



**SISTEMAS MULTIORTAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DESAFIOS E
POSSIBILIDADES DE AUTOCOMPOSIÇÃO**

**MULTI-DOOR SYSTEMS IN PUBLIC ADMINISTRATION: CHALLENGES AND POSSIBILITIES FOR
DISPUTE RESOLUTION**

NASCIMENTO JUNIOR, Jamil Gonçalves do

Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho"

Araraquara, Brasil

nascimento.jr@unesp.br

OLIVEIRA, José Carlos

Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho"

Araraquara, Brasil

jose.c.oliveira@unesp.br

ESTEVES NETO, Ernesto Gomes

Fundação Municipal Irene Siqueira Alves "Vovó Mocinha"

Araraquara, Brasil

ernestogesteves@gmail.com

RESUMO

Objetivo do Estudo: analisar a viabilidade de aplicação de um sistema multiportas para a resolução de conflitos envolvendo a Administração Pública. **Metodologia/Abordagem:** revisão de literatura e análise dogmática de legislações relevantes. A abordagem adota uma perspectiva crítica sobre a aplicabilidade dos meios adequados de resolução de conflitos na esfera pública.

Originalidade/Relevância: contribui para o debate sobre a possibilidade de implementação de um sistema multiportas na Administração Pública, uma questão pouco explorada na literatura jurídica brasileira. **Principais resultados:** O artigo conclui que, embora os princípios de supremacia e indisponibilidade do interesse público sejam fundamentais, eles não devem ser vistos como obstáculos insuperáveis à adoção de métodos adequados. **Contribuições Teóricas/Metodológicas:** quadro conceitual que integra princípios administrativos e métodos adequados de resolução de conflitos, propondo uma interpretação mais flexível dos princípios de supremacia e indisponibilidade. **Contribuições Sociais/Para a Gestão:** o sistema multiportas pode melhorar a eficiência na resolução de disputas, reduzir a sobrecarga do Judiciário e promover uma gestão mais participativa e responsiva aos interesses públicos.

Palavras-chaves: Gestão Extrajudicial; Gestão pública; Interesse público; Autocomposição.

ABSTRACT

Study Objective: analyze the feasibility of applying a multi-door system for resolving conflicts involving public administration. **Methodology/Approach:** literature review and a dogmatic analysis of relevant legislation. The approach adopts a critical perspective on the applicability of appropriate conflict resolution methods in the public sphere. **Originality/Relevance:** contributes to the debate on the possibility of implementing a multi-door system in public administration, a topic that is underexplored in Brazilian legal literature. **Main Results:** The article concludes that although the principles of supremacy and the non-disposability of public interest are fundamental, they should not be viewed as insurmountable obstacles to adopting appropriate methods. **Theoretical/Methodological Contributions:** framework that integrates administrative principles and appropriate conflict resolution methods, proposing a more flexible interpretation of the principles of supremacy and non-disposability. **Social/Management Contributions:** multi-door system can improve efficiency in dispute resolution, reduce the judiciary's overload, and promote more participatory and responsive management to public interests.

Keywords: Extrajudicial Management; Public management; Public interest; Self-composition.



1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública nos conflitos travados contra particulares pode se valer de meios alternativos para solucionar disputas, transacionando com o administrado; ou o princípio estruturante da indisponibilidade do interesse público impede qualquer construção de um sistema multiportas para questões de direito público? Este é o questionamento central do presente artigo que, a partir de revisão de literatura e estudo da dogmática vigente, busca identificar a possibilidade de disputas envolvendo a Administração serem solucionadas a partir de métodos alternativos à jurisdição estatal para solução de disputas.

Nesse contexto, o artigo parte da premissa de que a existência de conflito como fator de desagregação é natural da sociedade, sendo indispensável a institucionalização de meios de solução hábeis a promover a pacificação social, a partir da construção de um sistema multiportas. Isso porque, é desejável que os sujeitos envolvidos em uma disputa tenham multiplicidade de vias para composição do litígio, desde a autocomposição via acordo até a heterocomposição via decisão.

Ocorre que no ordenamento brasileiro, apesar da origem romano-germânica, a via da jurisdição estatal com decisão coercitiva e imutável que deveria ser subsidiária, tornou-se a principal porta de solução. Por consequência, a tradição demandista ocasionou a hiperinflação de problemas levados ao Poder Judiciário, criando problema na concretização do acesso à justiça, muito em razão do engarrafamento de todos aqueles que pretendiam passar pela porta estreita da jurisdição.

Para amenizar o estrangulamento do sistema, a construção do sistema multiportas se tornou indispensável, criando e estimulando os indivíduos a serem protagonistas na solução de suas disputas a partir de acordos de vontade, que passam desde a negociação direta entre os envolvidos até a concordância entre os sujeitos em conflito de se submeterem à jurisdição privada da arbitragem.

No entanto, outras portas alternativas à jurisdição estatal envolvem a manifestação de vontade e o poder de transacionar, o que, quando se trata de disputas envolvendo Administração Pública nasce antinomia aparente decorrente da própria fita genética do direito público. Em outras palavras, como pode a Administração se valer de outras vias de solução de disputa se o interesse público é indisponível? A partir daí, o artigo avança no sentido de identificar a possibilidade de se conformar o sistema



multiportas às controvérsias de direito público. Até mesmo porque, os princípios estruturantes da Administração não podem representar obstáculos à implementação de uma administração consensual que busca na solução adequada das disputas a concretização da eficiência.

Em um terceiro momento, afastada a antinomia aparente, adentra-se na análise dogmática dos diplomas que apontam para direção dos meios alternativos aplicados à Administração Pública, recortando-se e limitando-se à Lei n. 9.307/1996 e Lei n. 13.140/2015 que regulam a arbitragem e a autocomposição. Nesse contexto, a partir da literatura especializada – em especial, como referencial teórico a obra de Gustavo Justino de Oliveira e Felipe Estafam sobre arbitragem e Administração Pública – identifica-se que tanto para escolha da jurisdição privada como meio de resolução de conflito quanto para se valer da mediação ou conciliação, necessário se faz identificar a natureza do interesse em disputa, se se trata de ato de império ou ato de gestão.

É neste panorama que se insere o presente artigo, que se propõe a primeiro verificar a compatibilidade de um sistema multiportas com as peculiaridades das questões de direito público, e em um segundo momento analisar de forma geral as vias alternativas à jurisdição estatal já postas no ordenamento.

2. O ADVENTO DO SISTEMA MULTIPORTAS COMO ALTERNATIVA À PORTA ESTREITA DA JURISDIÇÃO ESTATAL

O casal unido pelo matrimônio, quando sofre com problemas no casamento, dissolvem o vínculo matrimonial por meio de ação de divórcio. Cônjuges provocam a jurisdição para resolver a disputa de direito das famílias. Os sócios de uma sociedade empresária limitada com o *affectio societatis* abalado, dissolvem o vínculo societário por meio de ação de dissolução de sociedade, para solucionar a disputa empresarial. Estado e particular que divergem quanto à indenização de prédio desapropriado, solucionam a disputa com a Administração Pública por meio de identificação do valor justo a ser pago em ação de desapropriação.

Todas essas situações hipotéticas esboçam potencial tensão, na medida em que os vetores de interesses das partes envolvidas na relação estão apontados para direções opostas, buscando em cada caso instrumento processual adequado para obtenção do bem da vida. Três situações distintas, envolvendo fatos-do-mundo distintos, em que os



sujeitos envolvidos buscam abrir a mesma porta da jurisdição estatal para obtenção da solução.

As hipóteses refletem o que se identifica na sociedade brasileira, sendo enraizada na cultura jurídica a escolha pela via estatal formal para solução de disputas. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, em 2018 pela porta da Justiça Estadual ingressaram a 17.136.250 novas controvérsias não-criminais. No ano anterior, 17.706.101 novas disputas não-criminais foram também levadas à Justiça Estadual, como também em 2016, os indicadores apontaram para 17.037.851 novos casos não-criminais. O que é revelador nesses dados não é a existência de disputas, e sim a quantidade expressiva de disputas que são levadas à jurisdição estatal. Ecoa no íntimo psíquico do jurista: será que todas essas controvérsias não teriam outras alternativas de pacificação?

Não é novidade que a disputa se trata de característica inerente ao (con)viver em sociedade. Havendo seres em convívio, haverá também potencial desentendimento. Se hoje, disputa-se em razão de contratos não cumpridos, bens em matrimônio dissolvido, haveres de sociedades empresariais, indenização por desapropriações; no passado, disputava-se o melhor solo para o plantio, novos territórios para extração de ouro e prata, dentre outros. O conflito de interesses é perene na história, sendo um dado não negligenciável.

Muito embora a existência de interesses contrapostos tenha a vocação de desagregação, a sociedade persiste e resiste; pois, cria meios para equalizar controvérsias. Não é, portanto, a ausência de conflito que garante coesão aos elementos do corpo social, e sim a capacidade de resolvê-los. É neste panorama que o estudo dos métodos de resolução de controvérsia merece destaque. Se resolver conflitos de interesses é um dos fatores que contribui para manutenção da coesão social, indispensável são os mecanismos de solução de disputas, que mudam conforme as necessidades, a cultura e os arranjos institucionais existentes em sua época.

Nas sociedades primitivas, por exemplo, admitia-se a autotutela, meio pela qual as partes envolvidas no conflito buscavam solver a crise utilizando a própria força. Hodiernamente, de forma diversa, faz parte da própria estrutura estatal a existência de poder específico que tem o papel de resolver conflitos em única ou última instância com grau de coercibilidade e definitividade. O nascimento do Estado, neste panorama,



influencia diretamente na cultura resolutiva do povo, que passa a terceirizar o papel apaziguador à estrutura que detém possibilidade de resolver controvérsias de forma vertical e imperativa, exigindo das partes que adotem condutas determinadas que cumprem a ordem não por concordar com a solução imposta, e sim porque aquele que decidiu monopoliza o uso da força.

Nesse sentido, Silva (2020) ao pesquisar métodos resolutivos esclarece que desde os Estados modernos a função de resolução de controvérsias é exercida de forma preponderante pelo próprio Estado, a quem é atribuído, por meio do poder e função jurisdicional, o monopólio da força e da coerção, promovendo a pacificação social por meio de solução heterocompositiva. O que decide o Estado-juiz, nesse contexto, obriga as partes envolvidas, o que desloca para margem a função delas dentro da construção da solução. Por isso a afirmação anterior de que a solução verticalizada decorrente da manifestação do poder estatal não necessariamente gerará ganhos de pacificação decorrentes do grau de satisfação das partes na solução imposta.

Além disso, a dependência do Estado na solução de disputas tende a atrofiar a capacidade do indivíduo de solucionar as controvérsias que figura como parte, olvidando-se que a resolução consensual e comunitária de disputas é a forma mais antiga, existente antes mesmo de se cogitar transferir ao poder institucionalizado a função de resolver litígios em grau de definitividade. Novamente partindo das lições de Silva,

Na verdade, a resolução consensual e comunitária de disputas é historicamente mais antiga do que o processo judicial conduzido pelo Estado. Mecanismos privados e informais de justiça já eram praticados quando o Estado e a jurisdição oficial ainda ganhavam corpo e é razoável supor que nunca deixaram de ser praticados e sempre estiveram em desenvolvimento. A jurisdição e o processo judicial representam tão somente os instrumentos mais formais para resolução das disputas e, na perspectiva do Estado moderno, a mais democrática e justa porque pautada e voltada para aplicação da lei (2020, p.14).

Muito embora o ser humano nasça se comunicando e barganhando com seus próximos para finalidade de sobrevivência - como quando faz uma criança que chora para obtenção de alimento, em uma tendência quase natural de buscar negociar para satisfazer necessidades e desejos -, as instituições sociais, intencionalmente ou não,



acabam estimulando o indivíduo a alienar sua autonomia e capacidade de resolver os próprios problemas.

Os indivíduos, ludibriados na crença de que somente desta forma obterão a solução dotada de segurança, alicerçada no formalismo - e esperançosos na crença de justiça na decisão emanada do Estado -, passam a provocar a jurisdição desenfreadamente, abarrotando o Poder Judiciário com multiplicidade de demandas simples que poderiam ser solvidas sem a invocação do poder jurisdicional.

O resultado é a crise de acesso à justiça, decorrente principalmente da insatisfação com a falta de celeridade na prestação jurisdicional, natural de uma estrutura sobrecarregada. Por consequência, em contraposição ao formalismo, surgem outros métodos de solução de controvérsia, menos formais e menos centralizados, conhecidos a partir da expressão “meios alternativos de solução de controvérsia” (MASC).

A respeito da expressão, Watanabe (2001) relembra que meios alternativos é importação do direito norte-americano, que se vale do termo ADR – *alternative dispute resolution*. Destaca que, tratando-se de tradição *common law* com prevalência do sistema de precedentes, a via do Poder Judiciário é a regra, razão pela qual os outros meios seriam alternativos. Diferentemente, países de tradição romano-germânica, como é o caso do Brasil, o Poder Judiciário é o meio alternativo, na medida em que historicamente a sociedade resolveu conflito sem interferência do Estado.

Apesar da ponderação do processualista, fato é que a jurisdição estatal teve tanta aderência na solução de conflito que outros meios sequer eram vislumbrados. Essa situação perdurou até Frank Sander, professor da clínica jurídica da escola de direito da Universidade de Harvard, iniciar a defender a diversificação de meios de solução de disputas em congresso organizado justamente para discutir as causas de insatisfação com a justiça norte americana (Silva, 2020). Nos Estados Unidos, então, levantou-se na década de 70 movimento favorável à criação de métodos menos formais e não oficiais, prometendo mais rapidez e redução de custos, o que atraiu a adesão do próprio Poder Judiciário.

Não significa que em sua origem não tenha sofrido resistências. Como destaca Silva (2020), contra o movimento da ADR, insurgiu-se Owen Fiss, da Universidade de Yale, por meio de artigo intitulado “Contra o acordo”, em 1984. Para ele, o acordo não



funcionava para produzir justiça e impedia o exercício da jurisdição pelo Estado que, muito além da paz entre as partes, tem a função também de produzir proteção aos valores públicos.

Apesar de as críticas serem fundamentadas, os meios alternativos de resolução de controvérsia se propagaram pelo mundo, aterrissando em solo brasileiro mais energicamente em 1996 por meio da Lei da Arbitragem (Lei n. 9.307/1996), que assume relevante papel na instauração e promoção de uma justiça consensual, compreendida esta como “mecanismo de resolução de disputas que perseguem a justiça por meio do acordo de vontades entre os litigantes”(Silva, 2020, p.20).

Posteriormente, por meio da atuação do Conselho Nacional de Justiça e seus esforços em estabelecer uma política nacional de resolução de conflitos pela Resolução n. 125, passou-se a incluir a conciliação e mediação como pauta prioritária, promovendo a “cultura da pacificação” em oposição à “cultura da sentença”. Diz-se oposição não por serem excludentes, na medida em que nada impede que a solução consensual ocorra após a sentença, mas sim em razão da luta em instituir no Brasil, até então um país de litígio e litigantes, um ambiente fértil para autocomposição.

Em 2015 uma série de mudanças relevantes para difusão dos meios alternativos de resolução de controvérsia aconteceram, na medida em que o Código de Processo Civil toma forma e coloca como norma fundamental a mediação, conciliação e arbitragem como exceções da inafastabilidade da jurisdição. Com isso, apesar de a constitucionalidade da Lei de Arbitragem já ter sido confirmada pelo Supremo Tribunal Federal na primeira metade de década de vigência, o diploma processual fulminou de morte qualquer discussão remanescente e trouxe como regra geral a possibilidade de se valer de outros métodos para resolver disputas que não a tradicional heterocomposição estatal orquestrada pelo Poder Judiciário.

Desta arte, o que se observa é que o ordenamento oferece uma multiplicidade de modelos para solver a controvérsia, o que caracteriza o sistema multiportas, nascido a partir do discurso do Professor Frank Sander “*Varieties of Dispute Processing*”. Sobre referido sistema, Lorencini esclarece:

Pode-se pensar que uma pessoa, diante de um conflito, tem à sua disposição várias alternativas para tentar solucioná-lo. Pode procurar diretamente a outra parte envolvida e tentar negociar o impasse sem a interferência de ninguém. Mas pode também procurar um terceiro e este propor diferentes métodos de solução existentes (mediação, arbitragem, entre outros). Pode



ainda procurar um ente estatal que, dependendo do conflito, ainda que não seja Poder Judiciário, tente intermediar o impasse. Pode, ainda, procurar o Estado-Juiz para ajuizar uma demanda. Cada uma das alternativas corresponde a uma porta que a pessoa se dispõe a abrir, descortinando-se a partir daí um caminho proposto pelo método escolhido. Neste cenário, o envolvimento do Estado é uma eventualidade, pois provocar o Estado-Juiz a Administração, é abrir uma das portas (2020, p. 57).

Partindo dessa perspectiva, a sentença judicial passa a ser somente uma das formas de administração e resolução de conflitos, perdendo aos poucos o seu protagonismo diante de meios menos burocráticos, baseados na premissa da participação ativa das partes na solução da controvérsia, com formato mais informal e flexível do que a via da jurisdição estatal.

Daí que a depender da porta que será aberta, diante das diversas alternativas, a solução final será obtida ou o acordo ou a decisão. Como diferencia Paulo Eduardo Alves da Silva, no acordo a solução será produzida pelas próprias partes, enquanto na decisão a solução é produzida por terceiro, sendo ou imposta ou aceita pelas partes. Enquanto no acordo o que deve ser considerado é a vontade das partes, na decisão o que irá produzir a solução é a legitimidade do terceiro decisor. Neste ponto, a legitimidade ou decorrerá do consenso das partes em se submeter à decisão, como na arbitragem privada, ou decorrerá das estruturas oficiais do Estado.

A respeito dessas estruturas oficiais, lembre-se, por oportuno, que a Carta Constitucional de 1988 realizou a distribuição de (i) funções estatais em diferentes (ii) estruturas internas. As (i) funções estatais, por sua vez, manifestam-se de três formas distintas: ora criando o direito novo, por meio da função legislativa; ora atuando na gestão e satisfação concretas dos interesses coletivos e finalidades estatais, aplicando a ordem constitucional e legal a que está submetida, por meio da função administrativa (executiva); ora resolvendo litígios em concreto, por meio da função jurisdicional.

Essa clássica tripartição de funções permite que sejam absorvidas por blocos orgânicos especializados denominados “Poderes”, naquilo que se compreende por “separação dos poderes estatais”, nomeando cada estrutura com o próprio nome da função que exerce com predominância: Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário.

A utilização do termo “poderes” para fazer menção a essas (ii) estruturas internas, contudo, comporta reflexão. Adverte André Ramos Tavares que, apesar de enraizada, deve ser compreendida de forma figurativa, vez que não passaria de



distribuição de função a diferentes órgãos do Estado. Valendo-se das lições de Karl Loewenstein, o autor aponta ainda para uma superação da clássica teoria da separação tripartite dos poderes, que comporta no atualmente uma outra categorização, também tripartite: (i) a definição da política; (ii) a execução da política; e (iii) o controle da política (Tavares, 1999).

Apesar dessas críticas a respeito da clássica divisão, certo é que o nosso legislador constituinte consagrou a separação dos poderes do Estado no artigo 2º da Constituição da República, enunciando que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Cuidou também de autorizar que cada estrutura desempenhasse, paralelamente e quando necessário, as funções que “materialmente deveriam pertencer a Poder diverso” (Carvalho Filho, 2017). Essa organização, segundo Justen Filho conduz à autonomia relativa de cada um dos poderes que exercita preponderantemente uma função, mas não exclusivamente (2015). Desenhou-se assim o Estado: repartido em poderes estruturais que de forma especializada executam atividades típicas inerentes à função que absorvem, e atipicamente executam função de outra estrutura de Poder.

Há, portanto, a vocação originária advinda da própria vontade constituinte em instituir estrutura estatal com suficiente legitimidade para figurar como terceiro decisor, valendo-se do monopólio estatal da força para garantir a imposição de solução, sendo neste panorama dispensável a aceitação das partes.

Isso porque, o Poder Judiciário, por meio da função jurisdicional – acompanhada do poder jurisdicional – é institucionalmente legitimado para proferir decisões em única ou última instância e com grau de definitividade. Basta a vontade manifesta de uma das partes em submeter o litígio ao Poder Judiciário mediante provocação da jurisdição, para que o processo caminhe por impulso oficial, devendo a outra parte comparecer em juízo, sendo inevitável e inafastável a atuação estatal a partir deste momento. O juiz, imparcial, proferirá a decisão que solucionará o litígio, cabendo às partes, quando esgotados os recursos, resignarem-se à autoridade do Poder Judiciário e cumprir aquilo que foi determinado na sentença.

É neste ponto que se questiona, por vezes, se a sentença gerará pacificação social, na medida em que existe a possibilidade de ambas as partes saírem insatisfeitas com o resultado final. No jogo de tudo ou nada, de soma zero, que coloca a vontade dos



principais sujeitos envolvidos em segundo plano, a solução da controvérsia final por terceiro institucionalmente legitimado poderá causar a sensação de insatisfação, o que não é desejável ante os escopos do processo.

Daí ter sido indispensável a criação de um sistema multiportas para desafogar a porta estreita do Poder Judiciário, possibilitando que a sentença judicial figure como alternativa subsidiária, provocando-se a jurisdição estatal quando não for possível nenhuma outra solução que parta da vontade dos sujeitos envolvidos na controvérsia. Resta compreender quais são esses outros mecanismos.

3. MECANISMOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS BASEADOS EM ACORDO E EM DECISÃO JUDICIAL

Como ponderado alhures, o sistema multiportas admite uma série de novas formas de resolução de controvérsia, com procedimentos próprios, sempre com o intuito de resolver o problema com o máximo de pacificação social. Nesse contexto, partindo das lições de Paulo Eduardo Alves da Silva, foi destacado que as vias têm dois tipos básicos, sendo ou o acordo ou a decisão.

Sistematizando, existem mecanismos compositivos organizados pelas próprias partes, ou conduzidos por terceiros. No primeiro caso, identifica-se a negociação, compreendida como “uma forma de autocomposição direta entre as partes” (Gabbay, 2020). Já no segundo caso, em que há terceiro conduzindo a composição, no Brasil há a figura da Mediação e da Conciliação, ambas inclusive dispostas no Código de Processo Civil, tendo sido incorporadas pelo próprio Poder Judiciário que atualmente fomenta também práticas autocompositivas, como forma de diminuir o número de demandas que são levadas até ele. Na conciliação, a composição é conduzida pelo conciliador; e na mediação, pelo mediador. O CPC, por sua vez, definiu no artigo 165 essas figuras. No § 2º esclarece que o conciliador é aquele que atuará em casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, podem inclusive sugerir soluções para o litígio, sem utilizar qualquer instrumento de intimidação. Já o mediador, nos termos do § 3º do mesmo artigo, atuará preferencialmente nos casos que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliando os interessados a compreender as questões e os interesses em conflito.

De outro lado, além dos métodos compositivos que optam pela via acordo, existem os mecanismos decisórios. O primeiro deles, que já foi mencionado



anteriormente, é o de sujeição compulsória que utiliza da jurisdição estatal para obtenção da solução que será imposta às partes. Como foi destacado, neste caso não há necessidade de confluência de vontades, sendo manifestação do poder de império do Estado-juiz que, uma vez provocado, irá impor a solução à controvérsia.

Há ainda mecanismo decisório de submissão voluntária, representado pela arbitragem privada. Como pontua Lorencini, a arbitragem consiste em duas ou mais partes confiarem em terceiro imparcial para solução da disputa, ocorrendo fora da esfera pública, apesar de ser muito semelhante a ela no tocante ao procedimento (Lorencini, 2020). Tanto é verdade que a estrutura é semelhante, oportunizando às partes o direito ao contraditório de influência e à produção ampla de provas antes da decisão final a ser proferida pelo árbitro.

A legitimidade do terceiro advém, neste caso, da própria vontade das partes que concordam em se submeter à decisão por ele proferida. Não se pode olvidar, também, que apesar de as partes terem participação ativa na arbitragem, concordando com a decisão de terceiro, o Estado por meio de sua estrutura legislativa, no caso brasileiro, colaborou com a atribuição de força coercitiva às decisões arbitrais, na medida em que conferiu às elas força de título executivo judicial.

Isso significa que, uma vez escolhida a arbitragem como meio de solução da controvérsia, as partes alienam qualquer possibilidade de rediscutir a matéria julgada no processo arbitral, sendo obrigadas a cumprir o que foi definido pela “justiça privada”, sob pena de subsidiariamente o Poder Judiciário ser convidado a atuar por meio de processo de execução.

Diante dessas múltiplas portas, o que direcionará a solução adequada é o tipo de conflito, sendo certo que sempre que possível o Poder Judiciário deverá ser utilizado como forma subsidiária, principalmente em razão de as outras alternativas serem menos danosas aos envolvidos que terão resolução da controvérsia, em tese, mais célere.

Por essa razão, voltando ao início do primeiro tópico, questões envolvendo a crise conjugal poderão ser resolvidas por meio de mediação realizada por profissional competente, ou ainda os problemas societários poderão ser solucionados mediante negociação realizada diretamente por eles. Escolher abrir essas portas da autocomposição parece ser mais adequada para obtenção de pacificação, na medida em que, em muitas dessas situações envolvendo problemas intersubjetivos, as partes



tendem a continuar se relacionando minimamente, principalmente quando se está diante de casos de família.

Como ressalta Lorencini, apesar de não existir um padrão preestabelecido que autorize afirmar que determinado método é o mais adequado, conflitos como esses tendem a ser pacificados pela autocomposição (2020). Se é claro que questões envolvendo particulares têm a seu dispor um sistema multiportas, o mesmo não é possível de afirmar quando na disputa uma das partes é a Administração Pública. Novamente retornando às hipóteses iniciais, é possível afirmar que a mesma multiplicidade portas resolutivas está disponível para resolver a controvérsia referente ao valor da indenização prévia e em dinheiro pela desapropriação? Isso porque, quando se vislumbra a possibilidade de a Administração Pública solver suas disputas pelas vias autocompositivas, defronta-se com a aparente incompatibilidade entre os princípios estruturais do direito público e a necessidade de a Administração também aderir ao MASC. Como viabilizar autocomposição se, via de regra, a Administração representa interesse de terceiro – no caso, a coletividade -, via de regra indisponível?

4. SUPREMACIA E INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO: HÁ ESPAÇO PARA A AUTOCOMPOSIÇÃO?

Até o presente momento, foi apresentado o sistema multiportas que traz uma variedade de alternativas para solução de controvérsias, o que é perceptível em disputas intersubjetivas. Questão que encerrou o último capítulo é se esse mesmo sistema multiportas pode ser aplicado em situações envolvendo a Administração Pública. O ordenamento aponta para resposta afirmativa se observada a Lei de Arbitragem e a Lei de Mediação. Lorencini, também nesse sentido, sobre conflitos envolvendo políticas públicas afirma:

[...] os conflitos envolvendo políticas públicas, como aqueles que digam respeito, exemplificativamente, à política urbana, meio ambiente, desigualdades ou até mesmo improbidade na Administração Pública, ainda que submetidos a uma ação judicial, também podem utilizar as técnicas e os métodos alternativos ainda que no curso da demanda judicial (2020, p.56).

É neste momento que toda construção principiológica envolvendo direito público, especialmente o direito administrativo, é questionada, vez que vislumbrar



hipóteses autocompositivas de solução de conflitos envolvendo a Administração envolve poder transacionar que classicamente é limitado pelo ordenamento.

Isso porque, o regime jurídico administrativo é compreendido, ou ao menos era, a partir do complexo de normas que disciplina a relação jurídica vertical mantida entre Administração Pública e administrados, caracterizada pelo binômio prerrogativas-sujeições, fundamentado nos princípios estruturantes da Supremacia e da Indisponibilidade do Interesse Público, e com código genético delimitado pela Constituição da República (Justen Filho, 2011). Sobre o regime jurídico administrativo, Di Pietro destaca:

Ao mesmo tempo em que as prerrogativas colocam a Administração em posição de supremacia perante o particular, sempre com o objetivo de atingir o benefício da coletividade, as restrições a que está sujeita limitam a sua atividade a determinados fins e princípios que, se não observados, implicam desvio de poder e nulidade dos atos da Administração. O conjunto das prerrogativas e restrições a que está sujeita a Administração e que não se encontram nas relações entre particulares constitui o regime jurídico administrativo (Di Pietro, 2011, p.63).

Diz-se relação vertical, pois é caracterizada pela utilização do Poder de Império da Administração que, valendo-se de suas prerrogativas, acaba por subtrair ou limitar direitos dos particulares. É o que se verifica, por exemplo, do poder de expropriar, ou até mesmo do poder de alterar ou rescindir contratos unilateralmente.

Essas prerrogativas, contudo, não são ilimitadas. Isso porque, o indivíduo, no atual Estado Constitucional, aceita se subordinar à Administração Pública, se, e somente se, a Administração Pública utilizar esse poder para garantir os interesses públicos primários, que não se tratam de meras abstrações doutrinárias. Ao revés, são extraídos das próprias preferências democraticamente escolhidas e insculpidas na Constituição da República, documento originário que organizou e limitou o poder por meio de extenso catálogo de garantias fundamentais, valores e fins públicos (Barroso, 2013). Essa verticalização da relação administrado-administração está vinculada aos princípios estruturantes das relações jurídicas regidas pelo direito público, no caso: (i) a supremacia do interesse público sobre o interesse particular, e a (ii) indisponibilidade do interesse público.

Por supremacia do interesse público sobre o interesse particular se entende que aquele é supremo sobre este, de forma que a satisfação das necessidades coletivas goza de prevalência no ordenamento jurídico. É possível identificar sua manifestação, por



exemplo, nas prerrogativas que a Administração tem de intervir na propriedade privada, desapropriando bem imóvel no caso de relevante interesse coletivo mediante justa e prévia indenização. Ou ainda no próprio Poder de Polícia que confere à Administração a prerrogativa de adequar, limitar ou condicionar direitos individuais, de forma que sejam exercidos sem causar prejuízo ao interesse público.

Seguindo esse raciocínio, sendo o interesse público superior ao interesse particular, é natural que seja irrenunciável pelo Administrador a busca pela sua concretização. Até mesmo por se tratar o interesse público de interesses próprios da coletividade e não da Administração ensimesmada, tem-se que não se trata de bem jurídico submetido à livre disposição, passíveis de serem transacionados. É exatamente nessa necessidade de guarda irrenunciável do interesse público que se identifica o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Esses princípios estruturantes ao lado dos princípios expressos na Constituição de 1988 conferem ao direito administrativo brasileiro a fita genética básica de onde deve partir toda cadeia de positivação, servindo também de fonte que auxilia o gestor a tomada decisão e de parâmetro ao administrado para o exercício do legítimo controle dos atos da Administração.

Diante deste cenário, questiona-se: qual o espaço existente para autocomposição? Primeiro, uma vez o interesse público sendo supremo, qual estímulo que a Administração tem para considerar negociar com o particular? Revestindo qualquer querer de interesse público, o que não é difícil na medida em que direito é linguagem e interpretação, poderá a Administração, por exemplo, expropriar ao invés de comprar. Apesar não ser uma expressa vedação à negociação, a supremacia do interesse pública atua como desestímulo para uma administração consensual. Fora isso, a indisponibilidade do interesse público cria o empecilho para transacionar, afinal, como é possível dispor de algo que é indisponível? E mais, tratando a Administração Pública de mandatária gestora do interesse de terceiro, no caso a coletividade, como poderia simplesmente transacioná-los.

Nesse sentido, Eduardo Talamini, em estudo publicado na Revista Brasileira da Advocacia em 2018, enfrentando especificamente a arbitragem na Administração Pública, esclarece que a indisponibilidade é a impossibilidade de renúncia a



determinado direito material, o que pressupõe a inviabilidade de dispor negocialmente. Como destaca Talamini, diferentemente das relações privadas,

A Administração Pública, [...], titulariza posições jurídicas que são em grande medida “indisponíveis” [...]. Isso é decorrência direta do princípio constitucional republicano: se os bens públicos pertencem a todos e a cada um dos cidadãos, a nenhum agente público é dado desfazer-se deles a seu bel-prazer, como se estivesse dispondo de um bem particular seu. Mais ainda: existem valores, atividades, bens públicos que são inalienáveis em qualquer hipótese. Então, no que tange ao núcleo fundamental das tarefas, funções e bens essencialmente públicos, não há espaço para atos de disposição (2018, p. 20).

Ainda no mesmo estudo, Talamini também alerta que a indisponibilidade é também compreendida como a impossibilidade de submissão à razão alheia, mesmo que reconheça que na disputa não lhe assiste razão. Em outras palavras, a Administração mesmo reconhecendo não ter razão, não poderá se curvar a pretensão alheia, fechando todas as portas e somente admitindo para solução a jurisdição estatal. Essa interpretação do princípio da indisponibilidade do interesse público pode representar obstáculo para implementação de uma Administração Pública consensual, o que não é desejável nem diante do esforço hodierno para implementação de um sistema multiportas, e nem para eficiência da Administração.

Se de um lado é inegável a importância teórica dos princípios estruturantes e constitucionais na conformação do regime jurídico administrativo, de outro a relativa indeterminação de seu conteúdo atrelada a utilização eufórica irrefletida cria disfunções como essa: é necessária a abertura para Administração negociar, mas proíbe-se que o faça em razão de norma conceitualmente aberta. Ávila (2019) alerta para a importância de se estudar os princípios, mas que, no atual Estado Principiológico, os exageros e problemas teóricos tem inibido a efetividade do ordenamento.

A indeterminação que paira sobre os princípios não deve ser negligenciada pelo operador do direito. É fundamental que seja utilizado de forma refletida, utilizando a relativa flexibilidade conceitual para adequar aos novos clamores públicos da sociedade, como é a necessidade atual de se buscar resolução adequada de controvérsias a partir do sistema multiportas.

Evita-se, dessa forma, aquilo que Carlos Sundfeld apontou como ambiente de “geleia geral” no direito público brasileiro, “em que princípios vagos podem justificar qualquer decisão”(2017, p. 205.). A utilização inconsciente de princípios torna a



indeterminação em instrumento de arbitrariedades em que tudo se justifica normativamente a partir dessas normas de referencial aberto, degenerando a previsibilidade do direito. Ao revés de buscar a definição e o conteúdo normativo vinculante dos princípios, prefere-se utilizá-los como um cheque em branco para legitimar conveniências. Talvez esse problema decorra da própria dificuldade em atribuir significado aos princípios. Como aponta Humberto Ávila, diferentemente de coisas sensorialmente perceptíveis, a noção de princípio parte de instrumentos linguísticos abstratos, havendo tantas definições a depender dos critérios adotados:

Ao contrário dos objetos materiais (coisas), cujo consenso em torno de sua noção é mais fácil pela referência que fazem a bens sensorialmente perceptíveis, as categorias jurídicas, entre as quais se inserem os princípios, são instrumentos analíticos abstratos (linguisticamente formulados). Por isso mesmo é mais difícil haver uma só definição de princípio, já que a sua identificação relativamente às regras depende muito intensamente do critério distintivo empregado (se quanto à formulação, ao conteúdo, à estrutura lógica, à posição no ordenamento jurídico, à função na interpretação e aplicação do Direito etc.), do fundamento teórico utilizado (se positivista, jusnaturalista, normativista, realista etc.) e da finalidade para a qual é feita (Ávila, 1999, 154).

Por essa razão, conclui-se, a indisponibilidade e supremacia do interesse público não devem servir como obstáculo para composição e como imposição à intervenção da jurisdição estatal na solução de disputa. Ao contrário, os entes da Administração devem resolver suas controvérsias sem ter que socorrer ao Poder Judiciário. Até mesmo porque, se por meio da autotutela a Administração pode revogar os atos inconveniente e inoportunos, e anular os ilegais, sem necessidade alguma de provocação, por qual razão não poderia fazê-lo por meio da participação do particular lesado? São situações como essa que, em verdade, criam o dever administrativo de ceder ao interesse do particular em uma disputa se o Estado verificar que de fato o administrado tem direito (Talamini. 2018).

Portanto, os princípios estruturantes da Administração não podem representar obstáculos à implementação de um sistema multiportas, parte de uma administração consensual que busca na solução adequada das disputas a concretização da eficiência. Se assim o é, importante se faz, a partir do ordenamento, identificar quais são as portas possíveis para resolução de disputa que foram construídas pela legislação.



5. EM BUSCA DO SISTEMA MULTIORTAS PARA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ENVOLVENDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Se existem outras alternativas à jurisdição estatal para conflitos envolvendo a Administração Pública, quais são? Para tanto, é indispensável resgatar dos diplomas normativos que desenham de forma geral os outros meios de solução de disputa alternativos à jurisdição estatal, concentrando-se por recorte intencional à Lei da Arbitragem e à Lei de Mediação.

O motivo pelo qual é feita a opção decorre da natureza geral de referidos diplomas normativos, que tem por incidência a Administração Pública em geral, extravasando os limites setoriais que alguns marcos regulatórios setoriais trazem, como é o caso do Marco Regulatório do Saneamento Básico que traz disposições específicas aplicadas ao setor de saneamento básico.

5.1. Notas sobre a arbitragem na Administração Pública

A arbitragem tem origem contratual, sendo instituída a partir de acordo de vontades entre duas ou mais partes, que atribuem competência aos árbitros para que conduzam o processo arbitral e julguem o conflito. Nos termos do artigo 3º da Lei n. 9.307/1996, é por meio da convenção de arbitragem que a partes acordam em atribuir competência aos árbitros, sendo o gênero que abriga duas espécies: a cláusula arbitral (cláusula compromissória) e o compromisso arbitral. A primeira, é a convenção por meio da qual as partes em um contrato se comprometem a submeter eventuais litígios a arbitragem (artigo 4º, LArb). Ou seja: há contrato preexistente regulando relação jurídica, e dentro deste contrato as partes pactuam que disputas serão resolvidas por arbitragem. O compromisso arbitral, diferentemente, é convenção em que as partes submetem o litígio à arbitragem de uma ou mais pessoa (artigo 9º, LArb), isto é, as partes submetem ao fórum arbitral uma controvérsia que já existe.

Mediante convenção, então, atribui-se competência para que terceiro resolva a controvérsia por meio de processo arbitral e de decisão. No entanto, para que referido pacto tenha validade, é fundamental que antes de tudo se identifique a arbitrabilidade do litígio, identificável logo no artigo 1º da LArb, que envolve tanto a arbitrabilidade



subjéitiva, referente à capacidade de as partes firmarem convenção de arbitragem, quanto a arbitralidade objetiva, referente à licitude e possibilidade de determinado objeto em disputa ser submetido à arbitragem. Ana Luiza Nery, em sua obra “*Arbitragem coletiva*”, em apurado estudo a respeito da arbitralidade do litígio, esclarece:

São arbitráveis aquelas situações passíveis de serem resolvidas por meio de uma decisão arbitral e em relação à quais as partes tenham chegado a um consenso inicial, exposto por meio de convenção válida, prevendo a submissão de determinando litígio a esse mecanismo de solução.

Na primeira parte do artigo, ao fazer menção ‘a pessoas capazes de contratar’, o aludido dispositivo legal trata dos agentes capazes para submetes conflitos à arbitragem. Para descrever esses agentes, usa-se a terminologia *arbitralidade subjéitiva*, locução que significa as pessoas que podem escolher a arbitragem como meio alternativo de solução de disputas. A parte final do *caput* da LArb 1º prevê que os “litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis” serão passíveis de submissão à arbitragem, delimitando, assim, o objeto da arbitragem. A doutrina se vale do termo *arbitralidade objetiva* para tratar das matérias que podem ser levadas a arbitragem.

O conceito de arbitralidade é mais amplo do que o de capacidade objetiva na arbitragem: engloba a capacidade objetiva, questões processuais e relativas à elaboração e eficácia de cláusulas arbitrais (Nery, 2016, p. 81).

Em relação à arbitragem envolvendo a Administração Pública, a Lei n. 13.129/2015, colocando fim à discussão, alterou a Lei de Arbitragem para possibilitar a utilização do juízo arbitral para dirimir conflitos envolvendo direitos patrimoniais disponíveis, como se depreende da inteligência do Artigo 1º, § 1º, LArb: “A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis”.

A um só tempo, o dispositivo regulou a arbitralidade subjéitiva, admitindo a Administração parte possível na arbitragem, como também limitou o objeto, consignando que somente podem ser submetidos ao juízo arbitral os direitos patrimoniais disponíveis.

Em relação à arbitralidade subjéitiva não há mistério, vez que poderá a Administração se servir da via arbitral, como expressamente disposto em lei. Em relação à arbitralidade objetiva, contudo, algumas ponderações devem ser realizadas para compreender o que seriam os direitos patrimoniais disponíveis.

Imbuídos nesse mister, Estefam e Oliveira partem a análise da arbitralidade objetiva a partir da identificação da patrimonialidade e da disponibilidade. A patrimonialidade está vinculada a concepção de ser possível realizar a apreciação



econômica do objeto. Para compreensão da indisponibilidade, ainda com fundamento nas lições de Gustavo Justino de Oliveira e Felipe Estefam, deve-se partir da premissa de que a convenção de arbitragem é contrato privado da Administração, passíveis de serem controladas pelos Tribunais de Contas, além de a autoridade que celebra a convenção necessariamente ter poderes para tanto. Somado a isso, a doutrina criou parâmetros que parte dos (i) interesses públicos primários e secundários, (ii) diferença entre atos de império e atos de gestão, (iii) ordem pública, (iv) reconhecimento pela Administração de que não tem razão, (v) direitos transacionáveis ou renunciáveis e, (vi) direitos alienáveis (Estefam, 2019).

Nessa esteira, são disponíveis aqueles direitos que decorrem de atos de gestão. Isso porque, os atos de império têm em sua subjacência a prerrogativa especial da Administração de sujeitar os particulares aos seus mandos, geralmente com traços de autoexecutoriedade, de presunção de veracidade, além de outras aparentes exorbitâncias legalmente autorizadas à Administração.

Os atos de gestão, por sua vez, são disponíveis e decorrem de situações que a Administração age em regime de igualdade com os particulares. A título de exemplo, Estefam e Oliveira esclarecem que nos contratos com a Administração Pública alguns temas são passíveis de arbitragem, como os termos que disciplinam o modo e a forma da prestação do serviço, as cláusulas econômico-financeiras e monetárias que buscam estabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, disposições sobre as consequências patrimoniais advindas do uso das prerrogativas administrativas, como o caso de dever de indenizar. Ainda, não necessariamente o edital da licitação que precedeu ao contrato deverá conter previsão de arbitragem, como também não há a necessidade de existência de cláusula compromissória, tendo em vista que a Administração ainda poderá se valer do compromisso arbitral para resolver o litígio específico (Estefam, 2019).

Esse posicionamento está disposto no Enunciado n. 2 da I Jornada “Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios” do CJF: *Ainda que não haja cláusula compromissória, a Administração Pública poderá celebrar compromisso arbitral*”. Também o Superior Tribunal de Justiça decidiu da mesma forma ao julgar o Recurso Especial n. 904.813/PR, consignando expressamente que o fato de não haver previsão da arbitragem no edital de licitação não invalida o compromisso arbitral.



De outro norte, conflitos envolvendo poderes administrativos são inarbitráveis, até mesmo porque a instrumentalidade inerente aos poderes confere a eles a função de ser meio para realização de atos de império. Analisando sobre o prisma da adequação, seria estranho vislumbrar uma situação envolvendo poder de polícia sendo discutida em sede de arbitragem, ou até mesmo um decreto de utilidade pública que prepara uma desapropriação. Neste ponto, é importante destacar que a consequência patrimonial decorrente do ato de império que caracteriza a desapropriação não encontraria o mesmo obstáculo, sendo, por exemplo, o valor da indenização tema dotado de arbitrabilidade, inclusive nos termos da Lei n. 13.867/2019 que expressamente autorizou a opção pela mediação ou arbitragem para definição dos valores de indenizações nas desapropriações por utilidade pública.

Desta feita, não há colisão entre arbitragem e indisponibilidade do interesse público, na medida em que o que sempre esteve fora da possibilidade de transação da Administração, dessa forma ainda continua. Em nenhum momento flexibiliza-se o regime jurídico administrativo para comportar a arbitrabilidade do litígio, diferentemente, interpreta-se o princípio dando dimensão normativa, eliminando a “geleia geral” mencionada por Sundeld, limpando a visão generalista simplória de que todo e qualquer ato da Administração é revestido de prerrogativas especiais inalienáveis, possibilitando que disputas meramente patrimoniais que versem sobre direitos disponíveis tenham outras portas para abrir e buscar a solução.

5.2. LEI N. 13.140/2015: AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A partir da análise da Lei de Arbitragem, foi possível identificar a existência de resolução de controvérsia diferente da jurisdição estatal para questões envolvendo direitos patrimoniais disponíveis da Administração. Neste ponto, abrem-se duas portas dentro das soluções heterocompositivas, uma que se vale dos poderes institucionalizados para dirimir litígios, e outra que se vale do consenso entre Administração e administrado em escolher via convenção de arbitragem o juízo arbitral.

Diante desse cenário, e partindo dos mecanismos conhecidos para solução de disputas, questiona-se: a administração pública pode realizar acordos? Isto é, poderia a



Administração, da mesma forma que é parte na arbitragem, ser parte em uma mediação, conciliação ou até mesmo negociação?

Aparentemente, a própria Lei da Arbitragem aponta para resposta positiva, como se infere do artigo 1º, § 2º: *“a autoridade ou o órgão competente da administração pública direta para celebração de convenção de arbitragem é a mesma para a realização de acordos ou transações”*. Se a lei atribui competência é porque a resposta é afirmativa, podendo a Administração, ao menos a direta, transacionar.

Essa situação foi ainda mais confirmada por meio da Lei n. 13.140/2015 que regulou duas espécies de mediação, uma entre particulares e outra com a Administração Pública. Em verdade, em relação à segunda a lei é mais abrangente em seu preâmbulo, informando que trata da autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Desta arte, ao menos em relação ao início, o que se espera é a regulação geral não somente da mediação, como também da própria conciliação e negociação.

Essa sensação preambular se concretiza no curso do diploma, na medida em que na primeira parte cuida realmente da disciplina legal da mediação entre particulares, e no Capítulo II regula a autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público. Isso significa que cuidou tanto da Administração Direta quanto da Administração Indireta, disciplinando na seção I de disposições comuns a todas as Pessoas Políticas, e na seção II disciplinando questões específicas à União.

Autoriza-se, por meio do artigo 32, a criação no âmbito da advocacia pública a criação de câmara de prevenção de litígio e resolução administrativa de disputas, com competência para dirimir conflitos entre órgãos da administração pública; avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos por meio da composição, no caso da controvérsia entre particular e Administração Pública; promover, quando couber, termo de ajustamento de conduta. O legislador se preocupou tanto com as disputas intra-administrativas, ocorridas dentro das estruturas da Administração, como também com as controvérsias envolvendo a Administração e o particular. Fechando ainda o quadro competencial dessas câmaras preventivas, autorizou a firmar termo de ajustamento de conduta, prática já realizada pelo Ministério Público de forma geral quando possível reparar ou evitar o dano sem a necessidade de ajuizamento de ação civil pública.



Paulo Eduardo Alves da Silva, ao analisar a Lei de Mediação destaca para essa natureza distinta do Capítulo II:

A segunda parte da Lei de Mediação, bastante distinta da primeira, disciplina a autocomposição de conflitos em que for parte a Administração Pública. A principal inovação parece ser a autorização para a criação de câmaras de prevenção e resolução de conflitos no âmbito da própria Administração, que servirão de importante filtro à judicialização de conflitos desta natureza. A lei se restringe principalmente a conflitos entre os órgãos da administração. Conflitos entre particulares e a Administração também foram regulados, mas não com a mesma intensidade e diversidade de opções de resolução. Com ainda mais restrições de uso estão os conflitos de natureza tributária, que também compõe parte considerável dos processos judiciais no Brasil, mas foram contemplados como autoriza ressalva no âmbito legal (Silva, 2020, p. 24.).

Nessa esteira, o ordenamento autoriza que a Administração também promova a autocomposição, o que inclusive é dever decorrente da autotutela e observância dos princípios constitucionais quando reconhece que está errada na disputa com o particular. Isso reforça também a instauração de um sistema multiportas também dentro da resolução de controvérsias envolvendo a Administração.

6. CONCLUSÃO

O presente artigo teve por objetivo analisar os meios de resolução de controvérsia que convivem hoje no ordenamento com a jurisdição estatal, e refletir em que medida são passíveis de serem utilizados também em situações envolvendo a Administração Pública. Neste panorama, foi contextualizada as categorias conhecidas hoje no sistema brasileiro de disputas, sistematizando em dois grandes grupos conforme o critério da solução que pode ser obtida ou via acordo ou via decisão.

Nas soluções via acordo, três categorias se destacam, sendo elas a negociação, a conciliação e a mediação. As soluções via negociação se diferenciam das duas últimas por não envolver terceiros, assumindo as partes o papel de dialogar, identificar interesses, e propor solução à disputa. Na conciliação e na mediação as partes buscam terceira pessoa para intermediar a controvérsia e auxiliar na pacificação, diferenciando-se a primeira da segunda em razão de ser admitido ao conciliador propor solução, enquanto o mediador deve somente auxiliar as partes a limpar a névoa do litígio e buscarem por si solver o conflito.



Nas soluções heterocompositivas via decisão, ao lado da jurisdição estatal foi instituída a arbitragem privada, por meio da qual as partes previamente concordam se submeter a decisão de um árbitro, conforme disciplina da convenção de arbitragem. Por mais que a solução advinha de terceiro, como no caso da sentença judicial, na arbitragem há um consenso anterior que legitima a imposição da solução e confere competência ao árbitro. Conferindo ainda mais força às convenções de arbitragem, a sentença arbitral, nos termos do Código de Processo Civil tem natureza de título executivo judicial, razão pela qual caso a parte descumpra, subsidiariamente a parte poderá ainda se valer da estrutura do Estado-juiz e todo monopólio da força para obtenção do bem da vida.

Se de um lado foram apresentados os meios alternativos para solução de controvérsias utilizados hoje no Brasil, de outro, ao menos em um primeiro momento, restou o questionamento se seria possível também funcionarem em situações envolvendo a Administração Pública. De início, vislumbrou-se possível barreira decorrente da supremacia e indisponibilidade do interesse público, que desautorizaria qualquer mecanismo que não fosse a jurisdição estatal, eivando inclusive de possível inconstitucionalidade normas autorizativas nesse sentido.

Entretanto, a abertura conceitual do princípio não é salvo-conduto para extrair dele tudo aquilo que bem entender, sendo indispensável perquirir a respeito de seu conteúdo mínimo para adequar os anseios e valores públicos ao regime jurídico administrativo posto. Se é certo que a indisponibilidade é princípio basilar de direito público, mais certo ainda que a resolução célere de conflitos que traga pacificação social é objetivo coletivo a ser perseguido pela Administração. É neste panorama que se desenha o arcabouço institucional que institui um sistema multiportas também para litígio envolvendo a Administração Pública, respeitando os limites que são impostos pela Constituição, autorizando tanto a arbitragem em casos envolvendo direitos patrimoniais disponíveis, quanto autocomposição por meio de câmaras específicas.

Se de um lado há substrato no ordenamento que permite concluir pela existência de sistema multiportas para solução de disputas da Administração, de outro o tema ainda tem espaço para evolução. Isso porque, atualmente atravessa-se pela fase de institucionalização formal de um sistema multiportas.



REFERÊNCIAS

- Ávila, H. B. (1999). Redefinição do dever de proporcionalidade. *Revista de Direito Administrativo*, 215, 151-179.
- Ávila, H. B. (2019). *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos* (19th ed.). Malheiros.
- Barroso, L. R. (2013). *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo* (4th ed.). Saraiva.
- Carvalho Filho, J. dos S. (2017). *Manual de Direito Administrativo* (31st ed.). Atlas.
- Di Pietro, M. S. Z. (2011). *Direito Administrativo* (24th ed.). Atlas.
- Estefam, F. F., & Oliveira, G. J. (2019). *Curso prático de arbitragem e administração pública*. Thomson Reuters.
- Gabbay, D. M. (2020). Negociação. In M. A. G. L. Lorencini, C. A. Salles, & P. E. Silva (Eds.), *Negociação, mediação, conciliação e arbitragem: curso de métodos adequados de solução de controvérsias* (3rd ed.). Forense.
- Lorencini, M. A. G. (2020). Sistema Multiportas: opções para tratamento de conflitos de forma adequada. In M. A. G. L. Lorencini, C. A. Salles, & P. E. Silva (Eds.), *Negociação, mediação, conciliação e arbitragem: curso de métodos adequados de solução de controvérsias* (3rd ed.). Forense.
- Justen Filho, M. (2015). *Curso de Direito Administrativo*. Revista dos Tribunais.
- Mello, C. A. B. (2005). *Curso de Direito Administrativo* (18th ed.). Malheiros.
- Nery, A. L. (2016). *Arbitragem coletiva*. Revista dos Tribunais.
- Silva, P. E. A. (2020). Resolução de disputas: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados. In M. A. G. L. Lorencini, C. A. Salles, & P. E. Silva (Eds.), *Negociação, mediação, conciliação e arbitragem: curso de métodos adequados de solução de controvérsias* (3rd ed.). Forense.
- Sundfeld, C. A. (2017). *Direito Administrativo pra céticos* (2nd ed.). Malheiros.
- Watanabe, K. (2001). Modalidades de Mediação. In *Série Cadernos do CEJ*, 22, 43-50. Conselho de Justiça Federal.
- Talamini, E. (2018). Arbitragem e Administração Pública no Direito Brasileiro. *Revista Brasileira da Advocacia*, 9, 19-41.
- Tavares, A. R. (1999). A superação da doutrina tripartite dos “poderes” do Estado. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, 29, 66-71.