

# **ACORDO ADMINISTRATIVO EFICIENTE: ANÁLISE MULTILATERAL DO REQUISITO DA VANTAJOSIDADE**

**Ana Claudia Paranaguá<sup>1</sup>**

**Flávia Corrêa Azeredo de Freitas<sup>2</sup>**

## **RESUMO**

A consensualidade, elevada a princípio norteador pela Constituição Federal de 1988, somente cerca de três décadas após passa a ser reconhecida como expressão de uma nova política estatal no tratamento adequado de conflitos.

A utilização de métodos alternativos, em especial consensuais, de resolução de conflitos no Brasil, passou a ser estimulada pelo Estado a partir do surgimento de teorias de acesso à justiça, desenvolvidas no cenário de alta concentração de litígios a cargo de solução pelo Poder Judiciário, fato que impulsionou na busca por novas formas de acesso à Justiça e de resolução de conflitos.

Os acordos administrativos, sejam como instrumento de gestão pública do Estado, sejam como resultado de uma política reconfigurada e vocacionada ao diálogo e à convergência, assume papel de destaque nesse novo panorama.

Originalmente apontada, pelo Tribunal de Contas da União, como requisito indispensável na celebração de acordos com a Administração Pública, a vantajosidade é amplamente incorporada à regulamentação normativa sobre transações envolvendo entes públicos no âmbito da Advocacia-Geral da União.

---

<sup>1</sup> Advogada Colaborativa. Especialista em Direito Público. Mediadora Judicial e Extrajudicial, certificada pelo ICFML. Negociadora de Conflitos. Membro da CMC e da CPC - OAB/RJ. Coordenadora do Grupo de Trabalho da Administração Pública da CMC – OAB/RJ

<sup>2</sup> Procuradora Federal. Mestre em Política Social pela UFF. Mediadora e Negociadora de Conflitos. Membro da CMC da OAB/RJ. Coordenadora do Grupo de Trabalho da Administração Pública da CMC – OAB/RJ

Sua relevância, contudo, é alta como sua fluidez, tendo em vista as multifaces observadas: vantajosidade econômica, vantajosidade social, vantajosidade jurídica e vantajosidade processual são algumas de suas variantes.

Nessa perspectiva, o presente artigo busca contribuir para o aprimoramento do estudo da vantajosidade, traçando um panorama da sua incidência nos regulamentos sobre acordos no âmbito da Advocacia-Geral da União, abordando duas de suas múltiplas dimensões: a econômica e a social e, ainda, discorrendo sobre a importância do princípio da eficiência administrativa nesse contexto.

Finalmente, visando mitigar a liquidez conceitual da vantajosidade, o artigo propõe, enquanto norte a ser seguido, o princípio da eficiência, de assento constitucional.

*Palavras-chave:* Acordos Administrativos. Consensualidade. Vantajosidade. Eficiência Administrativa.

## **1. INTRODUÇÃO**

Passadas duas décadas do novo milênio, persiste, como outrora, um desafio crucial da vida em sociedade: garantia da convivência harmoniosa mediante formas construtivas e colaborativas para lidar com as diferenças e conflitos.

A aceitação fatalista de ser o conflito destrutivo inerente à natureza humana é compartilhada por muitos – talvez a maioria – de nós. Os antropólogos denominam “mito da origem” a compreensão, sem base científica e passada de geração a geração, sobre quem somos e de onde viemos.

Em seu livro *Chegando a Paz*, o antropólogo e negociador William Ury nos conta como, a partir de pesquisas de campo em comunidades primitivas, descobriu, contrariamente aos achados de pesquisadores que o antecederam, que o fator preponderante a permitir aos nossos ancestrais sobreviver às provações na savana foi, justamente, a capacidade de cooperação altamente desenvolvida. O trabalho em equipe com objetivos comuns, como alimentação e proteção, foi fundamental para garantir a sobrevivência da espécie. Então, no lugar do ‘macaco assassino’, alcunha do retrato de uma hipótese antropológica a justificar a tendência homicida e colidente do ser humano, o autor oferece a hipótese do ‘macaco cooperativo’ como cientificamente mais adequada.

Olhar pelo retrovisor de milhares de anos atrás e inferir a lógica da coexistência dos humanos em seus primórdios nos traz um sopro de esperança nesses tempos de intransigência. E, mais que isso, autoriza-nos admitir que a atual cultura do diálogo, revigorada por iniciativas de variadas ordens, remonta às nossas origens e constitui parte de nossa essência.

Neste prisma, vale sempre lembrar que a Constituição Federal de 1988, pelo seu preâmbulo, eleva a consensualidade ao patamar de princípio norteador da ordem legal do país, ao enunciar o compromisso da sociedade brasileira, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

A Constituição, enquanto carta política de organização do Estado e definição dos valores, direitos e deveres a serem observados nas relações sob sua égide é, acima de tudo, o marco de origem do Estado e expõe as bases sobre as quais ele irá se constituir e se desenvolver de forma válida e legítima.

O preâmbulo, por seu turno, contém os dizeres inaugurais da nova ordem constitucional e tem o propósito de retratar os principais objetivos do texto magno, enunciando os princípios mais valiosos.

Portanto, a referência à consensualidade neste local privilegiado, de escopo inaugural, tem especial relevância pois, ao tempo em que representa a metáfora da origem ancestral da cooperação, direciona as relações sociais rumo ao norte da convergência.

O enaltecimento constitucional da solução pacífica de disputas, contudo, não foi suficiente, por si só, para o avanço da resolução consensual dos conflitos no Brasil. Os métodos alternativos, em especial os consensuais, de solução dos litígios somente tiveram sua utilização efetivamente estimulada pelo Estado a partir do desenvolvimento das teorias sobre acesso à justiça, suscitadas, em grande parte, no contexto de desgaste da figura do Poder Judiciário sob a ótica de único agente capaz de resolver as controvérsias e pacificar a sociedade.<sup>3</sup>

Algumas razões, de certo, contribuíram para a eclosão da judicialização em massa dos conflitos. A elevação do Estado brasileiro à condição de Estado Providência

---

<sup>3</sup> “Não por outra razão, alguns doutrinadores apontam a crise da Justiça como elemento central do renascimento das vias conciliatórias (...)”. MENDONÇA, Grace Maria Fernandes. A mediação e a conciliação como mecanismos de promoção de uma sociedade mais pacífica e inclusiva: experiência da Advocacia-Geral da União. In: CURY, Augusto (org.). *Soluções Pacíficas de Conflitos para um Brasil Moderno*. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 249.

pela Carta Magna de 1988, com a enunciação de prestações positivas a cargo do Estado, é considerado por muitos estudiosos do tema como uma dessas causas.

Relembre-se que a identificação das insuficiências do Estado Liberal na concretização dos ideais de liberdade e igualdade, eixos sobre os quais foi concebido, colaborou para o surgimento de uma nova postura estatal. A primeira grande guerra, no início do século XX, demandou, por seu turno, esforços adicionais dos Estados para enfrentar a crise econômica e social dela decorrente. Então, adveio uma outra acepção de papel estatal: o Estado Providência, com a interferência direta na economia, por meio de fomentos e monopólio de certas atividades econômicas e, também, por meio do reconhecimento de direitos prestacionais (direitos de segunda geração) a serem invocados pela população.

No Brasil, o advento da Constituição Federal de 1988 representou, no campo normativo constitucional, a materialização dessa nova acepção de Estado. Ao instituir rol extenso de direitos fundamentais ligados a uma vasta gama de vertentes (saúde, educação, cultura, moradia, meio ambiente); ao cancelar a intervenção do Estado na economia, sob parâmetros definidos; ao garantir a inafastabilidade do controle judicial para, também, obter a prestação daqueles direitos reconhecidos; a Constituição autorizou uma nova forma de agir, tanto por parte do Estado, quanto dos indivíduos. São tantos os preceitos relacionados à atuação estatal e à relação entre Administração e administrado, que, para muitos doutrinadores, a Constituição viabilizou o que se hoje entende como constitucionalização do direito administrativo.

Ao lado desse cenário, alterações legislativas atinentes a facilitar o acesso à Justiça pela camada mais humilde da população (como p.ex. a criação do Juizados de Pequenas Causas pela lei 9.099/95) e a fixação de taxas judiciárias acessíveis (em especial na Justiça Federal) podem ser, em linhas gerais, indicados como exemplos de fatores que contribuíram para a explosão da litigiosidade em nosso país.

Embora seja inegável que o monopólio jurisdicional pelo Estado constitua uma conquista histórica e que a jurisdição estatal seja, em muitos casos, o melhor ou único caminho de solução adequada e legítima, a sociedade e o direito foram caminhando na compreensão de que o método adversarial não deveria mais ser identificado enquanto rota essencial ou preferencial para resolução das lides.

Importantes marcos legislativos são comumente mencionados enquanto representantes da mudança de paradigma da *cultura da sentença* para a *cultura do diálogo*. Nesse sentido, temos a Resolução n.º 125/2010 do CNJ, que institucionalizou a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesses e reconfigurou a expressão *acesso à justiça* para *acesso à ordem jurídica justa*. Além dela, o advento, no mesmo ano, do atual Código de Processo Civil (lei n.º 13.105/2015), da lei de mediação (lei n.º 13.140/2015) e da lei que promoveu alterações no procedimento arbitral (lei n.º 13.129/2015) foi decisivo para a evolução do conceito do Tribunal Multiportas<sup>4</sup> no país, expandindo-o para outros cenários afora o judicial.

Conjugado à valorização, por diferentes disposições legais<sup>5</sup>, de outros mecanismos adequados afora a jurisdição estatal, observou-se, ao longo da última década, o fortalecimento da consensualidade e da colaboração de um modo geral e, especialmente nos processos civil e administrativo, mediante o aperfeiçoamento do instituto dos negócios processuais (v.g. artigos 190 e 200 do CPC), a consagração do modelo cooperativo de processo (art. 6º do CPC), o estabelecimento – como regra – de audiência de conciliação ou mediação prévia e a expansão das hipóteses de celebração dos acordos administrativos.<sup>6</sup>

Com efeito, os bons ventos que oxigenaram as formas de lidar e tratar os conflitos no campo judicial também sopraram na seara administrativa.

Gustavo Justino bem assinala esse novo panorama:

“(…) consensualismo na Administração pública e o novo contratualismo administrativo são dois movimentos presentes em diversos países ocidentais que retratam um novo eixo da dogmática do direito administrativo, o qual sinaliza novas rotas evolutivas do modo de administrar no Estado do século

---

<sup>4</sup> Entende-se por sistema multiportas aquele que oferece, ou põe à disposição do interessado, o método mais adequado para solucionar o conflito, que tanto pode ser judicial, quanto extrajudicial; o método pode basear-se fundamentalmente na consensualidade ou não exclusivamente nela, além de poder ou não ser impositivo. Para um estudo mais amplo, recomendamos: ALMEIDA, Rafael Alves; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (org.). *Tribunal Multiportas: Investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012

<sup>5</sup> Nesse sentido, os artigos 165 a 175 do CPC/15 ao tratar das especificidades da conciliação e da mediação, enquanto métodos consensuais; a Lei 13.140/15, conhecida como Lei da Mediação, e a Lei 13.129/15 que promoveu alterações na Lei 9.307/96 e, dentre outras previsões, autorizou expressamente a submissão da Administração Pública à arbitragem.

<sup>6</sup> Lei 13.867/19 que previu a adoção da mediação no âmbito dos processos expropriatórios regulados pelo Dec. Lei 3.365/41; Lei 12.846/13 e Decreto 8.420/15 que regulam os acordos de leniência; Lei 13.665/18 com as alterações implementadas no Decreto-lei 4.657/42 (LINDB), em especial o art. 26 e a nova lei de licitações, Lei 14.133/2021 (Capítulo XII). Além desses atos normativos, já contávamos com previsões gerais contidas nas Leis 7.347/85 (art. 5º§6º), 8.666/93 (art. 116) e 9.469/97 (norma básica sobre transação na esfera federal)

XXI. Tradicionalmente orientado pela lógica da autoridade, imposição e unilateralidade, o direito administrativo contemporâneo passa a ser permeado e combinado com a lógica do consenso, da negociação e da multilateralidade”.<sup>7</sup>

A nossa Constituição Federal, dada à forte atenção dispensada ao exercício do poder político, à normatização dos direitos individuais frente ao interesse coletivo, ao funcionamento dos órgãos estatais; enfim, à regulação da relação Estado versus indivíduos e Administração versus administrado, assumiu um papel central na definição da identidade do direito administrativo atual.

Aquele ramo do Direito antes visto como carecedor de sistematização, outrora tratado enquanto legitimador do dogma da supremacia do interesse público e amparado sob a construção teórica de legitimação do poder discricionário (cuja base remonta ao absolutismo) passa, então, com o advento da atual Constituição, a encontrar seu fundamento a partir da ponderação dos valores de democracia e direitos fundamentais.

Nesse prisma, a discricionariedade imanente à Administração Pública é um importante (senão o primordial) aspecto do atuar administrativo sobre o qual, na atualidade, invoca-se a convergência das diretrizes constitucionais enquanto fundamento da juridicidade.

A discricionariedade não é um cheque em branco conferido pelo legislador ao administrador. No campo dos elementos do ato administrativo - competência, forma, motivo, finalidade e objeto – os eixos de análise do motivo e da finalidade merecem destacada atenção dada a matriz autoritária de origem.

Com efeito, é pela averiguação dos motivos - fáticos e jurídicos - declinados na justificativa da prática do ato, que se depreenderá se aquele ato atende ao interesse público.

As alterações introduzidas pela Lei 13.665/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Público – LINDB – confluíram para o fortalecimento do elemento 'motivo' no âmbito da nova roupagem dos atos administrativos, além de

---

<sup>7</sup> OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Os acordos administrativos na dogmática brasileira contemporânea. In: MOREIRA, António Júdice. et.al. Mediação e Arbitragem na Administração Pública. São Paulo: Almedina, 2020. p. 106.

terem chancelado regra geral de aplicação de soluções negociadas em todo o âmbito da Administração Pública.

Esses ajustes legislativos tiveram por propósito estabelecer normas “sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público”, conforme preâmbulo da lei modificadora.

O princípio do consequentialismo traduz essa perspectiva ao estampar a necessidade de contextualização e justificativa das consequências práticas da decisão administrativa, controladora e judicial que invalidem o ato administrativo. De outro lado, e não somente sob o aspecto da invalidade, qualquer decisão - seja administrativa, seja judicial, seja controladora - precisará se ancorar na realidade fática, sopesando benefícios e custos e ponderando alternativas menos gravosas que atendam, ainda sim, à finalidade pública que se espera com aquela medida.

Nesse ângulo que a análise da vantajosidade, enquanto requisito para realização de acordos administrativos, assume seu lugar e seu propósito no presente artigo.

## **2. DAS DIMENSÕES DA VANTAJOSIDADE SOB O PRISMA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

### **2.1. O ACORDO ENQUANTO FRUTO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA**

Segundo a etimologia, a palavra acordo tem origem no latim *accordare*, uma variante de *concordare*. A ação de acordar implica na harmonia de pensamentos, concórdia.

É da essência do acordo o voluntarismo, a liberdade de anuir com o outro, a partir da avaliação racional (sem descuido das emoções, naturalmente) das opções e alternativas.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Roger Fisher, William Ury e Bruce Patton, em seu clássico *Getting to yes: negotiating agreement without giving in*, distinguem ‘opções’ das ‘alternativas’. Enquanto as primeiras são todas as propostas viáveis que atendem aos interesses das partes, as alternativas são tudo que você pode fazer ou deixar de fazer se decidir não negociar.

Além disso, os acordos situam-se no contexto teórico da consensualidade, ao constituírem o resultado do encontro voluntário de interesses sob a ótica do diálogo e respeito mútuos.

A legislação é vasta em exemplos da não obrigatoriedade na celebração dos acordos e, especialmente, no tocante aos acordos administrativos, citamos, de modo exemplificativo, o termo *poderá* do art. 26 da lei 13.655/2018; o verbo *poderão* do art. 151 da lei 14.133/2021; a frase *poderá celebrar acordo de leniência* contida no art. 16 da lei 12.846/2013 e a oração *aceita a oferta e realizado o pagamento*, será lavrado acordo prevista no §2º do art. 10-A acrescentado pela lei 13.867/2019 ao Decreto-Lei n. 3.365/41.

Sabemos que a discricionariedade administrativa, ainda que possua graus de vinculação à lei, estampa, em alguma medida, liberdade de avaliação do agente público, isto é, liberdade instrumental de escolha entre opções que possam em tese atender à finalidade pública singular ou o interesse público específico inerente à prática de um determinado ato, à tomada de uma dada decisão.<sup>9</sup>

Esse processo de escolha também é observado, por conseguinte, na celebração dos acordos administrativos. O agente público, no exercício da discricionariedade, irá avaliar o cenário fático, a legislação de regência, as consequências práticas que poderão resultar dos caminhos possíveis e, estando a questão judicializada, a análise recairá também sobre a possibilidade de êxito da entidade representada em juízo.

É certo que poderá haver circunstâncias específicas nas quais a Administração Pública *deverá* celebrar acordo, especialmente sob o prisma do consenso-jurídico<sup>10</sup>, enquanto ferramenta de resolução de um conflito judicializado

---

<sup>9</sup> PEREZ, Marcos Augusto. Controle da Discricionariedade Administrativa. In: Marcos Augusto Perez; Rodrigo Pagani de Souza. (Org.). Controle da Administração Pública. 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, v. 1, p.66.

<sup>10</sup> Gustavo Justino diferencia formas de compreensão do acordo na Administração Pública em dois eixos: a) consenso-gestão; e b) consenso-jurídico. O primeiro tem relação direta com o sentido de governança pública, em que o acordo administrativo é visto como instrumento de ação pública, ao lado do ato e do contrato administrativo. O segundo, por sua vez, reordena a lógica privado-súdito/público-soberano na busca pelo equilíbrio de interesses, fazendo com que a decisão resultante da relação jurídica seja a expressão da vontade comum das partes. (OLIVEIRA, Gustavo Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli. Inquérito Civil Público e Acordo Administrativo: Apontamentos sobre o devido processo legal adequado,



ou não. Tomemos por exemplo, no âmbito da Administração Pública Federal, aquelas hipóteses em que a matéria já tenha sido objeto de Súmula da Advocacia-Geral da União ou de parecer aprovado na forma dos artigos 40 a 42 da Lei Complementar n° 73/93.<sup>11</sup>

Naturalmente, é preciso distinguir a uniformidade de atuação da advocacia pública em prestígio à igualdade, à impessoalidade e à eficiência na representação dos entes públicos, da adoção indiscriminada e, por vezes, forçada, dos meios alternativos, dentre esses os consensuais, de solução de conflitos.

Em icônico artigo<sup>12</sup> no qual problematiza o uso abusivo do acordo, Owen Fiss enumera contextos e consequências indesejáveis quando o acordo não se revela substitutivo apropriado à jurisdição. E, ainda que algumas ideias lá expostas não sejam aplicáveis ao caso brasileiro ou, de algum modo, nos pareçam radicais – como o fato do juiz ser sempre mais apto que as próprias partes para decidir o conflito – a obra merece indubitável consideração ao nos fazer refletir sobre situações concretas de manifestação viciada de vontade nos acordos.<sup>13</sup>

Contudo, tomando o caso brasileiro, é certo considerar que, geralmente, o firmamento de transação pela Administração Pública reside no campo da discricionariedade administrativa, constituindo dever do gestor público, em determinadas cenários, apenas a avaliação da possibilidade de resolver a disputa pela via do consenso.<sup>14</sup>

## 2.2. A VANTAJOSIDADE COMO REQUISITO PARA CELEBRAÇÃO DE ACORDO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

contraditório, ampla defesa e previsão de cláusula de segurança nos TACs. *In Acordos Administrativos no Brasil: teoria e prática*. Coordenação: Gustavo Justino de Oliveira. São Paulo: Almedina, 2020, p. 92.)

<sup>11</sup> Nesse sentido, Manual de Conciliação da Procuradoria Geral Federal. Disponível em: <[https://agudf.sharepoint.com/sites/PGF-DEPCONT/Compilaes/Caderno%20de%20Ato%20Normativos\\_DEPCONT\\_PGF.pdf](https://agudf.sharepoint.com/sites/PGF-DEPCONT/Compilaes/Caderno%20de%20Ato%20Normativos_DEPCONT_PGF.pdf)>. Acesso em 10.04.2021.

<sup>12</sup> FISS, Owen. Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, Constituição e sociedade. Coord. da tradução: Carlos Alberto de Salles. SP: RT, 2004. pp. 121-145

<sup>13</sup> Dentre as situações narradas, temos a hipótese em que o desequilíbrio na distribuição de recursos financeiros e na paridade de armas entre as partes pode contaminar o processo de negociação e produzir um acordo injusto. Em outra passagem, cita que em acordos envolvendo grandes instituições, muitas vezes há ausência de consentimento legítimo por parte da empresa e seus responsáveis e, nessas circunstâncias, o acordo eventualmente firmado não servirá à eliminação dos interesses conflitantes.

<sup>14</sup> Art. 26 da LINDB, p.ex.

O universo dos acordos administrativos admite diversas classificações, a depender do critério escolhido; assim, os acordos podem ser classificados segundo os *sujeitos envolvidos* – acordo entre pessoas jurídicas de direito público e acordo entre pessoa jurídica de direito público e o particular; de acordo com a *necessidade de atuação externa para produção de efeitos* – acordo submetido à homologação judicial e acordo que dela não depende e, conforme o *escopo do ajuste* – acordo enquanto instrumento de política pública ou como forma de solução de um conflito deflagrado. Os acordos cujo escopo é a solução de um conflito admitem, ainda, uma subdivisão: de acordo com o *momento de sua celebração* – acordo para prevenir litígio e acordo para resolver uma lide já instaurada.

Qualquer que seja a classificação escolhida, porém, um requisito – de forte carga discricionária – precisará ser atendido, geralmente, para que o acordo seja legítima e validamente celebrado: a vantajosidade.

O conceito foi trazido inicialmente pelo Acórdão n. 1.234/2004, do Tribunal de Contas da União, em consulta formulada pela Advocacia-Geral da União, pelo qual se solicitou a análise, pelo Tribunal, de pré-proposta de acordo a ser realizada entre a União e a Federação dos Trabalhadores em Empresas de Difusão Cultural e Artística do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de findar litígio sobre o pagamento das diferenças salariais relativas ao IPC de junho de 1987 - Plano Bresser.<sup>15</sup>

O entendimento firmado pelo TCU naquela oportunidade ainda hoje é utilizado como parâmetro no âmbito da AGU e orientou as normas atinentes a acordos posteriormente criadas por esse órgão jurídico.

O órgão de controle externo, amparando-se em precedente do próprio Tribunal (Acórdão 47/2002-TCU-Plenário), entendeu pela necessária comprovação da vantagem da União decorrente do ato, a ser evidenciada mediante demonstrativos de cálculos relativos aos valores pretendidos e aos oferecidos em sede de acordo.

---

<sup>15</sup> Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-20310/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-20310/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse)> Acesso em: 07.11.2021

No que tange à conveniência e à oportunidade de realização de acordos, o TCU manifestou-se no sentido de não possuir competência para avaliá-las, por situarem-se na órbita do poder discricionário da autoridade administrativa (Acórdão 675/2001-TCU-Segunda Câmara).

A norma básica sobre transações na esfera federal é a lei 9.469/97<sup>16</sup> e a Advocacia-Geral da União, enquanto órgão de representação judicial e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal, incluindo suas autarquias e fundações públicas, no escopo de regulamentar a previsão legal genérica, editou várias normas sobre acordos e redução de litígios, as quais implícita ou explicitamente estabelecem a vantajosidade enquanto requisito para firmamento de acordo sem, contudo, delimitar adequadamente seu conteúdo. Tomemos, nesse sentido e a título de exemplo, duas recentes e importantes portarias.

A Portaria PGF 498/2020, ao dispor sobre a celebração de acordos e transações judiciais no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, lista no art. 2º, II, a vantajosidade da solução consensual para a autarquia ou fundação pública federal e define a vantajosidade como o *estabelecimento de posição de vantagem econômica (economicidade) e jurídica, em relação ao provável desfecho da demanda judicial*.<sup>17</sup>

A Portaria PGU n. 11/2020<sup>18</sup>, de outro lado, regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da União e de seus órgãos de execução, o procedimento de celebração de acordos destinados a encerrar, mediante negociação, ações judiciais ou a prevenir a propositura destas, relativamente a débitos da União.

---

<sup>16</sup> Os dispositivos da lei 9.469/97 podem ser classificados pelos seguintes critérios: (a) quanto à competência para autorizar a realização de acordos ou transações (artigo 1º e §4º; artigo 2º); (b) quanto à autorização e requisitos para firmar TAC (art. 4º-A); (c) quanto à acordos em matéria de cobrança e recuperação de créditos (art. 1º-A e art. 2º§§2º ao 4º) e (d) quanto à uniformidade de atuação na prevenção e redução de litígios (art. 4º).

<sup>17</sup> A Procuradoria-Geral Federal, segundo a lei 10.480/2002, é órgão vinculado à Advocacia-Geral da União, a quem compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-498/2020/pgf/agu-de-15-de-setembro-de-2020-278466823>>. Acesso em: 10.04.2021.

<sup>18</sup> Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-11-de-8-de-junho-de-2020-261278373>>. Acesso em: 02.11.2021.

Pelo seu art. 1º§1º dispõe que o procedimento de negociação pressupõe a obtenção de benefícios mútuos para os envolvidos e obedecerá aos princípios da legalidade, da voluntariedade, da autonomia, da oralidade, da boa-fé, da desburocratização, da eficiência e da economicidade.

O artigo 5º, por seu turno, estabelece as etapas prévias a serem seguidas à celebração de acordo visando prevenir ou encerrar litígio judicial, dentre elas, o *exame de probabilidade de êxito das teses defendidas pelas partes* e o *exame de economicidade do acordo para a União* (incisos I e III, respectivamente).

A citada Portaria não descuida do esforço de traçar parâmetros objetivos para auxiliar os advogados públicos na interpretação do que seja o *exame de probabilidade de êxito* (artigos 6º e 7º) e *exame de economicidade do acordo* (artigo 9º) sendo que, ao tratar da economicidade, afirma, além das hipóteses clássicas que envolvem economia financeira propriamente dita, que ela estará configurada quando houver interesse social na solução célere da controvérsia (art. 9º, VI).

Vemos, assim, que a vantajosidade assume diferentes vertentes, ora econômica, ora jurídica, ora processual, ora social, nos normativos atualmente vigentes na esfera da AGU, superando, inclusive, aquele conceito estrito trazido pelo Acórdão n. 1234/2004 do TCU.

É bem verdade que o próprio TCU atualizou seu entendimento acerca da vantajosidade econômica no Acórdão 2.121/2017<sup>19</sup>, quando analisou acordo substitutivo de sanção proposto pela ANATEL. Na oportunidade, o Tribunal de Contas, reconhecendo a baixa efetividade na arrecadação de multas aplicadas pela agência reguladora tanto no âmbito administrativo quanto na fase de execução fiscal, autorizou a celebração de TAC com previsão de conversão de multas em apuração por obrigações de investimentos, compreendendo que essa construção jurídica atenderia ao interesse público.

---

<sup>19</sup> Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2.121%252F2017/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/12/%2520>> Acesso em: 10.11.2021.

A análise da vantajosidade, enquanto requisito, é feita necessariamente em uma fase prévia à celebração do acordo. Ao se cogitar uma negociação, o estudo, ainda que preliminar, da vantajosidade – qualquer que seja sua espécie – se impõe.

Ocorre que esse estudo inicial, na maioria das vezes, é feito de forma esparsa e, não raro, por mais de um agente público, em um exercício de complementariedade da função jurídica com a atribuição técnica do órgão ou entidade pública interessada no ajuste. Não somente o advogado público atua para caracterizar a vantajosidade. Na maioria dos casos, especialmente em matéria relacionada à atividade finalística do ente público envolvido, setores técnicos e contábeis são ouvidos e suas manifestações irão subsidiar, ao final, a nota técnica a ser elaborada pelo advogado público após as tratativas negociais derradeiras, quando o consenso quanto aos termos e condições já tiver sido obtido e a minuta do acordo inicialmente aprovada pelas partes.

Dá-se o nome de *accountability* a fase do procedimento de mediação, conciliação ou negociação envolvendo entidades do setor público quando é chegada a hora da prestação de contas, de assegurar a segurança jurídica ao acordado, de justificar de modo oficial, com base na realidade fática e nas previsões legais, o cumprimento dos requisitos do acordo. Nesse momento, o diálogo já foi estabelecido, a averiguação inicial da vantajosidade da solução consensual já foi feita, as partes já foram devidamente aproximadas e o conflito já está em vias de ser pacificado.<sup>20</sup>

Então, ao advogado público que conduziu as negociações do acordo<sup>21</sup> é atribuída a responsabilidade de analisar, em uma nota técnica ou outro documento similar, ponto a ponto, todos os aspectos da vantajosidade e juridicidade do acordo a ser celebrado.

---

<sup>20</sup> FERREIRA, Kaline; PEIXOTO, José Roberto da Cunha. Da processualização adversarial ao plano estratégico de conciliação (PEC) da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal: os novos imperativos de uma Administração Pública menos imperativa e mais dialógica. *In*: ÁVILA, Henrique *et. al* (Coord.). Desjudicialização, Justiça Conciliativa e Poder Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 234-254.

<sup>21</sup> Esse advogado público tanto pode ser aquele que atua no contencioso, quanto no consultivo, a depender do direito material envolvido e se o acordo está ou não sendo firmado no âmbito de uma ação judicial.

Aqui, sob o prisma da vantajosidade, são mensurados elementos quantitativos e qualitativos e, então, justificada a zona de possível acordo (ZOPA) e analisadas as melhores alternativas em caso de não acordo (MASA/MAPAN).<sup>22</sup> É dado o prognóstico jurisprudencial e estudado o impacto coletivo (social, econômico etc.) do ajuste.

A relevância do estudo da vantajosidade no campo dos acordos administrativos, portanto, advém do fato que sua configuração representa requisito fundamental para celebração de qualquer ajuste pela Administração Pública, seja na prevenção ou solução de litígios, seja enquanto instrumento de política pública.

Todavia, não é só isso. Como visto, a vantajosidade assume diversas facetas e sua caracterização é fluida, a depender, por exemplo, do contexto jurisprudencial do momento, do impacto social ou econômico que aquele conflito acarreta, da urgência por uma solução mais célere e do retrato momentâneo das condições particulares do outro em negociação com a Administração Pública.

A definição da vantajosidade em termos de acordo administrativo é tão fluida quanto a ideia do seja interesse público.

O conceito mais autorizado e atual de interesse público também remete à ideia de fluidez. O interesse público varia conforme a época, conforme as necessidades vigentes da coletividade. Sob o prisma constitucional, interesse público é aquele afinado com a observância dos direitos fundamentais dentro da ótica democrática. Em verdade, o pensamento moderno caminha para a definição do interesse público dentro do enfoque de ponderação dos interesses individuais frente aos anseios da coletividade, sempre considerando a realidade do momento. Na evolução do reconhecimento dos direitos humanos no tempo, desde aqueles circunscritos aos ideais de liberdade e igualdade, passando por aqueles de natureza prestacional aos relacionados à fraternidade e solidariedade e, finalmente, aos ligados à boa governança (consensualismo, transparência, direito à boa

---

<sup>22</sup> O conceito de MASA (melhor alternativa sem acordo) ou MAPAN (melhor alternativa a uma proposta de acordo negociado) advém da sigla em inglês BATNA (Best Alternative to a Negotiated Agreement), criada por William Ury e Roger Fischer em seu clássico livro *Getting to Yes* (Como Chegar ao Sim).

informação), a Administração Pública foi se adaptando na reconfiguração de seu agir com os indivíduos.

Nesse sentido, a definição do que seja vantajosidade é também adaptável ao tempo, às circunstâncias do momento.

### 2.3. VANTAJOSIDADE ECONÔMICA E SOCIAL

O termo vantajosidade é um neologismo criado a partir da palavra *vantagem* que significa benefício ou proveito, na concepção aqui estudada. *Vantagem* também pode, em determinados contextos, possuir uma acepção não adequada para algo que assume lugar de requisito no campo dos acordos administrativos, como quando remete à noção de privilégio ou superioridade.

Talvez por essa dubiedade de sentidos que o Tribunal de Contas da União entendeu empregar o termo *vantajosidade* no lugar de *vantagem* ao explicitar, no já citado acórdão n. 1.234/2004, os requisitos necessários para a celebração de acordo (ou transação) válido e regular sob o prisma do controle externo.

Segundo a Corte Federal de Contas, ao situar o acordo administrativo enquanto espécie de ato administrativo, concluir ser inevitável submeter os acordos (ou transações) aos princípios que regem as ações da Administração Pública, tais como aqueles enunciados nos arts. 37, caput, e 71, caput, da Constituição da República - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, legitimidade e economicidade.

Especificamente quanto ao aspecto da economicidade, entendeu “necessária a comprovação da vantagem para a União decorrente do ato, a ser evidenciada mediante demonstrativos de cálculos relativos aos valores pretendidos e aos oferecidos em sede de acordo”. Aqui, fez menção expressa a outras decisões do mesmo tribunal - Acórdãos n.º 47/2002 - Plenário e n.º 675/2001 - Segunda Câmara – as quais haviam delineado com mais profundidade essa vertente da vantajosidade – econômica – na análise de acordos celebrados com base na lei 9.469/97.

De certo, a vantajosidade econômica é aquela matematicamente aferível, considerando critérios previamente estabelecidos a partir de cenários hipotéticos, os

quais, por sua vez, consideram a jurisprudência dominante, a probabilidade de êxito ou insucesso (em caso) de uma demanda judicial, a legislação de regência, o tempo de duração da ação e o custo processual, dentre outros fatores.

O exame de probabilidade de êxito, segundo a dicção do art. 6º da Portaria PGU n. 11/2020 consiste na análise individualizada das teses jurídicas efetivamente utilizadas, no caso concreto, pela União e pela parte contrária, a fim de estimar a possibilidade de manutenção ou reversão das decisões proferidas no processo judicial.

O seu exame deverá: (i) abranger todas as teses não preclusas, incluídas as preliminares, as prejudiciais e as de mérito; (ii) indicar se a tese analisada visa a fulminar a pretensão ou se eventual êxito apenas postergará a obtenção do direito pleiteado pelo autor (art. 6º§1º).

A probabilidade de êxito de cada tese deverá ser classificada como alta, baixa, indefinida ou oscilante, segundo o art. 7º da norma, e terá por objeto a análise dos seguintes parâmetros indicativos: (i) existência de precedentes vinculantes; (ii) aplicabilidade de precedentes proferidos em demandas análogas por Tribunais Superiores ou pela Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais; (iii) condições de admissibilidade dos recursos interpostos e pendentes de apreciação; (iv) tendência de conclusão de eventuais julgamentos colegiados em curso ou (v) entendimento doutrinário sobre a matéria discutida.

Caso haja prévia classificação da tese em decorrência da existência de precedentes vinculantes, de Parecer Referencial, de Orientação em Matéria Constitucional, ou de jurisprudência consolidada sobre a matéria, a realização de novos exames de probabilidade de êxito estará dispensada, sendo suficiente a remissão à classificação anteriormente definida (art. 7º§2º).

A vantajosidade econômica é aferível objetivamente nas seguintes hipóteses: (a) deságio, quando o acordo resulta em redução no valor estimado do pedido ou da condenação; (b) na hipótese do acordo resultar em condições de pagamento mais benéficas para a Administração Pública; (c) o ajuste resultar na transferência do ônus de pagamento ou de cumprimento de obrigação para outra parte ou interessado; (d) o custo do prosseguimento do processo judicial for superior ao de seu encerramento e (e) na circunstância da obrigação de fazer puder ser cumprida da forma mais favorável pelo Poder Público. (art. 9º da Portaria PGU n. 11/2020)



A citada Portaria PGU n. 11/2020, por fim, aborda como hipótese de economicidade quando *houver interesse social na solução célere da controvérsia*.

Entendemos, contudo, que esse interesse social remete ao atendimento de outra modalidade da vantajosidade: a social.

Dentre os deveres da Administração Pública estão o de buscar, intervir e assegurar que os interesses e os direitos fundamentais de seus administrados sejam concretizados. Para isso, caberá ao Estado, por meio da atuação administrativa, impedir a adoção de medidas que provoquem abusos ou excessos em relação aos particulares.

Há um compromisso por parte da Administração Pública de alinhar os seus interesses aos anseios da sociedade e não de identificá-los com os interesses exclusivos do administrador, de alguns particulares, ou, de grupos específicos.

A vantajosidade social implica na adoção de um campo de visão mais amplo pelo agente público, quem, ao promover o acordo, deve estar atento aos interesses, aos direitos fundamentais e aos deveres que precisam ser respeitados. Conhecer os interesses da Administração e considerar os interesses da outra parte propicia a realização de acordos eficientes e com maiores chances de serem cumpridos.

Essa conduta além de prestigiar a celeridade e a relação de confiança entre o agente público e aqueles envolvidos, honra à boa administração, que para Juarez Freitas é “lídimo plexo de direitos, regra e princípios, encartados numa síntese, ou seja, o somatório de direitos subjetivos públicos”.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Dentre os direitos referidos pelo jurista, destacamos, em especial: o direito à administração pública transparente, que se refere à “opacidade” – salvo quando o sigilo for justificável e ao processo de tomada das decisões administrativas que afetem direitos; o direito à administração pública sustentável, que verifica a preponderância dos benefícios sociais, ambientais e econômicos sobre os custos diretos e indiretos, visando o bem-estar das gerações presentes e futuras; o direito à administração pública dialógica, que assegura o respeito ao processo com duração razoável e motivação clara, precisa e congruente; o direito à administração pública preventiva e eficaz, comprometida com resultados compatíveis com os indicadores de qualidade de vida; e o direito à administração pública proba, que veda condutas éticas não-universalizáveis ou a confusão entre o legal e o moral. Esclarece, por fim, que estes direitos não excluem os outros, por serem de “standard mínimo”, devendo ser tutelados em bloco para que a discricionariedade não fira o direito fundamental da boa administração. (FREITAS, Juarez. “As Políticas Públicas e o Direito fundamental à boa administração”. Disponível em <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2079/1555>. Acesso em 11/11/2021)

A vantajosidade social aparece, portanto, quando a Administração Pública estabelece um canal de diálogo, atua com transparência, responsabilidade e ética, constrói com o administrado soluções qualificadas, céleres, sólidas, eficientes e eficazes, impactando não somente os diretamente envolvidos, como, também, todos aqueles que, indiretamente, serão beneficiados de algum modo.

A vertente social da vantajosidade surge quando Administração e administrado, empenhados na resolução da controvérsia e imbuídos por um “espírito” de ganha-ganha, realizam acordos adequados, respeitoso, éticos e sustentáveis, que permitem estreitar vínculos e encurtar distâncias.

#### **2.4. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA**

A Constituição Federal de 1988, com as alterações implementadas pela Emenda nº 19, determinou a observância pela Administração Pública dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Destaca-se a importância do princípio da eficiência no que concerne à realização de acordos, na medida em que este serve como norte para as decisões e atos administrativos e, ainda, para implementar um controle maior de resultados na atuação pública.<sup>24</sup>

A eficiência administrativa consiste no poder que é atribuído à Administração Pública de agir com presteza, produtividade e competência para satisfazer o interesse dos seus administrados e, conseqüentemente, de toda a coletividade.

Revela-se no compromisso da gestão administrativa com resultados lícitos, legítimos e de qualidade. Nessa linha, os resultados obtidos deverão ser frutos da eleição de prioridades afinadas com as diretrizes constitucionais e precisarão contemplar a ética e a vantajosidade, para comprovarem a existência de uma administração moderna e dinâmica. A eficiência possui um caráter instrumental, pressupondo-se que o fim a atingir – legal, moral, transparente e impessoal – esteja claramente definido.<sup>25</sup> E, não somente os resultados não de ser legítimos: os meios para obtê-los também deverão o ser.

---

<sup>24</sup> MAZZA, Alexandre. *Manual de direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 108

<sup>25</sup> SOUZA, Rodrigo Pagani. *Em busca de uma administração pública de resultados*. In: Marcos Augusto Perez; Rodrigo Pagani de Souza. (Org.). *Controle da administração pública*. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, v. p. 39-61

Concretamente, espera-se da eficiência que ela consagre a vantajosidade e suas faces, ao apresentar uma dimensão positiva com relação ao aspecto financeiro – obtenção máxima de utilidades ao menor custo, preço ou ônus financeiro possível ao Estado e aos administrados, e, sob a ótica da liberdade dos cidadãos – menor ônus possível e perspectiva do bem-estar geral.

A complexidade que envolve a tomada de decisão exige do administrador e daqueles que atuam na administração pública uma postura ponderada, racional, que considere “pós e contras”, possíveis riscos e o número de pessoas impactadas.

Isto, entretanto, não afasta o cometimento de vícios no processo decisório por parte do gestor. Gustavo Binebjom e Pedro de Hollanda Dionísio esclarecem que “o princípio da eficiência demonstra que uma absoluta intolerância jurídica ao erro ocasionaria sérios prejuízos à inovação e à adequada administração de riscos na Administração Pública.”<sup>26</sup>

Maria Sylvia Di Pietro, ao discorrer sobre a eficiência, afirma que o princípio surge para a proteção da segurança jurídica do próprio Estado de Direito, somando-se aos demais princípios impostos à administração, e não se sobrepondo a nenhum deles, especialmente ao da legalidade.<sup>27</sup>

É importante notar que tal princípio deve ser analisado sob dois aspectos: um, no qual espera-se que o agente público exerça da melhor forma possível sua atividade, desempenhando-a com transparência, cuidado e presteza, a fim de obter excelentes resultados; outro, no qual confia-se na organização, na estrutura, na disciplina e na seriedade da administração, alcançando resultados que atendam a prestação do serviço público.

A administração pública requer um exercício dinâmico, moderno, desburocratizado e ágil, capaz de satisfazer, com precisão, o interesse público almejado. Para isso, precisa utilizar meios, técnicas e ferramentas que viabilizem sua implementação, pois “o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração”.<sup>28</sup>

A vantajosidade, seja econômica, social, política ou jurídica pressupõe escolhas adequadas e consagra a relevância do princípio da eficiência enquanto norte a

---

<sup>26</sup> BINENBJOM, Gustavo e DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-abr-04/opiniao-direito-erro-administrador-publico-covid-19>, acesso em 12/10/2021

<sup>27</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia, *Direito Administrativo*. São Paulo: Ed. Atlas, 2002, p.83

<sup>28</sup> MEIRELLES, Hely L. *Direito Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Malheiros, 1996, p. 90

ser perseguido para sua caracterização, a fim de, ao final, ser obtido o melhor proveito no exercício da consensualidade pela Administração Pública.

### **3. CONCLUSÃO**

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a consensualidade como princípio a ser observado pelo ordenamento jurídico brasileiro, estimulando a solução pacífica de controvérsias.

A busca por garantias e direitos fundamentais, o aparecimento de teorias de acesso à justiça e outros diversos fatores proporcionaram um aumento na propositura de demandas. Este contexto demonstrou a necessidade de se trilhar novos rumos e de se implementar métodos alternativos de resolução de conflitos.

No âmbito da Administração, os acordos administrativos tornaram-se fundamentais por incentivarem o diálogo, reduzirem a distância entre o agente público e o administrado e, ainda, fomentarem soluções mais céleres e adequadas para todos os envolvidos.

É importante lembrar que a realização de acordos na Administração, decorre da discricionariedade do administrador, que consciente da sua “relativa” liberdade de escolha e baseado em normas e princípios, deve celebrar ajustes que persigam a vantajosidade e suas multifaces, dentre elas: a vantajosidade econômica e social.

Assim, norteadas pelo princípio da eficiência, as escolhas administrativas serão legítimas e atenderão à boa administração, quando forem sistematicamente eficazes, sustentáveis, proporcionais, transparentes, imparciais e ativadoras da participação social, da moralidade e da plena responsabilidade.<sup>29</sup>

### **4. REFERÊNCIAS**

ALMEIDA, Rafael Alves; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (org.). Tribunal Multiportas: Investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

---

<sup>29</sup> FREITAS, Juarez. Disponível em <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2079/1555>, acesso em 11/11/2021

ÀVILA, Henrique et al. (Coord.). *Desjudicialização, Justiça Conciliativa e Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso A. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. *A Reconstrução Democrática do Direito Público no Brasil*. RJ,SP, Recife: Renovar, 2007.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. São Paulo: Renovar, 2008.

BINENBJOM, Gustavo e DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-abr-04/opinioao-direito-erro-administrador-publico-covid-19>, Acesso em 12/10/2021.

CARVALHO FILHO, José. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CURY, Augusto (org.). *Soluções Pacíficas de Conflitos para um Brasil Moderno*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving in*. Penguin Books; 3rd Revised ed.

FISS, Owen. *Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, Constituição e sociedade*. Coord. da tradução: Carlos Alberto de Salles. SP: RT, 2004. pp. 121-145.

FREITAS, Flávia Corrêa Azeredo de; PARANAGUA, Ana Claudia P. Cáo. *Advocacia Pública Federal e a prática da mediação privada: reflexões à luz da Orientação Normativa n. 57/2019 do Advogado Geral da União*. In: PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro (Coord). *Mediação e Arbitragem na Administração Pública: volume 2*. Rio de Janeiro: Essere nel Mondo, 2020.

FREITAS, Juarez. *As Políticas Públicas e o direito fundamental à boa administração*. Disponível em <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2079/1555certas/>. Acesso em: 11 de novembro 2021

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012

- MAZZA, Alexandre. *Manual de direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 108
- MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em evolução*. 3ª ed. São Paulo: Gazeta Jurídica, 2017.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1996.
- MOREIRA, António Júdice. et al. (Coord.). *Mediação e Arbitragem na Administração Pública: Brasil e Portugal*. São Paulo: Almedina, 2020.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de (Coord.). *Acordos Administrativos no Brasil: teoria e prática*. São Paulo: Almedina, 2020.
- PEREZ, Marcos Augusto. *Controle da Discricionariedade Administrativa*. In: Marcos Augusto Perez; Rodrigo Pagani de Souza. (Org.). *Controle da Administração Pública*. 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, v. 1, p. 63- 82.
- PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MAZZOLA, Marcelo. *Manual de Mediação e Arbitragem*. São Paulo: Saraiva, 2019.
- SOUZA, Rodrigo Pagani. *Em busca de uma administração pública de resultados*. In: Marcos Augusto Perez; Rodrigo Pagani de Souza. (Org.). *Controle da administração pública*. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, v. p. 39-61.
- URY, William. *Chegando à Paz*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.