

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa é originária das discussões da disciplina de *Acesso à Justiça I: Justiça Administrativa* dos Programas de Pós Graduação *Stricto Sensu* de Sociologia e Direito e de Justiça Administrativa da Universidade Federal Fluminense. Durante o curso, foram debatidos os principais desafios contemporâneos da justiça administrativa, em especial na América Latina. Neste contexto, abordaram-se ainda as diferenças entre os sistemas jurídico-administrativos europeu e norte-americano, bem como as nuances do direito administrativo português, a partir de exposição feita em convênio com a Universidade do Porto. Analisamos também o código modelo euro-americano de jurisdição administrativa, de onde se extraiu a temática do princípio dispositivo, que se apresenta como o foco deste trabalho.

Com base na leitura do art. 40 do referido diploma foi possível levantar algumas questões: 1. Qual a base legal do princípio dispositivo?; 2. Qual a sua abrangência na esfera da Administração?; 3. Quais os reflexos dessa discussão no emprego de métodos consensuais de solução de conflitos, sobretudo da mediação pelo Poder Público? É justamente essa investigação que se propõe nesse estudo, que pretende esboçar um paralelo com a realidade portuguesa.

A partir de pesquisa bibliográfica e legislativa dos dois países, este artigo almeja dois objetivos primordiais: *examinar o princípio dispositivo*: estabelecer um conceito, verificar seus fundamentos normativos, apresentar as posições doutrinárias sobre sua abrangência e os principais obstáculos argumentativos que precisam ser superados; e *inserir a mediação* nesse cenário, passando então a tratar de como o entendimento acerca do que, quanto e como a Administração poderia dispor impacta diretamente no recurso à esta via resolutiva.

A estrutura metodológica foi assim organizada: em primeiro lugar, procedeu-se ao levantamento legal das normas luso brasileiras que tratam de *disposição* em âmbito administrativo nos sites oficiais de Governo. Prosseguiu-se a investigação com a busca dos autores de ambas as localidades que se debruçam sobre o assunto, avançando em relação à teses tradicionais. Ou seja, as obras que aqui serviram de referência trazem as visões mais recentes e progressistas no debate sobre a delimitação da disponibilidade do Poder Público. Com suporte nesse material, o passo seguinte foi entender como a legislação vigente repercute na preferência por

alternativas não judiciais de equacionamento de controvérsias, dentre as quais a mediação se destaca. E a partir dos apontamentos doutrinários levantados, procurou-se identificar os entraves que mais dificultam a sua aplicação pela Administração no Brasil e em Portugal.

## I. O PRINCÍPIO DISPOSITIVO

Os princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública foram elencados no art. 37 da Carta Magna brasileira, que dispõe que se obedecerá à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. No plano infraconstitucional há diversos diplomas que listam outros valores a serem perseguidos pela Administração, com destaque para a Lei 9.784/99, que regula os processos administrativos federais. Em seu art. 2º, adiciona a finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e interesse público.

Ainda que nenhum estatuto se ocupe expressamente do princípio dispositivo, é possível verificar que implicitamente, podem ser encontradas algumas referências. Ao tratar por exemplo do interesse público, alguns autores com posicionamento tradicional ressaltam que a sua supremacia sobre o interesse privado é um princípio geral de direito inerente a qualquer sociedade. É um pressuposto lógico do convívio social (MELLO, 1994, p. 44) e que tem como consequência a indisponibilidade daquele, uma vez que o administrador público no uso de suas atribuições não pode dispor dos interesses do povo (MEIRELLES, 2000, p. 95)<sup>1</sup>.

Mais modernamente, a doutrina administrativista passou a classificar o interesse público em primário e secundário. O primeiro *é composto pelas necessidades da sociedade, ou seja, dos cidadãos enquanto partícipes da coletividade, não se confundindo com a vontade da máquina estatal*, já o segundo decorre do fato de que o Poder Público tem personalidade jurídica própria e atua visando a manutenção do aparelho e de suas atividades, como é o caso da instituição

---

<sup>1</sup> Complementando o posicionamento do autor: segundo o qual a administração pública não pode dispor desse interesse geral nem renunciar a poderes que a lei lhe deu para tutela, mesmo porque ela não é titular do interesse público, cujo titular é o Estado, que, por isso, mediante lei poderá autorizar a disponibilidade ou renúncia.

de tributos por exemplo. Em síntese, aquele seria a soma dos interesses da sociedade, estes são os anseios, necessidades do Estado como sujeito de direito (CARVALHO, 2014, p. 58).

A supremacia do interesse público gera prerrogativas do Estado frente ao particular, dentre elas: a autotutela, a autoexecutoriedade e a coercibilidade, possibilidade de alteração e rescisão unilateral dos contratos administrativos, privilégios tributários, prazos processuais diferenciados, garantia da impenhorabilidade dos bens públicos, poder de polícia e disposições sobre a proteção ao meio ambiente, relações de consumo, por exemplo, estabelecendo graus de desigualdade jurídica como forma de proteção aos hipossuficientes (Idem, p. 59). Destaca a professora Fernanda Marinela (2012, p. 60) que em nome da supremacia do interesse público o administrador pode muito, pode quase tudo, mas não pode abrir mão do interesse público. Funciona, portanto, como um vetor à atuação dos agentes públicos, que de forma alguma podem se pautar almejando vantagens individuais<sup>2</sup>.

Diante dessa categorização, é corriqueiro dizer que a Administração não poderia dispor de algo inserido dentro do interesse público primário, ao passo que quanto ao secundário, lhe seria concedido certa margem de discricionariedade. Não obstante esse avanço, que conferiu maior margem de manobra à atuação administrativa, os conceitos ainda são bastante engessados. E as dificuldades são grandes para progredir no estudo do tema.

Sem dúvida, não se pode deixar de atentar para o difícil momento político que assola nosso país, o que resvala num quadro de instabilidade, insegurança e ampla desconfiança em relação aos agentes. São constantemente noticiados casos de corrupção, improbidade administrativa, prevaricação, nepotismo e todo tipo de conduta contrária à boa-fé e à persecução da finalidade pública<sup>3</sup>. Nesta seara adversa, impõe-se reconhecer que fica mais complicado sustentar que à Administração deve ser conferida um maior leque de possibilidades para transação.

---

<sup>2</sup> A razoabilidade é um outro princípio basilar da conduta dos servidores públicos, na medida em que representa um limite à liberdade do administrador, pois mesmo diante do cenário em que a lei define mais de uma possibilidade de atuação, a interpretação do agente estatal deve-se pautar, indiscutivelmente, pelos padrões éticos e de escolha previamente estabelecidos, sob pena de cometimento de ato ilícito (CARVALHO FILHO, 2012, p. 110).

<sup>3</sup> Opta-se aqui por não trazer qualquer exemplo do noticiário a título de exemplificação a fim de evitar questionamentos de conteúdo político. Trata-se de afirmações evidentes e amplamente divulgadas que são conhecidas por toda a população brasileira.

Cumpra fazer uma distinção entre indisponibilidade<sup>4</sup> e intransigibilidade. O primeiro está relacionado a uma ideia de negociabilidade, ou seja, desse direito a Administração não pode simplesmente abrir mão por completo mas lhe é permitido, dentro da esfera da razoabilidade, realizar negociações desde que não impliquem obviamente no seu esvaziamento. Já o segundo somente se afigura naquelas situações em que não há qualquer chance de combinação. Aqui nada pode ser objeto de acordo. Cabe frisar que estas são hipóteses excepcionais com expresse fundamento legal. É o caso dos atos que redundam em improbidade administrativa, por exemplo, conforme se vê no art. 17, §1º da Lei 8.429/92<sup>5</sup>. A dinâmica do legislador é clara, portanto: caso se trate de algo vedado, coloca norma explícita nesse sentido.

A despeito da postura cautelosa dos estudiosos brasileiros, há um importante conjunto de normas que explicitamente admitem a transação e a celebração de termos de ajustamento de conduta, inclusive com relação a direitos indisponíveis. Desde 1966, o Código tributário nacional<sup>6</sup> considera como uma das formas de extinção do crédito tributário a transação, cujo regramento se encontra em lei específica<sup>7</sup>. Vale lembrar o art. 5º, §6º da Lei 7.347/85<sup>8</sup> (ação civil pública) que abre espaço a ajustes de conduta (TAC) em todos os temas que podem ser objeto da referida ação, vale dizer: meio ambiente, patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ordem econômica, consumidor, dentre outros. No mesmo sentido preveem o Estatuto da criança e do adolescente e o do Idoso respectivamente em seus arts. 211 e 74, X<sup>9</sup>. A lei que

---

<sup>4</sup> O Código Modelo de Processos administrativos – judicial e extrajudicial – aprovado pela Assembléia Geral do Instituto Ibero-Americano de Direito Processual em 2012, em seu art. 40, trata do princípio dispositivo: As partes são sujeitos ativos do processo. Sobre elas recai o direito de iniciar e determinar seu objeto. As partes possuem domínio completo tanto sobre o seu direito subjetivo substancial quanto sobre seus direitos à iniciação, desenvolvimento e finalização do processo. O órgão jurisdicional não pode decidir além do que consta da demanda.

Model Code of Judicial and Extrajudicial Administrative Procedures for Ibero-America. 2012. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. X, Rio de Janeiro, p. 360-383, 2012. Disponível em SSRN: <<https://ssrn.com/abstract=2250818>> acesso em 1 de junho de 2017.

<sup>5</sup> § 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.

<sup>6</sup> Art. 156. Extinguem o crédito tributário:

III - a transação;

<sup>7</sup> Na administração pública federal ainda transita projeto de lei sobre a matéria. Para ver na íntegra: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/648733.pdf>>. acesso em 30 de maio de 2017.

<sup>8</sup> § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

<sup>9</sup> Art. 211. Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Art. 74. Compete ao Ministério Público:

X – referendar transações envolvendo interesses e direitos dos idosos previstos nesta Lei.

disciplina a defesa da concorrência dispõe em seus arts. 9º, V e 85<sup>10</sup> sobre o compromisso de cessação de conduta lesiva. Em matéria ambiental, o leque normativo que autoriza a celebração de TAC é ainda mais extenso (lei 9.605/98, art. 79-A; decreto 6.514/2008, arts. 139 a 148; decreto 99.274/90, art. 42). Somado a isso, a legislação de quase todas as agências reguladoras contém regramentos semelhantes<sup>11</sup>.

Avançando no estudo, a lei 9.469/97<sup>12</sup> cuida especificamente sobre a transação na Administração Federal<sup>13</sup>. Este estatuto dispõe sobre vários pontos

---

<sup>10</sup> Art. 9º Compete ao Plenário do Tribunal, dentre outras atribuições previstas nesta Lei:

V - aprovar os termos do compromisso de cessação de prática e do acordo em controle de concentrações, bem como determinar à Superintendência-Geral que fiscalize seu cumprimento;

Art. 85. Nos procedimentos administrativos mencionados nos incisos I, II e III do art. 48 desta Lei, o Cade poderá tomar do representado compromisso de cessação da prática sob investigação ou dos seus efeitos lesivos, sempre que, em juízo de conveniência e oportunidade, devidamente fundamentado, entender que atende aos interesses protegidos por lei.

<sup>11</sup> Para citar alguns exemplos: art. 3º, V da lei da ANEEL; art. 19, XVII da lei da ANATEL; art. 20 da lei da ANP; resolução 442/2004 da ANTT; art. 29, §1º da lei da ANS, dentre outros.

<sup>12</sup> Cola-se aqui alguns artigos da lei 9.469/97 para ilustrar a matéria:

Art. 1º O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais. (Redação dada pela Lei nº 13.140, de 2015) (Vigência)

§ 1º Poderão ser criadas câmaras especializadas, compostas por servidores públicos ou empregados públicos efetivos, com o objetivo de analisar e formular propostas de acordos ou transações. (Redação dada pela Lei nº 13.140, de 2015) (Vigência)

§ 2º (Revogado pela Lei nº 12.348, de 2010).

§ 3º Regulamento disporá sobre a forma de composição das câmaras de que trata o § 1º, que deverão ter como integrante pelo menos um membro efetivo da Advocacia-Geral da União ou, no caso das empresas públicas, um assistente jurídico ou ocupante de função equivalente. (Redação dada pela Lei nº 13.140, de 2015) (Vigência)

§ 4º Quando o litígio envolver valores superiores aos fixados em regulamento, o acordo ou a transação, sob pena de nulidade, dependerá de prévia e expressa autorização do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou ainda do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho, ou do Procurador-Geral da República, no caso de interesse dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário ou do Ministério Público da União, excluídas as empresas públicas federais não dependentes, que necessitarão apenas de prévia e expressa autorização dos dirigentes de que trata o caput. (Incluído pela Lei nº 13.140, de 2015) (Vigência)

§ 5º Na transação ou acordo celebrado diretamente pela parte ou por intermédio de procurador para extinguir ou encerrar processo judicial, inclusive os casos de extensão administrativa de pagamentos postulados em juízo, as partes poderão definir a responsabilidade de cada uma pelo pagamento dos honorários dos respectivos advogados. (Incluído pela Lei nº 13.140, de 2015) (Vigência)

Art. 4º-A. O termo de ajustamento de conduta, para prevenir ou terminar litígios, nas hipóteses que envolvam interesse público da União, suas autarquias e fundações, firmado pela Advocacia-Geral da União, deverá conter: (Incluído pela Lei nº 12.249, de 2010)

I - a descrição das obrigações assumidas; (Incluído pela Lei nº 12.249, de 2010)

II - o prazo e o modo para o cumprimento das obrigações; (Incluído pela Lei nº 12.249, de 2010)

III - a forma de fiscalização da sua observância; (Incluído pela Lei nº 12.249, de 2010)

IV - os fundamentos de fato e de direito; e (Incluído pela Lei nº 12.249, de 2010)

V - a previsão de multa ou de sanção administrativa, no caso de seu descumprimento. (Incluído pela Lei nº 12.249, de 2010)

essenciais como: os legitimados a propor o acordo; a possibilidade de criação de Câmaras especializadas com o objetivo de analisar e formular as propostas; bem como a previsão de que regulamento estipulará os valores a partir dos quais será necessária a autorização dos advogado geral da união, ministros de estados e ainda outras autoridades. Aqui não há qualquer referência ao que poderia ser objeto de disposição.

O Manual de conciliação da Procuradoria Federal<sup>14</sup> detalha mais o assunto nas diversas portarias sobre a matéria. A portaria 109/2007<sup>15</sup>, em seu art. 3º, §3º aborda as hipóteses que não poderão ser objeto de transação: I - quando se discute penalidade aplicada a servidor; II - os casos de dano moral, salvo se o agente causador do dano for entidade credenciada, contratada ou delegada de órgão de Administração Pública Federal e assuma, em juízo, a responsabilidade pelo pagamento acordado e III - o litígio que estiver fundado exclusivamente em matéria de direito e houver a respeito enunciado da Súmula da AGU, parecer aprovado na forma do art. 40 da Lei Complementar 73, de 1993 ou orientação interna adotada pelo Advogado-Geral da União contrários à pretensão.

Por se tratar de uma restrição, é preciso interpretar esses casos como um rol taxativo. Dessa forma, não estando enquadrado nesses três incisos, é possível que a AGU negocie e formalize acordos. O Art. 84 da Constituição estabelece que ao poder Executivo cabe dar o fiel cumprimento à lei, conferindo portanto uma primazia clara de respeito à legalidade. Os advogados públicos, amparados por essas disposições, estarão agindo em estrita consonância ao mandamento legal. É verdade que há um grande receio de atuação no serviço público quando esta depende de certa interpretação normativa. Mas não é este caso tendo em vista a objetividade com o tema é tratado pela referida portaria.

---

Parágrafo único. A Advocacia-Geral da União poderá solicitar aos órgãos e entidades públicas federais manifestação sobre a viabilidade técnica, operacional e financeira das obrigações a serem assumidas em termo de ajustamento de conduta, cabendo ao Advogado-Geral da União a decisão final quanto à sua celebração. (Incluído pela Lei nº 12.249, de 2010)

Art. 5º A União poderá intervir nas causas em que figurarem, como autoras ou rés, autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas federais.

Parágrafo único. As pessoas jurídicas de direito público poderão, nas causas cuja decisão possa ter reflexos, ainda que indiretos, de natureza econômica, intervir, independentemente da demonstração de interesse jurídico, para esclarecer questões de fato e de direito, podendo juntar documentos e memoriais reputados úteis ao exame da matéria e, se for o caso, recorrer, hipótese em que, para fins de deslocamento de competência, serão consideradas partes.

<sup>13</sup> Todos os entes legislativos têm competência para editar leis sobre a matéria.

<sup>14</sup> Disponível em <[www.agu.gov.br/page/download/index/id/10058710](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/10058710)> acesso em 1 de junho de 2017.

<sup>15</sup> Disponível em <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/20730>> acesso em 1 de junho de 2017.

Seguindo no exame da P. 109/2007, cabe ressaltar que o representante do poder público federal deverá obedecer a uma série de requisitos ao propor o acordo. A negociação com o particular não se dá de forma desorientada. A primeira barreira a ser superada é a questão já supra indicada das matérias que não podem passar por qualquer tipo de negociação. Posteriormente, o ponto que deve ser avaliado é o do montante pecuniário em jogo. Sendo superior ao estabelecido em regulamento, só pode ser feito mediante autorização prévia e expressa do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou ainda do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho, ou do Procurador-Geral da República, no caso de interesse dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário ou do Ministério Público da União, excluídas as empresas públicas federais não dependentes, que necessitarão apenas de prévia e expressa homologação do seu dirigente máximo. Logo, fica evidente o amplo controle diante de valores mais expressivos.

Além disso, a consultoria jurídica dos Ministérios e representantes judiciais da União, autarquias e fundações públicas acompanham todo o processo e devem requerer informações e documentos necessários à instrução, tais como planilhas, cálculos atuarias e outros que comprovem a viabilidade da transação (Art. 4º da P. 109/2007). Em sendo deferido, o que foi firmado deve ser encaminhado ao órgão central por meio eletrônico (Art. 5º da P. 109/2007).

Observa-se o *iter* rigoroso por que passa a formalização de qualquer acordo que envolve a Administração. As peças são devidamente fundamentadas, descritivas e pormenorizadas no que tange ao cumprimento das obrigações. Tudo de forma a resguardar a estrita observância da legalidade, eficiência e persecução do fim público. Não há razão de existir tanto receio e até mesmo objeção a esse tipo de atuação anti-litigiosa dos entes públicos. O fato de ser um procedimento extremamente controlado por diversas estruturas administrativas confere ampla segurança e legitimidade ao que foi acordado, não sendo possível cogitar, portanto, em uma periculosidade no resguardo do interesse público.

Mais recentemente, a lei 13.140/2015, que regula a mediação entre particulares e a autocomposição no âmbito da Administração Pública prevê nas suas

disposições gerais<sup>16</sup> que pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação. Mais adiante, nos arts. 32 e seguintes dedica-se às pessoas jurídicas de direito público. Nessa norma geral, o legislador não distingue conceitos nem tampouco elenca quais matérias administrativas que poderiam ser solucionadas por esta via consensual.

Essa generalidade no tratamento da mediação, sobretudo em âmbito administrativo, dá ao instituto uma conotação um tanto abstrata, o que inexoravelmente diminui sua aplicabilidade. Para que a sua prática ganhe relevância é necessário que o administrador tenha confiança na sua utilização. Em tempos de amplo controle e fiscalização da atuação dos agentes públicos, a redação das normas deve ser o mais exauriente possível. Claro que à letra da lei não é possível atribuir integralmente a responsabilidade pelo esgotamento de todos os aspectos. Mas se impõe pensar em tratar de pontos polêmicos ou incipientes de maneira mais concreta e exaustiva.

Embora a transação conte com uma regulamentação mais exauriente, a mediação é uma prática recente no país, então a conjugação de normas nos espaços de vácuo normativo ainda está sendo avaliada naquilo que é compatível. Feita a ressalva, é preciso reconhecer que o Poder Legislativo adotou uma postura de vanguarda ao consagrar tantas previsões no sistema jurídico nacional. A par dessa boa nova, cumpre porém trazer as observações da professora Luciane Moessa de Souza (2015, p. 211), de que nem sempre esse arcabouço normativo tem a devida implementação por parte dos entes públicos competentes.

Em Portugal, verifica-se o mesmo problema quanto a abrangência do conceito de disposição pela Administração, o que também repercute no emprego da mediação em sede de processos administrativos. Cumpre primeiramente lembrar que, o sistema administrativo português<sup>17</sup> tem uma estrutura bem diversa e por isso, os próximos apontamentos serão no sentido de promover esse esclarecimento.

---

<sup>16</sup> Art. 3º Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação.

<sup>17</sup> *A Jurisdição administrativa propriamente dita, que é substancialmente independente da Administração, sujeita-se a uma organização que pode ser assim classificada: (1) jurisdição administrativa compreendendo funções consultivas e funções contenciosas, como na França, países Baixos, Itália, Grécia Bélgica e Colômbia, com os seus Conselhos de Estado no papel simultâneo de corte suprema e de órgão consultivo; (2) jurisdição administrativa constituindo uma ordem jurisdicional autônoma, com uma corte suprema específica de direito público, com funções unicamente contenciosas, como na Alemanha, Áustria, Suécia e Portugal; (3) jurisdição administrativa autônoma em 1º e 2º graus, porém sujeita a uma corte suprema única, não somente de direito público mas*

Na maioria dos sistemas jurídicos da Europa continental<sup>18</sup>, no qual se enquadra Portugal, há tribunais especializados em direito administrativo (PERLINGEIRO, 2017, p. 167). À jurisdição administrativa e fiscal compete o julgamento de litígios emergentes de relações jurídicas administrativas e fiscais entre o Estado e os particulares. A organização judiciária portuguesa é então dividida em 2 grandes setores: os TRIBUNAIS JUDICIAIS e os TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS<sup>19</sup>. O primeiro é composto de Tribunais da 1ª instância, Tribunais da Relação – 2ª instância e do Supremo Tribunal de Justiça. O outro é escalonado em Tribunais Administrativos e fiscais – 1ª instância, Tribunais Centrais Administrativos – 2ª instância e do Supremo Tribunal Administrativo. Ao lado das Cortes Judiciais e das Administrativas e Fiscais estão o TRIBUNAL CONSTITUCIONAL e TRIBUNAL DE CONTAS. Isso pode ser melhor visualizado na figura abaixo:

---

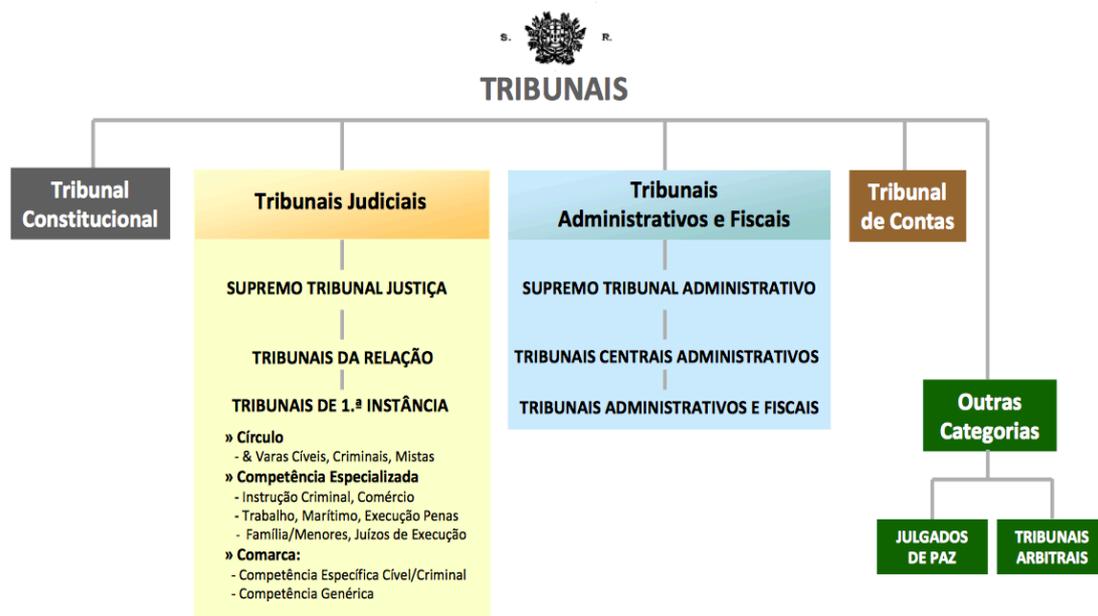
*também de direito privado, como na Espanha, Suíça, Hungria e México; (4) jurisdição administrativa privada, também conhecida como jurisdição una, ou sistema monista, que compreende direito público e direito privado, e eventualmente, é dotado de órgãos especializados em jurisdição administrativa, típico dos sistemas de common law, como Inglaterra, Irlanda, Dinamarca, Argentina, Chile Peru e Venezuela* (PERLINGEIRO, 2012, p. 7).

<sup>18</sup> Jacqueline Morand-Deville (2011, p. 15) distingue três modelos de justiça administrativa: (i) dualidade de jurisdição ou sistema francês; (ii) unidade de jurisdição ou sistema anglo-saxão; (iii) misto, no qual há especialização de tribunais judiciários em matéria administrativa.

Odete Medauar (2012, p. 193) também sustenta uma classificação tripartida, mas com as seguintes peculiaridades: (i) sistema dualista seria quando há uma jurisdição administrativa independente da jurisdição comum até o último grau, embora inserida no Judiciário e submetida a um Tribunal ou Corte Constitucional; (ii) no sistema misto estão os ordenamentos em que um único tribunal representa o última instância para litígios comuns e administrativos, sem contar os de natureza constitucional; (iii) finalmente, no sistema de jurisdição una, há apenas uma ordem de jurisdição, responsável pelo julgamento de todas as causas, administrativas ou não, admitindo-se varas, câmaras ou turmas especializadas.

<sup>19</sup> A estrutura da justiça administrativa portuguesa conta com 1 Supremo Tribunal Administrativo, que fica localizado em Lisboa; 2 Tribunais Centrais Administrativos, sendo 1 em Lisboa e 1 no Porto; e 15 Tribunais Administrativos e Fiscais espalhados pelo país. Essas anotações foram feitas a partir da aula da professora Doutora Juliana Ferraz Coutinho da Universidade do Porto em aula dos Programas de Pós Graduação de Sociologia e Direito e de Justiça Administrativa na disciplina de Acesso à Justiça I: Justiça Administrativa da Universidade Federal Fluminense.

**Fig. 1.** Organização Judiciária Portuguesa.



Fonte: 6º Congresso Internacional de Anamatra – Organização Judiciária Portuguesa<sup>20</sup>

Essa explicação é importante para assinalar que em Portugal a matéria administrativa é tratada com alta especialização. A formação dos magistrados que compõem essas Cortes é bem diferente inclusive, em escolas de aprofundamento diversas. E mesmo nesse cenário, este país enfrenta dificuldades muito semelhantes às nossas.

A professora Cláudia Figueiras (2016)<sup>21</sup>, da Universidade do Minho, identificou alguns dos problemas mais evidentes. Dentre eles está a determinação do objeto da mediação administrativa. O Código de Processo dos Tribunais Administrativos (CTPA)<sup>22</sup> prevê em seu art. 87-C, nº 1<sup>23</sup>, que podem ser objeto de

<sup>20</sup> Disponível em < <http://joelpereira.pt/direito/2011-03-17organizacaojudiciaria.pdf>> acesso em 7 de junho de 2017.

<sup>21</sup> A professora Cláudia Figueiras da Universidade do Minho é Doutora em Políticas Públicas e tem pesquisa direcionada à arbitragem e à mediação no direito administrativo.

<sup>22</sup> Para acessar a íntegra do Código: <[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=439&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=439&tabela=leis)> acesso em 6 de junho de 2017.

<sup>23</sup> Art. 87 – C. Tentativa de conciliação e mediação

1. Quando a causa couber **no âmbito dos poderes de disposição das partes**, pode ter lugar, em qualquer estado do processo, tentativa de conciliação ou mediação, desde que as partes conjuntamente o requeiram ou o juiz a considere oportuna, mas as partes não podem ser convocadas exclusivamente para esse fim mais do que uma vez.

mediação as matérias que caibam no poder de disposição das partes. Mas quais seriam estas? Essa omissão legislativa ocasiona problemas de indeterminação<sup>24</sup> quanto a mediabilidade dos litígios jurídico-administrativos (Ibid, p. 7). Além disso, no n°5 do mesmo art. determina que a mediação processa-se nos termos definidos em diploma próprio, mas não faz qualquer remissão.

A lei de mediação portuguesa<sup>25</sup>, publicada em 19 de abril de 2013, expressamente abre a possibilidade dessa via ser utilizada também por entidades públicas: é a forma de *resolução alternativa de litígios, realizada por entidades públicas ou privadas, através do qual duas ou mais partes em litígio procuram voluntariamente alcançar um acordo com assistência de um mediador de conflitos* (Art. 2º, a). Mas é tudo o que aborda; nada próprio para o procedimento que envolve a Administração.

Mais concretamente, existe a Recomendação R (2001) 9<sup>26</sup> do Comitê de Ministros dos Estados membros da União Européia sobre os meios alternativos de resolução de conflitos entre as autoridades administrativas e as pessoas privadas. Ela enaltece as vias consensuais mas alerta que não pode ser utilizada como um subterfúgio para burlar a Legalidade. Em seu anexo, no art. 2.i<sup>27</sup>. refere-se a determinados litígios em que os meios alternativos podem ser admitidos como: atos individuais administrativos, contratos, responsabilidade, e de um modo geral, aos

---

2 - Para o efeito do disposto no número anterior, as partes são notificadas para comparecer pessoalmente ou se fazerem representar por mandatário judicial com poderes especiais.  
3 - A tentativa de conciliação é presidida pelo juiz, devendo este empenhar-se ativamente na obtenção da solução mais adequada aos termos do litígio.

4 - Frustrando-se, total ou parcialmente, a conciliação, ficam consignadas em ata as concretas soluções sugeridas pelo juiz, bem como os fundamentos que, no entendimento das partes, justificam a persistência do litígio.

5 - **A mediação processa-se nos termos definidos em diploma próprio.**

<sup>24</sup> A professor não aponta em seu artigo quais seriam então as matérias que poderiam se submeter à mediação.

<sup>25</sup> O legislador optou por adotar um diploma que regula, de forma geral e sistemática, os diversos aspectos que envolvidos em um processo de mediação. O propósito de criação de um regime geral patente no fato do legislador ter ido além do que lhe era imposto pela diretiva 2008/52/CE da União Européia em matéria de mediação civil e comercial, porquanto as medidas adotadas para sua transposição não se aplicam apenas a litígios transfronteiriços intracomunitários (o que constituía a obrigação imposta pelo ato europeu) mas a todos os procedimentos de mediação ocorridos em Portugal, inclusive os puramente internos (LOPES, PATRÃO, 2014, p. 10).

<sup>26</sup> Para consulta da íntegra da Recomendação, em inglês:

< [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805e2b59](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2b59)> acesso em 7 de junho de 2017.

<sup>27</sup> 2. *Scope of alternative means*

*i. Alternative means to litigation should be either generally permitted or permitted in certain types of cases deemed appropriate, in particular those concerning individual administrative acts, contracts, civil liability, and generally speaking, claims relating to a sum of money.*

créditos relacionados com uma soma de dinheiro; mas cada Estado é livre para decidir as matérias a serem submetidas (SILVA, 2015, p. 26).

No art. 3.2.ii<sup>28</sup> do mesmo anexo, os mediadores detêm a prerrogativa de convidar uma autoridade administrativa para revogar ou modificar um ato, por razões de oportunidade ou legalidade. Essa recomendação fez com que o Conselho da Europa reafirmasse a necessidade de adoção desses métodos na seara da Administração, como um meio de atuação paralelo à justiça estatal (MARTÍNEZ, 2008, p. 102).

Cumprir fazer uma menção importante. Em Portugal, paralelamente aos mediadores privados há os sistemas públicos (que não se confundem com mediação administrativa!). Efetivamente, no ordenamento jurídico português e de forma inovadora face ao panorama europeu, foram criados serviços públicos de mediação geridos por entidades públicas, responsáveis também pela elaboração de listas de mediadores habilitados e pela fiscalização da sua atividade. Estes sistemas contrapõem-se, assim, à designada mediação privada ou ad-hoc que consiste na contratação pelas partes de um terceiro para a resolução do seu conflito concreto, que exerce o seu labor a título individual. Atualmente existem sistemas públicos nas áreas familiar, laboral e penal e no âmbito dos Julgados de Paz (CEBOLA, 2015, p. 53). O capítulo V da Lei 29/2013, que trata do assunto, admite que *são competentes para mediar quaisquer litígios que se enquadrem no âmbito das suas competências em razão da matéria, tal como definidas nos respetivos atos constitutivos ou regulatórios, independentemente do local de domicílio ou residência das partes* (Art. 32).

É possível apontar dessa maneira que as disposições normativas portuguesas também são simplistas e exíguas, não esmiuçando<sup>29</sup> a matéria, o que implica em um

---

<sup>28</sup> 2. *Conciliation and mediation*

i. *Conciliation and mediation can be initiated by the parties concerned, by a judge or be made compulsory by law.*

ii. *Conciliators and mediators should arrange meetings with each party individually or simultaneously in order to reach a solution.*

iii. *Conciliators and mediators can invite an administrative authority to repeal, withdraw or modify an act on grounds of expediency or legality.*

<sup>29</sup> Não existe uma verdadeira noção de mediação administrativa, nem legislação específica, ao contrário da mediação civil, comercial, penal, familiar e laboral. Contudo, existem duas características que se podem destacar, em primeiro lugar, o facto de ser um meio alternativo de resolução de litígios e por outro lado, é uma forma de chamar os cidadãos a intervir na Administração Pública. Pode ter lugar quando existe uma heterocomposição de interesses públicos e privados, numa relação entre os cidadãos e a administração sujeita ao direito administrativo. Pode tratar-se de mediação urbanística, ambiental, entre outras dentro deste ramo de direito. É então um meio alternativo de resolução de conflitos entre

aproveitamento pouco eficiente<sup>30</sup> do procedimento. São ainda incipientes as discussões sobre este tema justamente devido a este insuficiente arcabouço jurídico que o regula. É preciso avançar mais profundamente nessas questões mas antes impõe-se uma regulamentação jurídica cuidadosa, garantidora dos princípios que informam a atividade da Administração Pública<sup>31</sup>.

## **II. REPERCUSSÃO SOBRE A MEDIAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E PORTUGUESA**

Os autores processualistas brasileiros ainda estão se ambientando à recente lei 13.140/2015 que regula a mediação no país. Não obstante algumas críticas contundentes, é possível apontar vozes de vanguarda que se insurgem para defender sua aplicação nos conflitos que envolvem o Poder Público. Luciane Moessa de Souza (ob. cit., p. 216) indica que a primeira etapa para se avaliar se é o caso de solução consensual de conflitos reside na avaliação do risco jurídico. Ou seja, naquelas hipóteses em que se verificar uma probabilidade significativa do particular ter êxito na sua demanda (ainda que não seja possível ter certeza fática ou jurídica no momento) há espaço mais do que convidativo ao seu emprego.

Do lado português, Domingos Soares Farinhos (2014, p. 11-13) enaltece que a mediação administrativa deve ser vista como mais uma garantia administrativa, ao lado da reclamação e do recurso hierárquico; tendo em vista que se trata afinal, de

---

sujeitos jurídicos privados ou entre estes e a Administração Pública, tendo também a intervenção de um terceiro independente. A inserção da mediação na ordem jurídica administrativa pode ser vista como um instrumento de participação dos cidadãos em assuntos que são do seu interesse, como forma de colaborar ativamente em políticas públicas e, mais importante, como forma alternativa de impugnar ações levadas a cabo pela Administração (SILVA, 2015, p. 26).

<sup>30</sup> Este método ainda não alcançou os níveis de aplicação prática desejados e, de acordo com os dados estatísticos da justiça, verificamos que em Portugal, a percentagem de pessoas que recorrem a este método extrajudicial foi parco. Apenas no ano de 2010, os processos de mediação finalizados e com acordo corresponderam a um número diminuto de 313 no âmbito da mediação labora, familiar e penal. No ano de 2015, o movimento de processos de mediação pública findos na área de família foram de 185 processos e apenas 75 obtiveram acordo. Em matéria laboral foram apenas 6 sendo que apenas 3 entraram e acordo.

Dados obtidos em:

< <http://www.siej.dgpj.mj.pt/SIEJ/PDFs/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20alternativa%20de%20lit%C3%ADgios/Mediacao.pdf>>. Acesso em 8 de junho de 2017.

<sup>31</sup> No mesmo sentido expõe a professora Marta Portocarrero, em tese de doutoramento que deu origem ao livro: *CONTRATOS SOBRE O EXERCÍCIO DE PODERES PÚBLICOS, TRANSAÇÃO E ARBITRAGEM - Ensaio sobre a disponibilidade e indisponibilidade do poder administrativo*. Disponível para encomendas em:

< [http://www.uceditora.ucp.pt/site/custom/template/ucptpl\\_uce.asp?sspageID=1180&lang=1](http://www.uceditora.ucp.pt/site/custom/template/ucptpl_uce.asp?sspageID=1180&lang=1)>

permitir que o responsável legal por uma certa atuação possa alterá-la ou responder por ela nos termos do pedido de um particular, mediado por um terceiro especializado, o mediador.

Dois pontos centrais direcionam a discussão quanto à aplicabilidade da mediação à seara administrativa. Dá-se prosseguimento então com a análise da objeção quanto à disponibilidade do interesse público envolvido bem como em relação à carência de aspectos procedimentais específicos para este tipo de controvérsia.

#### **a. Quanto à disponibilidade do interesse público:**

O inciso III do art. 32 da Lei 13.140/2015<sup>32</sup> estabelece que dentre as competências de resolução de controvérsias está a promoção, quando couber, da celebração de termo de ajustamento de conduta. Este instrumento é utilizado, como é sabido, em uma série de conflitos envolvendo direitos indisponíveis<sup>33</sup>. Logo, é incongruente fazer restrições<sup>34</sup> à sua abrangência, isolando-a à questões patrimoniais.

---

#### **32 CAPÍTULO II: DA AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS EM QUE FOR PARTE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO**

Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

- I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;
- II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;

#### **III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.**

§ 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput será estabelecido em regulamento de cada ente federado.

§ 2º A submissão do conflito às câmaras de que trata o caput é facultativa e será cabível apenas nos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado.

§ 3º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial.

§ 4º **Não se incluem na competência dos órgãos mencionados no caput deste artigo as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo.**

§ 5º Compreendem-se na competência das câmaras de que trata o caput a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares.

<sup>33</sup> *Há diversos permissivos legais já supra referidos que autorizam a transação em matéria de proteção ambiental, proteção da concorrência, proteção do consumidor, proteção do mercado de valores mobiliários, proteção da criança e do adolescente, proteção do idoso, serviços de energia elétrica, serviços de transporte rodoviário, supervisão de serviços de saúde e de educação, desapropriação, dentre outros. O único caso de proibição expressa de transação em nosso ordenamento diz respeito às ações de improbidade, consoante a regra do art. 17, §1º da Lei 8.429/92: é vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput (SOUZA, 2012, p. 173).*

<sup>34</sup> A exceção dada pelo §4º do mesmo dispositivo diz respeito à exclusão daqueles casos em que seja necessária a prática de ato de competência do Legislativo. Ou seja, a reserva se atém àquelas situações que demandem a edição de leis ou outros atos normativos por parte daquele Poder.

A confusão entre disponibilidade e transigibilidade do interesse público tem suas raízes no direito privado, pois o art. 841 do Código Civil brasileiro estabelece que só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação. Entretanto esta regra só vale para o Poder Público no âmbito de suas relações de natureza civil. Ainda no âmbito privado, se distinguem direitos patrimoniais (disponíveis) e direitos personalíssimos (indisponíveis); e é perfeitamente admissível a transação com relação a estes últimos. Conforme já foi salientado, não há que se confundir, assim, disponibilidade e transigibilidade, sendo certo que esta não abrange como a primeira, a possibilidade de renúncia, mas sim, pura e simplesmente, troca, muitas vezes, aliás, com vantagens para o interesse público (Ibid, pp. 170-171).

Batista Júnior (2007, p. 509) alerta que impõe-se distinguir a proteção de um direito insuscetível de transação com a forma pela qual se dará essa proteção, esta sim, sujeita a acordo com os particulares afetados. Isso não implica que nenhum dos aspectos da questão possa ser negociado entre os envolvidos para que sejam de forma mais eficiente garantidos.

Não raramente os parâmetros legais estabelecidos são insuficientes para balizar um acordo sustentável, dificuldade que se acentua a medida que o número de interessados aumenta. É de grande valia, portanto, os recursos que aproximam a participação da sociedade no deslinde da controvérsia, bem como a utilização de mediadores para que facilitem a abertura de canais de comunicação (SOUZA, ob. cit., p. 173).

Evandro Gama (2005, p. 242), ao analisar a transação no âmbito dos Juizados Especiais Federais (mas que pode ser amplificado para todos os litígios), expõe que o representante do Poder Público tem o dever<sup>35</sup> de transacionar sob pena de causar um duplo dano à Administração: um pelo fato de perder a oportunidade de ter reduzido o débito que tenha com o particular; e outro devido a protelação da prestação jurisdicional.

---

<sup>35</sup> Neste mesmo sentido aponta Rodrigo Bernardes Dias (2005, pp. 510-511) em estudo sobre a conciliação nos Juizados Especiais Federais, em que observa *a existência de uma certa resistência natural à ideia da possibilidade da conciliação por parte da Administração Pública, uma vez que se trata de modo de composição de litígios tradicionalmente restrito aos casos em que estejam em jogo direitos patrimoniais disponíveis.*

*De fato com base na arraigada ideia da indisponibilidade do interesse público, por muito tempo se pensou existir uma dicotomia irreconciliável entre interesse público e o particular. Com efeito, ao dar elatério exagerado ao conceito de publicum res, tolheu-se uma parcela considerável do desfrute não só do direito material em si, mas principalmente do seu reconhecimento e exercício. E conclui: quando a pretensão da pessoa privada encontra amparo no ordenamento jurídico somos forçados a concluir que a mesma se coaduna com o interesse público.*

Também em Portugal esse debate sofre travas. Sublinha FARINHOS (ob. cit., p. 11), jurista lusitano, que no contexto administrativo sempre estará em jogo a questão do interesse público e que isso por si só não é obstáculo suficiente à utilização desse recurso. A composição do conflito implica justamente em uma melhor e mais eficiente persecução do interesse público, na medida em que a mediação apenas convoca os meios jurídicos já disponíveis quer por iniciativa própria em procedimento de alteração / revogação, quer por iniciativa do particular através de uma reclamação ou até mesmo por um processo judicial. Dessa maneira, *do ponto de vista jurídico tratar-se-ia tão somente de integrar um novo procedimento em que surge um coadjuvante exterior à relação jurídico-administrativa com o propósito de auxiliarem as partes à reconfigurarem-na, nos termos legais.*

#### **b. Quanto à questões procedimentais**

A lei de Mediação brasileira contém um capítulo específico<sup>36</sup> para a Administração Pública. Não obstante, não faz qualquer referência à parâmetros de negociação nem tampouco menção à necessidade de capacitação dos integrantes de Câmeras nos órgãos públicos. Também ocorre aqui o mesmo fenômeno português de carência normativa própria para o tema. Oportuno destacar ainda que embora no Brasil existam diversas portarias (como por exemplo, a supra citada portaria 109 de 2007 da AGU) que regulam aspectos relativos à transação na esfera administrativa, não há efetividade<sup>37</sup> na aplicação dessas normas. Os autores nacionais não avançam mais nesse debate.

Em Portugal, a doutrina prospera indicando que os problemas que obstaculizam a efetiva implementação da mediação administrativa se circunscrevem à aspectos procedimentais e organizacionais. Assim como no Brasil, o instituto foi regulamentado por uma lei geral, sem considerar algumas especificidades que carece a esfera Pública. O diploma luso<sup>38</sup> estabelece regras tão somente sobre o procedimento em matéria civil e comercial.

---

<sup>36</sup> Arts. 32 a 40 da Lei 13.140/ 2015.

<sup>37</sup> Luciane Moessa de Souza (ob. cit., p. 187) em pesquisa sobre o tema não identificou qualquer iniciativa no sentido de utilizar meios consensuais para solucionar conflitos entre a Administração Pública e o cidadão ou ente privado.

<sup>38</sup> Para ter acesso à íntegra da legislação:

< [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1907&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1907&tabela=leis)> acesso em 6 de junho de 2017.

Propõe Cláudia Figueiras (ob. cit., pp. 8-9) que talvez fosse necessário traçar as principais fases de um processo de mediação administrativa de modo a garantir que o interesse público seja efetivamente respeitado. Apontou como o mais adequado e desejável que a remissão operada pelo n.º5, do artigo 87-C, do CPTA, visasse um diploma próprio e não a Lei da Mediação que, ao que parece, foi especificamente pensada para os litígios de Direito Privado.

Dessa forma, é preciso pensar um arcabouço normativo que contenha previsão de regras claras sobre competência, duração, forma de escolha dos mediadores, homologação, excoutoriedade, dentre outros aspectos para conferir maior segurança aqueles que optam por esta alternativa. Somado a isso, é imperioso enfrentar a resistência de agentes públicos em aceitar discutir ou alterar um ato de sua competência por meio de mediação (FARINHOS, ob. cit., p. 12).

Em Conferência sobre Arbitragem e Mediação administrativa: um desafio lançado ao contencioso administrativo português<sup>39</sup>, o professor da Universidade de Lisboa, explanou fazendo recomendações: *para de fato avançarmos nessa questão é necessário apostar na formação como forma de credibilizar a mediação administrativa e aumentar a confiança e qualidade nos resultados a obter. Aqui, centros de arbitragem, sociedades de advogados e universidades têm um papel decisivo.*

## CONCLUSÃO

O princípio dispositivo não é expressamente tratado pela legislação brasileira, mas é possível encontrar referências implícitas quando trata do interesse público e da transação em que figura como parte a Administração Pública. É preciso porém ressaltar que não obstante se relacionem, indisponibilidade e intransigibilidade não se confundem. Aquela engloba a possibilidade de negociar em torno de um bem ou direito, enquanto esta não admite qualquer tipo de concessão. A restrição a transação, no entanto, é uma hipótese excepcional e que o legislativo prevê de forma explícita. É o caso por exemplo, da vedação que se encontra na Lei 8.429/92, referente à improbidade administrativa.

---

<sup>39</sup> Para ver a revista da Conferência, consultar: <[http://issuu.com/briefing/docs/caad\\_conference5?e=1379458/10198522](http://issuu.com/briefing/docs/caad_conference5?e=1379458/10198522)> acesso em 7 de junho de 2017.

A mediação ainda é um instituto recente no país e com um regramento pouco exauriente em pontos importantes, como as matérias administrativas que lhe podem ser submetidas e o estabelecimento de um procedimento específico para o Poder Público. Não obstante as inúmeras previsões normativas que admitam a transação e a celebração de termos de ajustamento de conduta no ordenamento jurídico nacional, a mediação ainda é um instituto incipiente, em formatação, e a conjugação entre normas nos espaços de vácuo normativo ainda está em ponderação, no que for cabível.

A Lei de Mediação, a 13.140/2015, regulamenta de forma genérica e embora dedique um capítulo específico à autocomposição administrativa, não confere aplicabilidade na medida em que se abstém de tratar de alguns aspectos. E como paira uma grande margem de incerteza com relação ao quê e quanto de disponibilidade a Administração possui, seus agentes permanecem com forte rejeição à sua utilização. Então, embora existam diversas espécies que se ocupam de assuntos correlatos, é preciso que haja um diploma mais exaustivo e que ofereça maior segurança jurídica ao instituto.

Em Portugal, o problema se repete, apesar de um sistema jurídico-administrativo especializado. Há uma lei geral, a 29/2013, que dispõe genericamente sobre a mediação nas searas civil e comercial e que portanto, também não dá o suporte regimental à sua serventia em âmbito administrativo. O Código de processo dos tribunais administrativos, o CTPA também faz referência à um estatuto próprio mas não faz qualquer remissão, deixando em aberto a necessidade de um diploma específico para questões que envolvam o Poder Público. As disposições portuguesas, assim como as nossas, são simplistas, o que corrobora para um cenário de aproveitamento de pequeno potencial.

Dois são os problemas mais apontados pela doutrina de ambos os países que freiam o avanço da mediação administrativa: muitas posições restritivas quanto à disponibilidade do interesse público e que não se coadunam com as modernas reflexões de direito administrativo e a ainda carente regulamentação de aspectos procedimentais e organizacionais que considerem especificidades da esfera pública.

## BIBLIOGRAFIA

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Transações administrativas**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 15 ed. 2012.

CEBOLA, Cátia Marques. Regulamentar a Mediação: um olhar sobre a nova Lei de Mediação em Portugal. *Revista Brasileira de Direito*, 11(2): 53-65, jul.-dez. 2015 - ISSN 2238-0604. Disponível em <[https://docentes.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/JPF\\_MA\\_29873.pdf](https://docentes.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/JPF_MA_29873.pdf)> Acesso em 7 de junho de 2017.

DIAS, Rodrigo Bernardes. A conciliação nos juizados especiais federais. In: GUEDES, Jefferson Carús (org.). **Juizados especiais federais**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FARINHO, Domingos Soares. Mediação de litígios jurídico-administrativos: algumas notas prospectivas. *CAAD Newsletter*, setembro 2014, pp. 8 -14. Disponível em <[https://issuu.com/caad.arbitragem/docs/newsletter\\_caad\\_set\\_2014](https://issuu.com/caad.arbitragem/docs/newsletter_caad_set_2014)>. Acesso em 6 de junho de 2017.

FIGUEIRAS, Cláudia Sofia Melo. A revisão do CPTA e os meios alternativos de resolução de litígios: novidades, dúvidas e algumas propostas. Disponível em <[https://sigarra.up.pt/fdup/pt/noticias\\_geral.ver\\_noticia?p\\_nr=17314](https://sigarra.up.pt/fdup/pt/noticias_geral.ver_noticia?p_nr=17314)> Acesso em 6 de junho de 2017.

GAMA, Evandro Costa. Conciliação e transação nas causas de natureza tributária nos juizados especiais federais. In: GUEDES, Jefferson Carús (org.). **Juizados especiais federais**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini; PERLINGEIRO, Ricardo; MEDAUAR, Odete. O Código Modelo de Processos Administrativos – judicial e extrajudicial para Ibero-América. Disponível em SSRN: <<https://ssrn.com/abstract=2250818>>. Acesso em 1 de junho de 2017.

LOPES, Dulce; PATRÃO, Afonso. **Lei da Mediação Comentada**. Coimbra: Edições Almedina, 2014.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. Niterói: Impetus Editora, 6ª ed. 2012.

MARTÍNEZ, Gerardo Carballo. **La Mediación Administrativa y el Defensor Del Pueblo**. 1a ed. Editora Thomson Aranzadi, 2008

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo, Malheiros, 1994.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

Model Code of Judicial and Extrajudicial Administrative Procedures for Ibero-America. 2012. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. X, Rio de Janeiro, p. 360-383, 2012. Disponível em SSRN: <<https://ssrn.com/abstract=2250818>> acesso em 1 de junho de 2017.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline. **Droit administratif**. 12ed. Montchrestien: Editora Paris, 2011

PERLINGEIRO, Ricardo. A Justiça Administrativa Brasileira Comparada. Revista CEJ, Brasília, n. 57, pp. 6-18.

PORTUGAL. Lei 15, 22 fevereiro de 2002. Código de Processo dos Tribunais Administrativos. Disponível em <[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=439&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=439&tabela=leis)> acesso em 6 junho de 2017.

PORTUGAL. Lei 29, 19 abril de 2013. Princípios Gerais aplicáveis à mediação – mediação civil e comercial. Disponível em <[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1907&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1907&tabela=leis)> acesso em 7 junho de 2017.

PORTOCARRERO, Marta. **Contratos sobre o exercício de poderes públicos, transação e arbitragem – ensaio sobre a disponibilidade e indisponibilidade do Poder Administrativo**. Porto: Editora Universidade Católica, 2015.

Revista da Conferência sobre Arbitragem e Mediação: um desafio lançado ao contencioso administrativo português. CAAD – Centro de Arbitragem Administrativa. 30 de setembro de 2014. Disponível em <[http://issuu.com/briefing/docs/caad\\_conference5?e=1379458/10198522](http://issuu.com/briefing/docs/caad_conference5?e=1379458/10198522)> acesso em 7 de junho de 2017.

SILVA, Sara Lopes da. Os poderes de mediação das entidades reguladoras. Porto, 2015. 43p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2015.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos. Negociação, Mediação e Conciliação na esfera administrativa e judicial**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

\_\_\_\_\_. Mediação de conflitos e Administração Pública. In: CABRAL, Trícia Navarro Xavier; PINHO, Humberto Dalla Bernardino de; HALE, Durval (org.). **O marco legal da mediação no Brasil**. São Paulo: Editora Atlas, 2015.