



ELISA BERTON EIDT  
JULIANA RIBEIRO GOULART  
PATRÍCIA DORNELLES SCHNEIDER  
RAFAEL RAMOS  
*Coordenadores*

*Egon Bockmann Moreira*  
*Prefácio*

## CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2ª edição

No que diz respeito à consensualidade aplicada à solução dos conflitos da Administração Pública, passados oito anos da Lei de Mediação, ainda precisamos avançar. A virada cultural proposta pelo marco legal pretende modificar a mentalidade litigante da advocacia pública para outra, consensual. Se antes falavam em nome do Estado e na defesa dos atos praticados por seus agentes, agora os advogados públicos devem empregar a linguagem não para persuadir e convencer, nos casos em que utilizados meios consensuais, mas para tornar mais disposta a outra parte a dialogar e a construir soluções conjuntas. Como por muito tempo foi sonhado aos juristas o conhecimento (teórico e prático) de habilidades e competências necessárias para dialogar e negociar, desejamos que os praticantes da advocacia consensual, especialmente no âmbito da Administração Pública, sejam eles advogados públicos ou privados, contem com um guia que traga diretrizes a respeito do tema da consensualidade e sobre meios adequados de solução de conflitos.

### **Área específica**

DIREITO ADMINISTRATIVO

### **Áreas afins**

DIREITO ECONÔMICO

### **Palavras-chave**

Meios consensuais de resolução de disputas; mediação; conciliação; arbitragem; *dispute boards*.

**FORMATO:** 14,5 x 21,5 cm  
**CÓDIGO SANKHYA:** 3451

C755

Consensualidade na Administração Pública -- 2. ed. -- / Elisa Berton Eidt, Juliana Ribeiro Goulart, Patrícia Dornelles Schneider, Rafael Ramos. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

318p. 14,5x21,5cm

ISBN impresso 978-65-5518-800-4

ISBN digital 978-65-5518-797-7

1. Meios consensuais de resolução de disputas. 2. Mediação. 3. Conciliação. 4. Arbitragem. 5. *Dispute boards*. I. Berton Eidt, Elisa. II. Goulart, Juliana Ribeiro. III. Schneider, Patrícia Dornelles. IV. Ramos, Rafael. V. Título.

CDD 342

CDU 342

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima – CRB/6 – 2851

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

EIDT, Elisa Berton; GOULART, Juliana Ribeiro; SCHNEIDER, Patrícia Dornelles; RAMOS, Rafael (coord.). *Consensualidade na Administração Pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. 318p.

### **ELISA BERTON EIDT**

Doutora em Direito Público (UFSC). Procuradora do Estado do Rio Grande do Sul. Membro da Comissão de Mediação da OAB/RS.

### **JULIANA RIBEIRO GOULART**

Doutora e Mestra em Direito (UFSC). Professora da disciplina Mediação, Conciliação e Negociação da UNICESUSC. Advogada, Mediadora Judicial e Assistente jurídica da PGE/SC.

### **PATRÍCIA DORNELLES SCHNEIDER**

Procuradora do Município de Porto Alegre. Coordenadora da Central de Conciliação da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre. Especialista em Direito Municipal pela Escola Superior de Direito Municipal (ESDM). Mediadora extrajudicial certificada.

### **RAFAEL RAMOS**

Mestre em Direito Público pela PUCRS e Especialista em Direito do Estado pela UFRGS. Presidente da Comissão de Estudos sobre a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Procurador do Município de Porto Alegre.

## SUMÁRIO

### PREFÁCIO

#### O DEVER LEGAL DE PRESTÍGIO ATIVO À CONSENSUALIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

Egon Bockmann Moreira ..... 11

APRESENTAÇÃO ..... 15

#### INTRODUÇÃO AOS MEIOS DISPONÍVEIS PARA TRATAR CONFLITOS QUANDO ENVOLVIDA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: NEGOCIAÇÃO, CONCILIAÇÃO, MEDIAÇÃO, ARBITRAGEM E *DISPUTE BOARDS*

Juliana Ribeiro Goulart, Elisa Berton Eidt ..... 17

1	Introdução	17
2	Negociação	18
3	Conciliação	20
4	Mediação	21
5	Arbitragem	23
6	<i>Dispute Board</i>	26
7	Glossário	30
	Referências	32

#### SISTEMA MULTIPORTAS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS ENVOLVENDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Mauricio Morais Tonin ..... 35

1	Introdução	35
2	As três maneiras de resolver conflitos	37
3	Panorama normativo de solução de controvérsias	38
4	Desjudicialização	40
5	Negociação, Conciliação e Mediação	44
6	<i>Dispute Board</i>	47
7	Arbitragem	50
8	<i>Online Dispute Resolution</i> (ODR)	54
9	Conclusão	57
	Referências	57

#### DESJUDICIALIZAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA ALÉM DOS TRIBUNAIS: PELA CONCEPÇÃO DE UM DEVIDO PROCESSO LEGAL EXTRAJUDICIAL

Flávia Pereira Hill ..... 59

1	Do “acesso ao Judiciário” no século XX ao “acesso à justiça” no século XXI. Justiça Multiportas: realidade ou miragem?	59
2	A desjudicialização	62
3	O novo conceito de jurisdição na contemporaneidade	66
4	Devido processo legal extrajudicial	70
4.1	Imparcialidade e independência	71
4.2	Controle Externo	74
4.3	Publicidade	77
4.4	Previsibilidade do procedimento	77
4.5	Contraditório	79
5	Considerações finais	82
	Referências	84

#### ARBITRAGEM NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O BRASIL E PAÍSES EUROPEUS

Marcelo Veiga Franco ..... 87

1	Introdução	87
2	Arbitragem na administração pública brasileira	88
3	Arbitragem na administração pública europeia	93
4	Considerações finais	102
	Referências	103

## PRINCIPAIS DESAFIOS PARA A UTILIZAÇÃO DA ARBITRAGEM PELO PODER PÚBLICO

Murilo Teixeira Avelino, Ravi Peixoto .....	105
1 Introdução .....	105
2 A arbitragem, o poder público e os direitos patrimoniais disponíveis .....	107
3 Identificação da autoridade apta a celebrar a convenção de arbitragem .....	109
4 Momento de celebração da arbitragem .....	110
5 Limites à convenção de arbitragem pelo poder público .....	111
6 Publicidade e arbitragem .....	112
7 Custas e despesas .....	113
8 Procedimento da arbitragem .....	114
9 Escolha da câmara de arbitragem e dos árbitros .....	116
10 Prerrogativas do poder público e a arbitragem .....	117
11 Forma de cumprimento da sentença arbitral .....	119
12 Conclusão .....	123
Referências .....	123

## LEGITIMIDADE E CONTROLE DOS MEIOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

Gustavo Henrique Justino de Oliveira, Matheus Teixeira Moreira .....	125
1 Introdução .....	125
2 A “nova LINDB” e a consolidação de um novo direito administrativo .....	127
3 Meios adequados de solução de conflitos na Lei nº 14.133/2021 .....	128
4 Gestão e controle .....	131
5 Conclusão .....	135
Referências .....	136

## A OBRIGAÇÃO DE DAR NOS ACORDOS SUBSTITUTIVOS DE SANÇÃO

Juliana Bonacorsi de Palma .....	139
1 Introdução .....	139
2 A livre negociação dos acordos e desenho de obrigações .....	142
3 Viabilidade jurídica da obrigação de dar nos acordos substitutivos de sanção .....	144
4 Jurisprudência controladora sobre as obrigações de dar na consensualidade administrativa .....	147
5 A atividade finalística pública importa na previsão de obrigações de dar nos acordos substitutivos de sanção .....	150
6 Desvio de finalidade na celebração de acordos administrativos .....	153
7 Considerações finais .....	154
Referências .....	155

## ANPC, ACORDO DE LENIÊNCIA E TAC: A QUE SERVEM TAIS INSTRUMENTOS NO ATUAL ESPAÇO MAIS COMPLETO – MAS TAMBÉM MAIS COMPLEXO – DE CONSENSUALIDADE?

Alice Voronoff, Rafaela Canetti .....	157
1 Introdução .....	157
2 O ANPC em quatro fases .....	159
3 Notas sobre consensualidade no direito administrativo .....	164
4 Algumas considerações sobre a disciplina do ANPC trazida pela Lei nº 14.230/2021 .....	167
5 O ANPC: matizes entre o TAC e a leniência .....	172
6 Conclusão .....	178
Referências .....	179

## (IN)DISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO E A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS: BREVES REFLEXÕES SOBRE A REALIZAÇÃO DE ACORDOS JUDICIAIS NO ÂMBITO DE AÇÕES CIVIS PÚBLICAS

Thiago Priess Valiati, Scarlett Walewska dos Santos .....	183
1 Introdução .....	183
2 A (In)disponibilidade do interesse público e o espaço para a realização de acordos dentro do direito público brasileiro .....	185

3	A realização de acordos nas ações civis públicas: a prática atual e a ampliação das possibilidades.....	192
4	A homologação judicial fundamentada, adequada e substancial como forma de legitimação dos acordos coletivos.....	199
5	Conclusão.....	201
	Referências .....	203

## OS DESAFIOS DA AUTOCOMPOSIÇÃO ENVOLVENDO ENTES PÚBLICOS: A EXPERIÊNCIA DA PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO

Clara Rachel Barros Nitão, Roberto de Aragão Ribeiro Rodrigues .....		207
1	Introdução .....	207
2	Limites e possibilidade de uso dos meios consensuais de solução de conflitos por entes públicos.....	211
2.1	Direitos públicos indisponíveis não transacionáveis.....	212
2.2	Questões jurídicas pacificadas por precedentes judiciais vinculantes em favor da Fazenda Pública.....	214
2.3	Questões jurídicas pacificadas por precedentes administrativos .....	215
2.4	(Des)vinculação da Administração Pública à realização de acordos singulares em casos semelhantes.....	216
3	A experiência da Procuradoria-Geral da União .....	217
4	Conclusão.....	226
	Referências .....	226

## COMENTÁRIOS EM TORNO DA CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL – ASPECTOS MATERIAIS E PROCESSUAIS

Lucio Picanço Facci .....		229
1	Introdução.....	229
2	Histórico .....	229
3	Estrutura e composição.....	231
4	Admissibilidade: competência e legitimidade.....	235
5	Dinâmica do procedimento .....	242
6	Vinculação administrativa quanto aos compromissos assumidos e aos acordos firmados.....	243
7	Métodos utilizados para a composição dos conflitos .....	248
8	Conclusão.....	249
	Referências .....	250

## A EXPERIÊNCIA DE PORTO ALEGRE COM A IMPLEMENTAÇÃO DAS CÂMARAS DE MEDIAÇÃO: REALIZAÇÕES E AVANÇOS

Patrícia Dornelles Schneider.....		251
1	Introdução.....	251
2	O conflito e o acesso à Justiça.....	252
3	Breve evolução legislativa.....	254
4	A mediação de conflitos como forma autocompositiva .....	256
5	A mediação como forma de resolução de conflitos em que a Administração Pública for parte ou interessada .....	258
5.1	Criação das Câmaras de Mediação e Conciliação da PGM de Porto Alegre .....	259
6	Conclusões .....	262
	Referências .....	263

## RESOLUÇÃO ADEQUADA DE CONFLITOS TRANSINDIVIDUAIS E A EXPERIÊNCIA DE PORTO ALEGRE COM A MEDIAÇÃO TRIBUTÁRIA

Cristiane da Costa Nery .....		265
1	Introdução.....	265
2	Desafios e enfrentamentos – a viabilização de métodos adequados ou alternativos ao litígio judicial .....	268
3	O sistema multiportas na prática: abordagem de métodos adequados de resolução de conflitos.....	271
3.1	A arbitragem.....	272
3.2	O Compromisso de Ajustamento de Conduta.....	273
3.3	Conciliação e Negociação Direta nos autos.....	275
4	A racionalização da cobrança da dívida ativa como forma de minimizar o impacto das execuções fiscais e o contencioso tributário brasileiro.....	275

4.1	A Recomendação nº 120/2021 e a Resolução nº 471/2022 do Conselho Nacional de Justiça.....	279
5	Autocomposição de conflitos tributários – a mediação tributária em Porto Alegre.....	281
5.1	A Lei nº 13.028/22 – o procedimento e a experiência da implementação da Mediação Tributária.....	284
5.2	O Sandbox de Porto Alegre e os resultados em 1 (um) ano de implementação .....	288
6	Conclusão.....	290
	Referências .....	292

## CONSENSUALIDADE NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: EVOLUÇÃO, INOVAÇÕES E PERSPECTIVAS

	Odilon Cavallari .....	295
1	Introdução .....	295
2	Evolução da jurisprudência do TCU sobre soluções consensuais como técnica de decisão .....	296
3	A prática das novas soluções consensuais a partir da IN/TCU nº 91/2022.....	301
4	Perspectivas para as soluções consensuais promovidas pelo TCU ..	308
5	Conclusão .....	312
	Referências .....	312
	SOBRE AUTORES.....	315

**Alice Voronoff**

Doutora e Mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Procuradora do Estado e Advogada.

**Clara Rachel Barros Nitão**

Mestre em Administração Pública pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Advogada da União. Procuradora Nacional da União de Negociação.

**Cristiane da Costa Nery**

Procuradora Municipal de Porto Alegre, no exercício da Procuradoria-Geral Adjunta de Assuntos Fiscais. Graduada em Direito pela PUC-RS. Pós-Graduada em Direito Municipal pela UFRGS/ESDM. Mestre em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Conselheira Pedagógica da ESA/OAB-RS. Membro efetivo e integrante do Conselho Administrativo da FESDT. Membro efetivo e integrante do Conselho Superior do IARGS. Coordenadora científica da *Revista Brasileira de Direito Municipal*, periódico da Editora Fórum. Autora do livro “Mediação Tributária: estabelecendo novos paradigmas para a eficiência na gestão fiscal”, Editora Dialética. E-mail: cris@nerycunha.com.br.

**Elisa Berton Eidt**

Procuradora do Estado do Rio Grande do Sul. Doutora em Direito Público pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Membro da Comissão de Mediação da OAB/RS.

**Flávia Pereira Hill**

Doutora e mestre em Direito Processual pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora Associada de Direito Processual Civil da UERJ (graduação, pós-graduação *lato sensu*, mestrado e doutorado). Pesquisadora visitante da Università degli Studi di Torino, Itália. Membro da Associazione Italiana di Diritto Comparato, do Instituto Brasileiro de Direito Processual, da Associação Brasileira de Editores Científicos, do Instituto dos Advogados Brasileiros e da Comissão de Mediação de Conflitos da OAB/RJ. Delegatária de cartório extrajudicial no estado do Rio de Janeiro. E-mail: flaviapereirahill@gmail.com.

**Gustavo Henrique Justino de Oliveira**

Pós-Doutor em Direito Administrativo pela Universidade de Coimbra. Doutor em Direito Administrativo pela Universidade de São Paulo (USP). Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da USP, vinculado ao Departamento de Direito do Estado, e do IDP-Brasília. Advogado, árbitro, consultor jurídico e fundador do escritório Justino de Oliveira Advogados.

**Juliana Bonacorsi de Palma**

Professora e pesquisadora da Fundação FGV Direito SP. Coordenadora do Grupo Público da FGV Direito SP. Colaboradora da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP). Mestre e doutora pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Master of Laws pela Yale Law School.

**Juliana Ribeiro Goulart**

Doutora e Mestra em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora da disciplina Mediação, Conciliação e Negociação da UNICESUSC. Advogada, Mediadora Judicial e Assistente jurídica da PGE/SC. E-mail: juligoulart@hotmail.com

**Lucio Picanço Facci**

Professor Adjunto de Direito Civil e Processo Civil da Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ). Procurador Federal (AGU). Pós-doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Doutor e Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (PPGSD-UFF). Especialista em Direito Público pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: lucio.facci@live.com.

**Marcelo Veiga Franco**

Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Visiting Scholar na University of Wisconsin-Madison. Professor de Direito Processual Civil da Faculdade Milton Campos. Procurador do Município de Belo Horizonte/MG. Advogado. Diretor Científico do Instituto de Direito Processual (IDPro).

**Matheus Teixeira Moreira**

Advogado e Coordenador Jurídico em Justino de Oliveira Advogados.

**Mauricio Moraes Tonin**

Doutor e Mestre em Direito Processual Civil pela Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Procurador do Município de São Paulo. Coordenador do Núcleo de Desjudicialização e Arbitragem da PGM/SP. Autor de livros, obras coletivas e artigos sobre mediação e arbitragem com a Administração Pública. Professor de cursos de pós-graduação de direito processual civil. Sócio da MMT Advocacia. Mediador de conflitos. Atuação como árbitro.

**Murilo Teixeira Avelino**

Bacharel e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Doutorando em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Membro da ANNEP e do IBDP. Autor. Procurador da Fazenda Nacional.

**Odilon Cavallari**

Doutor em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Professor convidado do IDP e da Universidade de Brasília (UnB), em cursos de pós-graduação *lato sensu*. Auditor Federal de Controle Externo e Assessor de Ministro do Tribunal de Contas da União. Advogado.

**Patrícia Dornelles Schneider**

Procuradora Municipal de Porto Alegre. Especialista em Direito Municipal pela Escola Superior de Direito Municipal (ESDM). Coordenadora da Central de Conciliação da PGM de Porto Alegre.

**Rafaela Canetti**

Mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Advogada.

**Ravi Peixoto**

Doutor em direito processual pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor da Faculdade de Direito do Recife (FDR). Procurador do Município do Recife. Advogado. Membro da ANNEP, do CEAPRO e do IBDP.

**Roberto de Aragão Ribeiro Rodrigues**

Pós-Doutor, Doutor e Mestre em Direito Processual pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Titular de Direito Processual Civil do IBMEC-RJ e da Escola da AGU. Membro do IBDP. Advogado da União. Diretor Adjunto da Escola da AGU no Rio de Janeiro.

**Scarlett Walewska dos Santos**

Mestranda em Direito das Relações Sociais na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR, 2021). Advogada especialista em Direito Administrativo e Direito Ambiental no Razuk Barreto Valiati. Pós-Graduada em Advocacia Cível pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP, 2023).

**Thiago Priess Valiati**

Doutor em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD/USP). Mestre e Bacharel em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (IDRFB). Especialista em Direito Empresarial pela Faculdade da Indústria do Estado do Paraná (FIEP). Membro da Comissão de Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável da OAB/PR. Vice-Presidente e Diretor-Executivo do Instituto Brasileiro de Direito Regulatório (IBDRE). Professor de Direito Administrativo em cursos de pós-graduação. Advogado e Consultor nas áreas de Direito Administrativo e Infraestrutura.