



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.