

PRÊMIO
MINISTRO  GUILHERME PALMEIRA
2024

MONOGRAFIA RECONHECIDA COM
MENÇÃO HONROSA

CATEGORIA
SOCIEDADE CIVIL

A ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES NA IMPLANTAÇÃO
DOS MEIOS CONSENSUAIS DE CONFLITOS QUE
ENVOLVEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
PANORAMA ATUAL E PERSPECTIVAS FUTURAS

da autora

AMANDA CAROLINA SANTOS PESSOA



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



**A ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES NA IMPLANTAÇÃO DOS MEIOS
CONSENSUAIS DE CONFLITOS QUE ENVOLVAM A ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA: PANORAMA ATUAL E PERSPECTIVAS FUTURAS**

Monografia submetida ao Prêmio
Guilherme Palmeira.

RIO DE JANEIRO

2024

RESUMO

A ineficiência do Poder Judiciário e a elevada litigiosidade da Fazenda Pública são desafios centrais no contexto jurídico brasileiro, razão pela qual diversos estudos buscam soluções para esse problema, explorando tanto aspectos de direito material quanto de direito processual. Torna-se relevante, nesse cenário, como propõe este estudo, uma análise da atuação das instituições na implementação dos métodos consensuais de resolução de conflitos envolvendo a Administração Pública. Para tanto, são abordados alguns princípios constitucionais, processuais e administrativos considerados importantes nesse contexto, como o acesso à justiça, a celeridade, a duração razoável do processo, a cooperação, a legalidade administrativa, a publicidade e a eficiência. Além disso, o sistema multiportas é estudado com base no tratamento legislativo dado a situações que envolvem contratos administrativos e a participação do Poder Público nos meios consensuais de resolução de conflitos. A partir disso, a análise da atuação institucional que se pretende realizar é feita com base na estrutura do próprio Poder Executivo, ao se abordar a iniciativa da Advocacia-Geral da União (AGU) e a utilização desses meios pelas agências reguladoras, assim como se observa das medidas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela participação do Ministério Público (MP), concluindo-se por um significativo avanço normativo e institucional.

Palavras-chave: Administração Pública; conflitos; solução consensual; implantação; instituições.

ABSTRACT

The inefficiency of the Judiciary and the high litigation involving the Public Treasury are central challenges in the Brazilian legal context, which is why various studies seek solutions to this problem, exploring both aspects of substantive and procedural law. It becomes relevant, in this scenario, as proposed by this study, to analyze the performance of institutions in implementing consensual methods of conflict resolution involving the Public Administration. To this end, some constitutional, procedural, and administrative principles considered important in this context are addressed, such as access to justice, expeditiousness, reasonable duration of the process, cooperation, administrative legality, publicity, and efficiency. Additionally, the multi-door system is studied based on the legislative treatment given to situations involving administrative contracts and the participation of the Public Power in consensual means of conflict resolution. From this, the analysis of institutional performance intended to be carried out is based on the structure of the Executive Branch itself, addressing the initiative of the Attorney General's Office (AGU) and the use of these means by regulatory agencies, as well as the measures established by the National Council of Justice (CNJ), the Federal Court of Accounts (TCU), and the participation of the Public Prosecutor's Office (MP), concluding with a significant normative and institutional advancement.

Keywords: Public Administration; conflicts; consensual solution; implementation; institutions.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AGU – Advocacia-Geral da União
- ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil
- ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações
- ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
- ANP – Agência Nacional de Petróleo
- ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários
- ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
- CARF – Conselho de Administração de Recursos Fiscais
- CCAF – Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal
- CDRJ – Companhia Docas do Rio de Janeiro
- CEJUSCS – Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania
- CF – Constituição Federal
- CLCs – Câmaras Locais de Conciliação
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça
- CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público
- CPC – Código de Processo Civil
- DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
- FEDERASSANTAS – Federação das Santas Casas e Hospitais Filantrópicos de Minas Gerais
- LINDB – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro
- MDH – Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania
- MME – Ministério de Minas e Energia
- MP – Ministério Público
- MPF – Ministério Público Federal
- MPT – Ministério Público do Trabalho
- NUPEMEC – Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos
- SecexConsenso – Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos

SPA – Autoridade Portuária de Santos S.A.

SSC – Solicitação de Solução Consensual

TCs – Tribunais de Contas

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 BASES CONSTITUCIONAIS, PROCESSUAIS E ADMINISTRATIVAS	9
2.1 O ACESSO À JUSTIÇA: UMA BREVE PERSPECTIVA A PARTIR DA TEORIA DE MAURO CAPPELLETTI E BRYANT GARTH	9
2.2 A CELERIDADE, A DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO E A COOPERAÇÃO NO DIREITO PROCESSUAL	10
2.3 A LEGALIDADE ADMINISTRATIVA	12
2.4 A PUBLICIDADE INERENTE À ATIVIDADE PÚBLICA	13
2.5 A EFICIÊNCIA E SUAS REPERCUSSÕES ECONÔMICO-FINANCEIRAS	14
3 MEIOS CONSENSUAIS DE CONFLITOS E PREMISSAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO	16
3.1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE O SISTEMA MULTIPORTAS	16
3.2 AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS EM QUE FOR PARTE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO	19
3.2.1 Panorama legislativo	19
3.2.2 Disposições comuns sobre a autocomposição administrativa	20
3.2.3 Mediação	22
3.2.3.1 <i>Cabimento e alcance da mediação nas contratações administrativas</i>	22
3.2.3.2 <i>A confidencialidade na mediação: o sigilo como regra extensível à Administração Pública</i>	23
3.2.4 Transação por adesão	24
3.2.5 Composição extrajudicial de conflitos entre órgãos ou entidades de direito público	26
3.3 HETEROCOMPOSIÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR MEIO DE ARBITRAGEM	27
3.3.1 Panorama legislativo	27
3.3.2 Pressupostos	28
3.3.2.1 <i>Arbitrabilidade subjetiva: capacidade de contratar</i>	28
3.3.2.2 <i>Arbitrabilidade objetiva: direitos patrimoniais disponíveis</i>	29
3.3.3 Outras questões procedimentais inerentes à Administração Pública	30
3.3.3.1 <i>Arbitragem de direito</i>	30
3.3.3.2 <i>A confidencialidade na arbitragem: publicidade como regra à Administração Pública</i>	31
3.3.3.3 <i>Convenção de arbitragem: a não obrigatoriedade de cláusula compromissória e a possível celebração de compromisso arbitral pela Administração Pública</i>	32
3.3.3.4 <i>Arbitragem ad hoc ou institucional?</i>	33
3.3.3.5 <i>A escolha dos árbitros</i>	34

4 A ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES NA IMPLANTAÇÃO DOS MEIOS CONSENSUAIS DE CONFLITOS QUE ENVOLVAM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PANORAMA ATUAL E PERSPECTIVAS FUTURAS	36
4.1 ASPECTOS QUANTITATIVOS E ECONÔMICOS	36
4.2 A ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES NA IMPLANTAÇÃO DOS MEIOS CONSENSUAIS EM CONFLITOS DECORRENTES DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	38
4.2.1 A atuação protagonista da Administração Pública	38
4.2.1.1 <i>Advocacia-Geral da União (AGU)</i>	38
4.2.1.2 <i>A importância das agências reguladoras</i>	40
4.2.1.3 <i>O cenário nos demais entes federativos</i>	42
4.2.2 Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	43
4.2.2.1 <i>Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses</i>	44
4.2.2.2 <i>Cooperação judiciária nacional em matéria de arbitragem</i>	46
4.2.3 Tribunal de Contas da União (TCU)	46
4.2.4 O papel do Ministério Público (MP)	49
4.3 PANORAMA ATUAL E PERSPECTIVAS FUTURAS	50
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
REFERÊNCIAS	53

1 INTRODUÇÃO

É uma tarefa árdua contextualizar o tema proposto sem mencionar a ineficiência e a morosidade do Poder Judiciário, sobre as quais muito se discute, ou sem considerar a alta litigiosidade da Fazenda Pública, que ocupa o painel de grandes litigantes como um dos principais, se não o maior, e contribui significativamente com a lentidão instalada na jurisdição estatal.

Com as atenções voltadas ao problema e, considerada a amplitude do ordenamento jurídico brasileiro, existem estudos com diversos enfoques sobre como solucioná-lo, entre alternativas tanto de direito material quanto de direito processual.

A partir disso é que surge, na busca constante por uma forma de minimizar os danos causados pelo colapso do sistema judiciário, a necessidade de se analisar atuação das instituições na implantação dos meios consensuais de conflitos em que figura como parte a Administração Pública.

São necessárias, portanto, em um primeiro momento, algumas considerações com base nas premissas constitucionais, processuais e administrativas que contornam o tema, merecendo destaque princípios relevantes como o acesso à justiça, a celeridade, a duração razoável do processo e a cooperação, assim como a legalidade administrativa, a publicidade inerente à atividade pública e a eficiência e suas repercussões econômico-financeiras.

Indo além, numa segunda parte, o sistema multiportas é inicialmente estudado de uma forma ampla e, posteriormente, sob a perspectiva do tratamento legislativo conferido às situações específicas que envolvem contratos administrativos e a respectiva participação do Poder Público. Nessa linha, são apresentados os meios consensuais de resolução de conflitos a partir da autocomposição, com foco na mediação, e a partir da heterocomposição por meio da arbitragem.

Caminhando para uma abordagem mais conclusiva sobre o panorama atual e perspectivas futuras da implantação dos meios consensuais em conflitos da Administração Pública, busca-se uma análise mais detalhada sobre a atuação das instituições envolvidas, considerando, para tanto, fundamentais as iniciativas do próprio Poder Executivo, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU) e das agências reguladoras, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Tribunal de Contas da União (TCU), sendo igualmente importante o papel do Ministério Público em todos os cenários.

2 BASES CONSTITUCIONAIS, PROCESSUAIS E ADMINISTRATIVAS

2.1 O acesso à justiça: uma breve perspectiva a partir da teoria de Mauro Cappelletti e Bryant Garth

Para refletir sobre o tema proposto, são necessárias algumas considerações prévias sobre acesso à justiça. O art. 5º, XXXV, da Constituição Federal (CF) garante que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, mandamento reproduzido pelo art. 3º do Código de Processo Civil (CPC), com expressão idêntica ao fixar que “não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito”, observada a inovação do termo “apreciação jurisdicional”.

Lições concentradas na ideia de acesso à justiça se difundiram especialmente a partir da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 8), cuja ideia central é ampla e abrange não apenas o acesso físico aos tribunais, mas também o acesso substancial à resolução de disputas de maneira justa e eficaz. Decorrem dessa teoria **duas premissas** básicas: (i) o sistema deve ser igualmente acessível a todos; e (ii) o sistema deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

Ambos, quando alcançados, configurariam um **acesso efetivo**. Todavia, é consenso que existe há muito tempo um grave problema de acesso à justiça. Essa abordagem teórica aponta as soluções práticas pertinentes, fracionadas em três ondas:

Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso – a primeira “onda” desse movimento novo – foi a *assistência judiciária*; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar *representação jurídica para os interesses “difusos”*, especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro – e mais recente – é o que nos propomos a chamar simplesmente “*enfoque de acesso à justiça*” porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo (Cappelletti; Garth, 1988, p. 31).

Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 75), dentro dessa terceira onda, que busca um enfoque mais amplo de acesso à justiça, apontam como tendências a reforma dos procedimentos judiciais em geral, os métodos adequados para decidir causas judiciais e a criação de instituições e procedimentos especiais para determinados tipos de causas de particular importância social.

No contexto brasileiro, José E. Carreira Alvim (2006, p. 178) identifica como obstáculo ao acesso à justiça brasileira a estrutura judiciária, a morosidade dos procedimentos e o uso indiscriminado de recursos, aconselhando a busca de novos rumos a partir dessa terceira onda, entendendo que, “de todas, é a que melhores condições oferece de superar os obstáculos a uma justiça rápida e eficaz”.

É com base nisso que este trabalho considera a utilização dos meios consensuais de conflitos, sobretudo naqueles em que a Administração Pública figura como parte, um fator essencial na busca por um acesso à justiça efetivo, embora ainda distante para a realidade atual.

2.2 A celeridade, a duração razoável do processo e a cooperação no direito processual

O art. 5º, LXXVIII, da CF prevê que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”, ao passo que o art. 4º do CPC dispõe que “as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”. Daí decorrem os princípios da celeridade e da duração razoável do processo que, como explicam Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero (2021, p. 129), não são sinônimos e não indicam qualquer “direito à celeridade do processo”.

Na mesma linha, Humberto Theodoro Júnior (2023, p. 68) se refere aos dois princípios como cláusulas gerais distintas – a razoabilidade do prazo de duração do processo e a celeridade da marcha processual –, observando que não se trata de um direito à celeridade “a qualquer custo, mas a uma duração que seja contida no espaço de tempo necessário” para propiciar uma resolução adequadamente justa. Destaca, ainda, que não se pode prever prazos determinados para a satisfação da tutela jurisdicional, pois as peculiaridades de cada procedimento levam a um curso de tempo diferenciado:

A consequência é não ser possível, de antemão, predeterminar qual seja a duração razoável de todos os processos. Também a celeridade processual não é algo que se possa predeterminar por meio de um ritmo único e preciso. Influem na duração razoável fatores vários como a natureza e a complexidade da causa, o comportamento das partes e das autoridades judiciárias e a necessidade de respeitar prazos para atos necessários à efetivação do contraditório e ampla defesa (Theodoro Júnior, 2023, p. 68).

A ideia por trás do princípio da celeridade é refletir a necessidade de que os processos legais sejam tratados com rapidez e eficiência, dentro do esperado pelo ritmo processual cabível, sendo importante para garantir que as partes envolvidas em um processo alcancem uma resolução justa de suas disputas e dentro de um prazo razoável, configurando-se como essencial para a garantia do acesso à justiça.

O princípio da duração razoável do processo, por vez, busca garantir que os litigantes não sejam prejudicados por atrasos injustificados no sistema judicial. Demoras excessivas podem levar a injustiças, perda de evidências relevantes, desgaste emocional e financeiro das partes envolvidas, entre outros prejuízos. E é justamente com esse fim que a legislação estabelece medidas como prazos processuais, regras de gestão de casos, mecanismos de resolução adequada de disputas e ações para evitar atrasos desnecessários.

Nesse sentido, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero (2021, p.130) sintetizam que a duração razoável do processo encontra fundamento em três aspectos: a) tutela jurisdicional tempestiva; b) prazos adequados para a prática de atos processuais; c) ausência de dilações indevidas que podem tornar a marcha processual mais lenta.

Com o objetivo de favorecer tanto a celeridade quanto a duração razoável do processo, o art. 6º do CPC estabelece que “todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”, consagrando a cooperação como outro princípio essencial do devido processo legal, que se refere à colaboração entre as partes envolvidas na busca de uma resolução justa e eficiente.

Pela explicação de Luiz Fux (2022, p. 54), a cooperação figura como um

dever abstrato imposto aos sujeitos do processo, e não só às partes, de atuar de forma integrada, conforme a boa-fé processual, a fim de que se tenha um provimento mais efetivo.

Isso inclui compartilhamento de informações relevantes, cumprimento de prazos e procedimentos estabelecidos e a busca e incentivo por soluções adequadas para resolver disputas, quando apropriado, condutas importantes para evitar ou reduzir conflitos e promover uma cultura de respeito mútuo entre as partes envolvidas.

Portanto, a adoção dos meios adequados de resolução de conflitos favorece, sem dúvida, tanto a celeridade quanto a duração razoável do processo e a cooperação, sobretudo nas demandas que envolvem a Administração Pública.

2.3 A legalidade administrativa

O princípio da legalidade administrativa é um dos pilares fundamentais do direito administrativo e decorre essencialmente do texto constitucional, ao dispor, no art. 5º, II, que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” e, também no art. 37, *caput*, que

a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Trata-se de uma premissa básica presente em um contexto democrático que, de um lado, garante a autonomia da vontade que prevalece nas relações particulares e, por outra perspectiva, restringe a atividade administrativa ao que é legalmente permitido. Assim explica Celso Antônio Bandeira de Mello (2021, p. 89), ao ensinar que “ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize”.

Em decorrência disso, esse princípio implica que a Administração Pública só pode agir dentro dos limites estabelecidos pela lei e que sua atuação deve ser pautada nos procedimentos e formalidades previstos pelas normas e regras jurídicas vigentes, e não pode, como entende Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p. 81), “por simples atos administrativos, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei”.

Importante destacar, ainda, que a legalidade não significa necessariamente que cada aspecto da atividade administrativa precise ter uma previsão legislativa específica, ou seja, nas palavras de Marçal Justen Filho (2023, p. 84), esse princípio “não significa a exigência de disciplina legal literal, expressa e exaustiva, sobre a conduta a ser adotada pelos agentes administrativos”, pois

a disciplina jurídica é produzida pelo **conjunto** das normas jurídicas, o que demanda compreender que, mesmo sem existir dispositivo literal numa lei, o sistema jurídico disciplina as condutas de agentes públicos e de sujeitos privados.

Muitas vezes, a legalidade é assegurada por meio de princípios e regras constitucionais ou pelo conjunto de normas e regulamentos infraconstitucionais. Assim, a legalidade se manifesta por meio de um conjunto de previsões normativas que abrangem diferentes níveis hierárquicos do ordenamento jurídico.

Importante observação faz Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p. 1057) ao explicar que o princípio da legalidade, atualmente, **em sentido estrito**, se refere às matérias que a CF exige ato legislativo propriamente dito, e **em sentido amplo**, “abrange a submissão, não só à lei, mas aos atos normativos do Poder Executivo (regulamentos) e da própria Administração Pública (resoluções, portarias, instruções, deliberações, dentre outros)”.

Além disso, a própria legislação pode delegar certa margem de discricionariedade à Administração Pública para regulamentar determinadas áreas, desde que respeitados os princípios constitucionais e os limites pré-estabelecidos.

Como se verá, a utilização dos meios adequados de resolução de conflitos nas demandas que envolvem a Administração Pública é expressamente permitida por lei e acolhida por diversas normas jurídicas que regulam a matéria e permitem a sua implantação.

2.4 A publicidade inerente à atividade pública

A publicidade, igualmente explícita no art. 37 da CF como um dos princípios administrativos, busca garantir a transparência e a acessibilidade das informações relacionadas às atividades públicas. Na análise conceitual de José dos Santos Carvalho Filho (2022, p. 21), esse princípio

indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos.

Daí decorrem as importantes finalidades da publicidade inerente à atividade pública, pois, através dela é possível: conferir **transparência** aos atos praticados pela Administração Pública; facilitar o **controle** dos atos administrativos pelos órgãos de fiscalização, como o Poder Legislativo e os órgãos de controle externo, bem como pela própria sociedade civil; reforçar a **legitimidade** dos atos administrativos,

evitando arbitrariedades e favorecimentos indevidos; e favorecer a **participação democrática** na gestão pública.

No entanto, na ressalva feita por Dirley da Cunha Júnior (2023, p. 967), é importante ressaltar que não se trata de um princípio absoluto e, portanto, existem limitações à publicidade, como informações relacionadas à segurança nacional, segredo de justiça, privacidade de indivíduos, entre outros casos específicos previstos em lei (art. 5º, X e XXXIII, CF).

Essas exceções são igualmente necessárias para proteger interesses legítimos e garantir o bom funcionamento do Estado. Todavia, como observa Alexandre de Moraes (2022, p. 399),

a regra, pois, é que a publicidade somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar, prevalecendo esse em detrimento do princípio da publicidade; sendo, entretanto, vedadas as restrições genéricas e abusivas à garantia constitucional de acesso à informação.

Sendo assim, a publicidade inerente à atividade pública é um fator importante a ser considerado no contexto da utilização dos meios consensuais de resolução de conflitos nas demandas que envolvem a Administração Pública, pois antes de expressamente inserida na Lei de Arbitragem (art. 2º, §3º), por exemplo, suscitava discussões a respeito de sua utilização, onde a regra geral que se apresenta é a confidencialidade. A publicidade é igualmente importante também no curso da mediação, onde, ao contrário, o sigilo é a medida que se impõe pela Lei de Mediação (art. 30) e abrange, inclusive, aquela que envolve o Poder Público.

2.5 A eficiência e suas repercussões econômico-financeiras

O princípio da eficiência possui raiz constitucional e também está previsto no art. 37 da CF, ao lado dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, o primeiro e o último aqui já brevemente estudados dada a sua relevância para o escopo deste trabalho.

De acordo com a definição dada por Hely Lopes de Meirelles (2018, p. 103), o princípio da eficiência “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”. E, ao lembrar de que se trata do mais moderno princípio administrativo, pois inserido pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, explica que a função administrativa “já não se contenta em ser desempenhada

apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”.

Entretanto, nas palavras de Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco (2018, p. 934), a ideia por trás da eficiência tal como posta no texto constitucional não é condicionar a atividade administrativa à opção economicamente menos onerosa em todas as situações concretas, indistintamente. Pelo contrário, esse princípio deve ser compreendido em sua amplitude para “abarcando o dever de a administração pública avaliar os custos e benefícios econômicos, sociais, ambientais etc. de suas decisões”.

Com esse fim, o texto constitucional também estabelece, além do controle externo, um sistema de controle interno a ser mantido em conjunto pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, estabelecendo que, entre suas finalidades, é preciso

comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (art. 74, II, CF).

Nesse contexto, ao abordar a eficiência e suas repercussões econômico-financeiras, Marçal Justen Filho (2023, p. 75) explica que, “em termos simplistas, a eficiência pode ser considerada como a utilização mais produtiva de recursos econômicos, de modo a produzir os melhores resultados”, assim, portanto, “veda-se o desperdício ou a má utilização dos recursos destinados à satisfação de necessidades coletivas”.

A adoção dos meios consensuais de conflito, sem dúvida, trata-se de um caminho alternativo que certamente pode prestigiar o princípio da eficiência na Administração Pública, como também entende Rafael Oliveira (2023, p. 440), por exemplo, ao citar e apontar a arbitragem como “uma forma moderna de solução de conflitos que atende às exigências de eficiência administrativa (princípio da eficiência), notadamente pela velocidade e tecnicidade da decisão”.

3 MEIOS CONSENSUAIS DE CONFLITOS E PREMISSAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

3.1 Noções introdutórias sobre o sistema multiportas

Como ensina Luiz Fux (2022, p. 41), o sistema multiportas é um modelo de resolução de disputas que busca oferecer uma variedade de opções, além do tradicional litígio judicial, para a solução de conflitos. O modelo desenvolvido, agora estampado no *caput* e parágrafos do art. 3º do CPC, se apresenta como um outro caminho além do sistema de justiça convencional, visando proporcionar maior flexibilidade e adaptabilidade às necessidades das partes envolvidas em um conflito.

Assim, o conceito fundamental por trás do sistema multiportas é o reconhecimento de que diferentes tipos de disputas podem ser mais adequadamente resolvidos por diferentes mecanismos, tanto que o dispositivo legal traz a previsão mais ampla “apreciação jurisdicional”, fugindo sutilmente do “Poder Judiciário” constante no texto constitucional (art. 5º, XXXV, da CF). Assim, em vez de se concentrar exclusivamente na via judicial, o sistema multiportas oferece uma variedade de “portas” ou opções para as partes resolverem suas disputas de forma potencialmente mais eficaz e eficiente.

Essas “portas” podem ser melhor descritas se divididas em três amplos grupos, considerada a abordagem de Fredie Didier Jr. (2023, p. 222): a) autotutela, em que a solução dos conflitos é imposta por um dos conflitantes, pelas próprias ou por exercício arbitrário ou abuso de poder; b) autocomposição, quando as partes, entre si, buscam uma satisfação de um direito; e c) heterocomposição, em que um terceiro adjudica a solução a uma das partes.

A autotutela, via de regra, é meio vedado nos ordenamentos jurídicos civilizados, razão pela qual não será objeto de longas considerações neste trabalho, embora existam algumas raras permissões legais no próprio ordenamento brasileiro, exemplificados por Fredie Didier Jr. (2023, p. 225), ao citar a legítima defesa, o estado de necessidade, o direito de greve e o direito do Poder Público de executar os seus próprios atos.

Já a autocomposição inclui métodos como negociação, mediação e conciliação. A princípio, a autocomposição pode ocorrer a qualquer momento, tanto no âmbito administrativo quanto no curso de um processo judicial ou arbitral.

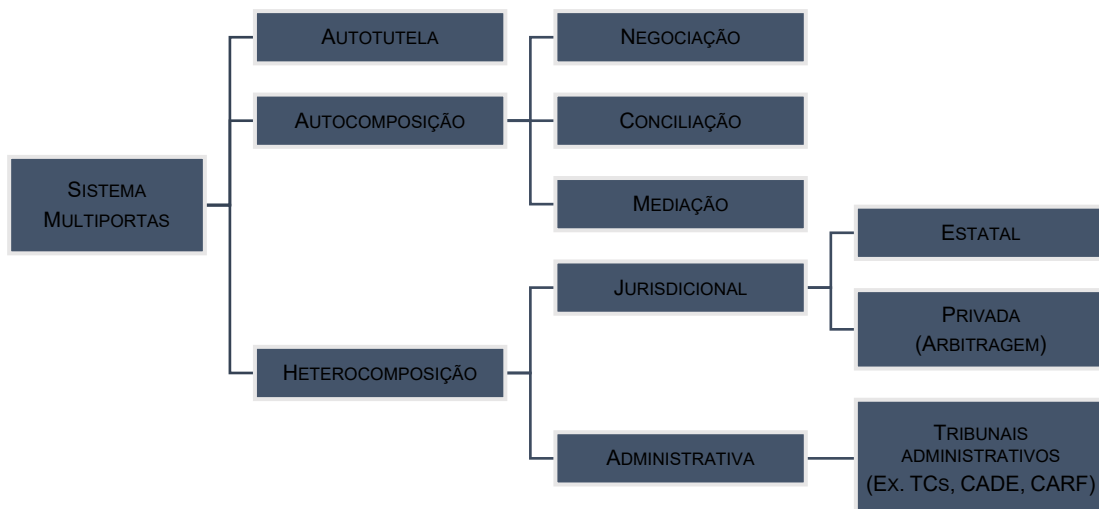
Por um lado, a negociação é uma opção onde as partes tentam chegar a um acordo diretamente entre si. Por outro lado, como diferenciam Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero (2021, p.120), a conciliação e a mediação envolvem a participação de um terceiro imparcial que ajuda as partes a chegarem a um consenso. Enquanto no primeiro caso o conciliador participa de forma mais ativa na construção da solução do caso, na segunda hipótese o mediador tem uma atribuição mais discreta, atuando como mero facilitador do diálogo entre as partes.

Como outra hipótese, a heterocomposição pode se dar de forma jurisdicional, sendo estatal ou privada, por meio da arbitragem, ou administrativa, quando ocorre nos Tribunais administrativos. Sobre essa heterocomposição administrativa, Fredie Didier Jr. (2023, p. 231) sustenta que a decisão de conflito por tribunal administrativo é considerada **equivalente** jurisdicional pois,

embora se trate de solução por heterocomposição dada por um sujeito imparcial diante de uma situação concreta, faltam-se os atributos da aptidão para a coisa julgada material e da insuscetibilidade de controle externo, indefectíveis da atividade jurisdicional.

Dito isso, o meio de heterocomposição mais comum é a arbitragem, definida por Carlos Alberto Carmona (2023, p. 30) como meio adequado de solução de controvérsias segundo o qual um conflito relativo a direitos patrimoniais acerca dos quais os litigantes possam transigir é dado a “uma ou mais pessoas [que] recebem poderes de uma convenção privada para decidir, com base nela, sem intervenção estatal, sendo a decisão destinada a assumir a mesma eficácia da sentença judicial”.

Figura 1 – Panorama geral do sistema multiportas



Fonte: elaboração autoral.

Cada uma dessas opções possui suas próprias características e benefícios, podendo as partes escolher o método que melhor se adapte às suas necessidades específicas e à natureza do conflito em questão, respeitados os requisitos e procedimentos legalmente estabelecidos para cada uma delas.

A partir disso, é possível afirmar que o sistema multiportas tem várias vantagens. Em primeiro lugar, oferece às partes maior controle sobre o processo de resolução de disputas, permitindo-lhes, como dito, escolher o método que melhor se adapte às suas necessidades e interesses. Além disso, na maioria dos casos é mais rápido e menos dispendioso do que o litígio judicial tradicional, atendendo aos princípios da celeridade e da duração razoável do processo. Não bastasse, ainda pode promover a preservação dos relacionamentos entre as partes, uma vez que muitos desses métodos incentivam a comunicação e a colaboração, em conformidade com o princípio da cooperação.

Voltando brevemente às ponderações sobre acesso à justiça, Mauro Cappelletti (1994 p. 87) apresenta os meios consensuais de solução de conflitos como uma alternativa ao que denomina “obstáculo processual” ao acesso efetivo. E talvez daí surja um dos principais fundamentos do sistema multiportas: a promoção do acesso efetivo à justiça.

Há, porém, outro obstáculo, a que propus chamar processual. Por “obstáculo processual” entendo o fato de que, em certas áreas ou espécies de litígios, a solução normal - o tradicional processo litigioso em Juízo - pode não ser o melhor caminho para ensejar a vindicação efetiva de direitos. Aqui, a busca há de visar reais alternativas (*stricto sensu*) aos juízos ordinários e aos procedimentos usuais (Cappelletti, 1994, p. 87).

Nesse contexto, ao observar a potencialidade e a evolução dos métodos consensuais de solução de conflitos no Brasil, Vera Barros e Letícia Abdalla (2024, p. 4) afirmam que “representam um movimento universal que visa à garantia de acesso a uma ordem jurídica justa, que garanta e prestigie os princípios e garantias constitucionais”.

Por isso, importante destacar que hoje existe previsão legal expressa relativa à adoção dos meios consensuais de conflitos no país, a começar pelo art. 3º do CPC: no §1º estabelece que “é permitida a arbitragem, na forma da lei”; no §2º dispõe que “o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”; e, no

§3º determina que “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

Há, ainda, leis específicas que regulamentam a matéria, como a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem) e a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação). A conciliação, observe-se, é comumente tratada pela legislação ao lado da mediação, se aplicando, portanto, as mesmas regras, mas é peça fundamental da política adotada pelo CNJ, regulamentada pela Resolução nº 125 de 9 de novembro de 2010, embora não possua lei própria, talvez pela menor complexidade do procedimento.

3.2 Autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público

3.2.1 Panorama legislativo

Ao tratar de aspectos gerais da autocomposição, mencionando os parágrafos do art. 3º do CPC, Fredie Didier Jr. (2023, p. 227) afirma que “até mesmo no âmbito do Poder Executivo, a solução negociada é estimulada”.

Com razão. Tanto que alterações e inovações legislativas têm refletido a crescente tendência de fomento à adoção desses meios que visam à construção de solução consensual na Administração Pública, como a Lei de Mediação, por exemplo, que dedica capítulo inteiro à “autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público”.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p. 1059) explica que o termo **autocomposição** utilizado pela lei tem sentido genérico e, além de trazer disposições comuns sobre a autocomposição administrativa de conflitos (de que trata o art.32), abrange várias modalidades, como a mediação (referida no art. 33), a mediação coletiva de conflitos relacionados com a prestação de serviços públicos (art. 33, parágrafo único), a transação por adesão (art. 35) e a composição extrajudicial de conflitos (arts. 36 e 37).

Cronologicamente, seguindo a ideia trazida pelo CPC e pela Lei de Mediação, a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), a partir das alterações proporcionadas pela Lei nº 13.655, de 26 de abril de 2018, ditou a regra geral

permissiva de celebração de compromisso com interessados no âmbito do Poder Público, como se extrai da redação do art. 26 da LINDB. Flávio Tartuce (2023, p. 36) assim interpreta o dispositivo legal:

Como compromisso entenda-se um acordo em que as partes assumem deveres perante o Poder Público e que devem ser cumpridos posteriormente. [...] A norma emergente também estabelece que esse compromisso: a) buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; b) não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; e c) deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento (Tartuce, 2023, p. 36).

Na mesma linha consensual, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) também reserva capítulo próprio para falar “dos meios alternativos de resolução de controvérsias”, com disposições detalhadas nos arts. 151 a 154.

Ainda no contexto das contratações, também é possível apontar diversas previsões legislativas relacionadas ao tema, inclusive muito anteriores, como o art. 23, XV, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei Geral das Concessões) e o art. 11, III, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (Lei das Parcerias Público-Privadas). Todavia, como observam João Carlos Leal Júnior e Renata Penha (2022, p. 63)

embora a conciliação e a mediação já estivessem abrangidas na ideia desses ‘mecanismos privados’, não se dava a devida importância aos institutos nesse âmbito, tanto que sequer eram detalhados pelos diplomas, que exemplificavam tão somente a arbitragem.

Além disso, a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras Federais), na primeira parte do §2º, art. 29, estabelece que

os atos normativos conjuntos deverão conter regras sobre a fiscalização de sua execução e prever mecanismos de solução de controvérsias decorrentes de sua aplicação, podendo admitir solução mediante mediação, nos termos da Lei de Mediação.

3.2.2 Disposições comuns sobre a autocomposição administrativa

O art. 32 da Lei de Mediação, replicando o art. 174 do CPC, substituindo apenas um ou outro termo, mas igualmente autorizando a atividade consensual envolvendo a

Fazenda Pública, diz que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver”, sobre o que comenta Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p. 1060) explicando que a “autocomposição de conflitos, no âmbito da Administração Pública, é feita em processo administrativo e, portanto, envolve matéria de competência legislativa de cada ente federativo”, razão pela qual critica a redação do dispositivo, sustentando “que deveria referir-se apenas à União”.

Essas câmaras têm competência para: a) dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; b) 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; c) promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

O dispositivo, em seu §1º, estabelece que o modo de composição e funcionamento das câmaras será estabelecido no regulamento de cada ente federado. E, no §2º, prevê que a submissão do conflito às câmaras é facultativa “e será cabível apenas nos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado”. Havendo consenso, “o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial”, nos termos do §3º, regra importante que revela, como observam Humberto Dalla e Marcelo Mazzola (2021, p.174), a intenção do legislador de “dar mais essa prerrogativa aos órgãos públicos, qual seja não ter que buscar, obrigatoriamente, a homologação judicial dos seus acordos”.

Além disso, sobre a competência das câmaras, por um lado, excluem-se “as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo”, de acordo com a determinação do §4º. Por outro lado, incluem-se, na linha do que descreve o §5º, os “conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares”, inclusão considerada de grande importância por Humberto Dalla e Marcelo Mazzola (2021, p. 174),

sobretudo para os contratos de longa duração, como em contratos de infraestrutura, uma vez que os indicadores econômicos tendem a variar, pressionados por fatores internos e externos, como a alta do dólar ou a saída de recursos financeiros.

3.2.3 Mediação

No Brasil, a promoção do uso da mediação em disputas envolvendo a Administração Pública tem sido fomentada tanto pela legislação quanto pelos órgãos encarregados de sua aplicação. A Lei de Mediação estabelece os fundamentos legais para a condução da mediação, tanto no contexto judicial quanto extrajudicial, buscando, entre outros objetivos, a diminuição do volume de litígios em tramitação no Poder Judiciário, especialmente aqueles que têm como partes entidades públicas.

O art. 33 da Lei de Mediação, reafirmando a facultatividade da instituição das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos e reconhecendo a singularidade de cada ente federado, direciona a solução dos conflitos para o procedimento de mediação com base nas regras comuns da lei.

E o parágrafo único do mesmo artigo prevê a mediação coletiva de conflitos, como medida que busca resolver conflitos relacionados à prestação de serviços públicos e será instaurada, de ofício ou mediante provocação, pela Advocacia Pública da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2023, p. 1061) explica, porém, que “a lei não estabelece o procedimento a ser observado para esse fim, dependendo de regulamentação específica de cada um dos entes federados”.

3.2.3.1 *Cabimento e alcance da mediação nas contratações administrativas*

A Lei de Mediação não foi clara ao especificar em quais casos seria cabível a utilização da mediação pela Administração Pública, razão pela qual se extrai do disposto no art. 151, parágrafo único, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que o meio de resolução se aplica “às controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações”.

O legislador adotou o critério de jurisdição em razão da matéria, conforme estabelecido no art. 1º da Lei de Arbitragem, e aparentemente o estendeu a todos os demais métodos de resolução de conflitos. Embora essa disposição possa beneficiar

a arbitragem, sua interpretação literal poderia sugerir uma possível limitação ao alcance material de aplicação da mediação nos termos da Lei de Arbitragem.

Assim, deve-se privilegiar a especificidade da Lei de Mediação, que regula de maneira específica a mediação e atribui a ela a importante função de facilitar a resolução consensual de conflitos complexos, os quais vão além de questões puramente patrimoniais e de disponibilidade, mas que ainda assim devem ser resolvidos de forma consensual, com a intervenção de um terceiro imparcial e especializado.

Não faria sentido interpretar uma disposição ampliativa, como o art. 151 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, como uma restrição indireta a um mecanismo de tão amplo alcance prático como a mediação, sobretudo porque, como destaca Cesar Pereira (2023), considerado o contexto das contratações administrativas, “tudo o que for disciplinado pelo contrato firmado pela Administração Pública é patrimonial e disponível” e, além disso, qualquer disponibilidade considerada pelo cabimento da mediação se refere ao meio de resolução da disputa e não ao direito material.

3.2.3.2 A confidencialidade na mediação: o sigilo como regra extensível à Administração Pública

A Lei de Mediação, em seu art. 30, estipula que as informações obtidas durante a mediação devem ser mantidas em sigilo e utilizadas exclusivamente no contexto do processo de mediação. Regra que incide, inclusive, como explica José dos Santos Carvalho Filho (2023, p. 853), na mediação com a participação da Administração Pública.

O sigilo na mediação busca garantir tanto a confidencialidade interna (entre as partes e o mediador) quanto a externa (perante terceiros), fortalecendo a confiança no processo e encorajando as partes a buscarem uma solução negociada. A confidencialidade é fundamental para a mediação como um método distinto da arbitragem ou do processo judicial, pois permite que as partes discutam temas ou abordagens que talvez não discutissem com a mesma franqueza diante de um terceiro (juiz ou árbitro) que irá tomar uma decisão vinculativa para resolver o litígio.

As estratégias das partes na mediação diferem daquelas adotadas na arbitragem, o que demonstra a utilidade da mediação em mudar a postura das partes

em relação ao litígio e incentivá-las a contribuir de forma cooperativa para sua resolução.

Como observa Cesar Pereira (2023), não há exceções legais à confidencialidade quando a Administração Pública participa da mediação. Pelo contrário, os arts. 151 a 154 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos aplicam integralmente o regime da Lei de Mediação, incluindo a previsão de confidencialidade. Nota-se que o art. 152 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos se dirige claramente à arbitragem, afirmando que esse método sim está sujeito ao princípio da publicidade, reafirmando o que já está na Lei de Arbitragem, mas nada menciona sobre a mediação.

Com isso, a única forma de publicidade aceitável na mediação é a divulgação adiada de seu resultado, o que também chamam de publicidade diferida: ao final do procedimento, o acordo alcançado ou a informação sobre o término sem acordo podem se tornar públicos como parte da divulgação geral à qual a Administração Pública está sujeita, conforme o art. 37 da CF.

No entanto, o conteúdo das negociações entre as partes ou das reuniões individuais entre as partes e o mediador nunca pode ser tornada pública, nem mesmo de forma adiada. Essa divulgação comprometeria o propósito da mediação e a tornaria ineficaz como método de resolução de controvérsias, o que, por sua vez, violaria tanto a Lei de Mediação quanto a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que expressamente preveem a mediação em litígios envolvendo a Administração Pública.

3.2.4 Transação por adesão

De acordo com o art. 35 da Lei de Mediação, trata-se de medida a ser utilizada quando houver controvérsias jurídicas que envolvam a Administração Pública federal direta, suas autarquias e fundações com base em: i) autorização do Advogado-Geral da União, com fundamento na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores; ou ii) parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República. Assim, entendem Humberto Dalla e Marcelo Mazzola (2021, p.177):

Pelo exame dos dispositivos, podemos aferir que na primeira hipótese há uma avaliação jurídica do caso. Trata-se de constatação técnica da inviabilidade ou da inviável procrastinação do feito diante de uma jurisprudência que já se pacificou. [...] Na segunda hipótese, temos uma situação eminentemente

política. Observe-se que o legislador não exige, aqui, nenhum outro requisito. É ato discricionário puro (Dalla; Mazzola, 2021, p. 177).

Ainda na perspectiva de Humberto Dalla e Marcelo Mazzola (2021, p.178), parece haver uma “nítida correlação entre a transação por adesão prevista na Lei de Mediação e os mecanismos processuais que integram o microsistema de casos repetitivos delineado pelo Código de Processo Civil”. De fato, existe.

Os parágrafos do art. 35 dispõem sobre o procedimento a ser seguido. O §1º estabelece que os requisitos e as condições da transação por adesão serão definidos em resolução administrativa própria. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p. 1061) nota que “o dispositivo não diz a quem compete a resolução administrativa própria”, então “pode-se entender que ela cabe ao Advogado-Geral da União”.

Em seguida, o §2º requer que, ao fazer o pedido de adesão, o interessado deverá juntar prova de atendimento aos requisitos e às condições estabelecidos na resolução administrativa, que, por sua vez, conforme o §3º, terá efeitos gerais e será aplicada aos casos idênticos, tempestivamente habilitados mediante pedido de adesão, ainda que solucione apenas parte da controvérsia.

No §4º consta regra importante, pois a adesão implicará renúncia do interessado ao direito sobre o qual se fundamenta a ação ou o recurso, eventualmente pendentes, de natureza administrativa ou judicial, no que tange aos pontos compreendidos pelo objeto da resolução administrativa. Ou seja, Humberto Dalla e Marcelo Mazzola (2021, p.178) explicam que “se o particular se submete à proposta adesiva, por óbvio tem que desistir de qualquer outro procedimento, judicial ou não, sob pena de atentar contra o princípio do *non bis in idem*”.

Ainda sobre a renúncia, o §5º determina que se o interessado for parte em processo judicial inaugurado por ação coletiva, a renúncia ao direito sobre o qual se fundamenta a ação deverá ser expressa, mediante petição dirigida ao juiz da causa.

Quanto a isso, Humberto Dalla e Marcelo Mazzola (2021, p.178) ressaltam que a transação por adesão “não gera, ainda que secundária ou indiretamente, renúncia, suspensão ou interrupção da prescrição” e, se ela “já tiver se operado, os particulares não poderão se beneficiar” do mecanismo, pois, de acordo com o §6º, a formalização de resolução administrativa destinada à transação por adesão não implica a renúncia tácita à prescrição nem sua interrupção ou suspensão.

3.2.5 Composição extrajudicial de conflitos entre órgãos ou entidades de direito público

O art. 36 da Lei de Mediação confere à Advocacia-Geral da União (AGU) a competência para a composição extrajudicial de conflitos entre órgãos ou entidades de direito público que integram a Administração Pública federal. Assim, nos termos do §1º, não havendo acordo quanto à controvérsia jurídica, caberá ao Advogado-Geral da União dirimi-la, com fundamento na legislação afeta.

A composição extrajudicial do conflito, porém, conforme o §3º do dispositivo, não afasta a apuração de responsabilidade do agente público que deu causa à dívida, sempre que se verificar que sua ação ou omissão constitui, em tese, infração disciplinar. No mesmo sentido, determina o §4º que, nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do TCU, a conciliação dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator.

O art. 37 da Lei de Mediação, por sua vez, trata de conflitos entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias e fundações públicas, bem como às empresas públicas e sociedades de economia mista federais, com órgãos ou entidades da Administração Pública federal.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p. 1062), ao sintetizar que a lei previu duas soluções para a resolução de conflitos entre órgãos e entidades da própria Administração Pública, sendo (i) a constante no art. 32, pelas câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, bem como (ii) a composição extrajudicial de conflito, conforme os arts. 36 e 37, mediante conciliação ou, em sua ausência, mediante decisão do Advogado-Geral da União, entende que a segunda forma é apenas subsidiária à primeira, aplicando-se apenas quando não forem criadas as câmaras do art. 32.

3.3 Heterocomposição na Administração Pública por meio de arbitragem

3.3.1 Panorama legislativo

Muito do histórico legislativo pertinente à autocomposição se aproveita à arbitragem, pois apesar de se diferenciar por se tratar de um meio heterocompositivo, sempre foi o meio consensual de resolução de conflitos de maior destaque.

Esse método, no Brasil, é regulamentado pela Lei de Arbitragem, mas obviamente encontra previsão também em diversas leis esparsas, sobretudo em disposições relativas às contratações públicas, pois, ao citar cada uma delas, como o art. 23, XV, da Lei Geral das Concessões e o art. 11, III, da Lei das Parcerias Público-Privadas, Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2023, p. 1049) afirma que “toda essa legislação é posterior à Lei de Arbitragem e provavelmente teve por objetivo suprir a sua omissão, no que diz respeito aos contratos administrativos”.

Dessa forma, para o que interessa a este trabalho, merecem destaque as disposições que tratam da utilização do procedimento pela Administração Pública, inseridas nos arts. 1º e 2º da Lei de Arbitragem, pela Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015.

Assim, como se extrai do texto legal vigente: i) a Administração Pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis (art. 1º, §1º); ii) a autoridade ou o órgão competente da Administração Pública direta para a celebração de convenção de arbitragem é a mesma para a realização de acordos ou transações (art. 1º, §2º); e iii) arbitragem que envolva a Administração Pública será sempre de direito e respeitará o princípio da publicidade (art. 2º, §3º).

Além da legislação específica, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos também reserva capítulo próprio para falar “dos meios alternativos de resolução de controvérsias”, com disposições detalhadas nos arts. 151 a 154, como já visto anteriormente.

Essa lei estabelece, entre outras determinações, que: a) podem ser submetidas as controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações (art. 151, parágrafo único); b) a arbitragem será sempre de direito e observará o princípio da publicidade (art. 152); c) os contratos poderão ser aditados para permitir a adoção dos meios alternativos de resolução de controvérsias (art. 153); e que d) o processo de escolha dos árbitros, dos colegiados arbitrais e dos comitês

de resolução de disputas observará critérios isonômicos, técnicos e transparentes (art. 154).

Além disso, a Lei Geral das Agências Reguladoras Federais, na segunda parte do §2º, art. 29, prevê que “os atos normativos conjuntos deverão conter regras sobre a fiscalização de sua execução e prever mecanismos de solução de controvérsias decorrentes de sua aplicação, podendo admitir solução mediante [...] arbitragem por comissão integrada, entre outros, por representantes de todas as agências reguladoras envolvidas”.

3.3.2 Pressupostos

A arbitrabilidade, que significa a possibilidade de um litígio ser submetido à arbitragem voluntária, depende de dois pressupostos, de acordo com a Lei de Arbitragem, que se subdividem da seguinte maneira: a) subjetiva: que se refere às pessoas que podem se submeter ao procedimento arbitral; e b) objetiva: que diz respeito às questões que podem ser decididas por meio desse método de resolução de conflitos.

3.3.2.1 *Arbitrabilidade subjetiva: capacidade de contratar*

Em relação à questão da arbitrabilidade subjetiva, José Antônio Fichtner *et al.* (2023, p. 369) explicam que se busca entender “quem” e “de que modo” um sujeito de direito pode se submeter à arbitragem. O art. 1º da Lei de Arbitragem inicialmente mencionava apenas indivíduos capazes, mas posteriormente foi acrescentado o §1º, que explicitamente estabelece a possibilidade de utilização da arbitragem pela Administração Pública direta e indireta.

Com base nisso, não há qualquer dúvida de que podem recorrer à arbitragem como método de resolução de disputas tanto as entidades de direito público (entes federativos, autarquias e fundações estatais de direito público) quanto as entidades de direito privado (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações estatais de direito privado).

Questão importante é levantada por Carlos Alberto Carmona (2023, p. 70): quem representa a Administração Pública direta? O §2º do art. 1º da Lei de Arbitragem determina que “a autoridade ou o órgão competente da administração pública direta

para a celebração de convenção de arbitragem é a mesma para a realização de acordos ou transações”.

Indicando algumas inconsistências no texto legal sobre essa legitimidade, Carlos Alberto Carmona (2023, p. 70) conclui por ser válida

a convenção de arbitragem celebrada pelo servidor responsável para assinar o contrato no qual está inserta a cláusula compromissória ou para decidir a respeito da matéria objeto de compromisso

, ressalvando não existir impedimento para que a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios

editem lei específica – nas respectivas esferas de competência – que aponte a autoridade (ou o órgão) que deverá celebrar a convenção de arbitragem ou que deverá intervir, aprovar ou referendar o negócio jurídico processual em questão.

3.3.2.2 *Arbitrabilidade objetiva: direitos patrimoniais disponíveis*

No que diz respeito à arbitrabilidade objetiva, as disputas que podem ser submetidas à arbitragem devem envolver direitos que sejam passíveis de disposição e estejam relacionados a questões patrimoniais. No entanto, a definição do que constitui “direitos patrimoniais disponíveis” é altamente controversa, inclusive no âmbito normativo.

Sobre a discussão doutrinária, José Antônio Fichtner *et al.* (2023, p. 418) concluem que,

não obstante uma distinção ou outra, pode-se dizer que o entendimento majoritário é que a Lei de Arbitragem adotou, para fins de definir a arbitrabilidade objetiva, uma combinação entre o critério da livre disponibilidade e o critério da patrimonialidade.

Para o contexto da Administração Pública na arbitragem, Rafael Oliveira (2023, p. 441) explica que a definição da arbitrabilidade objetiva, em síntese, se trata de um tema intrinsecamente ligado aos contratos administrativos, já que o contrato é o meio pelo qual a Administração determina a melhor forma de atender ao interesse público. Em outras palavras, de maneira resumida, as questões que podem ser objeto de

contratação administrativa são, em princípio, passíveis de disposição e, portanto, podem ser submetidas à arbitragem.

3.3.3 Outras questões procedimentais inerentes à Administração Pública

3.3.3.1 *Arbitragem de direito*

A primeira parte do §3º do art. 2º, da Lei de Arbitragem determina que o procedimento arbitral envolvendo a Administração Pública será sempre de direito. É a mesma regra disposta no art. 152 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Sobre isso, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p. 1057) identifica que “as normas têm fundamento no princípio da legalidade a que se submete a Administração Pública direta e indireta, por força do art. 37, *caput*, da Constituição”.

Apesar disso, principalmente no contexto das arbitragens internacionais, é comum a utilização de critérios como costumes e equidade. Assim, por exemplo, reconhece o art. 2º, §2º da mesma lei ao permitir às partes “convencionar que a arbitragem se realize com base nos princípios gerais de direito, nos usos e costumes e nas regras internacionais de comércio”.

Nesse sentido, Rafael Oliveira (2023, p. 442) observa que,

nesse ponto, seria oportuno que a legislação mencionasse expressamente a possibilidade de aplicação dos usos, costumes, equidade e regras internacionais do comércio nas arbitragens internacionais envolvendo a Administração Pública Direta e Indireta.

Essa hipótese, porém, poderia entrar em colisão com o princípio da legalidade administrativa.

Sob outra perspectiva, trazida por Carlos Alberto Carmona (2023, p. 95), o legislador não diz que deve ser aplicada a **lei brasileira**, mas sim que o julgamento deve sempre ser de **direito**. Isso significa dizer, conforme as impressões do autor, que a previsão de solução arbitral com a aplicação de **lei estrangeira** não afronta, necessariamente, o comando da lei de que seja de **direito**, sendo, portanto, admissível.

3.3.3.2 *A confidencialidade na arbitragem: publicidade como regra à Administração Pública*

A segunda parte do §3^a, do art. 2º, da Lei de Arbitragem estabelece que o procedimento arbitral envolvendo a Administração Pública respeitará o princípio da publicidade. Assim reproduz o art. 152 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Havia discussão na doutrina sobre o tema, mas Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p. 1057) entende que a modificação legislativa que inseriu expressamente a regra da publicidade “resolveu a questão do eventual conflito entre o sigilo que deve haver no julgamento arbitral e o princípio da publicidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição”.

Isso não impede, entretanto, como explica Rafael Oliveira (2023, p. 442), o sigilo em situações excepcionais, quando houver em risco a segurança da sociedade ou do Estado ou informações pessoais relacionadas à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, conforme a proteção constitucional dada (art. 5º, X e XXXIII, CF).

Hoje a doutrina é conclusiva no seguinte sentido:

No Brasil, o art. 2º, § 3º, da Lei de Arbitragem afirma, expressamente, que a arbitragem administrativa deve respeitar o princípio da publicidade. Essa publicidade arbitral brasileira é: i) como regra, de todo o processo arbitral e não apenas da sentença; ii) ativa (dever de revelar ao público atos e fatos administrativos) e passiva (dever de prestar informações requeridas pelo público); iii) complementada pela publicidade procedimental, ou seja, se a Administração ou câmara arbitral/árbitro negarem acesso às informações, o cidadão pode requisitá-las com base na Lei de Acesso à Informação (LAI) (Reimão, 2023).

Ou seja, a publicidade a ser praticada pela Administração Pública tem duas faces: o dever passivo de fornecer dados àqueles que demandarem informações e um dever ativo de disponibilizar as informações dos atos e do procedimento arbitral. Sobre isso, Eugenia Marolla e Paula Butti Cardoso (2023, p. 79) comentam que

os órgãos de advocacia pública têm disponibilizado, em seus sítios eletrônicos, informações referentes aos procedimentos arbitrais das administrações direta e suas autarquias, incluindo sentenças arbitrais.

É o que se verifica no caso da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, em atendimento ao art. 12, §2º, do Decreto Estadual nº 64.356, de 31 de julho de 2019.

3.3.3.3 *Convenção de arbitragem: a não obrigatoriedade de cláusula compromissória e a possível celebração de compromisso arbitral pela Administração Pública*

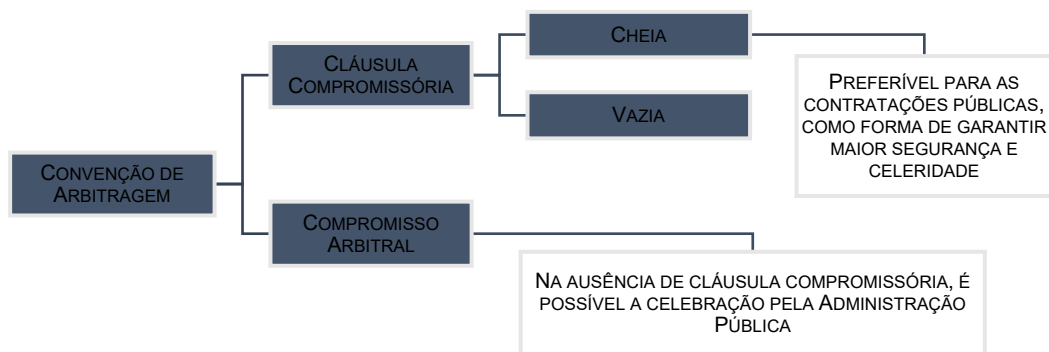
A partir da leitura do art. 3º da Lei de Arbitragem é possível identificar que a convenção de arbitragem, conceituada por Pedro Batista Martins (2008, p. 62) como instrumento de natureza contratual que busca “solucionar a controvérsia, futura ou presente, pela via da arbitragem, com a consequente exclusão da jurisdição estatal”, se divide em duas espécies: cláusula compromissória e compromisso arbitral. A Administração Pública pode fazer uso das duas espécies, cabendo algumas considerações sobre essa escolha.

A cláusula compromissória é definida pelo art. 4º como a “convenção através da qual as partes em um contrato comprometem-se a submeter à arbitragem os litígios que possam vir a surgir, relativamente a tal contrato”. Ainda, é subdividida em duas categorias: cláusula compromissória cheia, com o estabelecimento prévio das questões relativas à instituição e ao procedimento arbitral, como manda o art. 5º; e cláusula compromissória vazia (ou em branco), que não propõe qualquer regra prévia, mas tão somente a submissão à arbitragem.

Entende-se que a cláusula compromissória deve ser inserida no edital e na minuta do contrato administrativo, preferencialmente a cláusula compromissória cheia, considerando, como explica Rafael Oliveira (2023, p. 444), que essa previsão “garante maior celeridade ao procedimento”.

Já o compromisso arbitral é definido pelo art. 9º como a “convenção através da qual as partes submetem um litígio à arbitragem de uma ou mais pessoas, podendo ser judicial ou extrajudicial”. Dessa forma, mesmo ausente previsão contratual, as partes podem decidir, posteriormente, em comum acordo, submeter a controvérsia à arbitragem.

Figura 2 – Convenção de arbitragem e Administração Pública



Fonte: elaboração autoral.

Embora permitida pelo art. 153 da Lei de Arbitragem o aditamento dos contratos para se permitir a adoção dos meios consensuais de resolução de controvérsias, em suas considerações, Eduardo Talamini (2018), entende pela não obrigatoriedade da cláusula compromissória nos contratos administrativos e afirma que não há qualquer vedação à celebração de compromisso arbitral pela Administração Pública:

A Administração Pública pode, tanto quanto qualquer particular, pactuar a arbitragem em compromisso arbitral, já tomando em conta um específico litígio (Lei 9.307/1996, arts. 3º e 9º a 11). Tratando-se de um conflito interno societário, é dispensável a prévia existência de cláusula arbitral no estatuto ou em outro ato constitutivo da estatal. Nos conflitos externos, decorrentes de contratos administrativos, é igualmente dispensável que a cláusula arbitral já constasse do contrato administrativo ou de sua minuta integrante do edital do processo licitatório. A não previsão no edital não obsta a posterior opção pela arbitragem. Sustentar o contrário implicaria confundir a esfera processual com a material (Talamini, 2018).

Partindo desse entendimento, conclui-se que a arbitragem não é em si mesma uma vantagem material que precisa ser estipulada antecipadamente. Em vez disso, é simplesmente a submissão de um litígio contratual a uma forma legal de resolução de conflitos. Por esse motivo, não é obrigatória a previsão de cláusula compromissória no edital de licitação e inclusão no contrato administrativo, sendo perfeitamente viável a celebração de compromisso arbitral em momento oportuno pela Administração Pública.

3.3.3.4 Arbitragem ad hoc ou institucional?

A Lei de Arbitragem não determinou a instituição de arbitragem *ad hoc* ou institucional, havendo, portanto, discricionariedade do administrador público para a escolha do caminho a seguir em cada caso concreto. Na lição de Francisco José Cahali (2022, p. 156) é possível encontrar a definição e distinção das duas espécies:

Na arbitragem institucional indica-se a instituição, geralmente nominada como “Câmara”, “Centro”, ou até, impropriamente, “Tribunal”, a quem será atribuída a gestão das etapas e trâmites da arbitragem.

Na arbitragem *ad hoc*, ou avulsa, é feita diretamente a indicação do árbitro, sendo ele totalmente independente e desvinculado de qualquer instituição para a arbitragem que foi nomeado. E, assim, caberá ao árbitro, ou à estrutura por ele criada, o cuidado com o desenvolvimento do procedimento em todos os seus detalhes, inclusive instrumentais (Cahali, 2022, p. 156).

Por um lado, na arbitragem *ad hoc* o procedimento é definido pelas partes ou pelos árbitros e tem como principal vantagem os custos reduzidos, mas acompanha a desvantagem de acarretar insegurança ao processo, sendo mais propícia para impasses na definição das questões procedimentais e, conseqüentemente, pode acabar frustrando ou retardando a solução da controvérsia.

Por outro lado, na arbitragem institucional as regras procedimentais são previamente definidas pela câmara arbitral escolhida, que potencialmente garante maior segurança às partes, além de oferecer experiência e estrutura pessoal e material específica, pois possui regulamento próprio e pode prestar serviços de secretária às partes, com a elaboração de documentos, recebimentos e organização das manifestações e realização de atos que impulsionam a arbitragem de maneira mais fluida. Por essa razão, apesar da discricionariedade administrativa, Rafael Oliveira (2023, p. 448) entende que o ideal seria a utilização da arbitragem institucional.

Na mesma linha, Eugenia Marolla e Paula Butti Cardoso (2023, p. 22) comentam que

há liberdade na escolha pelo administrador público, sendo certo, não obstante, que a utilização da arbitragem institucional se apresenta mais atrativa, considerando a segurança decorrente, por exemplo, da existência de regras de procedimento e sobre a fixação e pagamento de honorários de árbitros.

3.3.3.5 A escolha dos árbitros

A Lei de Arbitragem dispõe sobre a escolha dos árbitros em seus arts. 13 e 14, mas não tratou dessa escolha considerando a Administração Pública na arbitragem, o que apenas veio a ser tratado com redação específica no art. 154 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ao determinar que “o processo de escolha dos árbitros, dos colegiados arbitrais e dos comitês de resolução de disputas observará critérios isonômicos, técnicos e transparentes”.

Eugenia Marolla e Paula Butti Cardoso (2023, p. 22) observam que essa disposição legal “não restringe, em demasia, a liberdade da administração pública para indicar árbitros, tão somente direcionando-a para uma escolha fundamentada em critérios técnicos”.

Sob um outro ângulo, Rafael Oliveira (2023, p. 448) discorre sobre a necessidade ou não de licitação para a contratação de árbitros ou do tribunal arbitral, entendendo que essa contratação não se submete à licitação, se enquadrando na hipótese de inexigibilidade da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Não seria cabível, portanto, a licitação nesse caso pelos seguintes motivos: i) seria inconveniente à celeridade e eficiência do procedimento; ii) seria mais uma despesa pública; iii) a inexistência de critérios objetivos para escolha de árbitro ou instituição arbitral revela a inviabilidade de competição.

Além disso, de modo ainda mais categórico, Juliano Heinen (2023, p. 969) entende que essa opção não deve ser considerada uma contratação pública, não sendo essa a natureza da escolha dos árbitros ou instituição arbitral, de modo que, com a indicação, forma-se, na verdade, uma relação jurídica jurisdicional e não estatal.

É o que também entende Marçal Justen Filho (2023, p. 480), ao afirmar que, nessa hipótese, os árbitros não são prestadores de serviços, e sim sujeitos investidos de poder jurídico equivalente à jurisdição, razão pela qual “a escolha do árbitro e da câmara arbitral não se subordina a um procedimento licitatório prévio”. E vai além, afirmando não se tratar sequer de hipótese de inexigibilidade de licitação, pois a incidência do regime dos contratos administrativos não é compatível com essa relação jurídica, ainda que utilizada a favor da isenção do processo licitatório.

Apesar disso, Rafael Oliveira (2023, p. 450) levanta a possibilidade de utilização do credenciamento por parte da Administração Pública, com o cumprimento dos requisitos básicos e proporcionais fixados pelo Poder Público, com o que concordam Humberto Dalla e Marcelo Mazzola (2021, p. 268).

Nesse ponto, Eugenia Marolla e Paula Butti Cardoso (2023, p. 23) notam que esse credenciamento não gera qualquer vínculo e

se assemelha mais a uma autorização dada pela administração pública para que determinadas câmaras, selecionadas de acordo com critérios preestabelecidos e, portanto, consideradas capacitadas, possam conduzir arbitragens.

4 A ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES NA IMPLANTAÇÃO DOS MEIOS CONSENSUAIS DE CONFLITOS QUE ENVOLVAM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PANORAMA ATUAL E PERSPECTIVAS FUTURAS

4.1 Aspectos quantitativos e econômicos

Antes de se analisar a atuação das instituições na implantação dos meios consensuais de conflitos, é preciso levar em conta que a Administração Pública ocupa posição de destaque nos litígios do país, de acordo com “Painel de Grandes Litigantes”, elaborado pelo CNJ e faz parte do relatório “Justiça em Números de 2023”, não sendo raro encontrar na doutrina afirmações de que se trata, na verdade, do maior litigante, partindo daí alguns aspectos quantitativos e econômicos relevantes.

Ao identificar uma mudança de postura significativa no modelo de administração do Estado, marcada sobretudo pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que inseriu no art. 37 da CF o princípio da eficiência, por exemplo, Carlos Leal Júnior e Renata Penha (2022, p. 54) explicam a transição de um modelo de administração patrimonialista e patriarcalista, que passou por uma fase posterior de burocratização e desaguou em um modelo de administração gerencial, priorizando-se o interesse público e a sua fiscalização.

Muito se encontra sobre uma abordagem econômica direcionada à arbitragem, pois naturalmente é o meio consensual de conflitos que, principalmente por ser heterocompositivo, pode refletir uma diferença de custo significativa em comparação a outros mecanismos, em que a atenção sobre economicidade se concentra na instituição e manutenção das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos.

Importante ressaltar que essa é uma observação relativa aos custos envolvidos na implantação e escolha do procedimento, já que o proveito econômico obtido é

específico de cada caso concreto e pode variar de acordo com vários fatores, como o objeto da controvérsia, o valor do contrato e o quanto as partes estarão dispostas a negociar para chegar a um consenso com benefícios mútuos.

Olhando para a arbitragem, portanto, Selma Lemes (2007, p. 170) proporciona uma visão interessante ao utilizar a teoria dos custos de transação como base para um comparativo entre a arbitragem e o processo judicial, partido de duas premissas fundamentais: a duração de uma demanda e a capacidade em lidar com questões complexas.

Ao analisar a influência que a morosidade da justiça estatal exerce na resolução de conflitos, a destaca não somente como uma barreira de acesso à justiça, pois eleva o custo do processo, mas também como um fator que inibe a negociação com empresas estatais e com a própria Administração Pública, assim como diminui a possibilidade de atração de investimentos estrangeiros.

Além disso, quanto à capacidade em lidar com questões complexas, é preciso levar em conta a especialidade como característica essencial da arbitragem, que se configura principalmente pela possibilidade de escolha dos árbitros e considera como requisitos os conhecimentos técnicos referentes à matéria controvertida.

Desse modo, ao se analisar a relação custo-benefício, não parece correto o descarte da arbitragem pelos custos mais elevados, pois “esses valores podem ser diluídos e considerados pequenos em razão do negócio e da insegurança em aguardar anos por uma decisão judicial”, como alerta Selma Lemes (2007, p. 173), que também explica:

O agente privado podendo prever que o contrato administrativo disporá sobre a forma extrajudicial de solução de conflitos por arbitragem, tal como regulada na Lei n. 9.307 de 1996, e ciente que este processo é mais célere e especializado (considerando os aspectos técnicos do contrato) do que o Judiciário, levará em consideração este fator refletido no custo de transação e ofertará preço menor. Referida providência é de indubitável interesse da Administração. É dever da Administração otimizar os recursos públicos, dando guarida aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade que devem estar presentes em todas as contratações da Administração (Lemes, 2007, p. 169).

Nesse contexto, Bruno Lopes Megna (2019, p. 174) reconhece que a arbitragem “não é um método adequado somente aos interesses econômicos dos sujeitos privados, mas igualmente aos interesses públicos primários da Administração e de toda a população”.

4.2 A atuação das instituições na implantação dos meios consensuais em conflitos decorrentes de contratos administrativos

4.2.1 A atuação protagonista da Administração Pública

4.2.1.1 Advocacia-Geral da União (AGU)

Como visto anteriormente, o art. 174 do CPC trata da criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da União, estados, Distrito Federal e municípios, determinação idêntica dada pelo art. 32 da Lei de Mediação.

Antes mesmo dessas previsões, já merecia destaque a criação da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF) pela AGU, a partir do Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, já integralmente revogado por decretos posteriores. Humberto Dalla e Marcelo Mazzola (2021, p. 173) assim explicam:

Interessante notar, por fim, que o uso da mediação pelo Poder Público já era uma realidade desde a criação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CAAF), prevista no art. 18 do Decreto n. 7.392/2010. Essa Câmara, que tem atuação em diversos casos de alta relevância, propõe-se a mediar casos complexos e que envolvam entes da administração pública, em iniciativa absolutamente pioneira e exitosa (Dalla; Mazzola, 2021, p. 173).

Essa regulamentação por decreto, no entanto, apenas ampliou a atuação da AGU que já existia internamente, até então prevista pelo Ato Regimental nº 5 e pela Portaria nº 1.281, ambas de 27 de setembro de 2007, como recorda o Ministro José Antônio Dias Toffoli (2016), que à época era Advogado-Geral da União e impulsionou a iniciativa após algumas experiências conciliatórias positivas no âmbito administrativo da AGU.

A CCAF tem a missão institucional de atuar, por de meio de autocomposição, na busca da prevenção e solução consensual de conflitos que envolvam órgãos da administração pública federal, autarquias ou fundações federais, sendo representada nos estados pelas Câmaras Locais de Conciliação (CLCs).

Nos dias atuais encontra-se em vigência o Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023, que detalha a competência da CAAF no art. 41, a quem cabe: a) avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da AGU; b) requisitar aos órgãos e às entidades da administração pública federal, cooperação técnica e manifestação sobre a oportunidade e conveniência de sua atuação; c) dirimir, por meio de mediação, as controvérsias que envolvam entes da Administração Pública Federal; d) buscar a solução de conflitos judicializados; e) promover a celebração de termo de ajustamento de conduta; f) encaminhar ao Consultor-Geral da União as controvérsias jurídicas não solucionadas por procedimento de mediação; e g) coordenar, orientar e supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito das Consultorias Jurídicas da União nos Estados.

Em complemento, a Ordem de Serviço nº 4, de 29 de novembro de 2019 dispõe sobre o fluxo das atividades a serem desenvolvidas nos procedimentos de conciliação no âmbito da CCAF, enquanto a Ordem de Serviço nº 1, de 23 de janeiro de 2020 trata do percurso a ser seguido nas CLCs.

Aqui, portanto, se vê uma atuação direta da própria Administração Pública na implantação dos meios consensuais de conflitos.

Lucio Picanço Facci (2021) esclarece que a CCAF realiza atividade predominantemente de conciliação, com a finalidade principal de resolver o conflito com um acordo a respeito da questão controvertida, explicando ainda que:

Quando as partes envolvidas não alcançam a solução consensual, a matéria não é decidida por arbitragem, mas, sim, por arbitramento, eis que a questão passa ser resolvida por parecer que tem eficácia vinculante apenas em relação à Administração Pública Federal, ao contrário do que ocorre na arbitragem, pois a sentença arbitral se impõe a todos os envolvidos no conflito (Facci, 2021).

A arbitragem, contudo, também pode se realizar na CCAF, conforme permitem os §§1º e 2º do art. 1º e o § 3º do art. 2º da Lei de Arbitragem, desde que exista convenção de arbitragem, seja na forma de cláusula compromissória ou compromisso arbitral. Além disso, no âmbito da CCAF também se realiza mediação, aplicada em controvérsias nas quais o simples acordo não seria suficiente para resolver o conflito, sendo necessário o reestabelecimento do diálogo entre os interessados.

O sucesso obtido na implantação da câmara pode ser interpretado pelos dados disponibilizados por José Roberto da Cunha Peixoto, atual diretor da CAAF, em

entrevista ao Valor Econômico (2023), informando que o órgão “finalizou 143 processos nos últimos cinco anos, em um total negociado de R\$ 278,5 bilhões” e atualmente “há um total de 218 casos em tramitação – sendo cerca de 70 admitidos e o restante ainda em exame de admissibilidade – que estão nas mãos dos 15 mediadores da entidade”.

4.2.1.2 A importância das agências reguladoras

Ainda na esfera do Poder Executivo, Gustavo de Oliveira e Felipe Estefam (2020, p. 114) observam que a utilização dos meios consensuais de conflitos foi se tornando realidade nos contratos administrativos na medida em que as concessões de serviço público foram sendo reguladas, como pode ser extraído do art. 23, XV, da Lei Geral das Concessões e do art. 11, III, da Lei das Parcerias Público-Privadas.

No caso da arbitragem, em especial, Antonio Cury (2019) explica que, a partir disso, buscando suprir a ausência de autorização legislativa, as leis relativas às agências de regulação foram mencionando essa possibilidade, ainda que de modo mais genérico.

Na esfera de atuação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), instituída pela Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, por exemplo, não há menção expressa à utilização de meios consensuais de conflitos, mas clara atribuição de competência ao órgão para “dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como entre esses agentes e seus consumidores” (art. 3º, V).

A Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que cria a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), prevê a necessidade de indicação do “foro e o modo para solução extrajudicial das divergências” decorrentes do contrato de concessão (art. 93, XV) e permissão (art. 120, X) com base nela celebrados.

A Agência Nacional de Petróleo (ANP), por exemplo, regulamentada pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, determina que o contrato de concessão deve conter, entre suas cláusulas essenciais, “as regras sobre solução de controvérsias, relacionadas com o contrato e sua execução, inclusive a conciliação e a arbitragem internacional” (art. 43, X).

De modo semelhante ocorre no âmbito da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), as

duas criadas pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, onde também consta a regra de que, entre as cláusulas essenciais do contrato, devem ser estipuladas “regras sobre solução de controvérsias relacionadas com o contrato e sua execução, inclusive a conciliação e a arbitragem” (art. 35, XVI).

Na Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), contrariando a tendência até então vista no âmbito regulatório, não há previsão expressa e detalhada sobre os meios consensuais de conflitos, mas se prevê a competência para “compor, administrativamente, conflitos de interesses entre prestadoras de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária” (art. 8º, XX).

No movimento mais recente, ainda merece destaque a Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013 que, ao dispor sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias, previu a arbitragem como meio de solução de litígios perante a administração do porto e a ANTAQ (art. 62, § 1º).

E a Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017, que trata dos contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da Administração Pública federal, é a mais atual sobre a matéria, estabelecendo que as controvérsias surgidas em decorrência dos contratos nesses setores podem ser submetidas à arbitragem ou a outros mecanismos alternativos de solução de controvérsias após decisão definitiva da autoridade competente, no que se refere aos direitos patrimoniais disponíveis (art. 31).

Daí decorre o Decreto nº 10.025, de 20 de setembro de 2019, que “dispõe sobre a arbitragem para dirimir litígios que envolvam a administração pública federal nos setores portuário e de transporte rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroportuário”.

A falta de uniformidade na autorização legislativa para a utilização dos meios consensuais de resolução de disputas no âmbito dos contratos administrativos gerou controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais, inclusive no âmbito do TCU, dada a participação da Administração Pública, especialmente no que se refere à arbitragem.

A partir desse breve histórico legislativo, portanto, se vê a importância das agências reguladoras no progresso do tema, embora hoje bem delimitado pela legislação vigente, com amparo no CPC, na Lei de Arbitragem, na Lei de Mediação, na Lei de Licitações e Contratos Administrativos e em diversas outras normas citadas.

4.2.1.3 O cenário nos demais entes federativos

A AGU atua na esfera federal com a CCAF, embora possua também em seu fluxo de trabalho as CLCs. Isso conduz ao seguinte questionamento: como tem sido tratada a questão no âmbito estadual e municipal?

Recorde-se o art. 3º, §2º do CPC, abrangente ao afirmar que “o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”, e também o art. 174 do CPC, ao impor que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo”, o que foi expressamente adotado também pelo art. 32 da Lei de Mediação. Além disso, o art. 1º, §1º da Lei de Arbitragem permite amplamente a participação da administração pública direta e indireta na solução de controvérsias por esse meio de resolução de disputas.

Percebe-se, assim, que além da União, os estados, o Distrito Federal e os municípios também podem e devem estimular e adotar os meios adequados de solução de conflitos. Os estados de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e de São Paulo, por exemplo, já regulamentaram o uso da arbitragem em suas respectivas esferas de competência.

No estado de Minas Gerais, a Lei nº 19.477, de 12 de janeiro de 2011 “dispõe sobre a adoção do juízo arbitral para a solução de litígio em que o estado seja parte e dá outras providências”. No estado do Rio de Janeiro, o Decreto nº 46.245, de 19 de fevereiro de 2018 “regulamenta a adoção da arbitragem para dirimir os conflitos que envolvam o estado do rio de janeiro ou suas entidades”. E, no Estado de São Paulo, é o Decreto nº 64.356, de 31 de julho de 2019 que “dispõe sobre o uso da arbitragem para resolução de conflitos em que a Administração Pública direta e suas autarquias sejam parte”.

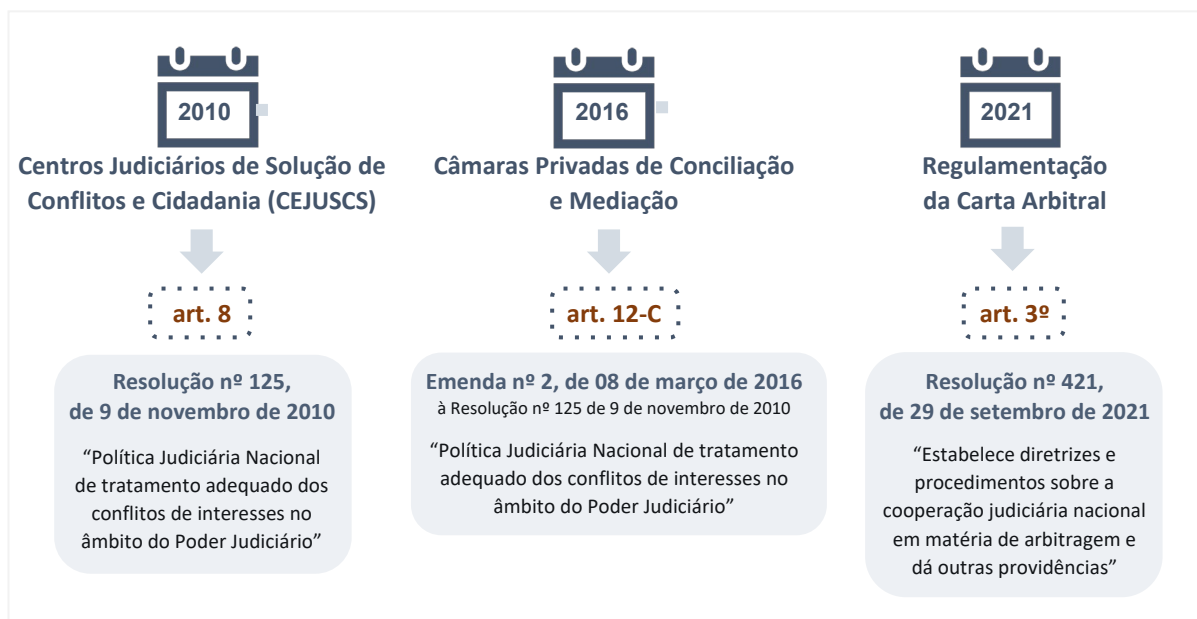
Isso já foi feito pelo Município de São Paulo, por meio da Lei nº 17.324, de 18 de março de 2020. A norma, todavia, é muito mais ampla, pois vai além da arbitragem, com regulamentação dada pelo Decreto nº 59.963, de 7 de dezembro de 2020, e trata de acordos em geral, da mediação e da transação tributária e por adesão, além de instituir a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos.

4.2.2 Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Como se sabe, o CNJ é órgão de cúpula administrativa do Poder Judiciário, ao qual foi concedida, a partir das atribuições descritas no art. 103-B, §4º da CF, “a elevada função de realizar o controle da atuação administrativa do Poder Judiciário”, como resume Alexandre de Moraes (2022, p. 613).

No contexto da mudança legislativa e institucional sobre os meios consensuais de conflitos, portanto, algumas determinações decorrem da competência do CNJ, como se exemplifica a seguir ao analisar a sua atuação na implantação dos meios consensuais na esfera do Poder Judiciário, sobretudo no âmbito dos Tribunais, contribuindo significativamente com os problemas e entraves de acesso à justiça, refletindo, positivamente, também na Administração Pública, que participa e adota suas políticas.

Figura 3 – A atuação do CNJ na implantação dos meios consensuais de conflitos no Poder Judiciário



Fonte: elaboração autoral.

Além disso, é relevante a previsão do art. 6º da Resolução nº 125 de 9 de novembro de 2010, que atribui ao CNJ competência para

realizar gestão junto às empresas, públicas e privadas, bem como junto às agências reguladoras de serviços públicos, a fim de implementar práticas autocompositivas e desenvolver acompanhamento estatístico, com a

instituição de banco de dados para visualização de resultados, conferindo selo de qualidade

(inciso VII) e, ainda, para “atuar junto aos entes públicos de modo a estimular a conciliação, em especial nas demandas que envolvam matérias sedimentadas pela jurisprudência” (inciso VIII).

4.2.2.1 *Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses*

O art. 165 do CPC estipula que

os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

O §1º do mesmo artigo vai além e determina que “a composição e a organização dos centros serão definidas pelo respectivo tribunal, observadas as normas do Conselho Nacional de Justiça”.

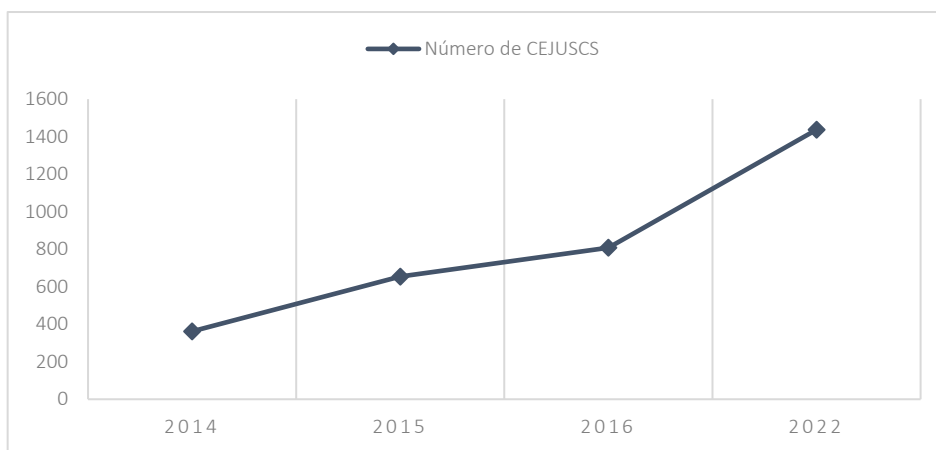
Essa previsão na lei processual, no entanto, veio apenas formalizar a iniciativa do CNJ anos antes, quando publicada a Resolução nº 125 de 9 de novembro de 2010, que deu origem à “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário” que, como observa Fredie Didier Jr. (2023, p. 383), era o mais importante instrumento normativo sobre a mediação e a conciliação até a edição do código vigente, momento em que foi consolidada.

Essa norma determinou a criação, pelos Tribunais, de Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) (art. 7º), aos quais deu a atribuição de instalar, estruturar e fortalecer Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCS), como unidades do Poder Judiciário responsáveis pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão (art. 8º).

Além disso, a resolução também se atentou aos possíveis cenários fora do âmbito dos Tribunais, regulamentando o funcionamento de Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação (art. 12-C), a partir de alteração promovida pela Emenda nº 2, de 8 de março de 2016.

A partir dessa regulamentação, que revela uma intenção muito positiva do CNJ quanto à implantação dos meios consensuais de conflitos, endossada pelo CPC, resta analisar, portanto, como isso tem se concretizado nos últimos anos. Voltando aos dados disponibilizados pelo próprio CNJ no relatório “Justiça em Números de 2023”, é possível extrair os seguintes dados, ilustrados em gráfico:

Gráfico 1 – Evolução da implantação dos CEJUSCS pelos Tribunais de Justiça



Fonte: elaboração autoral com base nos dados obtidos do relatório “Justiça em Números”, elaborado pelo CNJ (2023, p. 192).

Portanto, observa-se que entre os Tribunais de Justiça, em 2014, eram 362 CEJUSCS, em 2015 a estrutura cresceu em 80,7% e avançou para 654. Em 2016, o número de unidades aumentou para 808, chegando a 1.437 em 2022, ou seja, em 8 anos, a estrutura basicamente triplicou.

Dessa forma, embora a implantação dos CEJUSCS não tenha referência direta à Administração Pública, é possível afirmar que essa medida adotada pelo CNJ reflete uma atuação significativamente importante na implantação dos mecanismos consensuais de conflitos, podendo beneficiar a Administração Pública de forma indireta, por contribuir com o descongestionamento do Poder Judiciário, ou até mesmo direta, pois não existe qualquer proibição relativa à participação da Fazenda Pública.

4.2.2.2 *Cooperação judiciária nacional em matéria de arbitragem*

A depender da complexidade das questões em litígio e das questões laterais envolvendo a controvérsia, a colaboração de diferentes órgãos do Poder Judiciário –

ou da própria Administração Pública – pode vir a se tornar essencial para a boa condução da controvérsia.

Assim reconhecendo, o CNJ, por meio da Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020, estabeleceu diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, mas foi na Resolução nº 421, de 29 de setembro de 2021 que tratou dessa possibilidade especificamente em matéria de arbitragem.

Como bem se sabe, os árbitros podem precisar do Poder Judiciário para fazer cumprir suas determinações, ou mesmo para viabilizar que seja efetivada a pacificação social após a solução da controvérsia, sendo importante, como expõem Marcela Suassuna e Bernardo Carrara (2022), que o dever de cooperação seja ampliado e encorajado dentro da troca institucional entre o juízo arbitral e as cortes judiciais, pois ainda que sejam jurisdições distintas, muitas vezes se tornam complementares.

Assim, embora a norma não traga disposições direcionadas à Administração Pública, em especial, é possível concluir que essa cooperação judiciária decorrente da atuação do CNJ na implantação dos mecanismos consensuais de conflitos é de grande contribuição àqueles submetidos à arbitragem de um modo amplo, benefício do qual se beneficiam também, por óbvio, as questões decorrentes de contratos administrativos.

4.2.3 Tribunal de Contas da União (TCU)

No contexto da implantação dos meios consensuais de conflitos decorrentes de contratos celebrados pela Administração Pública e das respectivas discussões na doutrina e na jurisprudência sobre sua viabilidade, o TCU foi o que apresentou maior resistência durante todos esses anos.

É possível encontrar referências a julgados que demonstram posicionamentos de maior controle e vedação à adoção de meios consensuais de conflitos quando decorrentes de contratos administrativos, sobretudo quando se trata de arbitragem. Nessa linha já orientava Dennys Zimmermann (2007):

No âmbito do Tribunal de Contas da União, verificou-se as mais acirradas objeções à utilização da via arbitral de solução de conflitos em contratos administrativos. Afirmava a E. Corte de Controle que, em sendo indisponível

o interesse público, não poderiam os entes administrativos - a que impende velar pela sua esmerada gestão - renunciar ao exercício da jurisdição estatal em benefício da adoção de um mecanismo dissuasório alternativo (Zimmermann, 2007).

Seguindo o histórico analisado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p. 1050), merece destaque a decisão proferida no processo nº 008.217/1993-9, de relatoria do Min. Homero Santos, que entendeu, à época, que o juízo arbitral é inadmissível em contratos administrativos, por

falta de expressa autorização legal e por contrariedade a princípios básicos de direito público (princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, princípio da vinculação ao instrumento convocatório da licitação e à respectiva proposta vencedora, entre outros).

Somente na década seguinte, com base no acórdão de julgamento do processo nº 011.988/2007-4, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro, passou a ser permitida a utilização da arbitragem para solucionar conflitos decorrentes de contratos celebrados com base na Lei de Parcerias Público-Privadas, apontando como fundamento o seu art. 11, III.

Na sequência, como se extrai do processo nº 005.605/2002-9, de relatoria do Min. Marcos Vinícios Vilaça, se decidiu pela possibilidade de arbitragem para a resolução de controvérsias com origem em contratos de direito privado celebrados pela Administração Pública, nessa hipótese equiparada ao particular.

O cenário passou a mudar com as mudanças legislativas no sentido de abranger a Administração Pública na busca pelo acesso à justiça através dos meios consensuais de conflitos.

O Min. Bruno Dantas, em texto colaborativo com Caio Victor Ribeiro dos Santos (2022), sinalizou a necessária mudança de postura do TCU de uma atividade imperativa unilateral à cultura do diálogo, ao final do qual, inclusive, junta proposta de projeto de lei para implantar o procedimento de mediação dentro do órgão.

E, nessa linha, foi aprovada a Instrução Normativa nº 91, de 22 de dezembro de 2022, que “Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal”.

Essa norma criou a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), responsável por atuar e dar andamento ao processo de Solicitação de Solução Consensual (SSC).

Ao reconhecer a importância desse passo institucional na implantação dos meios consensuais em conflitos da Administração Pública, o Tribunal de Contas da União (2023, p. 32) faz uma breve análise dos primeiros casos submetidos ao plenário da Corte, os processos nº 006.253/2023-7 e nº 006.252-2023-0, ambos de relatoria do Min. Benjamin Zymler e aprovados pelo Plenário do TCU, concluindo-se pelo impacto significativamente positivo para os cofres públicos.

Indo além dessas primeiras impressões sobre a implantação da SecexConsenso, é possível extrair de breve consulta processual no sistema de pesquisa integrada do TCU que o cenário revela um crescimento gradual dos processos de SSC, que somam, no momento, 25 processos, como se vê da tabela a seguir:

Tabela 1 – Levantamento de processos de “Solicitação de Solução Consensual” instaurados no âmbito da SecexConsenso a partir da Instrução Normativa do TCU nº 91/2022

	PROCESSO	UNIDADES	SITUAÇÃO DO PROCESSO EM 12 ABR. 2024
25	007.309/2024-4	ANAC	Em andamento
24	002.602/2024-5	SPA	Em andamento
23	002.386/2024-0	CDRJ	Não admitida pela ausência dos requisitos necessários: ilegitimidade e a solicitação não acompanha os documentos necessários (arts. 2º e 3º da IN-TCU 91/2022).
22	000.016/2024-1 (Rel. Vital do Rêgo)	ANAC	Em andamento
21	039.910/2023-7	ANAC	Em andamento
20	039.106/2023-3	ANTT	Em andamento
19	036.368/2023-7	ANTT	Em andamento
18	036.366/2023-4	ANATEL	Em andamento
17	035.124/2023-7 (Rel. Vital do Rêgo)	MDH	Não admitida pela ausência dos requisitos necessários (arts. 2º e 3º da IN-TCU 91/2022).
16	033.777/2023-3	ANTT	Em andamento
15	033.444/2023-4	ANTT	Em andamento
14	033.134/2023-5	BNDES	Em andamento
13	033.038/2023-6	MPT e AGU	Não admitida pela ausência dos requisitos de conveniência e oportunidade necessários para admissibilidade do pleito (art. 5º, caput, da IN-TCU nº 91/2022).
12	020.662/2023-8	ANATEL	Em andamento
11	006.449/2023-9	ANAC	Não apresentada proposta de solução consensual no prazo previsto (parágrafo 5º do art. 7º da IN-TCU 91/2022).
10	006.448/2023-2 (Rel. Aroldo Cedraz)	ANAC	Aprovada. Controvérsia envolvendo buscando o reequilíbrio econômico-financeiro contratual para adequação do sistema de pista do Aeroporto de Cuiabá (MT).
9	006.313/2023-0	FEDERASSANTAS	Não admitida por falta dos requisitos necessários: ilegitimidade e matéria que já foi objeto de decisão de mérito do TCU.
8	006.253/2023-7 (Rel. Benjamin Zymler)	ANEEL e MME	Aprovada. Controvérsia decorrente da contratação de energia de reserva durante a crise hídrica de 2021 e pode proporcionar vantagem ao consumidor de até R\$ 1,6 bilhão.
7	006.252/2023-0 (Rel. Benjamin Zymler)	ANEEL e MME	Aprovada. Controvérsia decorrente da contratação de energia de reserva durante a crise hídrica de 2021, com estimativa de que o consenso possa economia superior R\$ 224 milhões na conta de energia dos consumidores até 2025.

6	006.250/2023-8 (Rel. Benjamin Zymler)	ANEEL e MME	Em andamento
5	006.248/2023-3 (Rel. Benjamin Zymler)	ANEEL e MME	Em andamento
4	006.223/2023-0 (Rel. Benjamin Zymler)	ANEEL e MME	Em andamento
3	002.539/2023-3	AGU	Não admitida por falta dos requisitos necessários (arts. 2º e 5º, §1º, da IN-TCU nº 91/2022).
2	000.855/2023-5 (Rel. Jorge Oliveira)	ANTT e DNIT	Em andamento
1	000.853/2023-2 (Rel. Vital do Rêgo)	ANTT	Aprovada. Conflito relacionado à alteração do contrato de concessão da ferrovia Malha Paulista, com benefícios em torno de R\$ 1,1 bilhão.

Fonte: elaboração autoral com base nos dados obtidos na Pesquisa Integrada do TCU, pelo tipo de processo “Solicitação de Solução Consensual”, no período entre jan./2023 e abr./2024.

4.2.4 O papel do Ministério Público (MP)

Ao MP o texto constitucional atribuiu a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, como se lê no art. 127 da CF. Competência adotada na esfera processual pelo art. 176 do CPC.

Sobre a atuação do MP na implantação dos meios consensuais de conflito, em específico, cabe citar a sua inclusão nominal no §3º do art. 3º do CPC, devendo a instituição, portanto, também estimular a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos, inclusive no curso do processo judicial.

Ou seja, ainda que não seja parte, a intimação do MP nos processos que envolvam interesse público ou social, interesse de incapaz e litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana demanda a sua atuação como fiscal da ordem jurídica.

Reconhecendo a importância da sua atuação nesse processo, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), através da Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014, “dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências”. É uma atuação reconhecida tanto pelo próprio órgão quanto pelas demais instituições.

Analisando-se, por exemplo, a Instrução Normativa do TCU nº 91, de 22 de dezembro de 2022, é possível notar que a proposta de solução consensual passa pela manifestação do MP, nos termos do art. 8º da norma. Inclusive, os acórdãos dos processos TC nº 006.253/2023-7 e nº 006.252/2023-0, os primeiros julgados, contaram com parecer favorável da Procuradoria do Ministério Público de Contas junto ao TCU.

Já no âmbito das tratativas realizadas pela AGU, embora não se encontre qualquer menção ao MP na Ordem de Serviço nº 4, de 29 de novembro de 2019, que dispõe sobre o fluxo das atividades a serem desenvolvidas nos procedimentos de conciliação no âmbito da CCAF, ao realizar um estudo de caso de uma controvérsia que lá tramitou, Boni Soares *et al.* (2020, p. 36) relatam que “o Ministério Público Federal (MPF) orbitou em torno do procedimento de conciliação desde o seu início”.

Abordando a atuação do MP na arbitragem, de modo amplo, é possível afirmar que não se justifica a sua obrigatória intervenção como fiscal da ordem jurídica no processo arbitral, nem se pode cogitar eventual nulidade pautada na sua ausência, considerando a natureza patrimonial e disponível do objeto sujeito ao processo arbitral e que o seu papel institucional está ligado à proteção de direitos indisponíveis em disputa, seja pelo objeto em questão ou pela parte envolvida, como visto acima.

No entanto, é possível que, em circunstâncias excepcionais, as partes e os árbitros possam permitir a participação do MP de forma preventiva, para levar em conta suas considerações e, conseqüentemente, aumentar a segurança do processo arbitral.

Nessa linha, mas fazendo um recorte na atuação do MP em arbitragem com a participação da Administração Pública, Alexandre Magalhães Jr. (2019) explica que, excepcionalmente, portanto, o MP pode ser legitimado para impugnar uma sentença arbitral que envolva o Poder Público, especialmente se direitos indisponíveis forem afetados, devido à sua responsabilidade em proteger o patrimônio público ou o interesse público e social, o que pode ocorrer por meio de uma ação direta ou incidental, especialmente se a execução da sentença arbitral já estiver em andamento.

Assim, é possível concluir que a supervisão exercida pelo MP em arbitragens que envolvem a Administração Pública contribui para um controle adequado desse meio consensual. No entanto, essa intervenção deve ser restrita e reservada para casos de extrema gravidade, a fim de evitar um controle judicial excessivo dessa decisão e preservar a eficácia da arbitragem envolvendo a Administração Pública.

4.3 Panorama atual e perspectivas futuras

Analisando o cenário atual, observa-se o próprio Poder Executivo como protagonista na adoção dos meios consensuais de conflitos envolvendo a Administração Pública, o que teve como marco a iniciativa da AGU com a criação da

CAAF e, em paralelo, o avanço no contexto das concessões, que suscitou discussão sobre a utilização da arbitragem no âmbito das agências reguladoras. Importante notar, também, que os demais entes federativos, sobretudo Estados e Municípios, estão caminhando na mesma direção.

Nessa linha, o CNJ, dentro das atribuições constitucionais que lhe foram concedidas, andou bem ao estabelecer uma política nacional para tratamento adequado de conflitos e regulamentar a cooperação judiciária nacional em matéria de arbitragem, além da possibilidade de realizar gestão junto às empresas, públicas e privadas, bem como junto às agências reguladoras de serviços públicos, a fim de implementar práticas autocompositivas, e atuar junto aos entes públicos de modo a estimular a conciliação.

De igual modo, em decorrência do cuidado inerente à sua função institucional, o TCU sempre esteve atento a essas demandas que, inclusive, foram submetidas à sua apreciação em diversos momentos, como se extrai da jurisprudência analisada. Embora mais resistente em uma comparação com as demais atuações, também passou a considerar a possibilidade de utilização dos meios consensuais de conflitos nas demandas que envolvam a Administração Pública após disposições legislativas específicas sobre a matéria e a garantir, com a criação da SecexConsenso, maior segurança jurídica à solução alcançada por meio da conciliação, da mediação e da arbitragem na esfera federal.

Além disso, o papel do Ministério Público possui grande relevância em todos os cenários, sobretudo naqueles com a participação da Administração Pública, tendo em vista a presença de interesses complexos e com valores elevados, podendo atuar nesses casos de forma preventiva ou, a depender do meio utilizado e do direito envolvido, cumprir o seu papel como fiscal da ordem jurídica. Assim corrobora a política de incentivo adotada pelo CNMP e, ainda, o fluxo de trabalho da AGU e do TCU, que consideram o parecer do Ministério Público em suas decisões, como apontado.

Esse é o panorama atual da implantação, pelas instituições brasileiras, dos meios consensuais de conflitos envolvendo a Administração Pública.

Olhando para o futuro, a perspectiva que se tem, em síntese, é a de que as instituições avancem no sentido de continuar o incentivo e a adoção dos meios adequados nas controvérsias relativas a contratos administrativos.

Assim, espera-se que os entes federativos e as demais instituições, dentro de sua respectiva competência, passem a instituir as unidades específicas voltadas à resolução consensual de conflitos, considerando a sua importância para a Administração Pública. Nesse contexto, é igualmente importante a manutenção e o fortalecimento das unidades já criadas no âmbito de cada instituição e de cada ente.

Além disso, será determinante para o futuro a devida regulamentação da matéria, observadas as respectivas particularidades institucionais, bem como o respectivo cumprimento e a atualização das normas até então editadas, sem prejuízo de novas normas ou disposições que sejam capazes de atender à realidade e aos avanços sociais e tecnológicos cada vez mais constantes.

E o que se espera, também, nos próximos anos, é o reflexo dessas políticas em aspectos quantitativos, revelando uma redução significativa do congestionamento hoje existente na justiça estatal, capaz de sinalizar, ou até mesmo comprovar, a possibilidade de um acesso efetivo à justiça promovido pelo sistema multiportas, reconhecida a importância da atuação das instituições nesse processo.

Isso teria também, sem dúvidas, uma repercussão econômica, seja pelo grau de confiabilidade na segurança jurídica do país, o que aumentaria o interesse por investimentos e impactaria positivamente a economia, seja pela eficiência na gestão e redução de gastos públicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se viu, a partir das bases constitucionais, processuais e administrativas traçadas quanto à adoção dos meios consensuais de conflitos envolvendo a Administração Pública, percebe-se uma nítida evolução na implantação dessas medidas.

De modo geral, as disposições constitucionais dão o ponta pé inicial com garantias que devem necessariamente observadas ao longo das controvérsias pelas quais se busca resolução; as determinações contidas na legislação processual estimulam que esse resultado seja alcançado por vias distintas, concretizado pelo sistema multiportas, considerando o método adequado para cada caso concreto, a fim de descongestionar a justiça estatal que, como se sabe, tem como características marcantes a ineficiência e a morosidade; e as premissas de direito administrativo

colaboram para que sejam incorporadas essas práticas no âmbito da Administração Pública.

Estudado o sistema multiportas sob a perspectiva do tratamento legislativo conferido às situações específicas que envolvem contratos administrativos e a respectiva participação do Poder Público, viu-se que os meios consensuais de resolução de conflitos a partir da autocomposição são tratados pela Lei de Mediação e, quanto à heterocomposição, a Lei de Arbitragem passou a expressamente permitir a sua utilização pela Administração Pública. Essa medida foi considerada ainda por leis importantes como a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei Geral das Concessões e a Lei das Parcerias Público-Privadas, sem contar todas as legislações relativas às agências reguladoras e aquelas que atendem os interesses dos demais entes federativos.

A partir da análise sobre a atuação das instituições envolvidas na utilização desses meios, portanto, conclui-se que as iniciativas do próprio Poder Executivo, como a criação da CCAF pela AGU e a prática no âmbito das agências reguladoras, a instituição da política nacional de incentivo à autocomposição e a cooperação judiciária-arbitral pelo CNJ, assim como criação da SecexConsenso pelo TCU, revelam um significativo avanço normativo e institucional na implantação dos meios consensuais de conflitos, sobretudo daqueles que envolvam a Administração Pública, se mostrando igualmente relevante a atuação do Ministério Público em todas as situações.

REFERÊNCIAS

ACORDO de solução consensual no setor de energia elétrica deve gerar economia de R\$ 224 milhões. **Portal do TCU**, Brasília, 20 out. 2023. Notícias. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/acordo-de-solucao-consensual-no-setor-de-energia-eletrica-deve-gerar-economia-de-r-224-milhoes.htm>. Acesso em: 11 abr. 2024.

ALVIM, José Eduardo Carreira. Justiça: acesso e descesso. **Revista da AJUFE**, Brasília, v. 73, n. 21, p. 165-183, 2003.

BARROS, Vera Cecília Monteiro de; ABDALLA, Letícia Barbosa e Silva. A evolução dos métodos extrajudiciais de solução de conflitos no Brasil. **Revista de Arbitragem e Mediação: RAbr**, v. 21, n. 80. p. 347-361, jan./mar. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Ordem de Serviço nº 4, de 29 de novembro de 2019. **Boletim de Serviço**, ano XXVI, 2 de dezembro de 2019. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/ccafdir/arquivos/ordem_de_servico_n_4_2019__dispoesobre_o_fluxo_das_atividades_nos_procedimentos_de_conciliacao_no_.pdf. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Ordem de Serviço nº 1, de 23 de janeiro de 2020. **Boletim de Serviço**, ano XXVII, 23 de janeiro de 2020. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/ccafdir/arquivos/ordem_de_servico_n_1_2020__dispoesobre_o_fluxo_das_atividades_nos_procedimentos_de_conciliacao_no_.pdf. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel de Grandes Litigantes**. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 8 abr. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125 de 29/11/2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 350 de 27/10/2020**. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3556>. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 421 de 29/09/2021**. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional em matéria de arbitragem e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4150>. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jan. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, [2016].

BRASIL. Decreto nº 10.025, de 20 de setembro de 2019. Dispõe sobre a arbitragem para dirimir litígios que envolvam a administração pública federal nos setores portuário e de transporte rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroportuário [...]. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 set. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, DF, 9 set 1942.

BRASIL. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 jun. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2004.
BRASIL. Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 set 2005.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015. Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para ampliar o âmbito de aplicação da arbitragem e dispor sobre a escolha dos árbitros quando as partes recorrem a órgão arbitral [...]. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 mai. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017. Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal [...]. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.655 de 26 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da

Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 fev. 1995.

BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 set 1996.

BRASIL. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jul. 1997.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 ago. 1997.

BRASIL. Leiº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1º abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa TCU nº 91/2022. Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. **Boletim do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 23 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo nº 005.605/2002-9**, Plenário. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça, 13 mar. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo nº 006.252-2023-0**, Plenário. Relator: Min. Benjamim Zymler, jan. 30 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo nº 006.253/2023-7**, Plenário. Relator: Min. Benjamim Zymler, jan. 6 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo nº 008.217/1993-9**, Plenário. Relator: Min. Homero Santos, jan. 15 jul. 1993.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo nº 011.988/2007-4**, Plenário. Relator: Min. Raimundo Carreiro, 4 jul. 2007.

CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem**: mediação, conciliação e tribunal multiportas. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

CÂMARA de mediação da AGU resolveu R\$ 278 bi em litígios. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 5 set 2023. Notícias. Disponível em:

<https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2023/09/05/camara-de-mediacao-da-agu-resolveu-r-278-bi-em-litigios.ghtml>. Acesso em: 11 abr. 2024.

CAPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. **Revista de Processo**, v. 19, n. 74, p. 82-97, abr./jun. 1994.

CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARMONA, Carlos Alberto. **Arbitragem e processo**: um comentário à Lei nº 9.307/96. 4. ed. Barueri: Atlas, 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 36. ed. Barueri: Atlas, 2022.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022.

CURY, Antonio Alberto Rondina. Efeitos da corrupção em arbitragens envolvendo o Poder Público. **Revista de Arbitragem e Mediação: RArb**, v. 60, p. 185-215, jan./mar. 2019.

DANTAS, Bruno; SANTOS, Caio Victor Ribeiro. Mediação no Tribunal de Contas da União: da atividade imperativa unilateral à cultura do diálogo. **Boletim Revista dos Tribunais Online**, v. 27, maio 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Lei nº 19.477, de 12 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a adoção do juízo arbitral para a solução de litígio em que o estado seja parte e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 13 jan. 2011.

ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto nº 64.356, de 31 de julho de 2019. Dispõe sobre o uso da arbitragem para resolução de conflitos em que a Administração Pública direta e suas autarquias sejam parte. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 1º ago. 2019.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 46.245, de 19 de fevereiro de 2018. Regulamenta a adoção da arbitragem para dirimir os conflitos que envolvam o estado do rio de janeiro ou suas entidades. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Poder Executivo, 20 fev. 2018.

FACCI, Lucio Picanço. Aspectos processuais da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. **Revista de Arbitragem e Mediação: RArb**, v. 69, p. 79-102, abr./jun. 2021.

- FICHTNER, José Antônio; TOLENTINO, Augusto; POLASTRI, Leonardo; SALTON, Rodrigo. **Convenção de arbitragem**: parte geral. 1º. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- FUX, Luiz. **Curso de direito processual civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.
- HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei nº 14.133/21. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- LEAL JUNIOR, João Carlos; PENHA, Renata Mayumi Sanomya. Eficiência, consensualismo e os meios autocompositivos de solução de conflitos na Administração Pública. **Revista dos Tribunais**, v. 111, n. 1038, p. 51-67, abr. 2022.
- LEMES, Selma Ferreira. **Arbitragem na Administração Pública**: fundamentos jurídicos e eficiência econômica. São Paulo: Quartier Latin, 2007.
- MAGALHÃES JR., Alexandre Alberto de Azevedo. Administração Pública na Arbitragem e o papel do Ministério Público. **Revista de Processo: RePro**, v. 44, n. 296, p. 379-401, out. 2019.
- MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Comentários ao Código de Processo Civil**: artigos 1 ao 69. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- MAROLLA, Eugenia Cristina Cleto; CARDOSO, Paula Butti. Arbitragem e Administração Pública. *In*: WEBER, Ana Carolina; LEITE, Fabiana de Cerqueira (coord.). **Lei de Arbitragem Comentada**: Lei nº 9.307/1996. São Paulo: Thomson Reuters, 2023.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 38. ed. Barueri: Atlas, 2022.
- MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Decreto nº 59.963, de 7 de dezembro de 2020. Regulamenta o artigo 7º da Lei nº 17.324, de 18 de março de 2020, para o fim de dispor sobre o emprego da arbitragem como meio de resolução de conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis que envolvam a Administração Pública Municipal Direta e Indireta, nos termos da Lei Federal nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, 7 dez. 2020.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 17.324, de 18 de março de 2020. Institui a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 18 mar. 2020.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; ESTEFAM, Felipe Faiwichow. **Curso prático de arbitragem e Administração Pública**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

PEREIRA, Cesar. Mediação com a Administração Pública na Lei 14.133: solução consensual de litígios nas contratações administrativas. **Revista de Arbitragem e Mediação: RArb**, v. 20, n. 78, p. 359-381, jul./set 2023.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MAZZOLA, Marcelo. **Manual de mediação e arbitragem**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

REIMÃO, Clóvis. O rei está nu: o princípio da publicidade na arbitragem administrativa no Brasil e em Portugal. **Revista de Arbitragem e Mediação: RArb**, v. 20, n. 77, p. 265-290, abr./jun. 2023.

SECEXCONSENSO: Prevenção de conflitos pelo diálogo entre as partes. **Revista do TCU**, Brasília, v. 1, n. 152, 2023. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCUCU/article/view/2014>. Acesso em: 11 abr. 2024.

SOARES, Boni de Moraes; MEGNA, Bruno Lopes; EIDT, Elisa Berton; BERTÃO, Rafael Calheiros. A autocomposição de conflitos na Câmara de Conciliação e arbitragem da Administração Federal: estudo do caso – UNIFESP x União. **Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution: RBADR**, Belo Horizonte, v. 2, n. 4, p. 21-44, jun./dez. 2020.

SUASSUNA, Marcela Melichar; CARRARA, Bernardo Vieira Klüppel. A cooperação judiciária entre arbitragem e justiça: comentários sobre a resolução CNJ 421/2021. **Revista de Arbitragem e Mediação: RArb**, v. 72, p. 43-55, jan./mar. 2022.

TALAMINI, Eduardo. Arbitragem e Administração Pública no direito brasileiro. **Revista Brasileira da Advocacia**, v. 9, p. 19-41, abr./jun. 2018.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. 13. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. v. 1. 64. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

TOFFOLI, José Antônio Dias. Movimento conciliatório e a Câmara De Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF): breves considerações. **Revista de Arbitragem e Mediação: RArb**, v. 50, p. 229-240, jul./set 2016.

ZIMMERMANN, Dennys. Alguns aspectos sobre a arbitragem nos contratos administrativos à luz dos princípios da eficiência e do acesso à justiça: por uma nova concepção do que seja interesse público. **Revista de Arbitragem e Mediação: Rarb**, v. 12, p. 69-93, jan./mar. 2007.