

2022



PPGD

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DIREITO • UNIRIO

REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Law and Public Policy Review

ISSN 2675-1143

Volume 4, n. 1
Janeiro - Junho

Qualis B2



Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
(UNIRIO)

 <http://seer.unirio.br/rdpp/index>

 rdpp@unirio.br

**REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS**
LAW AND PUBLIC POLICY REVIEW

VOLUME N.º 4 – NÚMERO 1

ISSN 2675-1143

Editor-Chefe:

Profa. Dra. Edna Raquel Hogemann, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Vice Editor-Chefe:

Prof. Dr. Oswaldo Pereira de Lima Junior, Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Rio de Janeiro, 2022.



Copyright Creative Commons BY-NC

RESOLUÇÃO ADEQUADA DE CONFLITOS COMO MÉTODO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PAZ SOCIAL E EFETIVIDADE JURISDICIONAL

Adequate conflict resolution as a method of public policies, social peace and jurisdictional effectiveness

Taíssa Romeiro¹

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Professora. Rio de Janeiro (RJ). Brasil

RESUMO

O artigo visa pesquisar o tratamento de questões relativas as políticas públicas aplicadas no âmbito do transporte público da Cidade do Rio de Janeiro no ano de 2019 a 2022, a partir de conflitos judicializados entre o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, os Consórcios de Transporte, ente despersonalizado composto por diversas pessoas jurídicas e Poder concedente (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – Secretaria de Transportes), a fim de gerar uma solução estruturada. A problemática enfrenta o papel do direito e sua interpretação como um sinônimo da lei, em contraponto a um direito com base em uma perspectiva social, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas e da paz social. Como hipótese principal analisa-se a contribuição do aprimoramento dos meios adequados de solução de conflitos extrajudiciais, como a mediação e a conciliação, e que envolvem as políticas públicas adotadas pelo Legislador, Judiciário e CNJ, relativas à Cultura de Paz e da Cidadania, buscando uma maior efetividade das políticas públicas geradas a partir do comportamento dos agentes políticos. Desta forma, o direito produzido a partir de uma solução consensual entre as partes retira a sobreposição do rigor processual sobre o direito material e permite a produção de políticas públicas a partir de um direito

ABSTRACT

The article aims to investigate the treatment of issues related to public policies applied in the context of public transport in the City of Rio de Janeiro in the year 2019 to 2022, based on judicial conflicts between the Public Ministry of the State of Rio de Janeiro, the Consortia of Transport, a depersonalized entity composed of several legal entities and the granting authority (City Hall of Rio de Janeiro - Department of Transport), in order to generate a structured solution. The issue faces the role of law and its interpretation as a synonym of law, as opposed to a law based on a social perspective, in order to contribute to the improvement of public policies and social peace. As a main hypothesis, the contribution of the improvement of adequate means of solving extrajudicial conflicts, such as mediation and conciliation, and which involve the public policies adopted by the Legislator, Judiciary and CNJ, related to the Culture of Peace and Citizenship, is analyzed. greater effectiveness of public policies generated from the behavior of political agents. In this way, the law produced from a consensual solution between the parties removes the overlap of procedural rigor over material law and allows the production of public policies from a social right, effective and guarantor of individual freedoms.

¹ Orcid: <http://lattes.cnpq.br/5499092761257071>



social, efetivo e garantidor das liberdades individuais.

PALAVRAS-CHAVE:

Resolução adequada de conflitos; judiciário; políticas públicas.

KEYWORDS:

Proper conflict resolution; judiciary; public policy.



1. INTRODUÇÃO

Este artigo de políticas públicas, paz social e cidadania pretende abordar instrumentos de comunicação, através de técnicas da disciplina de Psicologia, adotando uma linguagem não violenta de se entender o papel da empatia no coletivo social e saber lidar com os conflitos individuais dentro de uma sociedade, utilizando precedentes do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro no que tange a aplicação dos meios adequados de solução de conflitos extrajudiciais. O objetivo da aplicação dessas ferramentas de comunicação é aprimorar os relacionamentos pessoais e profissionais e evitar decisões que possam vir a impactar negativamente a sociedade.

Pretende-se trabalhar com uma abordagem endoprocessual (GRINOVER, 2014, p.71-92) a partir do pedido de mediação em sede recursal, de uma demanda originária de um pedido de recuperação judicial instaurado pelos Consórcios de Transportes Rodoviário na cidade do Rio de Janeiro, gerando impactos diretos a sociedade, aos consumidores e aos credores.

Porém, a questão de mérito era complexa e tinha vários desdobramentos processuais, tendo em vista que havia uma demanda pré-existente que tramitava na 8ª Vara de Fazenda Pública advinda da propositura de uma ação civil pública em face dos Consórcio Transcarioca de Transportes, Consórcio Internorte de Transportes, Consórcio Santa Cruz de Transportes, Consórcio Intersul de Transportes e do Poder concedente (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – Secretaria de Transportes), além das 98 (noventa e oito) ações civis públicas propostas anteriormente pela ineficiência do serviço prestado pelas Consorciadas.

Este artigo, então, tem como discussão a aplicação de técnicas de solução adequada de conflitos na política pública do transporte público da cidade do Rio de Janeiro, privilegiando a resolução de conflitos em face de regras processuais, bem como os impactos positivos que a utilização destas técnicas de forma preventiva pode gerar na ordem econômica, política, administrativa, social e jurídica atual.

Se no século XVIII, com a Revolução Industrial, direito era sinônimo de lei e era representado por um direito escrito e positivo, na sociedade moderna há que se pensar nos impactos do direito para a sociedade. Direito vai além do direito posto, mas é um fato que demanda uma interpretação sistêmica como princípio da dignidade da pessoa humana previsto no texto constitucional e, principalmente, em uma lei que precisa ser interpretada para dar uma resposta à sociedade que está em constante mutação.

O papel do Estado, no século XVIII, se tornou central na resolução dos conflitos para garantir e assegurar a liberdade do cidadão e da sua propriedade. Já a partir do século XX se



iniciou um debate mais social em relação ao acesso real ao judiciário. CAPPELLETTI e GARTH (1998) rediscutiram o papel do judiciário, no que eles chamaram de terceira onda, a fim de possibilitar um acesso efetivo. Nesse sentido: “Poder-se-ia dizer que a enorme demanda latente por métodos que tornem os novos direitos efetivos forçou uma nova meditação sobre o sistema de suprimento - o sistema judiciário (CAPPELLETTI; GARTH, 1998, p. 70)”.

A questão é que não há uma justiça efetiva se o cidadão não tem voz. O Estado juiz não pode ser a primeira ou a única opção de solucionar os conflitos, mas sim a última via, após possibilitar o acesso efetivo das partes.

Portanto, o direito não pode ser mais sinônimo de lei, mas sim de uma justiça distributiva e mais social e deve ser pensado a partir da efetividade da decisão alcançada por este direito e nos seus impactos. De acordo com o artigo 20 da LINDB, “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”.

Não se trata de um direito produzido a partir de uma norma positiva interpretada de forma abstrata, mas de um fato jurídico que gera consequências reais e concretas na esfera econômica, política, social, administrativa e jurídica. Dentro de um direito pós positivo houve a necessidade de se buscar uma maior efetividade de técnicas que seriam mais adequadas à solução dos conflitos. Desta forma, buscando um resultado mais equânime e uma paz social, a discussão em torno dos institutos da mediação, conciliação e arbitragem ganharam a agenda normativa do NCPC e um debate mais intenso nos meios acadêmicos, nos tribunais e na sociedade.

O estudo dos meios adequados de conflitos mostra a necessidade da mudança do direito estático para um direito vivo, que é produzido a partir do fato social e de todas as grandes transformações sociais. Há que se repensar a solução de conflitos de uma sociedade diante de uma realidade, como o impacto de uma decisão judicial na política pública de transporte para o agente econômico, o ente público, os consumidores e toda a sociedade.

2. O PAPEL DO MP NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS POSITIVAS

Neste capítulo, o que se pretende trabalhar é com o papel do MPRJ enquanto agente político para efetividade de políticas públicas. Cabe elucidar o caso concreto que levou a judicialização das questões ligadas ao transporte público, diante da inefetividade do serviço público prestado. Diante de tal fato, o Ministério Público – FTCON (Forças Tarefas de Atuação



Integrada e Negociação Especializada em Conflitos Coletivos de Consumo) propôs uma ação civil pública em face do Consórcio Transcarioca de Transportes, Consórcio Internorte de Transportes e Consórcio Santa Cruz de Transportes, além da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

A ação civil pública proposta em 2019 pelo Ministério Público (TJ/RJ, ACP nº 0045547-94.2019.8.19.0001) do RJ entre outras 98 outras ações civis públicas ajuizadas, anteriormente, tinha como objeto o fato do Consórcio não está prestando adequadamente o serviço de transporte público dentro dos parâmetros legais e contratuais, com a redução da frota à noite, com ônibus em péssimo estado de conservação, além do poder concedente apresentar falha na fiscalização da atividade concedida às empresas, bem como na aplicação das sanções então cabíveis, violando a defesa dos direitos dos consumidores e a moralidade pública administrativa. Nesse sentido:

A presente demanda tem o objetivo de ajustar a prestação do serviço concedido de transporte público por ônibus no município do Rio de Janeiro aos parâmetros previstos na lei, na defesa de direitos de consumidores e da moralidade administrativa, permitindo-se, com isso, incremento significativo nos níveis de mobilidade urbana da população carioca, além de assegurar-se a modicidade tarifária. 2. Com efeito, todo o histórico da prestação do serviço aponta para a construção de um modelo de prestação ineficiente e de baixa qualidade. Mesmo após a licitação de 2010, os inúmeros problemas foram mantidos, com a permanência das mesmas empresas e estruturas viciadas (itens 1, 1.2 e 1.3). 3. Desde o início da concessão, passaram a ser recorrentes as violações aos contratos celebrados, com um serviço de baixíssima qualidade. Os Consórcios Transcarioca, Internorte, Intersul e Santa Cruz, entre 2010 e 2019 (período da concessão), tornaram-se réus em um total de 98 (noventa e oito) ações civis públicas ajuizadas pelo MPRJ que versam especificamente sobre a má qualidade da prestação do serviço em suas mais variadas linhas... (fls. 3-144).

Em contrapartida, o pedido do MPRJ-FTCON era para que não fosse aplicado o aumento contratual da tarifa de ônibus em 2019 para 2020, diante da falta de transparência na apresentação de dados auditados pelo Município, o que faz com que a população pague tarifas superdimensionadas em relação ao valor que foi fixado no momento licitatório diante de uma má prestação do serviço público. Neste sentido:

...Além dos vários aumentos tarifários irregulares, reconhecidos por decisões judiciais, é certo que a diminuição de diversos custos do serviço (listados detalhadamente no item 3.1.1), que deveria reduzir as tarifas, por meio das revisões tarifárias, se tornou ineficaz por estratégia das concessionárias, que se recusam a cumprir a obrigação de apresentar dados auditados ao Município, sem os quais não se pode proceder à revisão e ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato... (fls. 3-144).

O MPRJ- FTCON, então, conseguiu uma tutela de urgência que congelou as tarifas dos consórcios que prestavam serviço público ao município do Rio de Janeiro, referente ao período de 2019 para 2020, por meio de uma tutela de urgência concedida em abril de 2019.



Registre-se que a questão de mérito referente à tutela de urgência que “congelou” o valor das tarifas praticadas em 2019 foi alvo de recurso (TJ/RJ, AI nº 0075962-63.2019.8.19.00) e foi mantida a decisão do juízo de 1º grau pelo Relator prevento, Des. Fernando Cerqueira Chaga, em novembro de 2019. Havia necessidade de se cumprir uma prestação de serviços efetiva a sociedade e não havia elementos nos autos que comprovavam o contrário, o que poderia gerar uma lesão irreparável à sociedade.

Então, os Consórcios Transcarioca, Intersul e Internorte de Transportes entraram com o pedido de recuperação judicial junto à 1ª Vara Empresarial da Capital do Estado do Rio de Janeiro objetivando fazer uma reestruturação entre os seus credores, alegando que vinham tendo prejuízos por conta da estagnação dos preços das passagens de ônibus no Município do Rio de Janeiro e pelo fato do contrato de concessão não ser revisto.

Entretanto, havia paralelamente ao pedido de recuperação judicial a ação civil pública proposta pelo MPRJ- FTCON contra o Consórcio Transcarioca de Transportes, Consórcio Internorte de Transportes, o Consórcio Santa Cruz de Transportes, o Consórcio Intersul de Transportes e a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, que tramitava na 8ª Vara de Fazenda Pública e que impedia o aumento das tarifas de ônibus.

Mas, no caso concreto, tratava-se de uma questão de difícil decisão, pois, se por um lado havia a necessidade de uma contraprestação adequada e efetiva do serviço público de transporte público, por outro lado, os Consórcios necessitavam de um reajuste nas tarifas para não quebrassem e não interrompessem o serviço de transporte público na cidade do Rio de Janeiro.

Como ficaria a competência da Vara Empresarial diante da ação civil pública proposta pelo Ministério Público na Vara de Fazenda Pública que suspendia o congelamento das tarifas? No caso concreto, o deferimento do processamento da recuperação judicial poderia gerar reflexos na política pública do Município do Rio de Janeiro no que tange as tarifas de ônibus e a adequada prestação do serviço público à sociedade? Estas questões ganhavam relevância, até porque a recuperação judicial dos Consórcios dependia do reajuste das tarifas e de uma revisão do contrato de concessão do serviço público.

Logo, havia uma questão material de suma importância que impactava a sociedade e os agentes econômicos envolvidos, que era pré-existente à própria recuperação judicial e a exploração da atividade econômica. Desta forma, o MPRJ- FTCON interveio para cobrar do Concessionário e da Prefeitura uma prestação efetiva do serviço dentro dos parâmetros legais,



diante da lesão que vinha sendo perpetrada em face da sociedade, o que de certa forma gerava limites a iniciativa privada diante de uma exigência de uma prestação de serviço efetiva dentro da ordem democrática de direito e dos direitos dos cidadãos.

A decisão do juízo empresarial (ao conceder a recuperação impactava no comportamento dos demais agentes econômicos e até mesmo dos credores, bem como o Município do Rio de Janeiro, mas a princípio, não teria o condão de interferir na ação previamente proposta na Vara de Fazenda Pública pelo MPRJ- FTCON. Como garantir a devida prestação do serviço público, bem como a apresentação dos cálculos atuariais para o reajuste da tarifa pública segundo o princípio da transparência dos atos administrativos? Portanto, havia uma questão muito sensível que precisava ser decidida e que geraria reflexos e consequências diretas na política pública de transporte do Município do Rio de Janeiro.

Apesar do juízo empresarial ter deferido o processamento da recuperação judicial, ultrapassando a questão processual de que o consórcio teria, ou não legitimidade para pleitear a recuperação judicial, pois em pese ser um ente despersonalizado, por se tratar de um contrato, conforme preconiza o artigo 278 da Lei 6404/76, no caso concreto, o entendimento do juízo recuperacional é que funcionava como um agente econômico. Esta questão processual ganhou muita relevância e ofuscou a questão de direito material, ou seja, o impacto social acerca da disponibilidade do serviço público adequado por parte da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro.

A prova disso é que o Ministério Público Estadual vinculado a Vara Empresarial recorreu da decisão do juízo de 1º grau, porque entendia que o Consórcio não poderia ser legitimado ativo do processo de recuperação judicial; logo, o entendimento do MPRJ vinculado a Vara Empresarial era no sentido de que a questão processual de legitimidade não estaria sendo cumprida.

O papel do MPRJ foi de intervir para controlar a legalidade do ato sem auferir as consequências práticas que o indeferimento do pedido aos Consórcios de ônibus poderia gerar para a sociedade como um todo, ou até mesmo a questão do congelamento das tarifas na Vara de Fazenda Pública.

O Relator do processo de recuperação judicial no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Desembargador César Cury, da 11ª Câmara Cível, mediante o recurso do MPRJ acerca da questão processual da legitimidade ativa do Consórcio (TJ/RJ AI nº 0072384-



24.2021.8.19.0000) conferiu efeito ativo suspensivo ao recurso de agravo para sobrestar o andamento da recuperação judicial deferida pelo juízo empresarial.

O Relator Desembargador César Cury conferiu efeito suspensivo à decisão, que deferiu o pedido de recuperação judicial, o que fez com que o processamento da recuperação judicial fosse suspenso. Apesar de não ser o Relator do processo da suspensão do tarifário de ônibus originário da Vara de Fazenda Pública, a 11ª Câmara era preventa para os dois processos, o que permitiu se entender a questão material que envolvia as ações e as discussões e os conflitos que geraram ambos os processos judiciais. Pois embora com objetos distintos, impactavam tanto a atividade das consorciadas, da sociedade e do agente público.

Logo, em que pese toda a questão processual da legitimidade ativa do Consórcio Público para requerer a recuperação judicial, bem como o trâmite de dois processos concomitantes: a ação civil pública que tramita na 8ª Vara de Fazenda pública (TJ/RJ proc. nº 0045547-94.2019.8.19.0001) e o pedido de recuperação judicial que foi proposto na 1ª Vara Empresarial (TJ/RJ proc. nº 0222211-09.2021.8.19.0001), há que se observar as consequências de uma decisão judicial. O impacto da decisão desfavorável, ou favorável, ou de um vencedor, ou perdedor geraria descontentamento, desemprego, caos econômico, desigualdade, miséria e interrupção do serviço público, porque impactaria toda a mobilidade do transporte público do segundo maior centro financeiro do país. Será que a aplicação de métodos adequados de solução de conflitos não permitiria a redução dos custos e a celeridade processual na prestação jurisdicional mais efetiva, sem ocasionar danos sociais e econômicos?

3. APLICAÇÃO DE MÉTODOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

O ideal, neste caso, seria que não houvesse vencedores, e sim uma satisfação mútua que pudesse conter os impactos negativos de qualquer decisão para a sociedade. O processo por ser público e coletivo deve buscar o melhor resultado para as partes, uma satisfação mútua que não gere um vencedor ou um perdedor, mas sim vencedores.

A questão é que o convívio em sociedade gera conflitos e o Estado é chamado para pacificar e dar uma resposta aos conflitos existentes, retirando do cidadão o seu papel principal como agente capaz de entender o seu lugar na sociedade. O Estado se torna parte ativa na resolução dos conflitos; no entanto, não é capaz de gerar um resultado satisfatório para as partes, por conta do grande volume de processos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça



em números, 2019), pelo tempo de espera por uma resposta judicial e pela própria complexidade do sistema normativo.

Neste sentido, por melhores que sejam as leis, se não houver nelas instrumentos adequados à sua aplicação prática, os problemas e conflitos continuam a gerar insatisfação e inefetividade para as partes envolvidas. A Resolução 125 do CNJ (Conselho Nacional de Justiça) traçou uma política judiciária nacional no sentido de criar Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPMECs), que fomentam juntamente com os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), uma nova perspectiva para se solucionar os conflitos sociais, dando a oportunidade prévia de se aplicar métodos adequados prévios, a fim de se gerar um resultado para as partes mais efetivo. Dentro desta perspectiva, o CNJ confere às partes o poder de entender a relevância do seu papel e dos meios adequados de solução de conflitos para uma maior efetividade na resolução das lides.

Assim, os Consórcios Transcarioca, Intersul e Internorte de Transportes ingressaram com pedido de mediação em sede recursal no dia 15 de outubro de 2021, com o propósito de delinear, conjuntamente com o Poder Concedente (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – Secretaria de Transportes), o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e demais interessados, uma solução estruturada dos graves problemas envolvendo o transporte rodoviário do Município do Rio de Janeiro. Este pedido de mediação por parte do Consórcio fez com que a questão processual fosse atenuada diante da possibilidade de uma solução negociada para o caso concreto em que a decisão judicial poderia produzir políticas públicas negativas, tendo em vista que nem sempre todos os lados são atendidos. Nesse sentido entendeu o Relator César Cury:

A solução consensual é uma das modalidades de dimensionamento de divergências estabelecida pelo legislador em primazia à solução jurisdicional. Por serem mais flexíveis e dinâmicos, os métodos consensuais permitem a variação objetiva e subjetiva em favor do entendimento, o que os aproxima do direito material. Conquanto previstos no sistema processual, os métodos consensuais, como a mediação, cumprem a função de correlacionar o formalismo do direito institucionalizado pelas fontes formais e a normatividade dos campos sociojurídicos semiautônomos, própria da esfera das liberdades individuais.

O direito produzido a partir de uma solução consensual entre as partes retira a sobreposição do rigor processual sobre o direito material e permite a produção de um direito social, efetivo e garantidor das liberdades individuais. No mesmo sentido, o desembargador relator do processo proveniente do juízo empresarial, Desembargador César Cury, enfatizou:

A ausência de precedentes e de posicionamento consistente da doutrina subtraem a possibilidade de uma direção consequente ao que preconiza o art. 926 do CPC. Em casos assim, a ampliação



participativa é sempre conveniente para a compreensão do tema que permita a melhor solução possível.

Trata-se de um precedente muito importante do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro no que tange ao uso dos meios adequados de solução de conflitos com a indicação de um mediador imparcial para os processos de Recuperação Judicial em sede recursal, com impactos sócios-econômicos e administrativos. Inaugura-se esta prática não litigiosa, um incentivo a uma maior participação das partes para uma melhor compreensão dos impactos da solução da lide, além de uma mudança de comportamento do julgador que verifica os impactos negativos que uma decisão judicial poderia vir a gerar para as políticas públicas de transporte público na cidade do Rio de Janeiro.

Neste sentido, as partes tinham autonomia para negociar, contratar e gerenciar as cláusulas contratuais fora da dinâmica processual, diante da iminência de uma decisão com impactos concretos na vida dos cidadãos, consumidores, poder público, sem que efetivamente pudesse se mostrar mais eficaz em termos de políticas públicas positivas.

Então, no dia 26 de abril de 2022 foi realizada uma reunião especial prévia de mediação, com respaldo na Lei n.13.140/2015, no parágrafo 7 do artigo 334 do Código de Processo Civil com os representantes do Ministério Público, do Município do Rio de Janeiro e das empresas e dos consórcios do serviço de transporte público. Aberta a audiência especial pelo Desembargador Cesar Cury, Relator no Agravo em referência e Presidente do NUPEMEC foi apresentado um breve histórico da reunião anterior e apresentadas as possibilidades do procedimento de mediação como mecanismo para se obter uma solução estruturada dos conflitos relacionados à ação recuperacional e civil pública envolvendo as entidades presentes que se manifestaram de forma consensual acerca da instauração do instituto da mediação. Desta forma:

...houve consenso em relação à instauração de procedimento de mediação em relação às questões discutidas na ação civil pública, inclusive acerca da revisão/reajuste de tarifas e questões contratuais, tendo as partes se comprometido na busca de uma solução coletiva (Termo de sessão prévia, do dia 26 de abril de 2022, da décima primeira câmara cível, gabinete do Desembargador Cesar Cury, AI nº 0075990-60.2021.8.19.0000).

Mas a mediação restou infrutífera entre as partes e o Ministério Público, mesmo as partes se comprometendo na busca de uma solução coletiva, tanto para a composição do processo na Vara de Fazenda Pública em relação a efetividade do transporte público, o que não permitia um reajuste da tarifa de ônibus, como também no processo recursal originário do juízo empresarial, tendo em vista que o MP alegava que o Consórcio não poderia ser considerado



empresário, ou até mesmo agente econômico por ser um ente despersonalizado, tendo em vista que a lei não previa esta hipótese de legitimado ativo no artigo 1º da Lei 11.101/2001 e não caberia o processamento da recuperação judicial. Então, a resposta do judiciário em relação a política pública da prestação de serviços de transporte público na cidade do Rio de Janeiro seria meramente processual? E os impactos de tal decisão?

Por conta do uso da aplicação dos métodos adequados de solução de conflitos de pré mediação e mediação que foi possível se combater a resistência inicial por parte do Ministério Público – FTCON e do MPRJ das Varas Empresariais, que deixaram, *a priori*, a questão processual sopesar em relação a prestação jurisdicional efetiva.

Desta forma, entre os dias 3.5.2022 e 19.5.2022 foram realizadas audiências na 8ª Vara de Fazenda Pública - quatro audiências ao total - em que se atingiu um acordo que, com anuência das partes, retalhou o objeto da demanda relativa à efetividade do transporte público na cidade do Rio de Janeiro.

A composição por meio de um acordo feita na 8ª Vara de Fazenda Pública (TJ/RJ, ACP nº 0045547-94.2019.8.19-0001) permitiu uma série de resultados satisfatórios em termos de políticas públicas, até porque afastou as discussões processuais fazendo preponderar a questão material. A juíza Alessandra Tufvesson homologou o acordo sobre o serviço de exploração do transporte rodoviário na cidade, no dia 20/5/2022, entre o Ministério Público do Rio de Janeiro, os Consórcios de Transportes, composto por concessionárias de transportes público e o município do Rio de Janeiro. Neste sentido:

Trata-se de julgamento da demanda, para a parte remanescente, que teve acordo parcial alcançado pelas partes, cf. documento de IE 23166. Diga-se, ainda, que, "simultaneamente à celebração do acordo parcial, o Município do Rio de Janeiro e os concessionários ajustaram o novo modelo de remuneração tarifário (Anexo I - fls. 23.169/23.178). No que importa à presente demanda, se pactuou que o subsídio considerará apenas os quilômetros efetivamente rodados pelos concessionários, em rede prioritária a ser definida pela Secretaria Municipal de Transportes -SMTR (fls. 23.170), considerando a necessidade efetiva da prestação de serviço" (fls. 23207). Diante da homologação deste acordo, o Ministério Público desistiu de parcela dos pedidos formulados nesta ação -cf. cláusula 9ª daquele termo, que estabeleceu: "Mediante aceitação das premissas gerais acima propostas, o Ministério Público reconhece a extinção do interesse processual no que diz respeito aos itens 1, 5, 6, 7 e 11 do pedido liminar e item 2 do pedido principal formulado neste processo, insistindo na manutenção do curso processual e procedência quanto aos demais itens do pedido - (fls. 23.168 -23.178).

Entre os principais pontos do acordo há que se ressaltar que a tarifa passaria para R\$ 5,80, mas não haveria o repasse para o consumidor e o Município do Rio de Janeiro iria subsidiar a diferença entre o valor real da tarifa e o valor congelado de R\$ 4,05 até 1 de janeiro de 2023, levando em consideração o número de passageiros pagantes por consórcio e a



quilometragem a ser definida e a retomada do serviço do BRT (*Bus Rapid Transit*) pelo Município do Rio de Janeiro, bem como a recuperação da frota e a regularização e disponibilidade de carros para determinadas linhas do que o originalmente contratado.

4. CONCLUSÃO

O artigo mostrou as políticas públicas produzidas a partir do uso dos métodos de solução adequadas de conflitos no caso concreto, o que gerou um resultado positivo para a sociedade, o agente econômico e o transporte rodoviário do Município do Rio de Janeiro, bem como alcançou a resolução do mérito do processo de recuperação judicial e da Ação Civil Pública - ACP proposta na Vara de Fazenda Pública, em que o direito produzido não foi a mera aplicação da lei, mas adveio de uma solução encontrada e alcançada pelas partes, servindo o judiciário como um veículo de otimização da resolução efetiva do conflito.

Com bem ressaltou o Relator César Cury (TJ/RJ, AI nº 0075990-60.2021.246.8.19-0000, fls. 423-424), trata-se de um caso que representou “uma efetiva solução estrutural e consistente para o grave problema de base traduzido no processo recuperacional, conforme dispõe o art. 3º, §3º e artigo 334 do Código de Processo Civil de 2015 e o art. 27 da Lei de Mediação - Lei nº 13.140/2015”, em que pese a mediação ter sido o instrumento inicial para se alcançar um amadurecimento para a solução consensual da lide.

Desta forma, o direito produzido a partir de uma solução consensual entre as partes retira a sobreposição do rigor processual sobre o direito material e permite a produção de um direito social, efetivo e garantidor das liberdades individuais.

Neste sentido, a partir da aplicação de métodos de solução adequada de conflito como a audiência de pré mediação, como a mediação e como as audiências de conciliação, cabe elencar as políticas públicas que foram produzidas a partir da análise do caso concreto: a resolução do conflito do contrato de concessão acerca do tarifário das passagens de ônibus; o pagamento dos credores dos Consórcios Intersul, Transcarioca e Internorte de Transportes na sua integralidade tendo em vista a extinção do deferimento da recuperação judicial; a não interrupção do serviço público; a aceleração da resolução do conflito em uma questão com um impactos coletivos; a extinção de dois processos concomitantemente; a redução dos custos e a preponderância da questão de mérito sobre a questão processual, com a efetiva resolução dos



conflitos; e o comportamento do judiciário como um instrumento de resolução efetiva de conflito.

A resolução do conflito não deu pela mediação, porque o que ocorreu foram pré audiências com a participação das partes e do próprio julgador, o que retira a imparcialidade e especificidade do mediador, que não se pode confundir com o julgador que acaba por conduzir o processo de forma hierárquica, além disso, mesmo a nomeação de um mediador não fez com que as partes chegassem a um consenso no processo de recuperação judicial. Porém, o resultado foi alcançado através da utilização de diversas técnicas de comunicação que permitiram uma maior autonomia e amadurecimento para que o acordo fosse construído e costurado entre as partes no juízo de Fazenda Pública. Esta mudança de postura do judiciário acerca da condução do processo foi essencial para se chegar a um resultado satisfatório entre as partes, Prefeitura do Estado do Rio de Janeiro, Ministério Público e os Consórcios Transcarioca, Intersul, Internorte e Santa Cruz de Transportes mediante a aplicação da solução adequada de conflitos.

4. REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação nº 50, de 8 de maio de 2014. Recomenda aos Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunais Regionais Federais realização de estudos e de ações tendentes a dar continuidade ao Movimento Permanente pela Conciliação. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2011/02/recomendacao_50_08052014_09052014_145015.pdf>. Acesso em: jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação nº 198, de 1 de julho de 2014. Recomenda aos Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunais Regionais Federais realização de estudos e de ações tendentes a dar continuidade ao Movimento Permanente pela Conciliação. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2029>>. Acesso em: jun. 2020.

_____. Lei 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em 4 de nov. de 2022.



_____. Lei 13.140, de 26 de junho de 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm>. Acesso em 4 de nov. de 2022.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2019*. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf>. Acesso em: mar. 2020.

_____. *Política Judiciária Nacional, NUPEMECs e CEJUSCs*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-emediacao/perguntas-frequentes-7/politica-judiciaria-nacional-nupemecsecejuscs/#:~:text=Qual%20%C3%A9%20a%20origem%20dos,9.099%2F1995>> Acesso em: jun. 2020.

CRESPO, Mariana Hernandez; ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania. *Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 32. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10361/Tribunal%20Multiportas.pdf>> Acesso em: jul. 2020.

GABBAY, Daniela Monteiro. *Negociação*. In: *Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem: curso de métodos adequados de solução de controvérsias / Adolfo Braga Neto... [et al.]*; coordenação Carlos Alberto de Salles, Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini, Paulo Eduardo Alves da Silva. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Conciliação e mediação endoprocessuais na legislação projetada*. *Revista Síntese Direito Civil e Processual Civil*, v. 13, n. 91, p. 71-92, set./out. 2014.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Resolução nº 3, de agosto de 2019. *Estimativas da População para Estados e Municípios*. Diário Oficial da União: Edição 166, Seção: 1, Página: 374. Brasília: IBGE, 2019. Disponível em:



<<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-3-de-26-de-agosto-de-2019-212912380>>

Acesso em: mar. 2020.

LANÇANOVA, Jônatas Luís. O Poder Judiciário e a mediação como meio alternativo de solução de conflitos. *Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijaí*. Ano XXIII n° 42, jul. -dez. 2014. p. 157 Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/issue/view/141>>.

Acesso em: abr. 2020.

LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. “Sistema Multiportas”: Opções para tratamento de conflitos de forma adequada. In: *Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem: curso de métodos adequados de solução de controvérsias*. Adolfo Braga Neto... [et al]; coordenação Carlos Alberto de Salles, Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini, Paulo Eduardo Alves da Silva. – 2 ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MUNIZ, Tânia Lobo; SILVA, Marcos Claro da. O Modelo de Tribunal Multiportas Americano e o Sistema Brasileiro de Solução de Conflitos. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 39, vol. esp., p. 302, dez. 2018. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/77524>> Acesso em: abr. 2020.

NETO, Adolfo Braga. Mediação de conflitos: conceitos e técnicas. In: *Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem: curso de métodos adequados de solução de controvérsias / Adolfo Braga Neto... [et al.]; coordenação Carlos Alberto de Salles, Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini, Paulo Eduardo Alves da Silva. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.*

NETO, João Luiz Lessa. O novo CPC adotou o modelo multiportas!!! E agora? *Revista dos Tribunais Online. Revista de Processo*. Vol. 244/2015. p. 430. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4557178/mod_resource/content/0/O%20novo%20CPC%20adotou%20o%20sistema%20multiportas%20-%20Jo%C3%A3o%20Lessa.pdf>

Acesso em: Mai. 2020.

NOTÍCIAS CNJ. *Julgamento dos processos mais antigos reduz tempo médio do acervo*. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/julgamento-dosprocessos-mais-antigos-reduz-tempo-medio-doacervo/>> Acesso em: mar. 2020.



ROSENBERG, Marshall B. *Comunicação Não-Violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos interpessoais*. 4a ed. São Paulo: Ágora, 2006.

TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos Conflitos Cíveis*. 2a ed. São Paulo: editora método, 2015.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Agravo instrumento nº 0045547-94.2019.8.19.0001*. 11ª Câmara cível. Relator Des. César Felipe Cury. Termo de Sessão Prévia de Mediação. Audiência Especial. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/1179649651/djrij-ii-judicial-2a-instancia-02-05-2022-pg-326>

_____. *Agravo instrumento nº 0075962-63.2019.8.19.0000*. 11ª câmara cível. Relator Des. Fernando Cerqueira Chagas. Agravo de instrumento. Ação civil pública. Deferimento da tutela de urgência para proibir o reajuste das tarifas de ônibus até que seja concluído o procedimento regular de revisão tarifária. Fls. 285-292. Disponível em: https://rj.consumidorvencedor.mp.br/documents/13137/415779/decisao_875476.pdf. Acesso em 4 de nov. 2022.

ZEHR, Howard. *Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça: Justiça Restaurativa*. São Paulo: Palas Athena, 2008.

Sobre o autor:

Taíssa Romeiro | E-mail: romeirotaissa@gmail.com

Chefe do Departamento de Fundamentos do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas - CCJP- UniRio. Professora do Programa de Pós Graduação em Direito - PPGD - Mestrado UniRio, na linha de pesquisa de "agendas de Políticas Públicas. Professora Adjunta dos Cursos de Direito, Ciência Política e Administração Pública da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense - UFF, Mestrado em Direito pela Universidade Estácio de Sá - UNESA. Graduação em Direito pela Faculdade Brasileira de Ciências Jurídicas. Coordenadora do Projeto de extensão intitulado: A Mediação Comunitária enquanto Instrumento de Consolidação de Políticas Públicas, Acesso à Justiça e Paz Social, desde dezembro de 2022.

