

# MÉTODOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA<sup>1</sup>

Rafaela Leite Versoza Quintella<sup>2</sup>

**RESUMO:** Tendo em vista a excessiva litigiosidade envolvendo a Administração Pública brasileira, com conseqüente frustração do sistema de justiça vigente, objetiva-se o aprofundamento acerca do conceito de jurisdição administrativa, compreendendo seu escopo e as razões históricas que justificam o modelo atual para resolução de conflitos envolvendo direito administrativo; bem assim, a análise dos métodos adequados de resolução de conflito vislumbrados como alternativas ao referido problema, focando em sua aplicabilidade ao âmbito da Administração Pública brasileira.

**Palavras-Chaves:** Jurisdição administrativa; métodos adequados de solução de conflito. administração pública.

**ABSTRACT:** In view of the excessive litigiousness involving the Brazilian Public Administration, with consequent frustration of the current justice system, the objective is to deepen the concept of administrative litigation, understanding its scope and the historical reasons that justify the current model for resolving conflicts involving administrative law; as well as the analysis of adequate conflict resolution methods envisaged as alternatives to that problem, focusing on their applicability to the scope of Brazilian Public Administration.

**Key-Words:** Administrative litigation; alternative dispute resolution; public administration.

## 1. INTRODUÇÃO

É sabido que o modelo jurisdicional brasileiro, desde o advento da República em 1891, sob declarada influência do constitucionalismo norte-americano, adotou o sistema judicial único, conjugando a jurisdição administrativa e a comum (a qual engloba as matérias civis e penais). Assim, diante de uma Administração Pública sem prerrogativas para decidir conflitos com independência efetiva, tornou-se cada vez mais recorrente o fenômeno de submeter aos tribunais do Judiciário brasileiro os conflitos em que aquela contende.

Ocorre que, nesse contexto, o atual panorama do sistema de justiça brasileiro é de excessiva litigiosidade envolvendo a Administração Pública<sup>3</sup>, existindo uma generalizada

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado a título de trabalho de conclusão de curso de pós-graduação em direito público junto à Faculdade Ademar Rosado – FAR (conveniada com Themis inteligência jurídica), em abril de 2023.

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Salvador (UNIFACS) 2013; Mestre em filosofia do direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (UC/Pt.) 2017/2018; pesquisadora pelo Centro Nacional de Pesquisa (CNPQ) no ano 2010/2011; e advogada, OAB/BA nº42.245.

<sup>3</sup> Janaína Soares Noleto Castelo Branco buscando diagnosticar as causas da excessiva litigiosidade em que se encontra a Fazenda Pública nas estáticas do CNJ pontua que “as pessoas jurídicas de direito público, identificados por ‘setor público’, ocupam o topo em dois dos ramos do Poder Judiciário analisados (Federal e do Trabalho), perdendo a primeira posição para o setor bancário apenas na Justiça Estadual. Dos dados lá constantes, é razoável a conclusão de que os entes estatais são os maiores clientes do Poder Judiciário.”

frustração de resolução dos litígios com aquela. Situação que sinaliza para um sistema de justiça que tem falhado e que é incapaz de afastar a desconfiança do exercício da atividade jurisdicional cujo objeto recai sobre matéria administrativa.

Diante disso, este trabalho pretende aprofundar sobre o conceito de jurisdição administrativa, seu escopo e o modelo atualmente empregado no direito brasileiro, compreendendo sua evolução histórica enquanto pressuposto para diagnóstico do cenário presente; bem assim, busca-se discorrer sobre os métodos adequados de resolução de conflito, vislumbrados como manifestação da terceira onda do movimento de Acesso à Justiça (capitaneado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth<sup>4</sup>) responsável pela mudança de paradigma da realização do sistema de justiça não encontrar-se restrita ao Poder Judiciário e, conseqüentemente, comportar outros procedimentos de solução de conflitos. Objetivos específicos que contribuem para alcançar o objetivo geral desse estudo de fazer análise da retromencionada experiência jurídica brasileira, com vista a contribuir para incorporação das técnicas extrajudiciais enquanto aprimoramento da cultura dos métodos adequados de solução de conflito que ora se apresenta como via de minorar a frustração de litigiosidade com a Administração Pública.

## 2. FORMAS DE SOLUÇÃO DE CONFLITO

Com efeito, o conflito é inerente às relações sociais e institucionais, motivo pelo qual resolvê-los configura demanda inerente à convivência em sociedade. As sociedades rudimentares resolviam seus conflitos a partir da autotutela, método de solução de conflito unilateral em que prevalece o uso da força, e há submissão da parte contrária à vontade da outra que detém o poderio; entretanto, desde o momento em que as sociedades se organizaram e foram estabelecidos os Estados de Direito, esta instituição assumiu o poder-dever de solucionar os conflitos e, assim, de substituir as vontades das partes em litígio pela vontade de um juiz independente e imparcial. O exercício do referido poder-dever fora traduzido no que se convencionou denominar de atividade jurisdicional.

Além desses dois método-polos de resolução de conflito (jurisdição e autotutela), cumpre destacar que a autocomposição sempre esteve presente nas sociedades, consistindo em forma de solução de litígios de caráter comum, que expressa modo altruísta do convívio social, pois o referido método deriva de atitude de convenção entre os litigantes, realizada a partir de concessões das partes, com vistas a pôr fim à demanda. Logo, a autocomposição é método de resolução de conflito que se diferencia da autotutela por ser esta unilateral – consistindo, inclusive, numa medida vedada que configura o tipo penal de exercício arbitrário das próprias razões –, bem como se distingue da jurisdição por não contar com a figura do terceiro (estranho ao litígio), que auxilia na sua resolução.

Ocorre que, através do emprego da expressão “formas de resolução de conflitos”, busca-se contemplar com maior abrangência os processos-procedimentos utilizados para a pacificação do litígio, não restringindo a análise às tutelas jurisdicional estatal e autocompositiva (a autotutela ficará de fora, por ser, proibida). Logo, o estudo da temática reclamará que sejam identificadas as opções de métodos de resolução conhecidos e disponíveis, entendendo sua adequação às variadas modalidades com que os conflitos se

---

BRANCO, Janaína Soares Noleto Castelo. **Advocacia Pública e Solução Consensual dos Conflitos**. 2ª ed. Ver. E atual – Salvador: Editora JusPodium, 2020. P. 71

<sup>4</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1988.

apresentam e podem ser solucionados. É o que ora se fará, sem perder de vista o objetivo de compreender a aplicação dessas técnicas no âmbito da Administração Pública brasileira para remediar a sua excessiva litigiosidade no Poder Judiciário.

## 2.1 JURISDIÇÃO: UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO

Inicia-se a análise debruçando sobre o conceito de jurisdição, método-polo de resolução de conflito desde o advento dos Estados de Direito, paradigma ao qual a sociedade brasileira está inserida. De certo, trata-se de conceito de difícil formulação, que até os dias atuais não restou pacificado, de modo que cabe o registro de não ser pretensão sanar as controvérsias conceituais nesta breve digressão. Apenas apresentar-se-á as definições vigentes para desenvolvimento da análise almejada.

Sabe-se que o sistema jurídico brasileiro segue a lição de Chiovenda<sup>5</sup>, consagrando a tradicional ideia de a jurisdição ser a aplicação da vontade concreta da lei, calcado na adoção da teoria dualista de existência de dois planos distintos e autônomos do direito: o plano material e o plano processual. Nesse contexto, a característica definidora da jurisdição é o seu caráter substitutivo, com escopo de efetivação do direito material, pois sua missão é tutelar o último previsto na norma em abstrato, fazendo-o valer concretamente ante a força estatal de interpretar e aplicar o direito e suas normas.

Quando imbricada com o Estado, o conceito de jurisdição compreende-se com a acepção de poder, porque define-se como parcela da soberania estatal que tem aptidão para interferir na esfera jurídica dos jurisdicionados, estabelecendo e aplicando as leis. A partir desta ótica, Luiz Guilherme Marinoni<sup>6</sup> evidencia que o referido conceito é dinâmico, dependente do tipo de Estado e da época em que a jurisdição fora exercida, já que constatou diversas configurações suas – a exemplo das realizadas pelo Estado nazista na década de 40, pelo Estado comunista na década de 30, pelo Estado Democrático de Direito do ano 2000, etc. Assim, pode-se afirmar que o conceito de jurisdição é maleável, ou seja, volúvel às concepções de Estado, motivo pelo qual se verifica não ter cabido o exercício da função jurisdicional sempre ao Poder Judiciário, sendo devido, contudo, que a busca pela sua definição se construa dentro dos contornos do Estado Democrático de Direito (paradigma vigente)<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Nas palavras do autor italiano, a jurisdição “é a função do Estado que tem por escopo a atuação da vontade concreta da lei por meio de substituição, pela atividade de órgãos públicos, da atividade de particulares ou de outros órgãos públicos, já no afirmar a existência da vontade concreta da lei, já no torná-la, praticamente, efetiva”. Cf. CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de Direito Processual Civil**. 3aed. Trad. Guimarães Menegale. Vol. II, São Paulo: Saraiva, 1969. P. 37.

<sup>6</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas Linhas de Processo Civil**. São Paulo: Malheiros, 2000.

<sup>7</sup> Comprometido com o paradigma do Estado Democrático de Direito, atualmente, o processualista anuncia “quando se afirma que a jurisdição tem o dever de tutelar os direitos se quer dizer que a jurisdição tem o dever de aplicar a lei na dimensão dos direitos fundamentais, fazendo sempre o resgate dos valores substanciais neles contidos. Tutelar o direito, em outros termos, é aplicar a lei, diante das situações concretas, a partir dos direitos fundamentais. É o atuar a lei na medida das normas constitucionais e dos valores nelas encerrados. Há aí um nítido plus em relação à teoria chiovendiana e uma intenção que nem se quer passava pela cabeça dos antigos doutrinadores que viam na jurisdição uma função voltada à tutela dos direitos subjetivos privados violados. Ao se dizer que a jurisdição tem o dever de tutelar os direitos, deseja-se igualmente pôr às claras que ela tem o dever de viabilizar as tutelas prometidas pelo direito material e pela Constituição”. MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Processo Civil**. V 1. 3 ed. 2017. P. 166.

Nesse contexto, é válido acrescentar ao presente estudo a clássica citação de Juan Monroy Gálvez no sentido de “*el dilema de la jurisdicción no es quién la ejerce o personifica, sino fundamentalmente qué es*”<sup>8</sup>, enunciada ao abordar a relação entre a jurisdição e a Administração Pública. Isso porque o professor peruano deixa claro estar o desafio conceitual para além do entrelace da atividade jurisdicional com o Estado e os Poderes pelo qual este se manifesta.

Outrossim, modernamente, também se compreende a jurisdição a partir da função por ela desempenhada, ampliando a sua conceituação e conformando-a à noção da atividade de interpretar e aplicar o direito. Trata-se de entender a jurisdição por meio da aceção da atividade que ela é.

Com efeito, as funções de aplicação e interpretação do direito realizadas pela jurisdição, fazendo valer concretamente direito material previsto normativamente não mais se encontram sobre o monopólio estatal, embora ainda ocorram de maneira latente justamente quando do fenômeno de julgamento de conflito ou de pacificação das relações sociais litigiosas. Por isso, conceber o instituto enquanto técnica de solução de conflito permite melhor apreendê-lo. Nesse sentido, é que o professor baiano Fredie Didier Jr ensina:

*jurisdição é função atribuída a um terceiro imparcial de realizar o direito de maneira imperativa e criativa, reconhecendo, efetivando e protegendo situações jurídicas concretamente deduzidas, em decisão insuscetível de controle externo e com aptidão para se tornar imutável ou indiscutível*<sup>9</sup>.

O instituto, portanto, continua se caracterizado pelo caráter de substitutividade, porque exercido por um terceiro (imparcialidade) que substitui a vontade das partes com vistas a solucionar o problema apresentado. Porém, além de não parte, o terceiro deve ser imparcial, ou seja, sem interesse no litígio, a fim de que seja assegurado tratamento igualitário aos litigantes – o que não se confunde com neutralidade, na medida que ser neutro implicaria ausência de sua manifestação no processo. O terceiro apresenta um julgamento: manifesta-se tendendo a uma solução do conflito.

Ao lado do caráter substitutivo, a característica da definitividade é apresentada como característica fundamental ao conceito de jurisdição. Isso porque somente as decisões proferidas em decorrência do processo jurisdicional podem tornar-se indiscutíveis e imutáveis, sendo-lhe conferido o atributo da coisa julgada. Fredie Didier Jr explica, porém, que a existência da jurisdição (seu “ser”) não está condicionada a coisa julgada, pois essa é posterior ao exercício daquela, de maneira que fica melhor apresentado dizer que é exclusiva da jurisdição a característica de ter a aptidão para a definitividade, ou seja, para adquirir uma qualidade especial a estabilidade que recebeu a denominação de coisa julgada. É justamente este um dos pontos nodais ao se debater acerca de uma jurisdição administrativa no ordenamento jurídico, pois, conjuntamente ao caráter de definitividade, vislumbra-se o atributo de ser conferido à atividade jurisdicional-judicial o atributo de ser aquela quem por último interpreta o direito, sendo-lhe próprio a não sujeição a controles externos, justificando, assim, que a solução posta como resultado da atividade jurisdicional seja definitiva e, conseqüentemente, insuscetível de revisão.

---

<sup>8</sup> GÁLVEZ, Juan Monroy. **Introducción al proceso civil**. Tomo I. Editorial Temis: Santa Fé de Bogotá. Colombia, 1996. P. 189.

<sup>9</sup> DIDIER Jr., Fredie. **Curso De Processo Civil**: introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento. Vol. I. 22ª edição. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2020. P.193

A insuscetibilidade de controle externo<sup>10</sup>, por sua vez, é proveniente do paradigmático mecanismo de equilíbrio dos três poderes estatais (sistema de *check and balances*), o qual legou entendimento de o Poder Judiciário (cuja função típica é a jurisdicional) somente ser controlado pela própria jurisdição, embora através dessa atividade (poder-dever) se controle o exercício das funções legislativa – afeita ao Poder Legislativo – e administrativa, cuja atribuição é típica do Poder Executivo. Então, à jurisdição judicial cabe o controle do poder-dever que ela própria manifesta, dos atos administrativos, bem como o controle de constitucionalidade e preenchimento de lacunas normativas aparentes decorrentes do procedimento legislativo.

### 2.1.1. JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA: RAZÕES HISTÓRICAS DO MODELO ADOTADO PELO BRASIL

O fenômeno de o Estado, por meio de órgãos e entidades administrativas, solucionar conflitos envolvendo de um lado a Administração Pública e do outro cidadãos, empresas ou outras entidades administrativas é denominado de jurisdição administrativa.

Esse fenômeno manifesta-se, por primeiro, enquanto uma atribuição do próprio Poder Executivo, pois compreende-se inerente ao poder de autotutela da Administração Pública. Entretanto, a jurisdição administrativa vislumbrada deste modo motivou, desde o século XIX, a instauração do debate jurídico sobre a falta de independência em seu exercício – temática que fora fortemente discutida dentre os juristas franceses, mas também constatada na doutrina brasileira durante o referido período.

Tal debate dentro do específico cenário do Brasil de 1889, quando do advento da República, ilumina o contexto e as estruturas jurídicas adotadas. Afinal, considerando a concepção, à época, do Poder Judiciário como a única estrutura estatal independente foi que se justificou caber apenas a ele solucionar os conflitos administrativos, evidenciando terem sido os anseios por uma independência na jurisdição administrativa o fator histórico determinante para adoção do sistema judicial de jurisdição única pelo ordenamento pátrio – estrutura até então vigente e na qual foram desenhadas os contornos atuais do exercício da atividade jurisdicional administrativa no Brasil.

Curiosamente, porém, o mencionado debate jurídico em 1889 restava superado na França e outros países de *civil law*, ante o reconhecimento de que a jurisdição administrativa poderia ser exercida mediante independência da Administração Pública, ainda que não situada na estrutura organizacional do Poder Judiciário, a exemplo da *justice déléguée*<sup>11</sup> de 1872, no qual se concebia um sistema de justiça que delegava a

---

<sup>10</sup> Tratando sobre a impossibilidade de controle externo da jurisdição, Daniel Mitidiero elucidada a dinâmica do equilíbrio entre os três poderes asseverando que “mesmo nos casos de indulto e anistia, no Direito Penal, atos não jurisdicionais, não há violação da coisa julgada. O Estado, nestes casos, titular do jus puniendi reconhecido por decisão judicial, renuncia a esse Direito. Não se decide novamente a questão penal, não se podendo falar, portanto, em controle externo da decisão judicial. MITIDIERO, Daniel Francisco. **Elementos para uma teoria contemporânea do processo civil brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. P 83.

<sup>11</sup> Trata-se de sistema justiça criado na França. Durante a Terceira República permitiu a delegação do exercício da atividade jurisdicional, ao autorizar que as partes envolvidas em um litígio optassem por resolver a disputa por meio de autoridades locais, em vez de ir a um tribunal judicial convencional. A criação do sistema de *justice déléguée* de 1872 encontrou sua justificativa por ser uma forma de aliviar a carga de trabalho dos tribunais franceses, que estavam sobrecarregados, sendo a permissão para que as partes resolvessem seus conflitos de maneira mais rápida e eficiente, sem a necessidade de passar por um processo judicial completo. Assim, no sistema de *justice déléguée* de 1872 foram criados diversos tribunais

resolução dos conflitos a árbitros (terceiros não integrantes da Administração Pública/Poder Executivo) em alternativa aos órgãos judiciais convencionais (que compunham o Poder Judiciário). A discussão na Europa continental no final do século XIX era apenas quanto ao modelo de jurisdição administrativa a ser adotado: (1) o monista, típico dos países de *common law*, concentrando o exercício da função jurisdição no Poder Judiciário ; ou (2) a dualista – de origem francesa (ordenamento jurídico de tradição de sistemas jurídicos de *civil law*) –, que separava as questões civis e penais das administrativas, deixando aquelas duas sob a competência dos tribunais judiciais convencionais e a última sob a competência de um tribunal especializado. Acabou vingando o modelo dualista devido às vantagens da especialização (separação clara de competências, com constituição dos tribunais administrativos de um lado e do outro os tribunais judiciais para questões civis e penais), conjugado a superação do inconveniente da falta de independência perante o Poder Executivo para o exercício da jurisdição administrativa.

Logo, enquanto prevaleceu na Europa continental a adoção de estrutura especializada no âmbito do Poder Judiciário para exercício da jurisdição envolvendo matérias de direito administrativo, de maneira independente da Administração Pública e vocacionada a objetos contenciosos em que esta contende; no Brasil, optou-se pelo sistema jurisdicional único, atribuindo ao Poder Judiciário o exercício da função jurisdicional como um todo e em caráter exclusivo, sob o fundamento de ordem meramente política, à medida que o constituinte republicano de 1891, visando favorecer o constitucionalismo liberal norte-americano, adotou as suas bases como modelo necessário para fazer oposição às instituições brasileiras monárquicas e imperiais.

Cumpra registrar que o ideal de implementar uma jurisdição administrativa independente era suficiente para ir de encontro aos princípios fundamentais da Constituição imperial de 1824, razão pela qual se configurava como a proposta contrária aos pensamento dos juristas administrativistas brasileiros da segunda metade do século XIX, defensores tanto do Conselho de Estado (instituição que surgiu no fim da Idade Média nos Estados absolutistas, cuja roupagem moderna foi concebida a partir de Napoleão, para manutenção do império francês, a fim de garantir um estado forte de cariz autoritário – qualidade também verificada no estado brasileiro imperial –, porque ignorava o princípio de tripartição de poderes, à medida que lhe competia auxiliar os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário simultaneamente<sup>12</sup>) quanto da concepção do Poder Judiciário destinado apenas a solucionar contendas de direito privado (as matérias de direito público – classificação de ramo jurídico em que o direito administrativo estava inserido – era de atribuição do Poder Executivo).

---

especiais e locais (a exemplo de tribunais comerciais e de polícia etc.) no qual elegiam-se julgadores, geralmente pessoas respeitáveis e experientes em suas áreas de atuação, e lhes era conferido o poder de tomar decisões finais e vinculativas para as partes envolvidas no litígio. Sua abolição ocorreu em 1935 em virtude, principalmente, da falta de controle e supervisão sobre os árbitros combinados com a desconfiança no regime, ante as críticas de o sistema de *justice déléguée* prejudicar os princípios da independência judicial e da igualdade das partes, porque a parte com maior poder econômico conseguia escolher um julgador experiente e, assim, influenciar no resultado do processo, ou simplesmente a escolha da autoridade local podia recair sobre terceiro parcial, com conflito de interesse. Cf. ELLIOTT, Catherine; VERNON, Catherine; and JEANPIERRE, Eric. **French Legal System**. 2nd ed. Harlow: Pearson/Longman, 2006.

<sup>12</sup> GAZIER, François (2017). **A experiência do Conselho de Estado francês**. Revista Do Serviço Público, 41(2), 63-67. ENAP. Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2127/1053>> Acesso 01.03.2023

Deste modo, é historicamente compreensível a opção do constituinte republicano de 1891.

A ironia da história para o pensamento jurídico brasileiro, porém, ocorreu ante a evolução do *common law*, sistema jurídico que, embora caracterizado pela jurisdição *una*, passou a adotar um modelo de *judicial review* no seio do Poder Executivo, criando tribunais para matérias de direito administrativo, cujos julgadores são os próprios funcionários da Administração Pública, com atuação para solucionar conflitos com certa independência em face daquela, mas sujeitando suas decisões ao controle parcial do Judiciário. O caminho do sistema jurídico de *common law*, então, foi na contramão do rumo tomado pela Europa continental, onde prevaleceu a concepção de não ser da competência do Poder Executivo o exercício da função jurisdicional administrativa, pois, ao ganhar independência em face da Administração, essa jurisdição especializada deslocou-se do seio daquela e tendeu a permanecer no âmbito do Poder Judiciário sob essa justificativa.

Tal ironia histórica é fundamental para compreensão de um modelo de jurisdição administrativa brasileiro, haja vista que, caminhando a passos próprios, com mescla de concepções jurídico-administrativa dos sistemas de *civil law* e *common law*, até hoje seu sistema judicial é *uno* e, embora conte com varas especializadas em Fazenda Pública<sup>13</sup>, enfrenta o desafio de possuir uma Administração Pública sem prerrogativas para decidir conflitos com independência efetiva. Desafio cuja análise deve ser conjugada ao fato de o Poder Judiciário brasileiro encontrar-se abarrotado, tendo sido identificado que os conflitos envolvendo a Administração Pública (classificados em sua grande parte como litígios de direito público, em que estão inseridas as matérias de direito administrativo) ostentam número expressivo desse passivo<sup>14</sup>.

Nesse diapasão, registra-se que para guardar coerência histórica e, enfim, assegurar o exercício de uma jurisdição administrativa independente no sistema jurídico brasileiro, a lição remanescente é que basta constitui-la desprendida da autoridade envolvida no conflito e não, necessariamente, desprendida do Poder Executivo. Afinal, a independência da atuação jurisdicional está ligada a existência da figura de terceiro imparcial e estranho ao litígio posto a resolução (*imparte*), com vistas a alcançar neutralidade, não guardando relação necessária com o Poder estatal que titulariza o exercício dessa atividade.

Endossando a mencionada lição, ainda é possível corroborá-la por meio do acompanhamento da evolução doutrinária do direito processual pátrio, notadamente a compreensão (discorrida no tópico 2.1 acima) no sentido de a jurisdição ser um conceito variável, ou seja, maleável de acordo com o tipo de Estado, e que fora exteriorizável através do fenômeno de interpretação-aplicação do direito, sendo inexistentes dúvidas quanto ao exercício dessa função não ser atribuição exclusiva do Poder Judiciário.

---

<sup>13</sup> De certo a opção por varas especializadas dentro de sistema jurisdicional *uno* configura aplicação do critério da especialidade, o qual foi determinante para a constituição do sistema jurisdicional dual francês. Entretanto, a especialização no arranjo brasileiro se trata de regra de competência, de modo que apenas se refere a repartição das atribuições do órgão judicial conforme a matéria/objeto, estando as varas especializadas dentro da estrutura de justiça. Portanto, não se confunde com aquela que configura uma justiça especializada, com estrutura judicial própria (órgão judicial – Tribunal – e Supremo Tribunal Administrativo) vocacionada exclusivamente as matérias/objetos envolvendo direito administrativo.

<sup>14</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **100 maiores litigantes**. Brasília, 2012. Disponível em < [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100\\_maiores\\_litigantes.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf) > Acesso em 03.03.2023

Outrossim, poder-se-ia apreender sobre independência do exercício de jurisdição administrativa se fosse mantida a fidelidade de *common law* norte americano – inspiração justificante da adoção do modelo de jurisdição una pelo Brasil desde a CF/1989 –, no qual constata-se o alcance desse objetivo mediante *administrative agency* (no Brasil conhecidas como Agências Reguladoras) e os seus *administrative judges* – julgadores que integram o corpo funcional da Administração Pública, mas que possuem poder decisório independente face ao Poder Executivo (ante alta complexidade técnica das matérias sob sua atribuição) e que se sujeitam ao controle parcial do Judiciário –, a partir de uma rigorosa aplicação do princípio do *due process of law* no seio do Executivo<sup>15</sup>. Aqui o ponto chave para configuração de efetiva atuação independente se encontra no compromisso desses órgãos especializados de precisaram garantir o devido processo legal (direito à ampla defesa e ao contraditório) tal qual os órgãos judiciais, embora não situados na estrutura organizacional do Poder Judiciário – ou seja, não lhes é admitido justificar o afastamento das regras procedimentais constitutivas ao processo jurisdicional decisório quando exercerem a função de aplicação e interpretação do direito (atividade jurisdicional<sup>16</sup>) fora do âmbito do Poder Judiciário.

Diante do exposto, e já não só olhando para a história, mas também com vistas a anunciar lampejos prospectivos às questões em torno da jurisdição administrativa brasileira, conclui-se que os atuais sinais de fracasso do sistema judicial e do seu modelo jurisdicional uno pode não só ter a sua existência diagnosticada a partir do histórico do direito administrativo brasileiro, como também pode obter a sua remediação no próprio desenvolvimento deste ramo do saber jurídico.

Assim, notadamente para a problemática da sobrecarga do Poder Judiciário, o enfoque numa concepção extrajudicial – ou seja, fora do âmbito daquele Poder – do exercício da função jurisdicional administrativa e, conseqüentemente, nas formas com que essa pode ser revestida é pacificamente apresentado como necessidade real para o “desafogamento dos gargalos” da elevada judicialização envolvendo a Administração Pública. Seguindo essa direção, que é consentânea a experiencia internacional de Acesso à Justiça, com procedimentos “multiportas”<sup>17</sup>, é que também ora se aprofundará nestes mecanismos.

## 2.2. MÉTODOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITO

---

<sup>15</sup> Saliente-se que o controle do Poder Judiciário às agências reguladoras ocorre tanto sob o aspecto formal quanto substancial (por ofensa aos princípios processuais).

<sup>16</sup> Há quem defenda, contudo, ser o exercício do poder decisório pelas Agências Reguladoras, em verdade, uma “quase-jurisdição”, porque as decisões proferidas por essas entidades administrativas configuram hipótese típica de ato administrativo. E, apesar de se verificar o caráter substitutivo (por ser uma decisão que soluciona controvérsia concreta por um sujeito imparcial e imparcial), faltam a tais os atributos da aptidão para a coisa julgada (definitividade) e da insusceptibilidade de controle externo, elementares à definição de jurisdição. Nesse sentido, DIDIER Jr., Fredie. **Curso De Processo Civil: introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento**. Vol. I. 22ª edição. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2020. P. 214.

<sup>17</sup> BONIZZI, Marcelo José Magalhães; ALVES, Marcus Vinicius Armani. **Breve análise dos meios alternativos de solução de conflitos envolvendo a Administração Pública no Brasil e em Portugal in** Mediação e arbitragem na Administração Pública: Brasil e Portugal. Coord. Antônio Judice Moreira... [et al.]. – São Paulo: Almedina, 2020.

Quanto ao estudo acerca dos métodos de resolução de conflito, cumpre destacar que os mecanismos são subdivididos em dois blocos: (1) aqueles que empregam as técnicas de composição adversarial; ou (2) não adversarial. Nestes, as próprias partes, entre si ou com a colaboração de terceiro, encontram a solução e, portanto, há probabilidade qualitativa de resolução do conflito em plenitude, no aspecto sociológico e no psicológico dos envolvidos.

Nas técnicas de composição dos conflitos adversariais, por sua vez, terceiriza-se a solução do conflito, sendo que o terceiro deve ser imparcial e cabe-lhe julgar o litígio, aplicando o direito no caso concreto. Pretende-se, com tais métodos, a correção do componente sociológico, pouco importando a angústia que a parte sucumbente venha a experimentar após a resolução imperativa do conflito pelo terceiro.

Integram o bloco de técnicas não adversarial a transação, conciliação e mediação. A arbitragem enquadra-se dentre as técnicas adversarias, ao lado da jurisdição estatal; contudo, em razão de possuir caráter negocial, assemelha-se às técnicas não adversariais e vem sendo abordada pela doutrina com os três primeiros, através do jargão “*método alternativos de solução de conflitos*”, responsáveis por fomentar a implementação de cultura menos combativa (clássica da estrutura autor-réu-juiz) – no presente estudo prefere-se a expressão “*métodos adequados de solução de conflito*”, por entender que os métodos ora apresentados podem ser utilizados tanto em âmbito judicial quanto em âmbito extrajudicial (fora do Poder Judiciário), a depender do objeto em conflito que se busque pacificar e do envolvimento dos litigantes em sua resolução<sup>18</sup>.

Visto isso, em relação aos métodos de gestão de conflito não adversariais observa-se que são também denominados autocompositivos, porque as próprias partes em litígio buscam compor a solução do conflito. Trata-se de definição que ocorre por oposição aos meios classificados por heterocomposição, os quais se dão por meio de decisão de terceiro estranho ao litígio, em razão de as partes aceitarem se submeter a determinação daquele – é o caso das demandas resolvidas pelo Poder Judiciário ou um juízo arbitral.

A vantagem primordial das técnicas autocompositiva é que, por ficar a cargo das partes o controle dos procedimentos do seu início ao fim, adotam-se medidas flexíveis e informais, o que implica em redução do tempo médio e dos gastos com a resolução de conflitos. Por outro lado, a desvantagem verificada nessas técnicas é a desnecessidade de

---

<sup>18</sup> A consagração dessa expressão inclusive coaduna com as lições de Di Salvo ao discorrer sobre o avanço da arbitragem como método eficiente para solucionar disputas no âmbito da Administração Pública, pois a autora salienta que não se faz necessário uma revolução, mas apenas conhecer a evolução do significado do sistema multiportas, revisando as noções já familiares ao Direito Administrativo brasileiro. Afinal, a ADR (sigla para designar a expressão métodos alternativos de disputas) “ao passo em que discursava a favor de formas de resolução de disputas que não viessem da adjudicação judicial, [teve] o conceito centralizado no sistema judiciário (...) com base nessa premissa, as políticas de diversidade de meios resolução de disputas focaram no protagonismo do sistema judiciário e na alternatividade desses métodos à solução judicialmente adjudicada. Como consequência, a proposta de ser observar cada um dos diferentes processos e encontrar o conflito vocacionado a determinado processo foi perdendo espaço para a captura de métodos alternativos como fonte de política judiciária estatal (...)” situação que conduziu a apropriação do conceito dentro dos órgãos jurisdicionais do Poder Judiciário, quando inexistia essa relação de dependência, por ser o verdadeiro propósito da ADR/sistema de multiportas atingir e tocar o epicentro originário dos conflitos, viabilizando uma oferta de métodos de resolução que possam melhor se adequar a determinada disputa, justamente em razão das características intrínsecas dos variados conflitos. Cf. DI SALVO, Silvia Helena Picarelli Gonçalves Johnson. **Arbitragem de conflitos na Administração Pública brasileira e o sistema multiportas de resolução de disputas: um olhar revisitado e uma perspectiva para o futuro**. In *Mediação e arbitragem na Administração Pública: Brasil e Portugal*. Coord. Antônio Judice Moreira... [et al.]. – São Paulo: Almedina, 2020.

observância das devidas salvaguardas processuais, de maneira que a parte poderosa pode sozinha influenciar o resultado.

Adentremos nos conceitos, características e distinções de tais técnicas, a fim de melhor apreendê-las e verificar sua compatibilidade e aplicabilidade às contendas envolvendo a Administração Pública.

### 2.2.1. CONCEITOS E DISTINÇÕES

A mediação é o método de solução de conflito que hoje em dia se destaca dentre as técnicas autocompositivas em virtude de ser a técnica menos desgastante entre as partes, com possibilidade de efetiva reparação pessoal, na medida que desenvolve ambiente de colaboração na abordagem ao problema. Trata-se de método com fundamento filosófico de as partes educarem a si mesmas com respeito ao conflito, investigando as opções para resolvê-lo, com o fito de lidar melhor com as situações conflituosas de suas vidas.

Nessa esteira, configura característica fundamental da mediação o caráter voluntário (os mediados ali se encontram por livre vontade), de modo a se instaurar o diálogo entre o princípio da autonomia da vontade e os princípios de ordem pública.

Outra importante característica é que, embora exista a figura do mediador, este não se envolve com o conflito, instaurando um tipo de autocomposição assistida, que busca uma reconstrução simbólica e sensível com a outra parte envolvida no conflito. Essa nota diferencia a mediação da negociação e, conforme ensina Luis Alberto Warat<sup>19</sup>, é de grande importância o papel do terceiro cumprindo as funções específicas de mediar, uma vez que, entendendo a diferença entre intervir no conflito e nos sentimentos das partes, cabe-lhe auxiliar as partes a olharem para si mesmas e não para o conflito, como se este fosse alguma coisa absolutamente exterior a elas mesmas. O mediador, portanto, é aquele que facilita a comunicação entre as pessoas para propiciar que estas próprias possam, a partir de uma compreensão ampliada dos meandros da situação controvertida, engendrar respostas conjuntas sobre as questões relevantes do conflito.

Cumprindo observar que o próprio Código de Processo Civil de 2015 distingue as figuras do mediador e do conciliador a partir do critério da existência de prévio vínculo entre as partes em litígio (art. 165, §2º e 3º). Afinal, a conciliação consiste em método que, ao contrário da técnica da mediação, traz para primeiro plano uma situação objetiva, sem muito envolvimento emocional ou interpretativo e baixa complexidade. Não se busca a transformação da problemática; mas sim a sua solução pragmática, direta, cabendo ao conciliador apenas promover o diálogo e o consenso para encerramento do conflito, sem demandar muitas preocupações com a sua origem.

Para explicar a diferença entre o mediador e conciliador é possível extrair da doutrina estrangeira a distinção entre as figuras do mediador facilitador e mediador avaliador que guardam relação de reciprocidade com aqueles. Confira-se:

*um mediador facilitador tenta capacitar as partes a atingirem o consenso naquilo que elas pensam ser um resultado justo, enquanto o mediador*

---

<sup>19</sup> WARAT, Luis Alberto. **Surfando na pororoca: o ofício do mediador**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004. p. 58

*avaliador tenta levar as partes ao seu próprio ponto de vista sobre aquilo que é justo*<sup>20</sup>.

Conciliação, portanto, é uma técnica que também pode ser conceituada como autocomposição assistida, pois conta com auxílio de terceiro. Contudo, o conciliador apenas anuncia uma decisão a ser tomada como resolução do conflito, não possuindo autoridade para impor uma decisão às partes. Assim, diferencia-se da transação, por ser esta realizada estritamente entre as partes, embora conserve a semelhança do tônus negocial, característico dos métodos autocompositivos.

Por fim, a arbitragem é o método de solução de conflito classificado pela maior parte da doutrina nacional como jurisdição não estatal, ou seja, possui as características da atividade jurisdicional, mas dessa se diferencia na medida que é personificada por um árbitro ou tribunal arbitral que não necessariamente integra a estrutura do Poder Judiciário, bem assim em razão de a decisão arbitral ser vinculante apenas se as partes concordarem em respeitá-la (decorrência lógica do caráter voluntário que lhe subjaz) enquanto a decisão judicial-jurisdicional é impositiva (vinculante) de *per si*, em decorrência da força obrigatória estatal.

A arbitragem, então, é marcada por proferir decisão que se apresenta em caráter substitutivo, por fazer valer a vontade da lei em substituição a das partes em contenda, e em caráter de definitividade, por possuir aptidão para formação da coisa julgada, valendo salientar sua marca heterocompositiva ante a presença de terceiro, dotado de imparcialidade e imparcialidade. O terceiro na técnica arbitral, registre-se, tem atuação diferente do terceiro mediador e conciliador, por lhe ter sido conferido poder decisório, elemento que conduz ao enquadramento do método apartado das outras duas técnicas. Nesse diapasão, discorrendo sobre a natureza da arbitragem, interessante elucidar as palavras de Neil Andrews que a define a partir da distinção com os demais métodos:

*A arbitragem é um meio pelo qual duas ou mais partes (incluindo Estados soberanos) podem submeter um conflito a um julgador neutro que proferirá uma decisão final (sentença). O poder de um tribunal arbitral para proferir uma decisão vinculante sobre o mérito de determinado litígio deve ser comparado com o poder de um mediador (ou conciliador). Um mediador, embora também neutro, não tem obrigações e tampouco poderes para proferir uma decisão vinculante às partes. Ao mediador, na verdade, é confiada a função de promover o acordo consensual entre as partes. O processo arbitral exibe a configuração triangular de uma lide, essa entendida como uma disputa qualificada por uma pretensão resistida entre pelo menos duas pessoas. Haverá um pedido inicial, uma defesa e a exposição de argumentos fáticos e jurídicos relativos à controvérsia. As provas que sustentam as alegações das partes serão reunidas e analisadas. A jurisdição do árbitro é semelhante à de um tribunal ou juiz do Poder Judiciário. O processo de resolução de conflitos através da arbitragem não deve ser inferior nem menos escrupuloso do que o processo judicial*<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> ANDREWS, Neil. **Arbitragem = Arbitration**. Tradução e comentários Luis Fernando Guerreiro e André Monteiro. Coord. Teresa Arruda Alvim. 1ª ed. Bilingue: português/inglês. Curitiba: Editora Direito Copntemporâneo, 2021. P.448/449.

<sup>21</sup> ANDREWS, Neil. **Arbitragem = Arbitration**. Tradução e comentários Luis Fernando Guerreiro e André Monteiro. Coord. Teresa Arruda Alvim. 1ª ed. Bilingue: português/inglês. Curitiba: Editora Direito Copntemporâneo, 2021. P. 17/18.

## 2.2.2. APLICABILIDADE DOS MÉTODOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Superada a etapa conceitual, especificamente quanto a aplicabilidade dos métodos de solução de conflito, cumpre anotar que, no ordenamento jurídico pátrio, após a promulgação do Código de Processo Civil de 2015, restou latente o compromisso do Estado de promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos (Art. 3º, §1º a 3º c/c art. 6º), de maneira que a consensualidade se impôs como paradigma que, concomitante, é diretriz do agir estatal tanto na qualidade de julgador (pacificador do conflito) quanto na de integrante do litígio, devendo o Poder Público cooperar dentro do processo judicial-jurisdicional e fora deste, evitando uma atuação belicosa e de consequente judicialização dos conflitos da Administração Pública em âmbito do Poder Judiciário.

Em relação à postura dentro do processo judicial-jurisdicional, o compromisso decorre da consagração do paradigma do processo cooperativo, no qual se compreende o processo judicial enquanto comunidade de trabalho, caracterizada “*sobretudo, na inserção do juiz como sujeito do contraditório, impondo-lhe deveres de cooperação com as partes ao invés de apenas lhe conferir poderes de condução do feito*”.

Variados são os comandos normativos do CPC/2015 incentivando o comportamento cooperativo de cada um dos sujeitos processuais (autor-réu-juiz) ao longo das etapas do processo judicial. Salienta-se, contudo, o disposto no art. 174 do CPC/2015, determinando a criação de câmaras de mediação e conciliação pelos entes federativos com vistas a solucionar conflitos cujos objetos envolvam matérias de direito administrativo, por ser comando legal destinado à Administração Pública para, orientado pelo dever de colaboração, agir em caráter extrajudicial nas situações em que é parte do litígio, contribuindo, assim, para mudar a cultura de judicialização e implementar a realização do sistema de justiça “multiportas” não restrito ao Poder Judiciário.

A Lei nº 13.140/2015, contemporânea do CPC/2015, é o instrumento normativo que disciplina a competência de tais câmaras e traz regras de procedimento para realização da técnica de mediação enquanto o método de solução de conflito a ser empregado nas contendas entre os particulares e a Administração Pública, e desta entre si (órgãos e entidades administrativas no polo ativo e passivo)

O regramento acerca da utilização das técnicas de resolução de conflito autocompositivas pelos entes administrativos encontra-se nos artigos 32 e seguintes da Lei nº 13.140/2015, tendo sido conferido à Administração Pública federal – o que também pode ser adotado pelas esferas administrativas estadual, municipal e distrital – a prerrogativa para atuação decisória extrajudicial com independência efetiva diante dos litígios, a saber: (1) a transação por adesão para aquelas situações conflituosas chanceladas pelo Advogado Geral da União como de entendimento já pacificado pela jurisprudência dos tribunais superiores, aptos a serem resolvidos dentro do próprio Poder Executivo (art. 35 do referido diploma); e (2) o poder-dever da Advocacia Geral da União para arbitrar solução, pacificando às controvérsias em que ambas as partes sejam órgãos ou entidade de direito público federal (parágrafo 1º, art. 36, da lei federal em referência). Situações que revelam, portanto, o estabelecimento do exercício da atividade jurisdicional de natureza especializada administrativa atribuída ao Poder Executivo.

No que toca o uso da técnica arbitral pela Administração Pública, a Lei de arbitragem (nº 9.307/1996, com reforma da nº 13.129/2015) encerrou as objeções outrora existentes na doutrina pátria, ante a oficialização do seu emprego. Tratou-se, de certo, de

mera oficialização, uma que vez se filia a corrente que defendia já restarem consagradas autorizações legais para o emprego deste método, seja por meio das leis esparsas – a exemplo da Lei nº 11.079/04, regulamentadora das parcerias público-privada (inciso III do art. 11) –, seja em razão do art. 54 da Lei de Licitações e Contratos (nº8.666/96), utilizável como “cláusula geral” da qual extraia a permissão do uso da arbitragem em qualquer contrato administrativo.

Registre-se que as objeções à utilização da arbitragem pela Administração Pública decorriam, primordialmente, da natureza jurídica dos direitos objeto do conflito e consequente indisponibilidade daqueles. Afinal, as contendas passíveis de resolução arbitral relacionar-se-iam só com direitos patrimoniais disponíveis<sup>22</sup>. Entretanto, conforme leciona Bettina Gomes Omizzolo, o cenário refletia

*confusão entre a possibilidade de a Administração Pública deter direitos patrimoniais disponíveis e o princípio da indisponibilidade do interesse público (...) Assim, os contratos administrativos firmados pelo Estado, a cerca de serviços públicos de natureza industrial ou atividade econômica de produção ou comercialização de bens, na medida em que visam lucro, terão seus direitos e obrigações tidos como disponíveis, permitindo-se, portanto, a utilização da arbitragem para dirimir eventuais controvérsias.*<sup>23</sup>.

Ainda, importante objeção era formulada calcada no princípio da publicidade, diretriz axiológica da atuação administrativa que seria incompatível com a confidencialidade, característico à técnica arbitral. Contudo, não sendo a confidencialidade essencial à instauração da arbitragem, mas sim decorrente da autonomia das partes, prevaleceu o entendimento de, quando uma delas for a Administração Pública, relativiza-se tal característica em face do princípio da publicidade, de modo a compatibilizar o método com o mencionado vetor axiológico. Nesse sentido, inclusive, dispõe a nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/2021), em seu art. 151.

### 3. CONCLUSÃO

---

<sup>22</sup> A definição de direitos disponíveis, porém, ainda é polêmica, pois “Essa tarefa ficou a cargo dos operadores do direito. A questão impacta na discussão sobre a quem cabe fazer a análise jurisdicional da arbitrabilidade desses conflitos, se aos próprios árbitros – pelo princípio competência-competência previsto no art. 8º, parágrafo único da Lei de Arbitragem – ou ao Poder Judiciário. (...) o decreto federal prevê em rol exemplificativo três controvérsias sobre direitos patrimoniais disponíveis, quais sejam: (i) as questões relacionadas à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos; (ii) o cálculo de indenizações decorrentes de extinção ou transferência do contrato de parceria; (iii) o inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes, incluídas a incidência das suas penalidade e o seu cálculo (art. 2º, p.ú.) (...) Essa pratica é mais recomendável, pois deixa claro os conflitos que serão levados à arbitragem, sem obstar outros temas, por se tratar de indicação exemplificativa. Além disso, nada impede – ao contrário, recomenda-se – que a cláusula compromissória contenha previsão mais detalhada, com as hipóteses de cabimento de arbitragem específicas àquela relação contratual, além das hipóteses de inadmissibilidade deste método, quando caberá às partes submeter eventual conflito ao Poder Judiciário. Cf. TONIN, Mauricio Morais. **A regulamentação da utilização da arbitragem pela Administração Pública no Brasil: questões polêmicas in...** A arbitragem e a advocacia. Coordenação geral Pedro Miranda de Oliveira; Melina Bellaguarda Kotzias (coord)... [et. Al.]. 1ª ed – São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. P. 219/222.

<sup>23</sup> OMIZZOLO, Bettina Gomes. **Os rumos da arbitragem com a Administração Pública no Brasil: retrospectivas e avanços.** P.116/117 in. A arbitragem e a advocacia. Coordenação geral Pedro Miranda de Oliveira; Melina Bellaguarda Kotzias (coord)... [et. Al.]. 1ª ed – São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

Ante o exposto, percebe-se que a Lei nº 13.140/2015 conferiu regramento necessário a aplicação dos métodos de conciliação e mediação extrajudicial envolvendo a Administração Pública, e a Lei nº 13.129/2015 consolidou a possibilidade do exercício jurisdicional extrajudicial por meio da arbitragem, de modo que inexistem óbices no ordenamento jurídico pátrio para realização de contencioso administrativo fora do âmbito do Poder Judiciário. Isto é, entende-se possível que, dentro do próprio Poder Executivo ou por meio de Tribunais arbitrais privados, a Administração Pública submeta conflito de matéria administrativa para resolução jurisdicional, bem como resta autorizado a valer-se da conciliação e mediação, métodos que possuem feição autocompositiva, em âmbito administrativo.

Entretanto, para que seja assegurado o exercício de uma jurisdição administrativa independente não basta o permissivo legal, é fundamental a apreensão da lição histórica no sentido de que a atividade de interpretação e aplicação do direito precisa ser desprendida da autoridade administrativa envolvida no conflito e não, necessariamente, desprendida da estrutura do Poder Executivo.

Ademais, importará à efetivação dessas medidas extrajudiciais compreender a jurisdição administrativa realizada por Tribunal arbitral privado ou por órgãos arbitrais integrante da Administração Pública como instância decisória apta a resolver o conflito de maneira vinculante e, portanto, qualificada com o caráter de definitividade (ou melhor, com aptidão para formação da coisa julgada) para as entidades da Administração Pública e os particulares envolvidos no litígio, de maneira a instaurar a cultura de um sistema de justiça no qual a aplicação do direito administrativo tem eficácia real (ou seja, não dependa do Poder Judiciário como condição para fazer-se valer, sendo este apenas instância de controle em *ultima ratio*, em razão da sua não sujeição a controle externo).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS CITADAS

ANDREWS, Neil. **Arbitragem = Arbitration**. Tradução e comentários Luis Fernando Guerreiro e André Monteiro. Coord. Teresa Arruda Alvim. 1ª ed. Bilingue: português/inglês. Curitiba: Editora Direito Copntemporâneo, 2021

BONIZZI, Marcelo José Magalhães; ALVES, Marcus Vinicius Armani. **Breve análise dos meios alternativos de solução de conflitos envolvendo a Administração Pública no Brasil e em Portugal** in Mediação e arbitragem na Administração Pública: Brasil e Portugal. Coord. Antônio Judice Moreira... [et al.]. – São Paulo: Almedina, 2020

BRANCO, Janaína Soares Noleto Castelo. **Advocacia Pública e Solução Consensual dos Conflitos**. 2ª ed. Ver. E atual – Salvador: Editora JusPodium, 2020

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil.** Brasília:

Diário Oficial da União, 2015. Disponível em

< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem.**

Brasília: Diário Oficial da União, 1996. Disponível em

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19307.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm)>

\_\_\_\_\_. **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; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm)>

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos**

**Administrativos.** Brasília: Diário Oficial da União, 2021. Disponível em <

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm)>

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1993. Disponível em < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **100 maiores litigantes.** Brasília, 2012.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça.** Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1988

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de Direito Processual Civil.** 3aed. Trad.

Guimarães Menegale. Vol. II, São Paulo: Saraiva, 1969

DI SALVO, Silvia Helena Picarelli Gonçalves Johnson. **Arbitragem de conflitos na Administração Pública brasileira e o sistema multiportas de resolução de disputas: um olhar revisitado e uma perspectiva para o futuro.** In *Mediação e arbitragem na Administração Pública: Brasil e Portugal*. Coord. Antônio Judice Moreira... [et al.]. – São Paulo: Almedina, 2020

DIDIER Jr., Fredie. **Curso De Processo Civil:** introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento. Vol. I. 22ª edição. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2020

ELLIOTT, Catherine; VERNON, Catherine; and JEANPIERRE, Eric. **French Legal System.** 2nd ed. Harlow: Pearson/Longman, 2006

GÁLVEZ, Juan Monroy. **Introduccion al proceso civil.** Tomo I. Editorial Temis: Santa Fé de Bogotá. Colombia, 1996

GAZIER, François. **A experiência do Conselho de Estado francês.** Revista Do Serviço Público, 41(2), 63-67. ENAP, 2017. Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2127/1053>>

MITIDIERO, Daniel Francisco. **Elementos para uma teoria contemporânea do processo civil brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005

MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Processo Civil.** V 1. 3 ed. 2017

\_\_\_\_\_. **Novas Linhas de Processo Civil.** São Paulo: Malheiros, 2000

OMIZZOLO, Bettina Gomes. **Os rumos da arbitragem com a Administração Pública no Brasil: retrospectivas e avanços.** P.116/117 in. *A arbitragem e a advocacia.* Coordenação geral Pedro Miranda de Oliveira; Melina Bellaguarda Kotzias (coord)... [et. Al.]. 1ª ed – São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021

TONIN, Mauricio Morais. **A regulamentação da utilização da arbitragem pela Administração Pública no Brasil: questões polemicas** *in...* A arbitragem e a advocacia. Coordenação geral Pedro Miranda de Oliveira; Melina Bellaguarda Kotzias (coord)... [*et. Al.*]. 1ª ed – São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. P. 219/222.

WARAT, Luis Alberto. **Surfando na pororoca: o ofício do mediador**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004