem complexidade¹. Os relatórios do Conselho Nacional de Justiça confirmam esses dados, em especial os publicados nos anos de 2011 e 2012.

O presente ensaio procura, após demonstrar a viabilidade de a Administração Pública reconhecer a procedência de determinado pedido de indenização sem necessidade de judicialização, avaliar ou, pelo menos, apontar eventuais razões para não reconhecer as pretensões apresentadas pelos cidadãos sem intervenção jurisdicional, o impacto do CPC e Lei de Mediação sobre os acordos envolvendo a Administração Pública, as experiências similares ao programa extrajudicial de indenização encetado no caso Suzano, além da processualidade essencial para a estruturação de qualquer meio de solução de conflitos. Examinam-se também a relação entre o programa e outros institutos (*fluid recovery* e *claim resolution facilities*), a formação e composição do Comitê Executivo e as possíveis repercussões dos acordos celebrados administrativamente sobre eventuais processos judiciais.

E, desde logo, cumpre advertir que não pretendemos chegar à conclusão definitiva se o “acordo” celebrado pelo Estado de São Paulo com as vítimas foi ou não adequado. Nosso propósito não é “a favor ou contra” aquele acordo, mas tentar encontrar respostas a questões semelhantes às levantadas por Carrie Menkel-Meadow² sobre *quando, como e em que circunstâncias*

¹ No Brasil o fenômeno do contencioso de massa é um problema predominantemente estatal, ou seja, o poder público é o maior vocacionado a produzir essas demandas repetitivas e sem complexidade jurídica. (DAVI, Kaline Ferreira. Contencioso administrativo em massa, contencioso de séries e os falsos litígios: uma classificação importada da doutrina francesa. *Revista da da Escola Superior de Direito Municipal – ESDM*, vol 4, nº 8, Porto Alegre, 2018, p. 103 e 104. Disponível em: <<http://revista.esdm.com.br/index.php/esdm/article/view/90>>. Acesso em: 15 ago. 2020).

² MEADOW, Carrie Menkel. Whose Dispute Is It Anyway?: A Philosophical and Democratic Defense of Settlement (In Some Cases). *The Georgetown Law Journal*. Washington, D.C., vol. 83, p. 2664 e 2665.

os casos poderão ser resolvidos extrajudicialmente em que a Administração Pública figura como parte, a fim de imaginar o desenvolvimento de estrutura eficiente para absorver os interesses das vítimas decorrente de comportamento estatal.

1. MULTIPORTAS DA JUSTIÇA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Como já colocado na introdução, o caso Suzano é um referencial interessante para a análise de um programa extrajudicial de indenização administrativa, porque traz à tona uma gama de normas legais estruturantes acerca da possibilidade de o Estado realizar autocomposição longe dos Fóruns. No entanto, em que pese os impactos de um programa com esse desenho possam provocar no sistema processual, a academia jurídica brasileira precisa aprofundar a resposta de alguns questionamentos fundamentais, que perpassam inicialmente pela quebra de dois dogmas: a indisponibilidade do interesse público³ e a necessidade de judicialização para o reconhecimento de direitos.

Em relação ao dogma da judicialização, o sistema jurídico brasileiro absorveu a teoria criada no final da década de 1970, que enfatiza a possibilidade de resolução dos conflitos em múltiplas portas, *Multidoor Courthouse* (Fórum de Múltiplas Portas)⁴, proposta apresentada por Frank Sander.

³ Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o “interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 51). Com um tom mais crítico, José Eduardo Faria afirma: “um conceito quase mítico, cujo valor se assenta justamente na indefinição de seu sentido e que, por ser facilmente manipulável por demagogos, populistas e tiranos da vida pública, acaba sendo analiticamente pobre” (FARIA, José Eduardo. Antinomias jurídicas e gestão econômica. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n° 25, São Paulo, abr. 1992, p. 173).

⁴ ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez Crespo (org.). *Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 25-

Essa teoria chama atenção para a ineficiência do processo judicial como único instrumento de resolução de disputas⁵ e reconhece os chamados métodos adequados e não adversariais de solução de conflitos (negociação, mediação, conciliação, arbitragem, entre outros), sendo aperfeiçoada com a proposta de uma “nova justiça” vocacionada a ser mais eficiente na solução dos litígios⁶. Quebra-se, então, o dogma da indispensabilidade de judicialização para o reconhecimento e salvaguarda de direitos.

O segundo ponto de debate está em saber se a Administração Pública poderia processar e reconhecer a procedência de determinado pedido de indenização sem necessidade de judicialização ou, do contrário, se a indisponibilidade do interesse público e o princípio da legalidade representariam óbice ao uso dos meios alternativos de solução de conflitos pelo Estado.

Dogmas sempre representam um lugar de conforto para o operador do Direito. O que não se pode discutir, não precisa

37 (Capítulo 1. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas). Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10361/Tribunal%20Multiportas.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2020.

⁵ Com esse pensamento, Luiz Rodrigues Wambier afirma que “o sistema multiportas não apenas possibilita aos que optam por esse método uma solução mais célere, como também diminui o tempo de tramitação dos processos judiciais pela redução do volume de trabalho, privilegiando a razoável duração do processo” (WAMBIER, Luiz Rodrigues. Inteligência Artificial e sistema multiportas: uma nova perspectiva do acesso à justiça. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 108, vol. 1000, fev. 2019, p. 301 -307).

⁶ “O processo civil está passando por uma radical transformação. A justiça estatal clássica, adjudicada pelo juiz, não é apenas o único meio adequado para a solução dos conflitos. Ao lado desta justiça de porta única, surgem novas formas de acesso: a justiça se torna uma justiça multiportas. Nessa nova justiça, a solução judicial deixa de ter primazia nos litígios que permitem a autocomposição e passa a ser a última ratio, extrema ratio” (DIDIER Jr, Fredie e ZANETI Jr, Hermes. *Justiça multiportas e tutela adequada em litígios*

complexos: a autocomposição e os direitos coletivos. In: ZANETI JUNIOR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro (Org.) *Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos*. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 38).

ser discutido. Assim é com os direitos indisponíveis, que sempre acabam por fornecer a argumentação conveniente, tanto para terceirizar ao Poder Judiciário a responsabilidade de uma decisão, quanto para postergar a efetividade de um direito que, em verdade, deveria ser marcado indelevelmente pela especial proteção da qual é merecedor⁷.

Com isso, a tradicional concepção de que se reserva o emprego de mecanismos resolutórios consensuais aos conflitos envolvendo exclusivamente interesses ou direitos disponíveis vem sendo superada pela doutrina e por sucessivas leis e atos normativos.

Apenas para exemplificar, a década de 1990 no Brasil foi marcada por duas legislações importantes sobre o assunto. O Estatuto da Criança e Adolescente (Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990) integrou, pela primeira vez, em seu art. 211, o termo de ajustamento de conduta, e o Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990) alterou a Lei de Ação Civil Pública (Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985) para generalizar o compromisso de ajustamento de conduta no § 6º do art. 5º.

No plano infralegal, a Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, ao regulamentar a instauração e tramitação do inquérito civil, dispõe o compromisso de ajustamento de conduta no art. 14. Do mesmo modo, a Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014, do Conselho Nacional do Ministério Público dispõe sobre

⁷ No estudo dedicado à análise sobre os direitos indisponíveis no âmbito da pessoa, Giorgio Maniaci aponta que “La dittatura dei diritti indisponibili, oltre ad essere verosimilmente fortemente paternalista, è profondamente ingannevole. Non si vuole soltanto che un soggetto faccia qualcosa, ciò che “noi comunità” vogliamo che faccia, che sia soggetto al nostro potere, ma è necessario altresì che egli sia ingannato, o meglio che “consenta” all’uso di tale potere, che egli pensi o si convinca che ciò sia nel suo interesse, per il suo bene”. (MANIACI, Giorgio. *La Dittatura dei diritti indisponibili. Diritto e Questioni Pubbliche*, Università degli Studi di Palermo, nº 14, 2014. Disponível em: <http://www.dirittoequestionipubbliche.org/page/2014_n14/22-studi_Maniaci.pdf> Acesso em: 30 ago. 2020).

Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Parquet. Os considerandos dessa resolução deixam evidente que, na área penal, também existem amplos espaços para a negociação, como os arts. 72 e 89, da Lei Federal nº 9.099/1995 (Juizados Especiais Criminais), a possível composição do dano por parte do infrator, como forma de obtenção de benefícios legais, prevista na Lei Federal nº 9.605/1998 (sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente), a delação premiada inclusa na Lei Federal nº 8.137/1990, art. 16, parágrafo único, e Lei Federal nº 8.072/1990, art. 8º, parágrafo único, e a Lei Federal nº 9.807/1999, e em tantas outras situações, inclusive atinentes à execução penal.

Adicionalmente, em relação às penalidades decorrentes da Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992), a Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015, tinha revogado o § 1º do art. 17 que vedava a transação, acordo ou conciliação nos procedimentos judiciais de improbidade administrativa. Após a perda da vigência, a Lei Federal nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, estabeleceu que as “ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei”.

Como bem adverte Elton Venturi:

Justificada no interesse público à mais adequada proteção dos direitos indisponíveis (mesmo que contra a vontade de seus titulares), a proibição de qualquer negociação que os envolva muitas vezes tem implicado a absoluta ausência de sua proteção adequada.

Essa realidade é tão mais aparente e especialmente grave nos países cujos sistemas de justiça não garantem prestação jurisdicional efetiva e em tempo razoável.

Paradoxalmente, assim, a extrema essencialidade desta categoria de direitos ou interesses parece funcionar contra a sua própria existência e proteção⁸.

⁸ VENTURI, Elton. Transação de Direitos Indisponíveis? *Revista de Processo*, São Paulo, vol. 251, jan. 2016, p. 391-426.

Desde o ano de 2015, os conflitos no ordenamento jurídico brasileiro podem ser resolvidos com base na estrutura definida pelo CPC e Lei Federal nº 13.140, de 26 de junho de 2015, esta última denominada de Lei de Mediação. Apesar dessa designação, a lei dispõe sobre mediação entre particulares e a “autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública”, conforme redação do art. 1º, configurando-se como uma norma geral sobre os procedimentos de autocomposição dos conflitos. Portanto, a norma expressamente autoriza a realização de autocomposição extrajudicial de interesses estatais.

O art. 3º franqueia a mediação sobre os conflitos relativos aos “direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação”. Somada à reserva legal, o dogma da indisponibilidade do interesse público⁹ é superado, permitindo que tais direitos, ainda que indisponíveis, possam ser transacionáveis e passíveis de resolução extrajudicial.

Aprofundando a análise da norma para que seja viável a construção de um programa extrajudicial de solução consensual dos conflitos pela Administração Pública, dois dispositivos legais chamam a atenção: o art. 3º possibilita realizar mediação sobre direitos indisponíveis suscetíveis de transação, enquanto que o art. 32 prevê a criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da Advocacia Pública, com competência para “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”.

Significa que a Administração Pública pode resolver seus conflitos, inclusive quando versarem sobre direitos

⁹ “Apesar de inexistir expressa conceituação legal no ordenamento brasileiro a respeito da locução ‘direitos indisponíveis’, pode-se dizer que existe uma compreensão generalizada no sentido de se tratar de uma especial categoria de direitos cujo interesse público de efetiva proteção torna irrenunciáveis, inalienáveis e intransmissíveis por parte de seus próprios titulares” (VENTURI, Venturi. Transação de direitos indisponíveis? *Revista de Processo*, São Paulo, vol. 251, jan. 2016, p. 391-426).

indisponíveis, por intermédio de métodos e técnicas de autocomposição, com todas as ferramentas existentes no sistema de justiça multiportas.

A implantação dessa metodologia de solução de conflitos requererá o detalhamento dos programas específicos para cada ente da Federação por via de *regulamento*. Não se impõe lei específica, fruto do Poder Legislativo, para a implementação de um programa extrajudicial de resolução dos conflitos¹⁰. Apresenta-se, no entanto, a importância de um ato infralegal para disciplinar a matéria e preencher as lacunas operacionais existentes na Lei de Mediação.

Algumas questões demandarão inevitavelmente lei específica para implementação do programa, como, por exemplo, a criação de rubricas orçamentárias para o pagamento de eventuais indenizações. Para que o programa tenha seu ciclo completamente extrajudicial, ou seja, se inicie e termine com a satisfação do direito do lesado, necessário se faz que o Estado realize o ato material de adimplemento da obrigação e, para tanto, o gestor público precisa estar amparado na Lei de Responsabilidade Fiscal que prevê a necessidade de prévio orçamento para a realização de despesas.

Entretanto, a restrição orçamentária não serve de obstáculo ou escusa para falta de instituição de acordos e programas extrajudiciais de solução de conflitos. Basta imaginar que o Estado pode se valer de uma sentença judicial, ainda que homologatória, nos moldes do art. 3º, §2º, da Lei de Mediação, o que exonera algumas obrigações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, como na hipótese do art. 19, §1º, inciso IV.

¹⁰ Nesse sentido, Leila Cuéllar e Egon Bockmann Moreira asseveram: “Se antes havia o saudável debate sobre o cabimento (ou não) da mediação, da conciliação e da arbitragem em questões envolvendo os Poderes Públicos, esta fase já passou: o princípio da legalidade derogou expressamente tal controvérsia, que não mais existe no sistema jurídico brasileiro” (CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. Administração pública e mediação: notas fundamentais. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 16, nº61, jan./mar. 2018, p. 127).

2. O CUSTO ADMINISTRATIVO DE SE MANTER ER-RADO

Superada a discussão sobre a possibilidade jurídica da Administração Pública realizar acordos, mesmo nas hipóteses que versem sobre direitos indisponíveis, ingressamos no ponto talvez mais difícil: o que motivaria o Estado a realizar a auto-composição dos conflitos?

Do ponto de vista teórico-normativo, a resolução dos conflitos mediante o emprego de instrumentos consensuais de resolução dos conflitos (negociação, mediação, conciliação) encaixa-se no postulado da eficiência consagrado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. O dever de eficiência impõe ao Estado administrar corretamente todos os conflitos, resolvendo-os de forma mais adequada¹¹.

O Texto Constitucional vigente, ao adotar o modelo de Estado Social e Democrático de Direito, confere ao administrado uma série de posições jurídico-subjetivas, notadamente de caráter social, e ao Estado um conjunto de deveres de igual matriz, delineando o perfil de uma *Administração Pública inclusiva* com obrigação de empreender ações positivas destinadas a satisfazer os direitos fundamentais sociais¹².

Infelizmente, o que se vê (ou, no mínimo, esta é a sensação) no Estado brasileiro é, em regra, a composição dos conflitos sendo postergada para os mandatos ou gestões subsequentes. Salvo honrosas exceções, o patrimonialismo¹³ ou amadorismo

¹¹ ÁVILA, Humberto. Moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade administrativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado – REDE*, n. 04. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, out./nov./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/humberto-avila/moralidade-razoabilidade-e-eficiencia-na-atividade-administrativa>>. Acesso em: 08 ago. 2020.

¹² HACHEM, Daniel. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, vol. 13, n. 13, jan./jun., 2013, p. 344 e 345.

¹³ SILVA, José Maria Alves da. Administração pública e cultura patrimonialista.

se faz presente em boa parte dos governantes brasileiros, de modo que a cantinilha é “essa conta não pertence a minha gestão”. O gestor público parece brincar com a brincadeira da batata quente, tradicional no país, passando para o próximo sempre que viável ou intencionalmente.

Mesmo entendendo que a ética na gestão pública poderia ser o grande balizador dessa mudança de perspectiva, a chave para implantação de uma política de resolução adequada de conflitos passa por um estímulo econômico para a realização dos acordos, sem o qual o discurso fica vazio e desprovido de concretude.

Destarte, na perspectiva teórica, os métodos adequados e não adversariais de solução de conflitos podem ser mais econômicos e eficientes do que o processo judicial.

Apenas para exemplificar, é possível o Estado evitar a judicialização da demanda em casos cujas chances de vitória são pequenas na “loteria” do processo judicial. De fato, essa situação é rara no Brasil dada a imprevisibilidade do sistema adjudicatório¹⁴. No entanto, nessa circunstância, estando a jurisprudência pacificada e sabendo o Estado que será apenas uma questão de tempo para o pagamento da indenização, a criação de um programa de que resulte na construção de um acordo coletivo de pagamento do débito com redução de 20% do quantum indenizatório, atenderia a todos os critérios. Sob o ponto de vista de economicidade e eficiência, um acordo com esse desenho se justificaria para o Estado e se mostraria muito atraente para o litigante, porquanto elimina o tempo de tramitação do processo.

Numa situação como essa, há o que se convencion

Revista de Prática de Administração Pública, Santa Maria, vol. 1, jan./abr. 2017, p. 25-41. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/pap/article/download/25590/15329>>. Acesso em: 30 set. 2020.

¹⁴ GICO JR., Ivo Teixeira. A Tragédia do Judiciário. *Revista de Direito Administrativo - RDA*, Rio de Janeiro, vol. 267, set./dez. 2014, p. 163-198. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46462/44453>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

chamar de ganha-ganha, ou seja, o Estado lucra pela economia empregada e o indenizado aproveita pela solução mais rápida do problema. Com isso, tem ou deveria ter o gestor público tanto estímulo ético quanto econômico para a implementação de um programa extrajudicial de solução dos conflitos.

3. O RISCO ADMINISTRATIVO DE UMA ESCOLA PÚBLICA

O caso Suzano leva ao impulso imediato de se apontar a responsabilidade objetiva do Estado pelos danos causados às vítimas e a seus familiares.

Mas a pergunta que fazemos é se é possível conceber, no funcionamento de uma escola pública, uma responsabilidade baseada no risco semelhante à apreçada no Direito Ambiental como decorrente dos custos sociais da atividade de uma empresa potencialmente poluidora¹⁵. Se assim o fosse, poderíamos entender superada a necessidade de identificar uma ação ou omissão ligada ao resultado danoso. O simples funcionamento da escola pública já representaria risco suficiente para justificar a responsabilização do Estado.

Apesar de episódios análogos ao caso em análise terem lamentavelmente deixado de serem incomuns, não nos parece correto que eles sirvam a orientar qualquer política pública que implique a desnaturação de uma atividade fundamental como é a educação.

Os desequilíbrios trazidos pela sociedade moderna exigem o adequado enfrentamento e certamente não passam por

¹⁵ “Segundo a ótica objetivista, para tornar efetiva a responsabilização, basta a prova do dano e do vínculo causal deste como desenvolvimento – ou mesmo a mera existência – de uma determinada atividade. Trata-se, a bem ver, “de uma tese puramente negativista. Não cogita de indagar como ou porque ocorreu o dano. É suficiente apurar se houve o dano, vinculado a um fato qualquer, para assegurar à vítima uma indenização”. (MILARÉ, Édis, *Direito do Ambiente*. 11ª ed. São Paulo: RT, 2018, p. 433 e 434).

estigmatizar a escola pública como um ambiente de risco. Consoante aponta Zygmunt Bauman, a administração do medo não se faz sem consequências, muitas vezes com profundos prejuízos ao tecido social¹⁶. Exige-se, por isso, uma acentuada cautela para não se optar por respostas rápidas para problemas profundos.

Nessa linha de raciocínio, para além da questão de responsabilização do Estado pelo simples funcionamento das escolas, ainda se pode cogitar de uma responsabilidade objetiva decorrente das ações e omissões que permitam estabelecer umnexo causal com o resultado danoso. No caso, caberia a reparação de danos em razão da omissão estatal em garantir a segurança no oferecimento de um dos direitos fundamentais sociais mais básicos: a educação. Ressaltamos, no entanto, não ser tão direta a identificação das medidas de segurança que deveriam ter sido tomadas pelo Estado para evitar os atos de violência praticados.

Da mesma forma, como não faz sentido em abstratamente considerar escolas públicas como ambientes de risco, foge à razoabilidade pretender a transformação de todas as escolas estaduais de ensino médio em *bunkers* preparados para evitar a invasão de ex-alunos transtornados.

Massacres em escolas não são eventos cotidianos e prováveis para os quais seja exigível a adoção de medidas acauteladoras. Não se pode usar raciocínio semelhante ao que identifica na ausência de eficácia de um sistema de prevenção de incêndio o fundamento para reconhecer a omissão do Estado de um dever que lhe era exigível.

¹⁶ “A tarefa de enfrentar os temores decorrentes das novas incertezas tem sido, da mesma forma que os próprios medos, desregulamentada e “terceirizada”, ou seja, deixada aos esforços e iniciativas locais, e em grande parte privatizada – transferida, em larga medida, para a esfera da “política de vida”, ou seja, deixada amplamente aos cuidados, engenhosidade e astúcias de indivíduos, assim, como aos mercados, que não aceitam e eficazmente rejeitam todas as formas de interferência comunal (política), para não falar de controle”. (BAUMAN, Zygmunt. *Tempos Líquidos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007, p.74).

No Massacre de Columbine (Columbine High School), ocorrido em 1999 nos Estados Unidos, o Juiz Federal Lewis Babcock afastou a responsabilidade da escola afirmando que Eric Harris e Dylan Klebold “foram a causa predominante, senão a única” dos assassinatos¹⁷. Posteriormente, no trâmite da apelação interposta perante o 10^a Corte Federal de Apelação, as famílias das vítimas formalizaram um acordo indenizatório com a escola distrital¹⁸, em termos considerados modestos (em torno de quinze mil dólares para cada família), diante das indenizações obtidas em acordos formalizados com os pais dos assassinos (que chegou próximo a três milhões de dólares para aproximadamente 30 famílias). Percebe-se que o dever de arcar com as reparações para as vítimas, aparentemente óbvio ao início, admite ponderações que mitigam a certeza da responsabilidade civil do Estado.

4. UMA LEGISLAÇÃO DE VANGUARDA?

A partir da edição da Lei Estadual n° 10.177, de 30 de dezembro de 1998, o Decreto Estadual n° 44.422, publicado em 23 de novembro de 1999, regulamentou “o processo administrativo de reparação de danos de que trata a Lei n° 10.177, de 30 de dezembro de 1998”.

O objetivo claro de evitar o ônus de uma condenação judicial está estampado no *caput* de seu art. 1º, mas o Decreto vai além, criando verdadeira instância administrativa para a reparação de danos decorrentes de atos da Administração Pública do Estado de São Paulo, com competência decisória de acordo com

¹⁷ JUDGE dismisses all but one Columbine lawsuit. *CNN.com.*, 27 nov. 2001. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2001/LAW/11/27/columbine.lawsuit>> Acesso em: 29 jul. 2020.

¹⁸ WADHAMS, Nick. Columbine families settle with school district, sheriff. *Arizona Daily Sun*, 7 jun. 2002. Disponível em: <https://azdailysun.com/columbine-families-settle-with-school-district-sheriff/article_73317412-71c3-5e17-be38-3e6471fa268c.html> Acesso em: 29 jul. 2020.

o valor da reparação.

Não se trata da criação de um fundo de reparação às vítimas do Estado, notadamente porque os recursos financeiros para o pagamento advêm do orçamento geral. Cuida-se, em verdade, de procedimentalização do reconhecimento administrativo do pedido, numa superação da mentalidade litigiosa que se fez prevalecer desde sempre na Administração Pública.

O superdimensionamento do Estado e dos direitos que ele se propõe a garantir é acompanhado de um profundo custo¹⁹. E a discussão que se passa a ter no moderno Estado de Direito não é mais sobre direitos a serem reconhecidos, mas sim a disponibilidade orçamentária para garantir aqueles que já o foram.

Embora a fonte aparentemente inspiradora das normas emitidas pelo Estado de São Paulo para tratar da indenização administrativa tenha sido diminuir os custos de uma ação judicial, os efeitos são mais difusos. Além de fortalecer a posição do Estado na condição de garante de suas ações, racionaliza o dispêndio orçamentário, liberando alguns dos muitos escaninhos que o Poder Judiciário dedica exclusivamente aos conflitos da Administração Pública. Vai mais adiante, trazendo importante referência legal de superação da exclusividade adjudicatória²⁰.

¹⁹ “Todos os direitos custam caro porque todos eles pressupõem que o contribuinte financie um mecanismo eficiente de supervisão, que monitore o exercício dos direitos e o imponha quando necessário”. (HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos – Por que a liberdade depende dos impostos*. São Paulo: Martins Fontes, 2019, p. 40).

²⁰ Neste aspecto, interessante decisão da Suprema Corte americana tomada no caso *Mathews v. Eldridge*, 424 U.S. 319 em 1976, reconhecendo que cada garantia processual tem um custo que precisa ser confrontado com o benefício que traz ao reconhecimento de um direito: “In striking the appropriate due process balance, the final factor to be assessed is the public interest. This includes the administrative burden and other societal costs that would be associated with requiring, as a matter of constitutional right, an evidentiary hearing upon demand in all cases prior to the termination of disability benefits. The most visible burden would be the incremental cost resulting from the increased number of hearings and the expense of providing benefits to ineligible recipients pending decision. No one can predict the extent of the increase, but the fact that full benefits would continue until after such hearings would assure the exhaustion in most cases of this attractive option. Nor would the theoretical right of

5. O FUNDO DE REPARAÇÃO PARA VÍTIMAS DE ILÍCITOS

O pragmático sistema jurídico da *common law* americano teve de enfrentar o indesejável desafio de construir respostas rápidas e eficientes ao fenômeno da *mass violence*, que a sociedade americana passou a vivenciar com uma inaceitável frequência.

Com a preocupação principal, mas não exclusiva, de evitar a adjudicação, foram concebidos os Fundos de Compensação de Vítimas (*Victim Compensation Funds – VCFs*). Podemos citar algumas experiências, como os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, em que o Congresso Norte Americano criou um fundo para as vítimas que desistissem da judicialização. No caso do massacre da Universidade *Virginia Tech*, foi estabelecido o *Hokie Spirit Memorial Fund*, após os tiroteios de 16 de abril de 2007, composto por milhares de doações. O mesmo aconteceu com as vítimas do cinema Aurora, da escola primária de *Sandy Hook* (2012) e da Maratona de Boston (2013). A *British Petroleum Oil* pagou mais de 6.2 bilhões de dólares através

the Secretary to recover undeserved benefits result, as a practical matter, in any substantial offset to the added outlay of public funds. The parties submit widely varying estimates of the probable additional financial cost. We only need say that experience with the constitutionalizing of government procedures suggests that the ultimate additional cost in terms of money and administrative burden would not be insubstantial. Financial cost alone is not a controlling weight in determining whether due process requires a particular procedural safeguard prior to some administrative decision. But the Government's interest, and hence that of the public, in conserving scarce fiscal and administrative resources is a factor that must be weighed. At some point, the benefit of an additional safeguard to the individual affected by the administrative action and to society in terms of increased assurance that the action is just may be outweighed by the cost. Significantly, the cost of protecting those whom the preliminary administrative process has identified as likely to be found undeserving may, in the end, come out of the pockets of the deserving, since resources available for any particular program of social welfare are not unlimited" (US SUPREME COURT. *Mathews v. Eldridge*, 424 U.S. 319 (1976). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/319/>> Acesso em: 11 set. 2020).

da *Gulf Coast Claims Facility*, fundo criado logo em seguida ao desastre da Plataforma de Petróleo *Deepwater Horizon*²¹. Esses exemplos não exaustivos permitem o delineamento de alguns contornos a respeito desses fundos de reparação.

Sua estrutura e funcionamento são nitidamente diversos do Fundo de Direitos Difusos – FDD, engendrado no Brasil pela Lei da Ação Civil Pública (Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985) e que, nos termos do art. 1º, §1º, da Lei Federal nº 9.008, de 21 de março de 1995, “tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos”.

Ao contrário do brasileiro, os fundos americanos têm sido idealizados normalmente *ex post factum*²², com o objetivo específico de atender as vítimas do evento funesto. No Brasil, não há qualquer vinculação com o ilícito que levou ao pagamento ao fundo, sendo a destinação das verbas definidas discricionariamente por um Conselho Gestor.

Mais do que isso, o funcionamento do FDD encontra-se totalmente desnaturado pela prática adotada de apropriação dos valores arrecadados. A União, ao longo dos anos, vem tratando os recursos do FDD como se fossem produto de arrecadação ordinária, contingenciando quase a totalidade dos valores arrecadados para si, em detrimento da real destinação prevista em lei, o que inclusive gerou uma ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal com objetivo de que a previsão legal

²¹ HEATON, Paul; WAGGONER, Ivan; MORIKAWA, Jamie. Victim Compensation Funds an Tort Litigation Following Incidents of Mass Violence. *Buffalo Law Review*, Buffalo, Nova Iorque, vol. 63, nº 5, 2015, p. 1263-1323. Disponível em: <<https://digitalcommons.law.buffalo.edu/buffalolawreview/vol63/iss5/5>> . Acesso em: 30 ago. 2020.

²² Considera-se bem ressalvada a disposição específica no caso das atividades petrolíferas, regulamentadas pelo *Oil Pollution Act (OPA)* de 1990, instrumento desenvolvido a partir do desastre do vazamento de óleo da empresa Exxon Valdez no Alasca para promover acordos e tornar pouco atrativa a adjudicação.

fosse cumprida²³.

Uma outra diferença clara, já mencionada, é (i) evitar a judicialização acompanhada de toda a demora e os custos e (ii) buscar uma forma padronizada, pretensamente mais equânime, de indenizar as vítimas²⁴. O objetivo principal é, portanto, a resolução consensual do conflito. O FDD não tem preocupação alguma com a solução do conflito tanto através de acordos, quanto por meio da judicialização. Em verdade, dada sua dissociação do caso concreto, a receita possui mais um caráter sancionador do que propriamente reparador.

Por fim, a gestão dos fundos americanos normalmente é feita por um *expert*, alheio à burocracia estatal, e com a principal preocupação de dar uma resposta ágil e justa às vítimas, experiência que aqui, no Brasil, ainda se mostra incipiente²⁵.

Esses contornos demonstram que o programa extrajudicial instituído no caso Suzano representa significativo avanço na solução de conflitos com o Estado, mas não se traduz como

²³ A título de exemplo, no ano de 2017 foram arrecadados mais de oitocentos milhões de reais, mas o orçamento disponibilizado ao FDD no ano seguinte foi de apenas três milhões e quatrocentos mil reais, de acordo com o apontado na decisão interlocutória proferida nos autos nº 5008138-68.2017.4.03.6105, em 17 de julho de 2018, pelo Juiz Federal Renato Camara Nigro, da 6ª Vara Federal de Campinas, que deferiu a tutela de urgência em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em desfavor da União. (JUSTIÇA FEDERAL DA 3ª REGIÃO. 6ª Vara Federal de Campinas. Ação civil pública. Autos nº 5008138-68.2017.4.03.6105. Ministério Público Federal (autor) e União (réu). Decisão interlocutória, 17 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/liminar-fdd.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2020).

²⁴ Uma questão interessante surgida a partir da *facility* criada pela empresa BP Oil para tratar da catástrofe da plataforma *Deepwater Horizon* envolveu a possibilidade de adjudicação, apesar do Fundo, e apesar do dispêndio bilionário de indenizações. A questão das indenizações não se entendeu resolvida somente com o Fundo, tendo sido discutida e firmada em um acordo em *class action*, com possíveis vantagens às vítimas, conforme apontaram Samuel Issacharoff e D. Theodore Rave em percuciente artigo. (ISSACHAROFF, Samuel; RAVE, D. Theodore. The BP Oil Spill Settlement and the Paradox of Public Litigation. *NYU Law and Economics Research Papers*, n. 13-20, New York University School of Law, 2014, p. 397-431).

²⁵ A falta de resposta adequada para os desastres de Mariana e Brumadinho demonstram o atraso da realidade brasileira em programas de reparação às vítimas.

fundo reparador de ilícitos, seja na experiência norte-americana ou de acordo com a legislação pátria. Embora não se possa falar em um fundo de reparação às vítimas, tem-se um instrumento de composição consensual administrativa destinado a contribuir ao desenvolvimento dos mecanismos alternativos à jurisdição.

6. AINDA SOBRE A INDENIZAÇÃO ADMINISTRATIVA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MEDIANTE PROCEDIMENTO ADEQUADO À IDEIA DE JUSTIÇA MULTIPORTAS

Na primeira parte deste estudo, demonstramos a possibilidade de acordos envolvendo os interesses da Administração Pública. Mas ainda subsiste a dúvida sobre a obrigatoriedade na manutenção de programas, órgãos ou foros administrativos pelos entes políticos destinados ao pagamento de indenizações.

Diversos Estados-membros do Brasil contemplam leis que disciplinam o processo administrativo. A maioria das leis estaduais traz regras e sistematização semelhante à Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e não dispõe especificamente sobre procedimento administrativo de ressarcimento, como, por exemplo, os Estados de Goiás (Lei Estadual nº 13.800, de 18 de janeiro de 2001), Mato Grosso (Lei Estadual nº 7692, de 1º de julho de 2002), Minas Gerais (Lei Estadual nº 14.184 de 31 de janeiro de 2002), Pernambuco (Lei Estadual nº 11.781, de 6 de junho de 2000), Rondônia (Lei Estadual nº 3830 de 27 de junho de 2016) e Roraima (Lei Estadual nº 418, de 15 de janeiro de 2004).

De forma bastante reduzida, a Lei nº 2.834, de 7 de dezembro de 2001, do Distrito Federal limita-se a estipular a aplicação aos atos e aos processos administrativos no âmbito da Administração direta e indireta distrital, no que couber, as disposições da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Por sua vez, alguns Estados-membros contemplam a

disciplina de procedimentos especiais ou específicos²⁶ e detalham aqueles referentes à reparação de danos (arts. 126 a 138 da Lei Ordinária nº 8.972, de 13 de janeiro de 2020, do Estado do Pará; arts. 67 a 69 da Lei Estadual nº 6.782, de 28 de março de 2016, do Estado de Piauí; arts. 94 a 99 da Lei Complementar nº 303, de 9 de setembro de 2005, do Estado do Rio Grande do Norte). Essas legislações reúnem regras importantes para pagamento extrajudicial de indenização pela Administração Pública.

²⁶ Os procedimentos administrativos especiais ou específicos disciplinados em leis estaduais abrangem pedidos de invalidação de atos ou contratos administrativos ou outros atos de natureza convencional (arts. 74 a 78 da Lei nº 8.959 de 08 de maio de 2009, do Estado do Maranhão; arts. 86 a 90 da Lei Ordinária nº 8.972, de 13 de janeiro de 2020, do Estado do Pará; arts. 52 a 57 da Lei nº 6.782, de 28 de março de 2016, do Estado de Piauí; arts. 84 a 89 da Lei Complementar nº 303, de 9 de setembro de 2005, do Estado do Rio Grande do Norte), obtenção de certidão (arts. 79 a 80 da Lei nº 8.959 de 08 de maio de 2009, do Estado do Maranhão; arts. 74 a 78 da Lei nº 6.782, de 28 de março de 2016, do Estado de Piauí; arts. 100 a 104 da Lei Complementar nº 303, de 9 de setembro de 2005, do Estado do Rio Grande do Norte), justificação destinada a suprir falta ou insuficiência de documento e justificar a existência de algum fato ou relação jurídica de interesse do postulante, perante órgãos e entidades da Administração, quando inexistente outro meio de prova capaz de configurar a verdade do fato alegado (arts. 91 a 98 da Lei Ordinária nº 8.972, de 13 de janeiro de 2020, do Estado do Pará), outorga relativamente aos pedidos de reconhecimento, de atribuição ou de liberação do exercício de direito mediante licença, registro, concessão, permissão e outros atos (arts. 100 a 103 da Lei Ordinária nº 8.972, de 13 de janeiro de 2020, do Estado do Pará; arts. 48 a 51 da Lei nº 6.782, de 28 de março de 2016, do Estado de Piauí; arts. 80 a 83 da Lei Complementar nº 303, de 9 de setembro de 2005, do Estado do Rio Grande do Norte), sancionatório destinado a apuração de práticas de infrações administrativas e aplicação das respectivas sanções (arts. 104 a 125 da Lei Ordinária nº 8.972, de 13 de janeiro de 2020, do Estado do Pará; arts. 58 a 61 da Lei nº 6.782, de 28 de março de 2016, do Estado de Piauí; arts. 69 a 74 da Lei nº 5427, de 01 de abril de 2009, do Estado do Rio de Janeiro; arts. 90 a 93 da Lei Complementar nº 303, de 9 de setembro de 2005, do Estado do Rio Grande do Norte), denúncia para levar ao conhecimento de violação da ordem jurídica praticadas por agentes públicos (arts. 79 a 82 da Lei nº 6.782, de 28 de março de 2016, do Estado de Piauí; arts. 114 a 117 da Lei Complementar nº 303, de 9 de setembro de 2005, do Estado do Rio Grande do Norte), obtenção (arts. 105 a 110 da Lei Complementar nº 303, de 9 de setembro de 2005, do Estado do Rio Grande do Norte) e retificação de informações pessoais (arts. 111 a 113 da Lei Complementar nº 303, de 9 de setembro de 2005, do Estado do Rio Grande do Norte), bem como procedimento concorrencial para investidura em cargo ou ingresso em emprego público (arts. 118 a 120 da Lei Complementar nº 303, de 9 de setembro de 2005, do Estado do Rio Grande do Norte).

Interessante notar que, no Estado do Maranhão, a Lei Estadual nº 8.959 de 08 de maio de 2009, regula, dentre os “processos administrativos de ritos especiais”, o pedido de pagamento de despesa não precedida de licitação ou sem regular cobertura contratual (arts. 81 a 82). Essa hipótese representa reconhecimento da obrigação de ressarcir no âmbito da contratação pública, a fim de impedir o locupletamento ilícito pelo contratante em detrimento do particular contratado.

Conforme visto, no Estado de São Paulo, o processo administrativo foi disciplinado pela Lei nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998, e pelo Decreto nº 44.422, de 23 de novembro de 1999. Assim como os demais atos normativos mencionados, essa legislação descreve a sequência de atos e etapas para desembolso de valores por danos causados pelos agentes públicos aos administrados, bem como define o agente competente para deliberar sobre os pedidos.

Ao comentar a lei paulista, Carlos Ari Sunfeld afirma que, até sua edição, quem pretendia indenização do Estado (por ex.: acidente com veículo estatal, casos de violência policial, mau funcionamento de serviços públicos etc.), “à semelhança do que ocorre com toda a Administração Pública, devia mover uma ação judicial, pois não havia mecanismos formais para viabilizar a apuração e pagamento amigável de indenização”²⁷.

A Lei de Mediação dispõe sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública. O art. 32 prevê a criação das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para, entre outras tarefas, “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” (inciso II).

²⁷ SUNDFELD, Carlos Ari. Processo e procedimento administrativo no Brasil. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (Coords.). *As leis de processo administrativo: Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 34.

Complementando a regra, o preceito seguinte prevê que, enquanto não forem criadas as câmaras, os conflitos poderão ser dirimidos nos termos do procedimento de mediação previsto na mesma lei.

Não obstante o art. 32 empregue o verbo *poder* indicativo do futuro, o CPC 2015 (art. 174) deixa clara sua obrigatoriedade de instituição, que deverá ser feita respeitada a realidade de cada ente público.

Eduardo Talamini identifica a existência de princípio geral da não necessidade da intervenção jurisdicional nas relações de direito público que impõe à Administração Pública recompensar os prejuízos causados ao particular e, por conseguinte, torna desnecessária a intervenção jurisdicional²⁸. Podemos afirmar, como regra, a existência de poder-dever do gestor público na implementação e manutenção dos programas extrajudiciais de reparação dos danos.

Enfatizamos que a consensualidade na composição dos conflitos envolvendo a Administração Pública sem atuação do Estado-juiz não se limita à criação das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos prevista na Lei de Mediação, existindo alternativamente outros programas extrajudiciais de reparação dos danos.

Em contrapartida de eventual omissão, os órgãos de controle (interno e externo) estão autorizados a reclamar a implementação das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos. Do mesmo modo, o Ministério Público poderá exigí-la por decorrência do princípio da legalidade. Instada a se manifestar, a ausência das câmaras deverá ser justificada pela Administração Pública, incumbindo-lhe demonstrar as razões pelas quais não houve instalação pelo ente público. Isso porque, ao lado da legalidade, a relação custo benefício deve ser aferida

²⁸ TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composição em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem, negócios processuais e ação monitória) – versão atualizada para o CPC/2015. *Revista de Processo*, São Paulo, vol. 264, fev. 2017, p. 87 e 88.

e considerada. A exigência de espaços físicos, a criação de órgãos auxiliares, a lotação de servidores e a eventual remuneração de integrantes envolvem despesa pública e, por isso, devem ser aferidos como decorrência da eficiência administrativa²⁹.

Independentemente do mecanismo alternativo de solução de controvérsias a ser adotado pela Administração Pública, os atos normativos referidos revelam que o procedimento sempre estará presente para identificar os interesses e respectivos titulares, permitir diálogo com os interessados e proporcionar cumprimento de seu dever perante o particular justificadamente e com transparência, sujeitando-o ao controle por parte da sociedade e órgãos fiscalizadores. A processualidade está associada ao exercício e legitimação do poder estatal³⁰, essencial para atividade decisória da Administração Pública qualquer que seja sua forma de expressão.

7. OS POSSÍVEIS (DES)ACERTOS NA FORMAÇÃO DA COMISSÃO EXECUTIVA NO CASO SUZANO

No caso específico da tragédia ocorrida em 13 de março de 2019 na Escola Estadual Professor Raul Brasil, situada no Município de Suzano, o Governador do Estado de São Paulo editou o Decreto nº 64.145, de 14 de março de 2019. Esse ato administrativo autorizou o pagamento de indenização às vítimas da tragédia e instituiu uma Comissão Executiva encarregada por propor os critérios da reparação e adotar as providências necessárias ao correspondente pagamento. De acordo com o art. 3º do Decreto, a Comissão Executiva foi composta por representantes da Advocacia Pública Estadual e Secretarias da Educação, Segurança Pública e Desenvolvimento Social. Também estavam

²⁹ CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. Administração pública e mediação: notas fundamentais. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 16, nº61, jan./mar. 2018, p. 127.

³⁰ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 19ª ed. São Paulo: RT, 2015, p. 198-202.

autorizados a compor o grupo, “mediante convite, representantes da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, nos termos definidos por seu Titular”.

Afasta-se, então, da formatação do tradicional processamento de um requerimento administrativo previsto no Decreto nº 44.422, de 23 de novembro de 1999, na medida em que caberá à Comissão Executiva, com possibilidade de ser integrada por representantes da Defensoria Pública do Estado, “propor os critérios da indenização”, e não mais defini-los, o que indica inequívoco caminho consensual, sinalizado em nota da Procuradoria Geral do Estado³¹.

O formato dessa Comissão Executiva, composto por representantes da Administração Pública responsável, no caso, a Procuradoria e as Secretarias do Estado, demonstra que esse mecanismo não é verdadeiramente uma conciliação, mediação, tampouco arbitragem.

Não se visualiza a intervenção de um terceiro na solução do conflito, pois o grupo de pessoas encarregadas de resolver o caso Suzano integra a Administração Pública. Aproxima-se ineludivelmente a uma forma de negociação direta apta a ser empregada no âmbito de outro mecanismo de solução de disputas ou um meio autônomo de resolução de conflitos³². O

³¹ “A Procuradoria Geral do Estado informa ainda que no direito público não se pode assinar um acordo e ao mesmo tempo ingressar com uma ação judicial. Desta forma, o governo de SP solidário à tragédia que abateu essas famílias, decidiu proporcionar a opção da antecipação da indenização mediante o acordo, pela via administrativa”. “Isso não significa que haja uma obrigatoriedade neste sentido, até por isso tecnicamente é um ‘acordo’ judicial. Todo familiar e/ou vítima pode optar por ingressar judicialmente caso não concorde com o valor oferecido. O objetivo da medida oferecida pelo Governo é garantir um pagamento mais justo e ágil para as famílias e vítimas.” (Doria vai exigir que famílias de Suzano indenizadas não processem o Estado. *Exame*, 14 mar. 2019. Disponível em <<https://exame.com/brasil/doria-vai-exigir-que-familias-de-suzano-indenizadas-nao-processem-o-estado/>> . Acesso em: 23 ago. 2020).

³² CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (collaborative law): “mediação sem mediador”. In: ZANETI JUNIOR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Grandes Temas do NCPC, vol. 9: Justiça Multipartas*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 731.

detalhamento apresentado Decreto nº 64.145, de 14 de março de 2019 nos leva a encontrar semelhanças com a transação por adesão disciplinada no art. 35 da Lei de Mediação, mas com características específicas ao caso.

Observamos, sob outro aspecto, que a Comissão instituída apresenta paralelo com as *claim resolution facilities*, as quais estão voltadas à delimitação de grupo e destinação de valores individualmente para cada pessoa que venha preencher os requisitos, facilitando assim as indenizações.

As *claim resolution facilities* podem ser criadas para resolver conflitos mesmo antes de se projetarem no Poder Judiciário uma grande quantidade de demandas, atuando preventivamente em relação aos potenciais demandantes. Na situação examinada, a Comissão Executiva foi engendrada para processar, conhecer e resolver questões fáticas e jurídicas, decidindo a respeito e executar medidas para satisfação da pretensão indenizatória das vítimas do evento.

O fluxo procedimental descrito pela Deliberação da Comissão Executiva, de 5 de abril de 2019, compreendeu a habilitação pelas vítimas e familiares, a coleta e organização da documentação pertinente a cada habilitação, a avaliação dos documentos anexados, apontando concretamente eventuais necessidades de complementação, a liquidação dos valores devidos a cada entidade familiar beneficiária e o pagamento pelo Estado de São Paulo das respectivas indenizações, sendo estipulados prazos para cada etapa³³. Entretanto, com base estritamente nos atos administrativos mencionados, está longe de apresentar características essenciais à implementação, como a independência, a imparcialidade da entidade e o controle eventual pelo Poder Judiciário³⁴.

³³ SÃO PAULO. Diário Oficial do Estado de São Paulo. Caderno Poder Executivo, Seção I, vol. 129, nº 66, 06 abr. 2019, p. 146.

³⁴ CABRAL, Antonio do Passo; ZANETTI JUNIOR, Hermes. Entidades de infraestrutura específica para resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 44, vol. 287, jan.

Esse arranjo nos conduz a avaliação sobre o desequilíbrio de poderes constatado por Owen Fiss, no qual a pessoa mais pobre se encontraria em posição de desvantagem na negociação, pois (i) dispõe de menos condições para reunir e avaliar as informações necessárias à previsão do resultado da controvérsia; (ii) pode precisar da indenização e, por esse motivo, ser induzida a aceitar o acordo como uma forma de acelerar o pagamento, mesmo que tenha consciência de que receberá menos agora do que poderia caso aguardasse o julgamento final; e (iii) pode ser forçada a celebrar o acordo porque não tem recursos para financiar o litígio ou cobrir suas próprias despesas projetadas, como o tempo de seu advogado, despesas de transporte, dias de trabalho perdidos ou as despesas que seu adversário pode impor por meio do emprego de mecanismos processuais³⁵.

Sem embargo das críticas apresentadas pela doutrina, como Samuel Issacharoff e Robert H. Klonofj³⁶, o conflito em questão pode ser examinado sob duas perspectivas a partir desses elementos. Do ponto de vista de negociabilidade por parte da Administração Pública, o interesse público pode ser classificado na qualidade de secundário e disponível. Ao pensar no problema da tutela coletiva e tipologia dos litígios, estamos diante de procedimentos extrajudiciais de solução de conflitos envolvendo interesses supraindividuais. As vítimas mantinham relação com o Estado na condição de funcionários e alunos, formando uma categoria determinada de pessoas titulares determináveis dos denominados interesses coletivos *stricto sensu*.

A Administração Pública está submetida aos princípios, dentre os quais a boa-fé e isonomia, pautando seus comportamentos e deve adotar critérios objetivos para determinação do

2019, p. 449-474.

³⁵ FISS, Owen. *Um novo Processo Civil: estudos norte-americanos sobre Jurisdição, Constituição e sociedade* (Tradução coordenação Carlos Alberto de Salles). São Paulo: RT, 2004. p. 121-145 (Contra o Acordo).

³⁶ ISSACHAROFF, Samuel; KLONOFJ, Robert H. The Public Value Of Settlement. *Fordham Law Review*, vol. 78, Nova Iorque, 2009, p. 1177-1202.

valor do ressarcimento compatível com a jurisprudência. E, precisamente neste ponto, o art. 1º, § 3º, do Decreto nº 44.422/1999 do Estado de São Paulo reforça que a “decisão deverá ser compatível com a jurisprudência consagrada, adotando critérios objetivos para determinação do valor do ressarcimento”. Semelhante disposição encontra-se na legislação do Estado do Pará³⁷ com o propósito de evitar favorecimento arbitrário no pagamento de quantias maiores em favor de alguns em detrimento de outros.

Esse comando normativo tende a proporcionar segurança ao agente público em não efetuar o pagamento em valor superior ao devido, mas permanece ainda o risco de a vítima ou seus herdeiros serem exploradas a aceitar uma proposta de quantia irrisória em comparação com aquela que poderia receber caso o litígio fosse levado ao julgamento por um órgão jurisdicional. Diante da assimetria de forças, há de se refletir sobre a presença obrigatória nos acordos da Advocacia ou Defensoria Pública, em especial quando envolver situações de vulnerabilidade e o déficit de representatividade.

Dessa participação extraímos também a necessidade de avaliar a tarefa dos Advogados e Defensores Públicos no âmbito desta composição, estando ou não circunscrita à função de apenas negociar e obter a autocomposição: os Advogados deveriam se comprometer a renunciar ao mandato e não representar as partes judicialmente caso reste infrutífero o acordo? Parece-nos interessante a existência de cláusula de não atuar em eventual processo judicial como forma de compelir os Advogados a pensarem com foco no resultado em favor de seus mandantes, e não de seus próprios interesses.³⁸

³⁷ No Estado do Pará, a Lei Ordinária nº 8.972, de 13 de janeiro de 2020 assim preceitua: “Art. 132. Os critérios para cálculo da indenização serão fixados em norma regulamentar a ser editada pelo Poder Executivo, observando-se preferencialmente os parâmetros jurisprudenciais prevalentes, sem prejuízo do disposto no § 1º do art. 128 desta Lei”.

³⁸ CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negociação direta

O item II.8 da Deliberação da Comissão Executiva, de 5 de abril de 2019, estabeleceu que o “recebimento da indenização implica em quitação de todos os débitos decorrentes do dever do Estado de indenização em relação ao evento objeto do presente documento”³⁹. O art. 178, inciso II, do CPC 2015⁴⁰ estabelece a intervenção ministerial nos processos que envolvam interesse de incapaz. O Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 34/2016 regulando a atuação institucional no processo civil. Ademais, a Constituição da República dispôs, no Título IV, Capítulo IV, enquanto funções essenciais à justiça, o Ministério Público, a Advocacia e Defensoria Pública, cujos preceitos não devem conduzir a uma exclusividade da atividade em relação à função jurisdicional, sendo esta somente uma dentre as múltiplas portas para solução dos conflitos.

Entram, então, em jogo as questões: O Ministério Público também não deveria estar presente no acordo ou na composição de um Comitê? Por força do art. 15 do CPC 2015, poderíamos sustentar aplicação do referido dispositivo aos procedimentos e programas extrajudiciais de indenização? A ausência do *Parquet* no acordo e procedimento extrajudicial envolvendo interesses de incapazes implica sua invalidação? Ou a obrigatoriedade de participação do Ministério Público somente se aplica aos processos judiciais? São algumas questões que desafiam reflexão e merecem estudos mais aprofundados ao considerar que o Ministério Público, como órgão imparcial e independente, se mostra capaz de ampliar a transparência e interlocução com o grupo atingido.

Servindo de diretriz para essas questões, identificamos

ou resolução colaborativa de disputas (collaborative law): “mediação sem mediador”. In: ZANETI JUNIOR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Grandes Temas do NCPC, vol. 9: Justiça Multiportas*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 733.

³⁹ SÃO PAULO. Diário Oficial do Estado de São Paulo. Caderno Poder Executivo, Seção I, vol. 129, nº 66, 06 abr. 2019, p. 146.

⁴⁰ O CPC 2015 proclama, no caput do art. 178, o Ministério Público como “fiscal da ordem jurídica”, expressão adequada a compreender as diversas fontes normativas, não circunscrevendo apenas as leis.

que, sob a vigência do CPC 1973 e CC 1916, o Superior Tribunal de Justiça se manifestou sobre a transação extrajudicial celebrada pelo pai, em nome dos filhos menores, em relação ao recebimento de direitos indenizatórios por atos ilícitos, independentemente de autorização judicial. A transação é, em conformidade com o julgado, o negócio jurídico bilateral envolvendo concessões recíprocas. É também um ato de disposição que extrapola a simples gerência e conservação do patrimônio dos filhos menores e não se insere nos casos especiais mencionados no art. 386 do CC 1916, o qual corresponde o art. 1.691 do CC 2002.

Por ser interesse do Estado assegurar a proteção da relação entre pais e filhos e para impedir atos fraudulentos ou o propiciar de perdas desvantajosas para o menor, a Corte concluiu pela imprescindibilidade da intervenção do Ministério Público, sem a qual “não pode a transação ser considerada válida, nem eficaz a quitação geral oferecida, ainda que pelo recebimento de direitos indenizatórios oriundos de atos ilícitos”⁴¹.

Esse posicionamento aponta para vedação de acordos extrajudiciais quando envolver incapazes. Contudo, transação não é sinônimo de pagamento ou ato de disposição nem os pressupõem. A transação pode implicar em renúncia a algum direito, pretensão, ação ou exceção, mas é inconfundível com ela. Topograficamente, o CC 2002 trata da transação nos art. 840 a 850 no título dedicado aos contratos, deixando evidente sua finalidade de prevenção ou extinção do litígio mediante concessões mútuas (art. 840). Abandona a posição no CC 1916 (art. 1025) em que a transação era elencada entre os modos de extinção da obrigação. Tudo isso nos leva a pensar sobre a presença do Ministério Público nos procedimentos envolvendo os acordos.

Enfim, temos uma iniciativa inovadora e auspiciosa de

⁴¹ REsp 292.974/SP, Rel. Min. Nancy Andrighi, 3ª Turma, j. em 29/05/2001, DJ 25/06/2001, p. 173. EREsp 292.974/SP, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, 2ª Seção, j. em 12/02/2003, DJ 15/09/2003, p. 231.

superação de entraves dogmáticos com a criação de um ambiente de antecipação administrativa ao conflito judicial, com ampla disposição de se privilegiar o consenso como vetor do acerto com as vítimas, carregando consigo inúmeras questões para sua arquitetura.

8. A INTERSEÇÃO ENTRE O JURISDICIONAL E O ADMINISTRATIVO

Todo o conjunto normativo mencionado tende a influenciar as políticas e os desenhos institucionais sobre os acordos tendo a Administração Pública na posição de parte. A obrigatoriedade imposta ao gestor público de manter o programa extrajudicial de indenização nos conduz a averiguar se, em contrapartida, o particular tem o dever de submeter a análise do pedido indenizatório antes de se socorrer ao Judiciário com nítida investigação do interesse de agir. A *necessidade* (interesse-necessidade), decorrente do trinômio idealizador do interesse processual, pressupõe a demonstração de que a atuação é imprescindível para a satisfação da pretensão do autor.

A prática forense demonstra que a propositura de uma demanda perante o Poder Judiciário não vem exigindo a demonstração de prévia tentativa frustrada de entendimento entre as partes ou, no caso, prévio requerimento administrativo acompanhado de sua negativa. Atualmente, para demonstração da necessidade da tutela jurisdicional, é suficiente a afirmação em juízo como causa de pedir de um direito violado ou sob ameaça.

Todavia, o sucesso no País dos meios alternativos de solução de conflitos impõe uma releitura do preceito segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (art. 5º, inciso XXXV, da CF). Precisamos avançar no tema, pois, consoante já proclamou o Ministro Luís Roberto Barroso, “o interesse de agir é uma condição da ação essencialmente ligada aos princípios da economicidade e da

eficiência”⁴². Lide, na concepção carnelluttiana e difundida pelos professores de Processo Civil, é o conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida. Ora, se não existe resistência à pretensão por parte da Administração Pública que deseja indenizar os prejuízos, por um raciocínio lógico poderíamos vislumbrar a lide e a necessidade de tutela jurisdicional?

Enquanto não houver esse avanço interpretativo, subsistirão disposições equivalentes ao art. 1º, §§ 1º e 2º, do Decreto nº 44.422, de 23 de novembro de 1999, do Estado de São Paulo: o pedido administrativo somente será processado quando acompanhado de declaração firmada pelo interessado atestando a inexistência de ação judicial ou a desistência de ação em curso, fundada no mesmo fato e idêntico direito. E, posterior opção do interessado pela via judicial, implicará na extinção do processamento administrativo.

Tratamento diverso consta do item VII.1 da Deliberação da Comissão Executiva, de 5 de abril de 2019, segundo o qual a “simples participação, sem aceitação do resultado, não implica em renúncia a qualquer direito, sendo facultada, a qualquer momento até a quitação, a desistência”. A ressalva quanto a eventuais ações judiciais, embora não tenha o condão de impedir posteriormente o recurso ao Poder Judiciário para eventual incremento da quantia paga administrativamente, traz consigo a disposição e o compromisso demonstrado com a reparação do dano, o que, evidentemente, não deixará de ser considerado em uma eventual avaliação judicial da adequação da indenização custeada.

É questionável, portanto, compreender duas práticas - a adjudicação e os meios extrajudiciais de solução de conflitos - como “opções fungíveis em um espectro de resolução de disputas”⁴³, cedendo espaço para relação de subsidiariedade do

⁴² RE 631240, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. em 03/09/2014, Acórdão Eletrônico Repercussão Geral - Mérito DJe-220 DIVULG 07-11-2014 PUBLIC 10-11-2014 RTJ VOL-00234-01 PP-00220.

⁴³ RESNIK, Judith. Diffusing Disputes: The Public in the Private of Arbitration, the

primeiro em relação aos últimos.

Há interseção entre as esferas administrativa e jurisdicional. De forma nítida, se observa a expressa previsão em algumas leis estaduais sobre suspender o prazo prescricional referente à pretensão indenizatória contra o Estado durante tramitação do requerimento administrativo⁴⁴, coincidindo com o disposto no art. 4º do Decreto-Lei nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932⁴⁵. E, embora possa parecer remota, não podemos excluir a possibilidade de convenções processuais serem inseridas como cláusulas no acordo celebrado administrativamente.

Nos termos do art. 784, inciso IV, do CPC 2015, o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal configura título executivo extrajudicial, de modo que, em caso de descumprimento pela Administração Pública na condição de devedora, a execução poderá ser feita com base no rito descrito no art. 910 do CPC 2015.

Existindo eventual vício do negócio jurídico, será possível a propositura de ação anulatória em face da Fazenda Pública, cujo prazo quinquenal é contado "da data do ato ou fato" do qual se originar o direito por força do art. 1º do Decreto-Lei nº 20.910/1932.

Por existir o risco de descumprimento, mesmo que mínimo na prática, destacamos a importância da orientação técnica no procedimento e acordos ao interessado apesar da deliberação do Conselho Nacional de Justiça no sentido de ser dispensável a

Private in Courts, and the Erasure of Rights. *The Yale Law Journal*, New Haven, vol. 124, n. 8, jun. 2015, p. 2806.

⁴⁴ Nesse sentido: art. 130, inciso II, da Lei Ordinária nº 8.972, de 13 de janeiro de 2020, do Estado do Pará; art. 65, inciso II, Lei nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998, do Estado de São Paulo.

⁴⁵ A Súmula nº 74 da Turma Nacional de Uniformização da Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais (TNU) assim dispõe: "O prazo de prescrição fica suspenso pela formulação de requerimento administrativo e volta a correr pelo saldo remanescente após a ciência da decisão administrativa final".

presença do advogado nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs). Parece-nos inadequado e insuficiente que, nos procedimentos administrativos, o cidadão seja diretamente assistido por servidor público, ainda que devidamente capacitado, pois pertence e está subordinado à Administração Pública responsável pelo dano. Há probabilidade de a orientação ser deficiente ou forjada em proveito do ente estatal.

A celebração do acordo extrajudicial não inibe, em princípio, a admissibilidade de ações posteriores. Excetuam-se se houver manifestação de renúncia à pretensão ao aderir o procedimento ou constar do acordo celebrado, hipóteses em que o pedido deverá ser julgado improcedente.

A transação produz efeitos independentemente da intervenção judicial. Caso seja homologado judicialmente, o ato judicial extintivo do processo será equiparado à resolução do mérito e a constituirá título executivo judicial (arts. 487, inciso III, alínea b, e 515, inciso III, do CPC 2015). A mesma certeza quanto a este ponto não se reflete para solucionar uma controvérsia relacionada e enfrentada pela doutrina desde o CPC 1973 (arts. 485, inciso VIII, e 486) quanto à pretensão de desfazimento de sentença homologatória de acordo pelo manejo pela ação anulatória ou rescisória. O prazo decadencial para anular o ajuste por meio de ação ajuizada pelo particular é de 5 (cinco) anos, contados da data da celebração da transação, e não da decisão homologatória, enquanto que, em relação à ação rescisória, o direito de propositura se extingue em 2 (dois) anos, contados do trânsito em julgado da decisão⁴⁶.

Última questão não abordada nos normativos examinados refere-se à aplicação de cláusula de confidencialidade aos participantes do procedimento, devendo guardar sigilo a respeito do que for dito, exibido ou debatido na sessão, de modo a não permitir que tais ocorrências sejam consideradas para outros fins

⁴⁶ REsp 866.197/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, j. em 18/02/2016, DJe 13/04/2016.

senão os da tentativa de conciliação. Contudo, diante da superveniência da Lei de Mediação, os arts. 30 e 31 trazem regras sobre confidencialidade aplicáveis à autocomposição de conflitos em que a Administração Pública figura como parte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A solução de controvérsias envolvendo a Administração Pública encontra-se em construção. No caso de Suzano, talvez com a motivação extrema do absurdo que representou a violência praticada, a iniciativa do Governador do Estado, que não deixa de ser orientada por um profundo matiz político, representa um importante avanço na superação do modelo adjudicatório no sistema brasileiro de reparação de ilícitos. Embora não se tenha chegado de imediato às indenizações de cem mil reais alardeadas à imprensa⁴⁷, o decreto governamental editado no dia seguinte ao massacre constitui inequívoco ato administrativo de reconhecimento da responsabilidade civil do Estado pelas mortes ocorridas⁴⁸, apesar da razoável possibilidade da discussão jurídica sobre essa efetiva responsabilidade, tal qual se observou ao longo do estudo.

Existe certa convergência a respeito da possibilidade de acordos envolvendo interesses titularizados pelo Estado, mas ainda há espaço para estruturação de procedimentos e molduras para alcançar esse fim.

⁴⁷ Doria anuncia indenização de R\$ 100 mil a famílias de mortos em escola em Suzano. Folha. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/03/doria-anuncia-indenizacao-de-r-100-mil-a-familias-de-mortos-em-escola-em-suzano.shtml>> Acesso em: 30 ago. 2020.

⁴⁸ Isso pode ser percebido dos considerandos do Decreto Estadual: “Considerando que é função essencial do Estado garantir a integridade física e moral dos alunos e servidores da rede estadual de ensino; Considerando os trágicos fatos ocorridos em 13 de março do corrente, na Escola Estadual Professor Raul Brasil, no Município de Suzano, Estado de São Paulo, que resultaram no falecimento de alunos e servidores da rede estadual de ensino; e Considerando a responsabilidade civil do Estado no referido episódio, daí resultando a obrigação de reparar danos, nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição da República.”



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez Crespo (org.). *Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 25-37 (Capítulo 1. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas). Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dsp>>. Acesso em: 17 abr. 2020.
- ÁVILA, Humberto. Moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade administrativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado – REDE*, n. 04. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, out./nov./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/humberto-avila/moralidade-razoabilidade-e-eficiencia-na-atividade-administrativa>>. Acesso em: 08 ago. 2020.
- BAUMAN, Zygmunt. *Tempos líquidos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.
- CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (collaborative law): “mediação sem mediador”. In: ZANETTI JUNIOR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Grandes Temas do NCPC, vol. 9: Justiça Multiportas*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 725-742.
- CABRAL, Antonio do Passo; ZANETTI JUNIOR, Hermes. Entidades de infraestrutura específica para resolução de conflitos coletivos: as *claims resolution facilities* e sua aplicabilidade no Brasil. *Revista de Processo*, São Paulo,

- ano 44, vol. 287, jan. 2019, p. 445-483.
- CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. Administração pública e mediação: notas fundamentais. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 16, nº61, jan./mar. 2018, p. 119-146.
- DAVI, Kaline Ferreira. Contencioso administrativo em massa, contencioso de séries e os falsos litígios: uma classificação importada da doutrina francesa. *Revista da Escola Superior de Direito Municipal - ESDM*, vol 4, nº 8, Porto Alegre, 2018, p. 100 e 112. Disponível em: <<http://revista.esdm.com.br/index.php/esdm/article/view/90>>. Acesso em: 15 ago. 2020.
- DIDIER Jr, Fredie e ZANETI Jr, Hermes. Justiça multiportas e tutela adequada em litígios complexos: a autocomposição e os direitos coletivos. In: ZANETI JUNIOR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro (Org.) *Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos*. Salvador: Juspodivm, 2018.
- DORIA vai exigir que famílias de Suzano indenizadas não processem o Estado. *Exame*, 14 mar. 2019. Disponível em <<https://exame.com/brasil/doria-vai-exigir-que-familias-de-suzano-indenizadas-nao-processem-o-estado/>>. Acesso em: 23 ago. 2020.
- DORIA anuncia indenização de R\$ 100 mil a famílias de mortos em escola em Suzano. *Folha*, 14 mar. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/03/doria-anuncia-indenizacao-de-r-100-mil-a-familias-de-mortos-em-escola-em-suzano.shtml>> Acesso em: 30 ago. 2020.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. US Supreme Court. *Mathews v. Eldridge*, 424 U.S. 319 (1976). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/319/>> Acesso em: 11 set. 2020.

- FARIA, José Eduardo. Antinomias jurídicas e gestão econômica. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, nº 25, São Paulo, abr. 1992, p. 167-184.
- GICO JR., Ivo Teixeira. A Tragédia do Judiciário. *Revista de Direito Administrativo - RDA*, Rio de Janeiro, vol. 267, set./dez. 2014, p. 163-198. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46462/44453>>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- HACHEM, Daniel. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, vol. 13, n. 13, jan./jun., 2013, p. 340-399.
- HEATON, Paul; WAGGONER, Ivan; MORIKAWA, Jamie. Victim Compensation Funds an Tort Litigation Following Incidents of Mass Violence. *Buffalo Law Review*, Buffalo, Nova Iorque, vol. 63, nº 5, 2015, p. 1263-1323. Disponível em: <<https://digitalcommons.law.buffalo.edu/buffalolawreview/vol63/iss5/5>> Acesso em: 30 ago. 2020.
- HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos – Por que a liberdade depende dos impostos*. São Paulo: Martins Fontes, 2019
- ISSACHAROFF, Samuel; KLONOFJ, Robert H. The Public Value Of Settlement. *Fordham Law Review*, vol. 78, Nova Iorque, 2009, p. 1177-1202.
- ISSACHAROFF, Samuel; RAVE, D. Theodore. The BP Oil Spill Settlement and the Paradox of Public Litigation. *NYU Law and Economics Research Papers*, n. 13-20, New York University School of Law, 2014, p. 397-431.
- JUDGE dismisses all but one Columbine lawsuit. *CNN.com.*, 27 nov. 2001. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2001/LAW/11/27/columbine.lawsuit>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

- MANIACI, Giorgio. La Ditadura dei diritti indisponibili. *Diritto e Questioni Pubbliche*, Università degli Studi di Palermo, nº 14, 2014. Disponível em: <http://www.dirittoquestionipubbliche.org/page/2014_n14/22-studi_Maniaci.pdf> Acesso em: 30 ago. 2020.
- MEADOW, Carrie Menkel. Whose Dispute Is It Anyway?: A Philosophical and Democratic Defense of Settlement (In Some Cases). *The Georgetown Law Journal*. Washington, D.C., vol. 8, p. 2663-2695.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 19ª ed. São Paulo: RT, 2015.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MILARÉ, Édís, *Direito do Ambiente*. 11ª ed. São Paulo: RT, 2018.
- RESNIK, Judith. Diffusing Disputes: The Public in the Private of Arbitration, the Private in Courts, and the Erasure of Rights. *The Yale Law Journal*, New Haven, vol. 124, n. 8, jun. 2015, p. 2804-2939.
- SILVA, José Maria Alves da. Administração pública e cultura patrimonialista. *Revista de Prática de Administração Pública*, Santa Maria, vol. 1, jan./abr. 2017, p. 25-41. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/pap/article/download/25590/15329>>. Acesso em: 30 set. 2020.
- BRASIL. Justiça Federal da 3ª Região. 6ª Vara Federal de Campinas. Ação civil pública. Autos nº 5008138-68.2017.4.03.6105. Ministério Público Federal (autor) e União (réu). Decisão interlocutória, 17 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/liminar-fdd.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2020.
- _____. Supremo Tribunal Federal. RE 631240, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. em 03/09/2014, Acórdão Eletrônico Repercussão Geral - Mérito DJe-220 DIVULG 07-11-2014 PUBLIC 10-11-2014 RTJ VOL-

00234-01 PP-00220.

- _____. Superior Tribunal de Justiça. REsp 292.974/SP, Rel. Min. Nancy Andrighi, 3ª Turma, j. em 29/05/2001, DJ 25/06/2001, p. 173.
- _____. EREsp 292.974/SP, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, 2ª Seção, j. em 12/02/2003, DJ 15/09/2003, p. 231.
- _____. REsp 866.197/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, j. em 18/02/2016, DJe 13/04/2016.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Processo e procedimento administrativo no Brasil. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (Coords.). *As leis de processo administrativo: Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98*. São Paulo: Malheiros, 2000.
- TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composição em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem, negócios processuais e ação monitória) – versão atualizada para o CPC/2015. *Revista de Processo*, São Paulo, vol. 264, fev. 2017, p. 83-107.
- VENTURI, Elton. Transação de Direitos Indisponíveis? *Revista de Processo*, São Paulo, vol. 251, jan. 2016, p. 391- 426.
- WAMBIER, Luiz Rodrigues. Inteligência Artificial e sistema multiportas: uma nova perspectiva do acesso à justiça. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 108, vol. 1000, fev. 2019, p. 301 -307.
- WADHAMS, Nick. Columbine families settle with school district, sheriff. *Arizona Daily Sun*, 7 jun. 2002. Disponível em: <https://azdailysun.com/columbine-families-settle-with-school-district-sheriff/article_73317412-71c3-5e17-be38-3e6471fa268c.html> Acesso em: 29 jul. 2020.