

A SUPERAÇÃO DA LEGALIDADE ESTRITA COMO OBSTÁCULO PARA A UTILIZAÇÃO DOS MEIOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

THE OVERCOMING OF STRICT LEGALITY AS AN OBSTACLE TO THE USE OF ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION METHODS BY PUBLIC ADMINISTRATION

Lucas Ribeiro Mota¹

Resumo: O presente trabalho propõe-se a compreender como a legalidade estrita não mais representa obstáculos à utilização dos meios adequados de solução de conflitos (MASC) na Administração Pública. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa é qualitativa, de natureza exploratória e bibliográfica, fundamentada em artigos publicados em periódicos especializados, livros e na legislação vigente. Assim, com base no referencial teórico analisado, o estudo examina a transformação dessa categoria jurídica à luz dos valores estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Desse modo, concluiu-se que o princípio da legalidade cede espaço para o princípio da juridicidade, possibilitando a extração dos fundamentos para a utilização dos MASC pela Administração Pública diretamente da Constituição.

Palavras-chave: Legalidade estrita; juridicidade; meios adequados de solução de conflitos; Administração Pública; ponderação proporcional.

Abstract: This paper aims to examine how strict legality no longer constitutes an obstacle to the use of alternative dispute resolution methods (ADR) by the Public Administration. From a methodological

1 Advogado. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pós-graduando em Direito Imobiliário, Notarial e Registral pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Membro do Laboratório de Estudos de Meios Adequados de Solução de Conflitos (LEMASC/UFRJ). *E-mail:* ribeiro.mota2000@gmail.com

standpoint, the research is qualitative, exploratory in nature, and based on a bibliographic review, drawing on articles published in specialized journals, books, and the legislation in force. Thus, based on the theoretical framework analyzed, the study examines the transformation of this legal category in light of the values established by the 1988 Federal Constitution. In this regard, the study concludes that the principle of strict legality has given way to the principle of juridicity, thereby making it possible to derive the legal grounds for the use of ADR by the Public Administration directly from the Constitution.

Keywords: Strict legality; juridicity; alternative dispute resolution; Public Administration; constitutional balancing.

1 INTRODUÇÃO

Durante muito tempo, a jurisdição estatal era compreendida como o meio mais adequado de solução de conflitos. Fatores como a formação dos Estados nacionais e o monopólio da força pelo Estado marginalizaram outros métodos de resolução de conflitos, como a mediação ou a conciliação. Em muitos países, como o Brasil, a função jurisdicional passou a ser desempenhada unicamente pelo Poder Judiciário.

Contudo, é preciso rever tal sistemática. Atualmente, o Poder Judiciário não comporta a resolução dos inúmeros conflitos que emergem na sociedade. Há um excesso de judicialização de demandas somado a uma limitação de recursos materiais e humanos, o que faz com que um conflito se estenda por anos nos tribunais. Nesse sentido, muito se debate acerca de uma verdadeira crise de efetividade da jurisdição estatal. A prestação jurisdicional tem sido entregue, muitas vezes, de forma intempestiva e inadequada. A bem da verdade, o sistema de Justiça acaba por transformar as disputas em um fim em si mesmas, deixando de lado o verdadeiro escopo da Jurisdição: a resolução do conflito com a consequente pacificação social (Rodrigues, 2021). Ao contrário, em alguns casos, o sistema de justiça contemporâneo pode causar certo acirramento do conflito, visto que alguns advogados têm interesses patrimoniais próprios na demanda, sem falar em juízes que se prendem às formalidades do processo sem conseguir proporcionar uma resposta dotada de efetividade social.

A crise do Poder Judiciário repercute em diversos setores: para a

opinião pública, é moroso; junto ao Executivo, é considerado desarrazoado na gestão das finanças públicas; o Legislativo, com contundência, o acusa de usurpação de competências e desvirtuamento de normas jurídicas. Não à toa, muitos consideram o Judiciário como o mais burocratizado e avesso a inovações dos poderes estatais (Tartuce, 2018).

Segundo o relatório Justiça em Números 2025, o Poder Judiciário finalizou o ano de 2024 com cerca de 80,6 milhões de processos pendentes. Ainda que tenha havido um aumento de produtividade do Poder Judiciário, nunca houve o ingresso de tantos processos novos dentro de um mesmo ano: foram 39,4 milhões de processos novos. Nesse cenário, o tempo estimado para liquidar o estoque atual, sem novos casos e no mesmo ritmo de produtividade, seria de 1 ano e 10 meses.

Nessa conjuntura, ao consultar o Painel Justiça em Números, verifica-se que, entre os 20 maiores litigantes dos processos pendentes em fevereiro de 2026, a Administração Pública, direta ou indireta (considerada em diferentes entes federativos) aparece em 12 posições como demandada. Destaca-se o INSS, que ocupa a primeira posição com 4,3 milhões de processos ativos, o que representa 5,53% de todo o acervo nacional. No polo ativo, a Administração Pública, direta e indireta, aparece em 18 posições.

Além disso, ao verificar a aba por atividades, observa-se que a classe Administração Pública, Defesa e Seguridade Social representa os maiores índices de casos pendentes de todos os processos, tanto no polo passivo com 14,91%, quanto no polo ativo com 26,58%. Neste último caso, o índice está muito acima do registrado pela segunda atividade Atividades financeiras, de seguros e Serviços Relacionados, que é de 5,73%.

O Estado, suposto indutor da consensualidade, figura hoje como o maior litigante do país. Como exposto, a Fazenda Pública se constitui como o maior *repeat player* dos processos em andamento. Portanto, é imprescindível refletir sobre o papel da Fazenda Pública como litigante e sobre os meios de desjudicialização de suas demandas para desafogar o Poder Judiciário brasileiro. Principalmente quando se enxerga a Administração Pública a partir das mudanças dos pressupostos teóricos do Direito Administrativo com a Constituição Federal de 1988, os quais alteram o foco de uma Administração Pública calcada, sobretudo, nos

interesses do Estado para uma administração destinada à efetivação da cidadania (Facci, 2019).

Uma Administração Pública construída no seio de um Estado Democrático de Direito deve se abrir para soluções consensuais. Não apenas com o fim de reduzir os litígios a todo custo, numa espécie de consensualização forçada, mas porque tais soluções efetivamente proporcionam uma carga de maior estabilidade social e, coadunam-se com os valores da nova feição da Administração Pública pós-Constituição Federal de 1988, a saber: “dignidade da pessoa humana, liberdade, igualdade material, fraternidade, participação, planejamento” (Batista Júnior, 2007, p. 33).

Ainda assim, são inegáveis as polêmicas existentes a respeito da utilização dos meios adequados de solução de conflitos (doravante denominados MASC) pela Administração Pública. Em meio a essa mudança de paradigmas, devem-se observar as peculiaridades do regime jurídico administrativo. No campo doutrinário, de acordo com Willeman (2024), elencam-se, entre outros supostos óbices, o princípio da legalidade como o argumento central utilizado por aqueles que buscam restringir, ou até mesmo impossibilitar, a adoção de mecanismos consensuais para a resolução de conflitos administrativos. Ao lado desse professor, desse entendimento, Rodrigues e Alvarez (2014), bem como Viana e Viana (2016), também indicam este princípio como possível entrave à utilização de métodos não-jurisdicionais pela Fazenda Pública.

A legalidade estrita ganha relevância à medida que, em um Estado Democrático de Direito, o Estado passa a se subsumir nas leis que ele mesmo cria. Desse modo, diligentemente pontuado por Hely Lopes Meirelles (2012), toda a Administração se encontra subordinada à lei e ao Direito, de modo que a vontade pessoal do gestor público é excluída. Enquanto é permitido ao particular fazer tudo o que a lei não proíbe, no campo da Administração Pública apenas é lícito fazer o que a lei permite.

Nesse compasso, reside o problema da pesquisa: como compatibilizar a legalidade estrita com uma utilização ampla dos meios adequados de solução de conflitos pela Administração Pública? Este problema será desdobrado no decurso dos capítulos, abordando as mudanças recentes na concepção da legalidade estrita, substituída paulatinamente pela juridicidade.

No que tange ao aspecto metodológico, trata-se de uma pesquisa qualitativa, exploratória e bibliográfica, ancorada em artigos publicados em revistas especializadas, livros e na própria legislação.

2 BREVE HISTÓRICO DA JUSTIÇA MULTIPORTAS

Com o crescimento exponencial de demandas, provocado pela ampliação dos direitos, a jurisdição estatal tornou-se cada vez mais ineficaz e excessivamente morosa. Desse modo, a concepção inicial de exclusividade dela para a resolução dos conflitos, que antes só admitia a utilização de métodos não jurisdicionais em circunstâncias excepcionais, ou sequer os admitia, cede espaço para caminhos fora do Poder Judiciário (Souza, 2019).

Na década de 1970, no bojo de uma fase instrumentalista da ciência processual, Frank Sander elaborou a ideia de “*Multi-Door Courthouse*”. Inaugura-se a era do Sistema de Justiça Multiportas, sendo a sua tônica a opção das partes de escolherem entre a solução adjudicada e a decisão consensual, conforme a natureza do conflito (Souza, 2019). Tal sistema consiste, portanto, no conjunto de opções composto por diversos métodos para solucionar o conflito. Esses métodos podem ser heterocompositivos (adjudicatórios) ou autocompositivos (consensuais), e podem ocorrer com ou sem a participação estatal (Lorencini, 2012).

Percebe-se uma nítida mudança. A mediação e a conciliação, antes tratadas como formas secundárias à jurisdição para a solução de controvérsias, são agora vistas como as vias principais, a depender do tipo de conflito. Inclusive, observa-se um alargamento desses métodos para os conflitos que envolvam direitos indisponíveis, como se verifica na própria Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação), que versa sobre a solução de controvérsias entre particulares e a Administração Pública (Spengler; Wrasse, 2017). Dessa forma, várias portas estariam à disposição dos interessados. Para cada espécie de conflito, haveria um método correspondente. Em alguns casos, a mediação seria a “porta” mais adequada, enquanto em outros a conciliação, a arbitragem ou até mesmo a jurisdição estatal assumiria esse papel.

Para Facci (2019), abandona-se a alternatividade de tais métodos,

marcada pela padronização do Judiciário como solucionador da lide e cunhada na expressão “métodos alternativos de resolução de conflitos”, em favor de sua subsidiariedade, passando este a ser *ultima ratio*. Todo esse processo se materializa na utilização do adjetivo “adequados”, que desfaz a concepção indevida de que o acesso à justiça se esgota com o mero acesso ao Poder Judiciário. Por isso, na presente pesquisa, opta-se por utilizar a expressão “meios adequados de solução de conflitos”, ou simplesmente “MASC”.

No Brasil, a ideia do Sistema de Justiça Multiportas se consagrou apenas em 2010, por meio da Resolução nº 125 do CNJ, a qual instituiu a política judiciária nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses. Posteriormente, com o advento do Código de Processo Civil de 2015, esculpe-se na legislação infraconstitucional, e com status de norma fundamental do processo civil, o estímulo à solução consensual dos conflitos pelo próprio Estado. Cabe ressaltar, contudo, que a Constituição Federal de 1988 já buscava, com especial ênfase, a solução pacífica das controvérsias (modernamente compreendida como a solução concertada), como será visto mais adiante.

De todo modo, é nítido que, seja por força da legislação infraconstitucional, seja por meio de um mandamento constitucional, a solução consensual dos conflitos constitui uma diretriz a ser perseguida pelo aparato estatal enquanto pessoa jurídica atuante na sociedade (Faria, 2022), ainda que, como exposto na introdução, a realidade se revele apartada das disposições jurídicas.

3 A SUPERAÇÃO DA LEGALIDADE ESTRITA

Este capítulo analisa a superação da antiga concepção de que, para a Administração Pública se valer da autocomposição ou de formas heterocompositivas não jurisdicionais, seria necessária autorização por meio de cláusula legal setorial específica. Mais especificamente, tal compreensão decorre da concepção clássica do princípio da legalidade, cuja releitura, impulsionada pelo fenômeno do neoconstitucionalismo, conduz à formulação do princípio da juridicidade administrativa.

No decorrer deste capítulo, analisar-se-á a efetiva transmutação do princípio da legalidade em um princípio da juridicidade administrativa,

para, em seguida passar à análise das legislações infraconstitucionais que disciplinam o tema.

3.1 A transmutação do princípio da legalidade em um princípio da juridicidade

O princípio da legalidade encontra suas raízes na Revolução Francesa de 1789. Rodrigues (2008) aponta que o contraste entre o princípio democrático e o monárquico coloca o Poder Legislativo e o Executivo em lados opostos. Enquanto este ainda é muito relacionado ao Antigo Regime, aquele passa a exteriorizar a vontade do povo por meio dos seus representantes. O povo, agora detentor do poder estatal, cria as normas, sendo a lei o autêntico instrumento de transformação do ordenamento jurídico.

Nesse contexto, a lei surge como uma forma de restringir a Administração Pública e conter o Estado. A Administração necessita de autorização legal prévia, sem a qual nada pode fazer. Assim, a legalidade, por meio de normas racionais, dotadas de generalidade, abstração e oriundas do próprio povo, passa a exercer uma importante função: assegurar as liberdades individuais e guiar politicamente a Administração pela busca do interesse público (este definido em lei).

O Conselho de Estado francês, órgão encarregado de dirimir conflitos administrativos por meio da jurisdição administrativa, desenvolve princípios e regras que ensejam a criação de um Direito Administrativo autônomo em relação às normas de Direito Civil. Surge, a partir disso, o princípio da legalidade administrativa, compreendido como uma salvaguarda da sociedade contra os arbítrios estatais (Rodrigues, 2008).

No Brasil, a doutrina tradicional recepciona a legalidade administrativa tal como prevista na França revolucionária. Essa concepção encontra fundamento no positivismo jurídico, uma vez que cabe ao Estado cumprir o direito posto e nada além dele. Dessa forma, o princípio da legalidade, estampado no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, é interpretado no sentido de que, conforme defendido por Meirelles (2012), toda a Administração se encontra subordinada à lei e ao Direito, de modo que a vontade pessoal do gestor público é excluída. Enquanto é permitido ao particular fazer tudo o que a lei não proíbe,

no campo da Administração Pública é lícito fazer apenas o que a lei permite. Nessa direção, vale ressaltar a conceituação trazida por Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 104):

O princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro.

Contudo, essa concepção vem sendo progressivamente superada. O ordenamento jurídico brasileiro sofreu alterações significativas, tanto na filosofia do Direito quanto na prática forense, dentro de um fenômeno que ficou conhecido como “neoconstitucionalismo”.

O neoconstitucionalismo, por meio da constitucionalização do Direito, compreende a irradiação dos princípios e normas constitucionais a todos os ramos do Direito. Sua origem remonta ao fim da Segunda Guerra Mundial e à compreensão de que o Direito e a lei podem servir de legitimação a barbáries, tal como na Alemanha nazista, o que leva ao fortalecimento das jurisdições constitucionais e a proteção dos direitos fundamentais até mesmo em relação ao legislador (Sarmiento, 2009). Desse modo, concebe-se um novo constitucionalismo, em uma fase que ficou conhecida como pós-positivismo, com a primazia dos direitos fundamentais e a força normativa da Constituição (Rodrigues, 2008).

No Estado Democrático de Direito, a Constituição, por meio das suas normas, difunde a democracia e os direitos fundamentais como elementos conformadores de todo o ordenamento jurídico e das instituições políticas. A Administração Pública e os fundamentos teóricos do Direito Administrativo não ficam de fora. Nesse cenário, a ordem constitucional revela-se como um norte para orientar o jurista na aplicação de quaisquer normas jurídicas. Sob a égide da Constituição, toda a legislação deve ser interpretada e aplicada (Binenbojm, 2014), com especial ênfase aos direitos fundamentais e ao princípio democrático.

No campo hermenêutico, a constitucionalização do Direito se dá

efetivamente por meio de um mecanismo conhecido como interpretação conforme a Constituição, o qual, dentre todas as interpretações extraíveis do comando normativo, propugna pela exclusão daquelas que colidem com os preceitos constitucionais (Binenbojm, 2014). Diferentemente da idealização positivista, e para além da mera declaração de sentido da norma jurídica, a interpretação passa a ser criativa e envolve aspectos metajurídicos e, sobretudo, a incidência das normas constitucionais. Desse modo, o intérprete elabora o sentido normativo também a partir do contexto histórico em que está inserido e dos aspectos fáticos regulados pela norma (Rodrigues, 2008).

Mais uma vez, a Administração Pública não está apartada desses fenômenos. Binenbojm (2014) esclarece que todos aqueles que aplicam determinada norma jurídica devem realizar uma interpretação conforme a Constituição e não a simples reprodução mecânica do fato à norma. Todas as autoridades públicas – e, obviamente, a Administração Pública – estão cingidas à Constituição, de modo que devem reger-se não apenas pela não violação das normas constitucionais, mas também zelar pela implementação dos mandamentos e pela otimização dos preceitos constitucionais. Dessa maneira, a lei estrita deixa de ser fundamento exclusivo do agir do administrador para se converter em apenas uma das dimensões de um sistema de juridicidade criado pela Constituição. Transmuda-se a legalidade estrita em juridicidade administrativa. O administrador subordina-se, em primeiro lugar, à Constituição e, em seguida, às leis (Barroso, 2020).

A Administração Pública passa a se pautar no Direito como um todo, sendo a Constituição Federal de 1988 a pedra angular de todo o sistema (Rodrigues, 2008). Vincula-se ao ordenamento jurídico como uma unidade. Conforme exposto por Binenbojm (2014, p. 147), “A vinculação da Administração não se circunscreve, portanto, à lei formal, mas a esse bloco de legalidade [...], a que aludia Hauriou, que encontra melhor enunciação, para os dias de hoje, no que Merkel chamou de princípio da juridicidade administrativa”. Nesta linha de pensamento, supera-se, com isso, o positivismo legalista, de modo que a Constituição se revela como elemento de coesão de todo o regime jurídico-administrativo.

O administrador público, agora, tem a incumbência de, mesmo na falta de disposição legal específica, concretizar as normas constitucio-

nais no caso analisado (Facci, 2019), desde que não sujeito à reserva de lei. De igual modo, o administrador pode, mediante ponderação entre a legalidade e outros princípios constitucionais, agir contra a norma infraconstitucional, se esta colidir diretamente com os mandamentos constitucionais. Retira-se o fundamento de validade diretamente da Constituição. Vale ressaltar que não se exclui por completo a legalidade administrativa. Ela se incorpora à moderna concepção de juridicidade, a qual integra a legalidade como um de seus elementos internos, mas não absolutos (Binenbojm, 2014). Nessa linha,

A atividade administrativa continua a realizar-se, via de regra, (i) segundo a lei, quando esta for constitucional (atividade *secundum legem*), (ii) mas pode encontrar fundamento direto na Constituição, independente ou para além da lei (atividade *praeter legem*), ou, eventualmente, (iii) legitimar-se perante o Direito, ainda que contra a lei, porém com fulcro numa ponderação da legalidade com outros princípios constitucionais (atividade *contra legem*, mas com fundamento numa otimizada aplicação da Constituição). (Binenbojm, 2014, p. 38)

Sob essa perspectiva, a inércia da atividade legiferante do legislador não representa um óbice à celebração de acordos com a Administração Pública. No bojo de um princípio da juridicidade, a inexistência de autorização legal específica é suprida pelas disposições constitucionais (Faria, 2022), salvo os casos de reserva legal. Por um processo de filtragem constitucional, os fundamentos constitucionais de utilização dos meios adequados de solução de conflitos pela Administração Pública também se irradiam para as legislações infraconstitucionais, compondo uma espécie de bloco de legalidade². Assim, é imprescindível identificar e delinear tais fundamentos.

3.2 Os fundamentos constitucionais de utilização dos MASC pela Administração Pública

Como visto, por meio do neoconstitucionalismo, a Constituição Federal de 1988, com seu sistema de direitos fundamentais e democracia,

2 Na sua origem francesa, a idealização do bloco de legalidade, capitaneada por Maurice Hauriou, dispõe sobre os limites da atuação do Conselho de Estado no controle dos atos administrativos, para o qual a legalidade não representava apenas o cumprimento da lei, mas também dos princípios e demais institutos jurídicos.

representa o cerne do sistema normativo do ordenamento jurídico brasileiro e as bases do moderno Estado Democrático de Direito. Sob essa ótica, pode-se elencar pelo menos três princípios constitucionais que servem de fundamento para a utilização dos meios adequados de solução de conflitos pela Administração Pública, a saber: o princípio democrático, o direito fundamental de acesso à justiça e o princípio da eficiência.

O princípio democrático, estampado no *caput* do art. 1º da Constituição Federal de 1988, insere o cidadão como o fim da Administração Pública. Por meio dele, é imposto ao administrador o diálogo com os administrados na busca pela resolução adequada das controvérsias mediante mecanismos consensuais que propiciem o desempenho dos cidadãos na vida pública (Facci, 2019). Deve-se, então, promover a participação dos administrados no aparato burocrático estatal, de modo a harmonizar os conflitos dentro da estrutura da própria Administração (Batista Júnior, 2007).

A consensualidade, como forma de elucidar divergências, proporciona a ambas as partes compreender melhor o resultado final, seja ele favorável ou não, uma vez que possuem maior controle sobre a construção da solução adotada (Facci, 2019). Como consequência, a autocomposição favorece a aceitação e o cumprimento espontâneo dos acordos, ao contrário das decisões administrativas unilaterais.

Segundo Batista Júnior (2007), o princípio democrático, que definitivamente não se esgota nas formas de sufrágio, prescreve uma forma de atuação da Administração Pública. Há, quanto ao administrador, o dever de agir de maneira acessível e inclusiva, possibilitando consultas públicas, questionamentos ou reclamações. No bojo da constitucionalização do Direito, o envolvimento efetivo dos administrados na atuação estatal representa um “elemento conformador da ordem democrática necessária em todo processo de formação de vontade e decisões” (Batista Júnior, 2007, p. 45-46).

Oriunda do princípio democrático, a busca pela solução pacífica de controvérsias, hermeneuticamente entendida como a celebração de acordos, encontra amparo também nos princípios que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil. Mais especificamente, no art. 4º, VII, da Constituição Federal, que preza pela primazia da resolução

pacífica das divergências. No mesmo rumo, ainda que desprovido de força normativa, o preâmbulo da Carta Magna já norteia a harmonia social e o comprometimento, tanto no campo nacional quanto internacional, com a solução pacífica das controvérsias como elementos fundantes do Estado Democrático. Em suma, as soluções consensuais e pacíficas dos conflitos, como a autocomposição, devem ser entendidas como objetivos finais da Constituição Federal de 1988 (Batista Júnior, 2007).

Quanto ao direito fundamental de acesso à justiça, presente no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, numa interpretação ampliativa, passa a ser visto como o acesso a uma ordem jurídica justa (Watanabe, 2019) e que se concretiza por meio da adequação entre a espécie da lide e a melhor ferramenta para dirimi-la, de modo a possibilitar a maior pacificação possível no caso concreto (Rodrigues, 2021). Várias portas estariam à disposição dos interessados, de modo que para cada espécie de conflito, haveria a correspondência de determinado método de resolução de conflitos. Em alguns casos, a mediação seria a “porta” mais adequada, enquanto, para outros, a conciliação, a arbitragem ou até mesmo a própria jurisdição estatal se revelariam como as mais adequadas.

Não se repele a todo custo o Poder Judiciário, mas a ele é designado o papel de garantidor dos direitos quando os demais meios de resolução de conflitos restarem frustrados. Mancuso (2004) aponta que para além da hipótese de insucesso na solução do conflito, também cabe ao Judiciário compor a controvérsia quando a transação não for juridicamente possível ou quando o próprio Direito determina a intervenção dos órgãos jurisdicionais (ações necessárias), agindo o Poder Judiciário como verdadeira válvula de segurança.

O princípio da eficiência, previsto no *caput* do art. 37 da Carta Magna vigente, introduzido pela EC nº 19/98, se contrapõe ao antigo modelo burocrático de administração e propugna por um modelo gerencial da Administração Pública. Dessa forma, cabe ao Estado a resolução dos seus conflitos pautada na otimização e consequente diminuição dos custos, do tempo e do desgaste da relação com os administradores (Facci, 2019). Em outras palavras, “o núcleo do princípio é a procura da produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público” (Carvalho Filho, 2022,

p. 26). Portanto, diante de várias alternativas, o administrador deve empregar aquela que for mais eficiente para a prossecução do bem comum (Batista Júnior, 2007).

Num cenário de abarrotamento do Poder Judiciário, cujo principal litigante é o Poder Público, conforme os dados do relatório Justiça em Números do CNJ, apontados na introdução, os meios adequados de solução de conflitos proporcionam, além de uma administração consensual que fortifica a democracia, ganhos objetivos e expressivos, como a redução do tempo despendido na resolução do litígio, redução dos gastos em honorários sucumbenciais e a obtenção de resultados mais especializados.

Vistos os fundamentos constitucionais, passa-se à análise das legislações infraconstitucionais que também compõem o bloco de legalidade do uso dos meios adequados de solução de conflitos pela Administração Pública.

4 O BLOCO DE LEGALIDADE DOS MASC

Há aqueles que defendem a existência de um verdadeiro microssistema dos MASC, como Rodrigues (2022). Para o referido autor, um microssistema possibilita a retirada de um grau máximo de potencialidade das normas que o compõem, permitindo a comunicabilidade e uma hermenêutica ampliadora de regras e princípios. Nesse contexto, o microssistema de meios adequados de resolução de conflitos seria composto principalmente (sendo um rol exemplificativo, ou *numerus apertus*) pela Lei nº 13.140/2015, como centro normativo, pelo Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105/2015), pela Resolução nº 125/2010 do CNJ, pela Convenção de Singapura, pela Lei nº 9.307/1996 e pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021).

Nessa linha, os microssistemas, expoentes de uma era de descodificação do Direito, buscam manter a harmonização de legislações distintas, mas materialmente semelhantes. Não se pode perder de vista que, como produtos de uma ciência jurídica social, os microssistemas não podem ser submetidos a ensaios laboratoriais controlados para a constatação de sua real existência. Nas palavras de Lucena (2020, p. 43), “Microssistemas são resultados do esforço criativo dos operadores do Direito, que, no entanto, devem obediência a pressupostos mínimos

de lógica, coerência, racionalidade e validade”. É necessária, portanto, uma análise criteriosa e uma pesquisa específica para verificar a existência ou não de um microssistema, fato que não se enquadrou no recorte do presente trabalho.

Por isso, a presente pesquisa preferiu não adotar a terminologia microssistema para se referir ao conjunto de normas que disciplinam o funcionamento dos meios adequados de solução de conflitos, mas sim o termo “bloco de legalidade”. Tal concepção não se deu ao arrepio da lógica jurídica. A Constituição Federal de 1988 se apresenta como o astro-rei do sistema normativo dos meios adequados de solução de conflitos, em torno do qual as legislações infraconstitucionais orbitam. Dessa forma, há a preferência terminológica por bloco de legalidade, em detrimento de microssistemas.

Dito isso, passa-se à análise dos diplomas normativos que compõem tal bloco de legalidade. Em primeiro lugar, do ponto de vista da arbitragem, encontram-se diversas legislações autorizativas para setores específicos. Historicamente, destacam-se as seguintes (sem a mínima pretensão de se constituir num rol exaustivo):

[...] A Lei nº 10.233/2001, que implementou uma reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre (arts. 35, inc. XVI, e 39, inc. XI); a Lei nº 10.438/2002, conhecida como Lei de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica e de Expansão da Oferta Emergencial (art. 4º, § 5º, inc. V); a Lei nº 10.848/2004, que trata da comercialização da energia elétrica (art. 4º, § 5º e 6º); a Lei nº 11.079/2004, que cuida das Parcerias Público-Privadas nos âmbitos de todos os entes da Federação (art. 11, inc. III); a Lei nº 11.909/2009, que dispõe sobre atividades ligadas ao transporte de gás natural (arts. 21, inc. XI, 24, inc. III, 48 e 49); e a Lei nº 12.815/2013, que dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários (art. 62, § 1º) (Maffini; Cirne, 2018, p. 88).

Há, ainda, a Lei nº 11.196/2005, que introduziu o art. 23-A à Lei Geral das Concessões e Permissões (Lei nº 8.987/1995) e possibilitou o emprego de mecanismos privados para a resolução de disputas, como a arbitragem, nos contratos de concessão.

Como visto, nesse período, as autorizações legislativas para a utili-

zação da arbitragem pela Administração Pública eram adstritas a determinadas áreas, enquanto as formas de autocomposição eram deixadas de lado. Contudo, importantes inovações legislativas ocorridas entre 2010 e 2018 trouxeram grandes mudanças para esse cenário. Tem-se como marco inicial a instituição da Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, pelo Conselho Nacional de Justiça, que inaugurou a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses. A resolução, já consideradas as alterações posteriores, conta com um pouco mais de 19 artigos e determina a criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) e dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs) pelos tribunais, bem como regulamenta a formação e a contratação dos conciliadores e mediadores.

Nessa mesma linha, o Código de Processo Civil de 2015, logo em seu art. 3º³, eleva o tratamento dispensado aos meios consensuais, consagrando-os como normas fundamentais do processo civil. O *caput* do referido dispositivo reproduz o direito fundamental à inafastabilidade da jurisdição (consagrado no art. 5º, XXXV, da CRFB/88), enquanto os seus parágrafos reconhecem expressamente os MASC como equivalentes jurisdicionais. No primeiro parágrafo, recepciona-se a arbitragem (ainda que há muito disciplinada pela Lei nº 9.307/1996). Já no segundo parágrafo, imbuí-se ao Estado o dever de primar pela solução consensual de conflitos em detrimento da decisão adjudicada, sendo a *ratio* reafirmada no parágrafo terceiro ao também prescrever um dever a todos os sujeitos do processo de estímulo aos meios consensuais.

O Código não para aí. Posteriormente, no capítulo destinado aos Auxiliares da Justiça, dos arts. 165 a 175, reafirmam-se, sobretudo, as diferentes funções do conciliador e do mediador, além da criação dos centros judiciários de solução de conflitos. Um ponto interessante diz respeito ao art. 166, que traz os princípios informadores da autocom-

3 Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. § 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei. § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

posição (já abordados no tópico anterior). Sem prejuízo, ainda, de mais alguns outros dispositivos esparsos que versam sobre a audiência de conciliação e mediação.

A Lei nº 13.129/2015, que, entre outras mudanças, incluiu o § 1º ao art. 1º da Lei nº 9.307/1996, traz pela primeira vez um permissivo genérico para a utilização da arbitragem no seio da Administração Pública direta ou indireta. O âmbito de incidência normativa é delimitado aos “conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis”. A Lei não nos traz uma definição de quais direitos patrimoniais seriam efetivamente disponíveis. Contudo, é importante frisar que passa a existir no ordenamento jurídico brasileiro uma autorização que ultrapassa fronteiras de setores específicos e se irradia para outras possibilidades do emprego da arbitragem pela Fazenda Pública.

Outro importante diploma normativo que surge nessa onda renovatória diz respeito à Lei nº 13.140/2015. Chama a atenção a proximidade temporal entre ela e o Código de Processo Civil de 2015. Este foi publicado cerca de três meses antes, mas, ainda assim, devido à sua *vacatio legis* de um ano, enquanto aquela teve apenas 180 dias, entrou em vigor após a Lei de Mediação.

A Lei nº 13.140/2015 inova substancialmente ao trazer um capítulo específico destinado à autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público. Encontra-se no seu Capítulo II um conjunto de normas aplicável ao procedimento de negociação junto ao ente público. Apesar disso, não há nenhum dispositivo autorizando expressamente a autocomposição com o Poder Público (salvo a transação por adesão e a mediação coletiva de conflitos relacionados à prestação de serviços públicos). É possível extrair do próprio *telos* da norma a permissividade quanto à possibilidade do uso da autocomposição pela Administração Pública. Contudo, cumpre destacar que, no campo do regime jurídico administrativo e na clássica definição do princípio da legalidade estrita, a necessidade de lei expressa seria evidente. Por outro lado, pela ressignificação da legalidade estrita em juridicidade, ela é dispensável.

No campo do direito processual, em se tratando dos Juizados Especiais, sejam eles federais (conforme dispõe o art. 10, parágrafo único, da Lei nº 10.259/2001) ou da Fazenda Pública (pelo art. 8º da Lei nº

12.153/2009). Os procuradores fazendários, em ambos os casos, poderão conciliar, transigir ou desistir dos processos em andamento (ressalta-se que a autorização é dada de forma endoprocessual). No campo da Administração Pública indireta, os arts. 1º e 2º da Lei nº 9.469/1997 autorizam expressamente, mesmo de forma pré-processual, a realização de acordos ou transações que dizem respeito às empresas públicas federais. Posteriormente, o Decreto nº 10.201/2020 disciplinou os limites de valor para a celebração desses acordos e transações.

Nessa mesma linha, a Lei nº 14.133/2021 destina o capítulo XII para tratar especificamente dos meios adequados de solução de conflitos. É exigido, como requisito, que as controvérsias sejam relativas a direitos patrimoniais disponíveis. Podemos citar o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, o inadimplemento de obrigações e o cálculo de parcelas indenizatórias. Vale ressaltar que o estímulo ao uso dos meios adequados foi tanto que os contratos podem ser até mesmo aditados para a inclusão de tais mecanismos.

De volta ao direito público, a Lei nº 13.655 de 2018 inseriu o art. 26 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942)⁴. O dispositivo acrescentou ao ordenamento jurídico brasileiro uma autorização ampla para a utilização da autocomposição com a Administração Pública. Pela sua importância, podendo servir de fundamento de validade para as diferentes formas de composição junto ao ente público, ele será abordado individualmente no tópico abaixo.

4.1 O art. 26 da LINDB: cláusula permissiva da autocomposição envolvendo direito público.

Em obra pioneira sobre o tema, Onofre Alves Batista Júnior (2007) aponta que a previsão de cláusula geral no bojo do Direito Administrativo autoriza a transação, visto que a própria cláusula assegura a disponibilidade do bem ou direito controvertido. Nessa perspectiva, ao defender a exis-

4 Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

tência de cláusulas gerais, o autor afirma que os mecanismos concertados possuem a capacidade de otimizar a aplicação das leis às especificidades do caso concreto. Repele-se, com isso, possíveis resultados ineficientes pela mera reprodução do mandamento previsto na legislação genérica.

Essa cláusula geral, ou mandamento genérico permissivo, surge onze anos após o trabalho do eminente professor com a publicação da Lei nº 13.655/2018 e a inserção do art. 26 na LINDB. Do ponto de vista normativo, tal artigo possui um âmbito de incidência extremamente amplo, qual seja: o direito público. O propósito do dispositivo é claro: eliminar a conflituosidade, ou sua iminência, na aplicação das normas de direito público. De acordo com Faria (2022), o Direito pátrio conta, pela primeira vez, com uma autorização expressa e ampla para a celebração de alternativas concertadas no campo do Direito Administrativo. Na mesma linha, o enunciado nº 21 do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (2019, p. 168), aprovado durante o evento intitulado “Impactos da Lei nº 13.655/18 no Direito Administrativo”, disciplina que “os artigos 26 e 27 da LINDB constituem cláusulas gerais autorizadoras de termos de ajustamento, acordos substitutivos, compromissos processuais e instrumentos afins, que permitem a solução consensual de controvérsias”. Aqui, ainda segundo Faria (2022), é necessário fazer uma ressalva quanto ao art. 5º, § 6º, da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985). Este dispositivo, de fato, autoriza a celebração de acordos, porém apenas quanto às ações civis públicas. Além disso, tal autorização carecia de regulamentação específica. Nessa direção, cita-se:

De modo claro e contundente, a autoridade administrativa poderá firmar compromisso, ou seja, celebrar acordos. Para tanto, a LINDB criou uma nova espécie de acordo – o compromisso do seu art. 26 - e trouxe o mínimo regulamentar desta figura, com os requisitos de validade imprescindíveis à efetividade e à garantia dos interesses gerais. O permissivo da Lei de Ação Civil Pública pecava pela ausência de disciplina regulamentar mínima [...] (Guerra; Palma, 2018, p. 147).

O compromisso é um autêntico instituto criado pela Lei nº 13.655/2018. Trata-se de um acordo administrativo no qual o Poder Público negocia determinada atribuição com o particular (Guerra; Palma, 2018) com requisitos e procedimentos próprios disciplinados pelo art.

10 do Decreto Regulamentar nº 9.830/2019.

As possibilidades são muitas. Quanto aos sujeitos, o art. 26 da LINDB utiliza a expressão “autoridade administrativa” para se referir ao sujeito competente para a celebração de acordos. Ou seja, estes podem ser realizados, a princípio, por qualquer ente da Administração Pública. Contudo, tecnicamente, é preciso ressaltar que há uma limitação quanto aos agentes públicos competentes para a composição do conflito. O termo “autoridade” encontra sua definição no art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.784/1999 e deve ser interpretado no sentido de se referir àqueles que detêm poder de decisão (Peixoto, 2021). Em relação aos destinatários, a Lei utiliza a expressão “interessados” para designar qualquer sujeito envolvido em determinado litígio junto à Administração Pública.

Quanto ao momento de celebração, os acordos podem ser celebrados em qualquer circunstância, tanto em processos administrativos quanto no curso de processos judiciais. Podem, ainda, ser usados como mecanismo prévio de preparação para um ato administrativo posterior ou para atos administrativos unilaterais (Faria, 2022), propiciando uma faceta mais democrática, inclusive naqueles atos que dependeriam unicamente da vontade da Administração.

No tocante ao conteúdo, pode ser objeto do compromisso toda a gama do direito público. Afinal, o art. 26 da LINDB faz referência expressa a “direito público”, que não se resume ao Direito Administrativo. Consequentemente, existe uma diversidade de ramos nos quais o compromisso pode ser celebrado, desde a seara tributária até a ambiental. Não se pode negar a propensão cada vez maior à celebração de acordos com a Administração Pública (Peixoto, 2021). Desse modo, nas palavras de Gustavo Binenbojm (2020, p. 22), “o ordenamento jurídico brasileiro passou por um processo de verdadeira mutação da dogmática administrativa”. A exigência de autorização legal específica foi substituída, por meio da irradiação da consensualidade administrativa, por uma autorização ampla para a celebração de acordos junto ao Poder Público.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Poder Judiciário encontra-se sobrecarregado de processos, refletindo uma crescente judicialização dos conflitos. A tutela jurisdicional

tem sido, muitas vezes, entregue de forma intempestiva e inadequada. Nesse cenário, segundo o relatório *Justiça em Números 2025* analisado na introdução, a Administração Pública se revela como a maior litigante dos processos em andamento.

Insta refletir, portanto, à luz das mudanças nos pressupostos teóricos do Direito Administrativo, promovidas pela Constituição Federal de 1988, em uma lógica democrática e orientada ao cidadão, sobre o uso dos meios adequados de solução de conflitos pela Administração Pública. Nesse contexto, este trabalho se propôs a responder à seguinte pergunta-problema: como compatibilizar a legalidade estrita com uma utilização ampla dos meios adequados de solução de conflitos pela Administração Pública?

Com o advento do neoconstitucionalismo e a irradiação dos valores constitucionais, o princípio da legalidade estrita se transmuda em um princípio da juridicidade. Agora, a Administração Pública está adstrita ao Direito como um todo, a um bloco de legalidade, cujo cerne é formado pela Constituição Federal, pelos direitos fundamentais e pelo princípio democrático.

De tal modo, a ausência de autorização setorial específica é suprida pelas próprias normas constitucionais. Nesse cenário, são três os fundamentos constitucionais da utilização dos MASC pela Administração Pública: o princípio democrático, consagrado no art. 1º, e em seu parágrafo único da CRFB/88, que se reflete no preâmbulo e no art. 4º, VII, da CRFB/88; o direito fundamental de acesso à justiça no art. 5º, XXXV, da CRFB/88, compreendido como o acesso a uma ordem jurídica justa; e o princípio da eficiência, estampado no *caput* do art. 37 da CRFB/88, considerando os benefícios, já há muito explorados, que a consensualidade proporciona.

Do ponto de vista da legislação infraconstitucional, ao analisar-se o bloco de legalidade, constata-se o estímulo constante e perene à consensualidade pela Administração Pública. O legislador pátrio trouxe grandes inovações na última década no sentido de privilegiar a utilização dos MASC. Nesse sentido, houve estímulo expresso à sua utilização no Código de Processo Civil de 2015 e a sua regulamentação pela Lei nº 13.140/2015. No campo da Administração Pública, destaca-se a aprova-

ção da Lei nº 13.129/2015, que autorizou expressamente a arbitragem nos conflitos que envolvam direitos patrimoniais disponíveis, bem como a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), que prevê um capítulo específico para os MASC. Há, sobretudo, na Lei nº 13.655/2018, que inseriu o art. 26 na LINDB, verdadeira cláusula geral permissiva da autocomposição envolvendo a Administração Pública.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Transações administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2007.

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 1-22, set./dez. 2020. Disponível em: <https://revistaeletronicapgerj.pge.rj.gov.br>. Acesso em: 12 abr. 2026.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2025**. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/11/justica-em-numeros-2025.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Novo Painel Justiça em Números: Grandes Litigantes**. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/>. Acesso em: 12 de abr. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. Lei n. 12.153, de 22 de dezembro de 2009. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112153.htm. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. Lei n. 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, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 12 abr. 2026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

FACCI, Lucio Picanço. **Meios adequados de resolução de conflitos administrativos**: a experiência da Câmara de Conciliação e Arbitragem da administração federal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

FARIA, Luzardo. **O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei no 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018.

IBDA. **Enunciados do IBDA sobre a interpretação da LINDB**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 19, n. 221, p. 167-168, jul. 2019.

LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. “**Sistemas multiportas**”: opções para tratamento de conflitos de forma adequada. *In*: Negociação, mediação e arbitragem: curso para programas de graduação em Direito, org. SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da, São Paulo: Método, 2012.

LUCENA, Tamyres Tavares de. Microsistemas de tutelas processuais: uma análise acerca dos seus fundamentos teóricos e dos riscos de uma aplicabilidade indiscriminada. *In*: CORTÉS, María José del Solar (org.). **Projeto mulheres no processo: incentivando a investigação jurídica no Brasil**. Santiago, Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2020.

MAFFINI, Rafael; CIRNE, Rodrigo de Jesus. Arbitragem e Administração Pública: uma análise da arbitrabilidade dos litígios envolvendo a Administração Pública à luz da disponibilidade dos direitos. **Revista da ESDM**, Porto Alegre, v. 4, n. 8, 2018.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. O plano piloto de conciliação em segundo grau de jurisdição do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, e sua possível aplicação aos feitos de interesse da Fazenda Pública. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 820, p. 13-16, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

PEIXOTO, Ravi. O art. 26 da LINDB como cláusula geral para a realização da autocomposição pela Administração Pública: uma análise dos limites e possibilidades. **Civil Procedure Review**, v. 12, n. 3, set./dez. 2021.

RODRIGUES, Marco Antônio dos Santos. Neoconstitucionalismo e legalidade administrativa: a juridicidade administrativa e sua relação com os direitos fundamentais. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 63, 2008.

RODRIGUES, Marco Antônio dos Santos; ALVAREZ, Pedro de Moraes Perri. Arbitragem e a Fazenda Pública. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 411-437, 2014.

RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. **Justiça multiportas e advocacia pública**. Rio de Janeiro: GZ, 2021.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 3, n. 9, jan. 2009.

SOUZA, Márcia Cristina Xavier de. Mediação com a Fazenda Pública. In: REIS, Vanessa Velasco (org.). **Fazenda Pública em juízo: reflexões críticas**. Rio de Janeiro: Ágora21, 2019.

SPENGLER, Fabiana Marion; WRASSE, Helena Pacheco. A (im)possibilidade da (auto)composição em conflitos envolvendo a Administração Pública: do conflito à posição do terceiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 69-83, 2017.

VIANA, Emilio de Medeiros; VIANA, Iasna Chaves. Conciliação, mediação e a fazenda pública: mudança de paradigma e entraves por superar. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflito**. Curitiba, v. 2, n. 2, p. 21-40, 2016.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa: (conceito atualizado de acesso à justiça) processo coletivo e outros estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

WILLEMANN, Flávio de Araújo. **Justiça Multiportas na Administração Pública**. Produção de Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. YouTube, 16 ago. 2024. Vídeo (1h41min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zSb1XeZGNXo>. Acesso em: 9 out. 2024.

Recebido em: 15/04/2026

Aprovado em: 03/05/2026