



# Civil Procedure Review

AB OMNIBUS PRO OMNIBUS

3

## O art. 26 da LINDB como cláusula geral para a realização da autocomposição pela Administração Pública: uma análise dos limites e possibilidades

---

**The article 26 of LINDB as a general clause  
to the settlement made by the Public Administration:  
an analysis of the limits and possibilities**

**Ravi Peixoto**

PhD at the State University of Rio de Janeiro, Brazil  
Master's degree at the Federal University of Pernambuco, Brazil

**Resumo:** O objetivo desse artigo é o estudo dos limites e possibilidades da celebração do compromisso previsto no art. 26 da LINDB e regulamentado pelo art. 10 do Decreto 9.830/2019. Trata-se de considerável novidade em relação à liberdade negocial do poder público, sendo necessário estudo de diversos elementos, tais como os ramos do direito no qual pode ser utilizado, atos que podem ser alvo do compromisso, legitimação para a celebração, as exigências procedimentais e ainda a relação do compromisso com a teoria dos precedentes administrativo.

**Palavras-chave:** Compromisso. Autocomposição. Administração Pública. Procedimento. Precedentes administrativos.

**Abstract:** The objective of this article is the study of the limits and possibilities of the celebration of the compromise allowed by the article 26 of LINDB and the article 10 of the Decree 9.830/2019. It allows a new legal framework of administrative settlements, creating many interpretative challenges to the doctrine, for example witch acts might be settled, the legitimation, the procedure and the reasoning demands and its relation with the doctrine of administrative precedents.

**Keywords:** Compromise. Settlement. Public Administration. Procedure. Administrative Precedents.

**Sumário:** 1. Aspectos introdutórios; 2. O novo modelo do direito administrativo e a maior abertura para as transações; 3. A nomenclatura utilizada pela legislação para permitir a autocomposição; 4. O direito público e a amplitude interpretativa do art. 26 da LINDB; 5. Atos que podem ser alvo do compromisso; 5.1. Os acordos substitutivos e integrativos; 6. Legitimação para requerer e para celebrar o compromisso; 7. Entre o compromisso da LINDB e o compromisso de ajustamento de conduta; 8. A exigência de observação da “legislação aplicável”; 9. Procedimento do acordo; 9.1. Requisitos formais; 10. Conteúdo e requisitos do compromisso; 10.1 O dever de justificação; 10.1.1. O dever de impessoalidade, o compromisso e o precedente administrativo; 10.2. Cláusulas vedadas; 11. Conclusão; Referências

## 1. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

Em 2018, por meio da Lei 13.655/2018, ocorreu uma considerável alteração da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), cujo objetivo era o de aumentar a segurança jurídica e a eficiência na criação de aplicação das normas de direito público. Dentre essas alterações, houve a inserção do art. 26, que concede uma maior liberdade negocial para os entes públicos na aplicação do direito público, permitindo a realização do compromisso com os interessados para a eliminação de irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa. Houve uma relevante regulamentação do exercício dessa possibilidade de autocomposição pelo arts. 10 e 11, do Decreto 9.830/2019.

É perceptível o esforço da alteração legislativa no sentido de incentivar a abertura dos entes públicos à realização de negociação em áreas antes dominadas por uma simples sujeição do particular à decisão imperativa do poder público. Ainda mais, percebendo o legislador tratar-se de área sensível, não se limitou a prever tão apenas a possibilidade dos acordos, mas foi além regulando diversas exigências procedimentais, tais como a necessidade de oitiva do órgão público, a devida justificação da realização

do compromisso, consideravelmente reforçada pelo art. 10, do Decreto 9.830/2019, a exigência da devida publicação para que possa ter efeitos, dentre outras.

Os limites e requisitos para a realização desses compromissos, bem como suas repercussões para a atuação administrativa ainda estão sendo devidamente avaliados pela doutrina. Este texto objetiva basicamente a realização de uma análise dos limites e potencialidades do art. 26, da LINDB, em conjunto com o art. 10, do Decreto 9.830/2019, no contexto da autocomposição pelos entes públicos.

## 2. O NOVO MODELO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E A MAIOR ABERTURA PARA AS TRANSAÇÕES

Ao contrário do que sempre apontou o senso comum, a origem do direito administrativo nada tem de democrática ou garantista, tendo, ao contrário, o objetivo de diminuição das garantias que teriam os cidadãos caso pudessem submeter o controle da atividade administrativa ao Poder Judiciário, que seria imparcial em relação ao Poder Executivo. A criação de um regime administrativo não teve por objetivo diminuir os poderes estatais, mas sim de preservá-los mediante a criação de um regime jurídico específico e detentor de vários privilégios em favor dos entes públicos.<sup>1</sup>

Ocorre que o próprio olhar do direito administrativo tem recebido novos aportes teóricos que demandam uma revisão da situação de desigualdade entre o poder público e os particulares com os quais se relacionam. O modelo de administração pública consensual impõe um maior diálogo e participação dos cidadãos na tomada de decisões.<sup>2</sup>

A bipolaridade de interesses (Estado-cidadão) perde espaço em detrimento de uma multipolaridade de interesses e a coincidência entre o interesse público e o privado.<sup>3</sup> Como destaca a doutrina, “a ambiência de reciprocidade comunicativa exige o sucumbir da reserva, do silêncio da indiferença e da autossuficiência decisória por parte da administração pública”.<sup>4</sup> Trata-se de uma evolução do modelo gerencial, que impunha um enfoque na efetividade dos serviços públicos, mediante, por exemplo, a descentralização dos serviços, a criação de metas etc.

1 Com mais vagar, sobre esse paradoxo do direito administrativo e a sua evolução em favor das garantias, cf.: BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 9-45. Com conclusão semelhante: OLIVEIRA, Gustavo Justino de. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *Boletim de Direito Administrativo*, n. 4, abr.-2009, p. 420-421.

2 “Sem autêntica liberdade pessoal não há participação, e sim sujeição; sem participação não há autêntica democracia, e sim meras formalidades sem significado” (MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana, *Direito fundamental à boa administração pública*. Trad. Daniel WuncherHachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 35).

3 OLIVEIRA, Gustavo Justino de. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação... cit., p. 422.

4 LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. *Administração pública dialógica*. Curitiba: Juruá, 2013, p. 100.

Esse novo modelo traz em si o aumento da participação dos cidadãos e o incentivo ao diálogo, ao invés de posições unilaterais e conflituosas. A realização de audiências públicas, consultas públicas, o foco no processo administrativo participativo, o acordo de leniência e o compromisso de cessação de condutas são alguns dos exemplos desse modelo de boa administração.

O clássico modelo, de uma administração pública de caráter autoritário e unilateral, não pode mais ser admitido sob o prisma de um Estado Democrático de Direito.<sup>5</sup> O direito administrativo constitucionalizado não pode mais tratar o indivíduo perante uma situação de sujeição, mas de paridade, uma vez que tanto o ente público, quanto a outra parte da relação jurídica de direito público estão sujeitos a um mesmo estatuto jurídico.<sup>6</sup>

É inegável que uma maior abertura para a consensualidade também deve estar relacionada com os mecanismos não litigiosos de solução de conflitos. Em especial, para este texto, tem-se os casos da mediação e da conciliação. Se a administração pública sempre ficou marcada por um excesso de rigidez no seu relacionamento para com os cidadãos, é o momento de ultrapassar barreiras.

O enfrentamento de litígios no Poder Judiciário e a imposição de decisões coercitivas, afastam a possibilidade de o cidadão se sentir parte da administração pública. É nesse sentido que a mediação e a conciliação podem trazer inúmeros benefícios para a relação poder público e cidadão, pois tem aptidão para solucionar conflitos de forma consensual. Além disso, tem aptidão de permitir que faça o cidadão efetivamente se sentir integrado ao poder público, por ter tido a oportunidade de resolver o conflito de forma dialógica e não imposta por um terceiro, como é o caso do Poder Judiciário.<sup>7</sup>

A utilização dos meios consensuais também estaria adequada aos ditames constitucionais, pois, ao admitir a autocomposição, haveria o cumprimento do princípio da eficiência (art. 37, *caput*, CFRB).<sup>8</sup> Trata-se de forma de solução de conflitos, que, em geral, tem uma taxa de cumprimento espontâneo maior do que a decorrente de decisões impostas por terceiros.<sup>9</sup> E, mais ainda, nos casos em que eventualmente

5 ALMEIDA, Natália Silva Mazzutti; MELO, Luiz Carlos Figueira de. A consensualidade como elemento do processo administrativo federal brasileiro. *Interesse Público*, n. 75, 2012, p. 159.

6 ABBOUD, Georges. *Discricionariedade administrativa e judicial: o ato administrativo e a decisão judicial*. São Paulo: RT, 2014, p. 158-159.

7 Também com essa constatação, embora com foco para o caso do controle das políticas públicas: CAMBI, Eduardo; VASCONCELOS, João Paulo A. Desjudicialização de políticas públicas e o Novo Código de Processo Civil – contributo do Ministério Público e da Advocacia Pública à solução extrajudicial de conflitos. In: CUNHA, Leonardo Carneiro da; ARAÚJO, José Henrique Mouta (coords). *Coleção Repercussões do Novo CPC - Advocacia pública*. Salvador: Juspodivm, 2015, v. 3, p. 97.

8 SCHWIND, Rafael Wallbach; KUKIELA, Marina. Câmaras de conciliação e mediação da Administração Pública: comentários ao art. 174 do novo Código de Processo Civil. In: TALAMINI, Eduardo (coord). *Processo e administração pública*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 332

9 MARCUS, Richard L.; REDISCH, Martin H.; SHERMAN, Edward F.; PFANDER, James E. *Civil procedure: a modern approach*. 5ª ed. St. Paul: West Publishing Co., 2009, p. 105.

se admita um equívoco administrativo, tem-se uma restauração da legalidade mais eficiente, reforçando tanto o princípio da legalidade quanto o da eficiência (ambos constantes do art. 37, *caput*, CFRB).

Ainda se faz referência ao acesso à justiça (art. 5º, XXXV, CF), uma vez que esta norma jurídica impõe ao Estado a disponibilização de meios adequados à resolução de conflitos, dentre eles, a autocomposição e ao princípio democrático (art. 1º, CF), que requer que o poder público, ao se ver envolvido em conflitos, que se disponha a dialogar com eles para buscar a solução adequada para o problema.<sup>10</sup>

A inserção genérica da possibilidade de celebração de acordos no âmbito administrativo, também chamados de acordos substitutivos, vem na tendência vista em outros setores do direito público. A título exemplificativo, tem-se os órgãos ambientais (artigos 139 e ss. do Decreto 6.514/2008, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 9.179, de 23 de outubro de 2017), da Comissão de Valores Mobiliários (Cvm) (art. 11, §5º, da Lei 6.385/1976 e art. 14 da Lei 13.506/2017), pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), por meio dos acordos de leniência (art. 86 da Lei 12.529/2011), o que também é autorizado à Administração Pública em geral (art. 16 e 17 da Lei 12.846/2013), o compromisso de cessação (art. 85 da Lei nº 12.529/2011), os acordos administrativos em processo de supervisão conduzidos pelo Banco Central (BACEN) (art.30 da Lei no 13.506/2017) e as agências reguladoras, sendo possível mencionar a resolução ANATEL n. 629/2013, a resolução ANTT n. 5.823/2018 e a Resolução ANA n. 472/2018.

O incentivo à realização de acordos pelo Poder Público é também observado no CPC (art. 3º, §§2 e 3º) e na Lei 13.140/2015, que, dentre outros temas, regula a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Ora, por exemplo, é possível a celebração de acordo na desapropriação desde 1941, com autorização do art. 10, do Decreto-Lei 3.365/1941, possibilidade recentemente reforçada com a inclusão do art. 10-B pela Lei 13.867/2019.<sup>11</sup> No contexto de processos judiciais, também é possível fazer referência a diversos textos normativos, tais como o parágrafo único, do art. 10, da Lei 10.259/2001 (Leis dos Juizados Especiais Federais) e art. 8º da Lei 12.153/2009 (Lei dos Juizados Especiais da Fazenda Pública). No processo coletivo, tem-se a previsão do termo de ajustamento de conduta (art. 5º, §6º, da Lei 7.347/1985).

O art. 26 da LINDB se junta a esse conjunto de normas que impõem uma abertura do poder público à resolução de conflitos negociada.

Partindo para a interpretação do art. 26 da LINDB e a ampliação da possibilidade de negociação do poder público que a doutrina aponta que, do ponto de vista da

10 SOUZA, Luciane Moessa de. Mediação de conflitos e administração pública. In: HALE, Durval; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coords). *O marco legal da mediação no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2016, p. 209.

11 Especificamente sobre o tema, cf.: FARIAS, Talden; OLIVEIRA, Leon Delácio de; ALBUQUERQUE, Caio Felipe Caminha de. A desjudicialização das desapropriações. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-20/opiniao-desjudicializacao-desapropriacoes>, acessado em 21 de abril de 2020.

administração pública, a consensualidade pode ser vista sob dois pontos de vistas: i) *consensualidade horizontal*, caso em que o ente público não exerce seu poder de império, o que ocorre geralmente em relações de direito privado, em que a administração pública e o particular estão em situação de igualdade; ii) *consensualidade vertical*, em que há o exercício do poder de império, mas a administração pública *permite* a abertura de um espaço de negociação e consenso. Essa espécie de consensualidade muitas vezes é exercida nos casos de exercício do poder de império da administração, por meio dos acordos substitutivos de sanções, mas também nos processos de expropriação, para discussão do justo preço do bem e mesmo nos contratos administrativos típicos.<sup>12</sup>

O poder de polícia exercido pelo estado, ao menos até a década de 1980, não poderia ser alvo de qualquer espécie de compromisso. Ao particular incumbia apenas cumprir a decisão estatal. Ocorre que a imposição das sanções, em muitos casos, não se afigura como a melhor solução, eis que é comum a demora para o fim do processo administrativo e da eventual discussão judicial do ato sancionador, bem como, nos casos das multas, o recolhimento a um fundo sem destinação específica e com regras restritivas de utilização, pode fazer com que seja mais vantajosa a composição com efeitos imediatos, reais e concretos.<sup>13</sup>

A alteração legislativa atua no sentido de consolidar e ampliar uma tendência da autocomposição para uma seara no qual ainda há uma considerável resistência, que seria as relações jurídicas em que o poder público atua em uma situação de superioridade.<sup>14</sup>

### 3. A NOMENCLATURA UTILIZADA PELA LEGISLAÇÃO PARA PERMITIR A AUTOCOMPOSIÇÃO

O art. 26, *caput*, da LINDB utilizou a nomenclatura de compromisso para fazer referência ao acordo que pode ser realizado pela administração pública para a eliminação de irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público. A nomenclatura escolhida para a autorização de realização da autocomposição não pode permitir qualquer espécie de interpretação restritiva quanto às formas de solução de controvérsias.

Isso significa que há uma tendência de abertura considerável à realização de acordos pelo poder público, tal como reconhecido pelo enunciado n. 20, elaborado em

12 VORONOFF; Alice; LIMA, Cesar Henrique. *Cinco desafios para a consensualidade administrativa – por que a via consensual ainda é tão difícil*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/tribuna-da-advocacia-publica/cinco-desafios-para-a-consensualidade-administrativa-19072019>, acessado em 04 de janeiro de 2020.

13 GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*. Edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), nov.-2018, p. 143.

14 Sobre essa característica da relação jurídica de direito público: MAZZA, Alexandre. *Relação jurídica de administração pública*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 108.

evento realizado pelo Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, com o objetivo de interpretar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB e seus impactos no Direito Administrativo, segundo o qual “Os artigos 26 e 27 da LINDB constituem cláusulas gerais autorizadoras de termos de ajustamento, acordos substitutivos, compromissos processuais e instrumentos afins, que permitem a solução consensual de controvérsias”.

*O art. 26 da LINDB atua como uma espécie de cláusula geral para a realização da autocomposição pela Administração Pública, ampliando os limites e possibilidades da negociação do direito material pelos entes públicos.*

Em sendo admitida a possibilidade da existência de um *microsistema de autocomposição da administração pública*, o art. 26 da LINDB tem nítido potencial de atuar como uma espécie de *centro normativo* ao qual os demais dispositivos se reportam para que haja alguma espécie de unidade e harmonia na realização de acordos. Como se viu no item anterior, há um considerável número de previsões normativas sobre a realização de acordos pelos entes públicos, mas, por diversas vezes, tais dispositivos são lacunosos, apenas prevendo a possibilidade de realização do acordo em relação a um aspecto específico do direito material, ou mesmo remetendo a elaboração de legislação específica. Essa não foi a escolha do novo dispositivo legal, que trata de forma genérica das possibilidades de acordo, mas vai além, impondo requisitos procedimentais que visam a conceder maior segurança a atuação da administração pública no contexto da autocomposição.

A título exemplificativo, tem-se a autorização do art. 8º, da Lei 12.153 (Lei dos Juizados Especiais da Fazenda Pública), que permite a celebração de acordos “nos termos e nas hipóteses previstas na lei do respectivo ente da federação”. Esse artigo parece ter sido revogado pelo art. 26 da LINDB, que altera a relação do poder público com a autocomposição, prevendo, de forma genérica, a possibilidade do acordo, desde que obedecidos os seus requisitos. Assim, seria possível a uma autoridade administrativa a celebração de acordo em processo judicial, desde que satisfeitos os requisitos do art. 26 da LINDB e art. 10 do Decreto 9.830/2019, atuando eventual lei local como eventual limitadora ou disciplinadora para a celebração dos acordos para aquele ente específico. Portanto, haveria uma permissão genérica para a celebração de acordos a partir do art. 26 da LINDB, atuando a lei local como eventual limitadora ao exercício desse poder pelas autoridades administrativas.

#### **4. O DIREITO PÚBLICO E A AMPLITUDE INTERPRETATIVA DO ART. 26 DA LINDB**

Antes de verificar quais atos podem ser alvo do compromisso, impõe-se uma análise prévia que consiste na seguinte avaliação: a autorização para a celebração de compromissos do art. 26 da LINDB abrange tão apenas o direito administrativo ou pode ser utilizado em outros setores do poder público?

Para parcela da doutrina, o art. 26 faria parte de um setor da legislação que seria aplicável apenas ao direito administrativo, eis que: i) o *caput* do art. 26 faria referência ao direito público, que deveria ser interpretado como direito administrativo; ii) tem-se referência apenas a autoridade administrativa e não a autoridade pública, como o faz o art. 30 da LINDB; iii) o art. 26 faz referência à licença e, embora o compromisso a ela não se limite, mas seria um forte indicativo de que estaria limitada ao direito administrativo por ser esse um ato de excelência desse ramo do direito.<sup>15</sup>

Não é possível concordar com esse posicionamento. Ora, o art. 26, *caput*, da LINDB faz referência expressa ao *direito público*, que, por óbvio, não se limita ao direito administrativo. Da mesma forma, a presença da referência à licença não tem por objetivo limitar o campo de aplicação do texto normativo, mas apenas de exemplificar atos que podem ser alvo do compromisso, que incluem atos vinculados, como é exemplo da licença. O único termo minimamente restritivo é “autoridade administrativa”, no entanto, deve ser interpretado não como um elemento a impedir a utilização do compromisso ao direito administrativo, mas para limitar os agentes públicos que podem realizar essa espécie de autocomposição, como apenas aqueles que possuem poder de decisão, nos termos do art. 1º, §2º, da Lei 9.784/1999. Além disso, a Lei 13.655/2018, que inseriu diversos artigos na LINDB, dentre eles, o art. 26, tem por objetivo dispor sobre “segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público”, não fazendo qualquer restrição a aplicação no direito administrativo.<sup>16</sup> Dessa forma, o compromisso pode ser realizado em qualquer setor do direito público,<sup>17</sup> seja no direito administrativo, tributário, ambiental, infraestrutura etc.<sup>18</sup>

## 5. ATOS QUE PODEM SER ALVO DO COMPROMISSO

A legislação não impõe limites aos atos que podem ser alvo de celebração de compromisso, podendo abranger os atos sancionatórios, fiscalizatórios, adjudicatórios etc. A princípio não há uma vedação expressa à realização do compromisso em nenhuma

15 ANDRADE, Fabio Martins de. *Comentários à lei n. 13.655/2018*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 129-130.

16 Com esse último argumento: SUNDFELD, Carlos Ari. *LINDB: Direito Tributário está sujeito à Lei de Introdução reformada. Qual o âmbito de incidência dos novos dispositivos?* Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lindb-direito-tributario-esta-sujeito-a-lei-de-introducao-reformada-10082018>, acessado em 29 de março de 2020. Também propondo uma interpretação ampla: FARIA, Luzardo. O art. 26 da LINDB e a legalidade dos acordos firmados pela Administração Pública: uma análise a partir do princípio da indisponibilidade do interesse público. In: VALIATI, Thiago Priess; HUNGARO, Luis Alberto; CASTELLA, Gabriel Morettini e (coords.). *A lei de introdução e o direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 158, 161.

17 SUNDFELD, Carlos Ari. *LINDB: Direito Tributário está sujeito à Lei de Introdução reformada. Qual o âmbito de incidência dos novos dispositivos?... cit.*

18 Especificamente sobre esse ramo do direito: FREITAS, Rafael Vêras de. *A nova LINDB e o Direito da Infraestrutura. Lei nº 13.655/2018 poderá colaborar para a dissolução dos gargalos da infraestrutura brasileira?* Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-nova-lindb-e-o-direito-da-infraestrutura-22092018>, acessado em 29 de março de 2020.



hipótese, salvo, obviamente, se, no setor específico do direito público ou na legislação do ente público em que seja realizado o acordo ou na regulação administrativa do ente haja alguma vedação expressa.

De acordo com a doutrina, “A LINDB sepultou qualquer ordem de discussão sobre a tal “indisponibilidade do interesse público” e o decorrente entendimento esposado por parte (minoritária) da doutrina no sentido de que os assuntos públicos são indisponíveis, (i) negociáveis e transacionáveis”.<sup>19</sup> Ele consiste, assim, em uma autorização genérica para a celebração de acordos pela Administração Pública.<sup>20</sup> Seguindo essa lógica, tem-se afirmado que a inserção do novo texto normativo representaria, dentre outras quebras de paradigmas, uma superação do conceito clássico de poder de polícia, que deixaria de ser necessariamente coercitivo, podendo ter a participação do administrado.<sup>21</sup>

A legislação optou por não indicar expressamente que tipos de atos poderiam ser alvo do compromisso, fazendo menção apenas os requisitos gerais da natureza do conflito, eis que ele pode ser celebrado nas seguintes hipóteses: i) irregularidade; ii) incerteza jurídica e iii) situação contenciosa, que consistem em requisitos bastante genéricos.

A legislação apenas faz referência a uma espécie de ato no qual seria possível a celebração do compromisso, que seria a “expedição de licença”. Pois bem, de acordo com a doutrina a licença seria um “ato vinculado, unilateral, pelo qual a Administração faculta a alguém o exercício de uma atividade, uma vez demonstrado pelo interessado o preenchimento dos requisitos legais exigidos”.<sup>22-23</sup>

Como se verifica, a licença é tida como um ato vinculado, uma vez que a sua concessão dependerá apenas do preenchimento dos requisitos legais. Ora, do ponto de vista tradicional, ter-se-ia uma decisão sem qualquer margem de discricionariedade, afinal, ou os requisitos legais foram preenchidos pelo requerente ou não. Ainda assim, a legislação optou por mencionar expressamente a possibilidade de realização do

19 GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. art. 26 da LINDB. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública... cit., p. 150.

20 NOBRE JÚNIOR, Edilson. *As normas de direito público na lei de introdução ao direito brasileiro: paradigmas para interpretação e aplicação do direito administrativo*. São Paulo: Contracorrente, 2019, p. 156.

21 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. O artigo 26 da LINDB e o consenso na função de polícia administrativa. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-16/opiniao-lindb-consenso-funcao-policia-administrativa>. Acessado em 23 de março de 2020.

22 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 444.

23 Importante registrar que, para alguns autores, a nomenclatura do ato não seria critério suficiente para qualificar um ato de discricionário ou vinculado, mencionando exemplos de licenças que possuem caráter discricionário, como a Licença Ambiental (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei n. 13.655/2018 (Lei da segurança para a inovação pública)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 99-100). De fato, por mais que seja interessante a proposta doutrinária, pela dicção legal, parece ter havido a utilização do conceito doutrinário tradicional, de que seria um ato vinculado, como uma forma de exemplificar que mesmo atos vinculados podem ser alvo do compromisso.

compromisso com os interessados na hipótese da ausência preenchimento de algum dos requisitos legais.

Parte da doutrina aponta que, se é cabível a realização do compromisso na licença, também o seria na autorização, que, por sua vez, é ato discricionário.<sup>24</sup> Trata-se de interpretação óbvia, afinal, se a lei autoriza expressamente a realização do compromisso em ato vinculado, naturalmente, também será possível a realização em atos discricionários. A divergência com o articulista consiste na afirmação de que na licença, por ser ato vinculado, o direito seria “pré-existente, cabendo ao Estado unicamente o seu reconhecimento” e que a imposição de maiores obrigações seria um entrave à realização do compromisso.<sup>25</sup> Na verdade, a lógica para a possibilidade de realização do compromisso na licença consiste no reconhecimento de que não é o simples fato de que o ato é vinculado que torna o direito pré-existente, afinal, impõe-se a prévia interpretação dos atos normativos para que haja a concessão de uma licença. Trata-se de uma óbvia constatação, dado que texto e norma não se confundem.<sup>26</sup> Portanto, o simples fato de classificar um ato como vinculado não gera um direito pré-existente, porque ainda depende da interpretação pelo ente público acerca dos textos normativos que estabelecem os requisitos para a concessão da licença.

## 5.1. Os acordos substitutivos e integrativos

A partir da organização normativa proposta pelo art. 26 da LINDB, a doutrina passou a reconhecer que seriam duas dinâmicas consensuais diversas, quais sejam, a dos *acordos procedimentais ou integrativos* e a dos *acordos substitutivos*.

Os *acordos procedimentais ou integrativos* são aqueles em que a Administração pública estipula, em conjunto com o particular, o conteúdo discricionário da decisão. Nessa hipótese, ele condiciona a decisão final, mas não a substitui.<sup>27</sup>

O compromisso pode também ter uma natureza de *acordo integrativo*, quando seu objetivo é o de sanar incertezas jurídicas, visando a obter um pronunciamento claro e concreto da administração pública sobre questão duvidosa.

Em diversos momentos, o próprio poder público pode ser o alvo da incerteza jurídica, seja pela demora para a tomada de uma decisão administrativa, como a concessão da licença para o exercício de uma determinada atividade, seja por meio

24 SANTANNA, Gustavo da Silva. Comentários ao art. 26. In: DUNQUE, Marcelo Schenk; RAMOS, Rafael (coords). *Segurança jurídica na aplicação do direito público*. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 132-133.

25 Idem, *ibidem*, p. 133.

26 ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 30; GUASTINI, Riccardo. *Das fontes às normas*. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Quartier Latins, 2005, p. 23-28.

27 NOBRE JÚNIOR, Edilson. *As normas de direito público na lei de introdução ao direito brasileiro: paradigmas para interpretação e aplicação do direito administrativo*. São Paulo: Contracorrente, 2019, p. 141-142.

de uma discrepância de entendimentos sobre a aplicação de uma determinada norma na mesma administração pública. Nessas hipóteses, o compromisso da LINDB atuaria como um *acordo integrativo*, cujo objetivo seria o de integrar o conteúdo discricionário do ato, sem substituí-lo, trazendo maior previsibilidade e clareza para o administrado<sup>28</sup>.

O *acordo substitutivo* atua nas hipóteses em que o compromitente está atuando *irregularmente*, o que por si só constitui um conceito jurídico indeterminado. Aponte-se que essa irregularidade pode ter sido detectada por meio do poder do polícia ou mesmo decorrente de descumprimento de cláusula contratual. Nessa hipótese, o acordo efetivamente substitui a decisão final, representando o ato final do procedimento.<sup>29</sup> O seu objetivo é o de eliminar a irregularidade detectada por meio da celebração do acordo que gere o fim da atividade irregular, bem como estabeleça medidas para a sua superação, a exemplo dos acordos substitutivos de sanções de um modo geral, findando, assim o processo administrativo, caso já instaurado.

Seria um mecanismo com diversas vantagens, caso exercido no contexto do poder de polícia, pois a administração pública teria menores custos para inibir o ilícito, bem como, tendo em vista o caráter convencional, do qual depende o acordo, tenderia a ser cumprido pelo compromissário.<sup>30</sup>

De acordo com a doutrina, é amplo o momento temporal em relação ao qual pode ser firmado o acordo, uma vez que pode atuar desde antes da instauração do processo administrativo, tanto durante a sua instauração e mesmo após a constituição da coisa julgada administrativa.<sup>31</sup> Nada impede, portanto, que o compromisso seja realizado após a judicialização da questão, podendo as partes requererem a suspensão do processo (art. 313, II, CPC) para a instauração do procedimento negocial administrativo.<sup>32</sup> Em resumo, não há qualquer vedação temporal à realização dos compromissos, que podem ser celebrados desde antes do início do processo administrativo, durante o processo judicial<sup>33</sup> e mesmo após a formação da coisa julgada.

A legislação, ao utilizar o termo compromisso para eliminar “situação contenciosa na aplicação do direito público”, permite que haja a celebração do acordo durante processo judicial nas causas repetitivas, tendo o objetivo de evitar a massificação

28 GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. art. 26 da LINDB. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública... cit., p. 153.

29 NOBRE JÚNIOR, Edilson. *As normas de direito público na lei de introdução ao direito brasileiro: paradigmas para interpretação e aplicação do direito administrativo...* cit., p. 142.

30 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. O artigo 26 da LINDB e o consenso na função de polícia administrativa... cit.

31 GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. art. 26 da LINDB. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública... cit., p. 152.

32 TONIN, Mauricio Morais. *Breves considerações sobre o art. 26 da LINDB: o compromisso administrativo...* cit.

33 FARIA, Luzardo. O art. 26 da LINDB e a legalidade dos acordos firmados pela Administração Pública: uma análise a partir do princípio da indisponibilidade do interesse público... cit., p. 160.

dessas demandas.<sup>34</sup> Nessa hipótese, a autorização do art. 26 da LINDB pode atuar em conjunto com a autorização prevista no art. 35 da Lei 13.140 (Lei de Mediação), que permite a celebração da transação por adesão pela administração pública federal.<sup>35</sup>

## 6. LEGITIMAÇÃO PARA REQUERER E PARA CELEBRAR O COMPROMISSO

Os compromissos podem ser celebrados tanto através de provocação dos interessados, quanto pela própria administração pública, de ofício.<sup>36</sup> Pela legislação, ainda é possível inferir ser possível a celebração dessa espécie de acordo por qualquer *autoridade administrativa*.

Uma primeira interpretação do texto normativo é no sentido restritivo, ou seja, o compromisso apenas pode ser firmado por autoridades administrativas e não por autoridades judiciais.<sup>37</sup>

Para melhor compreender o que pode ser tido como autoridade administrativa, tem-se que o art. 1º, §2º, da Lei 9.784/1999 define autoridade como o “servidor ou agente público dotado de poder de decisão”. Em termos gerais, é possível vislumbrar cinco hipóteses para efeito de competência para a elaboração desse compromisso:

1) a autoridade competente geral, que seria a autoridade com aptidão para a emissão do ato administrativo no caso, que pode tanto ser individual quanto colegiada;

2) autoridade competente por especialidade, que pode existir, por meio de ato normativo que altere a competência para a realização do compromisso, estabelecendo autoridade específica para o compromisso, que seja diferente da que teria competência para a prática do ato;

3) autoridade competente por hierarquia, que ocorre no caso da avocação, por motivos relevantes justificados e em caráter excepcional (art. 15, da Lei 9.784/1999);

4) autoridade competente por delegação, uma vez que inexistente vedação legal à delegação da competência para transacionar, salvo se a celebração de acordos for de competência exclusiva da autoridade (art. 13, da Lei 9.784/1999);

5) autoridade competente no ato complexo, que seriam as hipóteses em que a prática do ato depende da manifestação expressa de mais de uma autoridade.<sup>38</sup>

34 SANTANNA, Gustavo da Silva. Comentários ao art. 26... cit., p. 132-133.

35 Nada impede que a transação por adesão seja utilizada pelos demais entes, com as devidas adaptações.

36 GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. art. 26 da LINDB. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública... cit., p. 144.

37 SUNDFELD, Carlos Ari. *LINDB: Direito Tributário está sujeito à Lei de Introdução reformada. Qual o âmbito de incidência dos novos dispositivos?... cit.*

38 GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. art. 26 da LINDB. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública... cit., p. 149-150.

## 7. ENTRE O COMPROMISSO DA LINDB E O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

No processo coletivo, tem-se a previsão específica do art. 5º, §6º, da Lei da Ação Civil Pública, afirma que “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>39</sup>

A doutrina aponta uma necessária compatibilização entre o art. 26, da LINDB e o art. 5º, §6º, da LACP. Uma solução proposta é a de que, enquanto o art. 26 da LINDB é autoaplicável e pode ser utilizado a qualquer momento, o art. 5º, §6º, da LACP, por sua vez, depende de regulamento específico do ente e ficaria adstrito ao âmbito da ação civil pública em fase de inquérito ou após o ajuizamento. Outra possibilidade seria a de que ambos atuariam como permissivos genéricos, em que a única diferença é a de que o compromisso de ajustamento de conduta dependeria da edição de regulamento específico por cada ente.<sup>40</sup>

Por outro lado, para alguns autores, há uma combinação entre os textos normativos, servindo o art. 26 da LINDB para trazer maior densidade normativa ao compromisso de ajustamento de conduta, trazendo diretrizes para a sua utilização<sup>41</sup>. Assim, apesar da ausência de densidade normativa sobre o compromisso de ajustamento de conduta, pode haver a aplicação por analogia, da extensa regulação do art. 26 da LINDB e do art. 10 do Decreto 9.830/2019, para permitir a realização do compromisso de ajustamento de conduta mesmo na ausência de regulamentação pelo ente.

## 8. A EXIGÊNCIA DE OBSERVAÇÃO DA “LEGISLAÇÃO APLICÁVEL”

Para Fabio Martins de Andrade, a referência à legislação aplicável pode indicar a necessidade de verificação em cada subsistema do direito administrativo e a complementação por normas regulamentares no âmbito de cada ente que for aplicar o texto normativo.<sup>42</sup> Assim, o eventual compromisso deverá observar o subsistema do direito no qual se almeje realizar a negociação, como, no contexto do poder regulamentar de cada ente, haver a criação de procedimentos para a utilização desse

39 Sobre as possibilidades da autocomposição nos processos coletivos, cf.: DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Justiça multipartas e tutela adequada em litígios complexos: a autocomposição e os direitos coletivos*. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coords). *Justiça multipartas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

40 GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. art. 26 da LINDB. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública... cit., p. 147-148.

41 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil*. 13 ed. Salvador: Juspodivm, 2019, v. 4, p. 368-369.

42 ANDRADE, Fabio Martins de. *Comentários à lei n. 13.655/2018...* cit., p. 247.

poder. Concorde-se em parte com o autor, pois, como visto anteriormente, sua posição é a de que o art. 26 da LINDB tem incidência apenas no direito administrativo, o que não parece correto. No entanto, a interpretação está correta, devendo o compromisso observar as normas específicas de qualquer ramo do direito público no qual venha a ser utilizado.

Para Sergio Guerra e Juliana Palma, não há necessidade de edição de qualquer outra lei, decreto ou regulamentação interna para que possa ser realizado o compromisso autorizado pelo art. 26 da LINDB.<sup>43</sup> O que se deve interpretar é que o art. 26 da LINDB não afasta as possibilidades de acordos já previstas em outras legislações, a exemplo da Lei da ANS (Lei 9.961/2000), que possui previsão específica de compromisso de ajuste de conduta.

Há ainda outro posicionamento, pois, de acordo com Mauricio Morais Tonin a observação da legislação aplicável impediria qualquer acordo que “preveja uma obrigação contrária à lei ou a desnecessidade de observância de uma obrigação prevista em lei”, tendo em vista o princípio da legalidade que não pode “ser afastado por acordo entre as partes, já que à Administração só é lícito fazer aquilo que está previsto em lei”.<sup>44</sup>

A interpretação proposta pelo autor torna inútil o instituto do compromisso, afinal, a lógica da autorização do compromisso é a possibilidade de negociar em relação às obrigações legais impostas a administração e ao administrado. Em não sendo possível a previsão de acordos que, de certa forma, flexibilizem as obrigações legais, seria impossível todo e qualquer acordo sobre atos vinculados, o que é expressamente permitido pelo art. 26 da LINDB ao fazer referência às expedições de licença.

Para além disso, não se pode ignorar que o paradigma atual do direito administrativo não é mais propriamente o de uma legalidade estrita, mas da juridicidade<sup>45</sup>, que tem por lógica uma visão mais ampla da atuação da administração pública.<sup>46</sup> A atuação administrativa deve estar apenas condicionada à constitucionalidade de suas atuações, podendo, em certos casos, ir além da previsão específica do texto normativo, em especial, em situações em que há previsão específica permitindo a celebração de acordos pelo ente público, como forma de satisfazer o interesse geral especificamente mencionado pela legislação.

43 GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. art. 26 da LINDB. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública... cit., p. 146.

44 TONIN, Mauricio Morais. *Breves considerações sobre o art. 26 da LINDB: o compromisso administrativo*. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/breves-considera%C3%A7%C3%B5es-sobre-o-art-26-da-lindb-mauricio-morais-tonin/>, acessado em 26 de março de 2020.

45 BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização...* cit., p. 131-206.

46 FARIA, Luzardo. O art. 26 da LINDB e a legalidade dos acordos firmados pela Administração Pública: uma análise a partir do princípio da indisponibilidade do interesse público... cit., p. 163.

## 9. PROCEDIMENTO DO ACORDO

### 9.1. Requisitos formais

Para a regularidade do processo administrativo que culmine na elaboração do compromisso, o art. 10, §4º, do Decreto 9.830/2019 exige que ele seja instruído com alguns documentos.

O primeiro deles é, de acordo com o art. 10, §4º, I, do Decreto 9.830/2019, a presença de “parecer técnico conclusivo do órgão competente sobre a *viabilidade técnica, operacional* e, quando for o caso, sobre as *obrigações orçamentário-financeiras* a serem assumidas”. O que deve ser analisado por esse órgão não é propriamente a questão jurídica, mas a própria viabilidade técnica e operacional do compromisso.

O segundo deles (art. 10, §4º, I, do Decreto 9.830/2019), a que já faz referência o art. 26, *caput*, da LINDB, é a oitiva do órgão jurídico. Primeiramente, deve se destacar que o órgão jurídico deve ser compreendido como a procuradoria jurídica do ente público, que deverá fazer um juízo sobre a conformidade com o direito do eventual compromisso a ser celebrado.<sup>47</sup>

Pois bem, é obrigatória a oitiva do órgão jurídico, que deverá emitir parecer jurídico sobre a viabilidade jurídica do compromisso, com a devida análise da minuta proposta (art. 10, §4º, II, do Decreto 9.830/2019). Pelo teor do mencionado decreto, a participação do órgão jurídico apenas seria obrigatória na parte final do procedimento de negociação, tendo em vista que ele deve elaborar apenas o *parecer conclusivo*, embora seja desejável a sua participação desde o início para impedir eventuais negociações que já tenham, desde o início, eventuais vedações legais. Embora a manifestação do órgão jurídico seja um requisito de validade, não há vinculação da autoridade jurídica. Em discordando, impõe-se que o administrador o faça de forma fundamentada.<sup>48</sup>

De acordo com o art. 10, §4º, III, do Decreto 9.830/2019, dentre os documentos que devem subsidiar a decisão sobre o compromisso está a previsão de que deve estar presente a “minuta do compromisso, que conterá as alterações decorrentes das análises técnica e jurídica previstas nos incisos I e II”, sendo um desses elementos o parecer jurídico e o técnico. Assim, o art. 10, §4º, III, do Decreto 9.830/2019, impõe que a minuta deve obrigatoriamente ser alterada pelas conclusões do parecer jurídico ou do parecer técnico. Embora isso não obrigue a autoridade administrativa, gera um considerável ônus argumentativo para a superação dos pareceres jurídico e técnico, pois deverá indicar as razões pelas quais propõe a alteração da minuta.

47 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil...* cit., p. 369.

48 GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. art. 26 da LINDB. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública... cit., p. 157. No mesmo sentido, embora sem fazer menção expressa à necessidade da fundamentação: NOBRE JÚNIOR, Edilson. *As normas de direito público na lei de introdução ao direito brasileiro: paradigmas para interpretação e aplicação do direito administrativo...* cit., p. 157.

Por fim, os autos do processo que irá subsidiar a decisão do compromisso ainda serão instruídos com outros documentos que possam auxiliar na decisão final, que pode, por exemplo serem outros compromissos firmados em situações semelhantes.

O art. 10, §5º, do Decreto 9.830/2019 ainda impõe, em algumas hipóteses, que o procedimento administrativo do compromisso seja acompanhado “de manifestação de interesse da autoridade máxima do órgão ou da entidade da administração pública na celebração do compromisso”. Essa exigência está presente em duas hipóteses: i) quando houver necessidade de autorização do AGU e de Ministro de Estado. Essa autorização é exigida nos casos de o litígio ultrapassar valores superior aos fixados em regulamentos (art. 1º, §4º, da Lei 9.469/1997), recentemente impondo-os em valores iguais ou superiores a R\$ 50.000.000,00 (art. 2º, §1º, Decreto 10.201/2020); ii) nos casos de termos de ajustamento de conduta que envolvam interesse público da União, firmado pela União (art. 4º-A, da Lei 9.469/1997) e iii) em outras hipóteses em que o compromisso seja firmado pela Advocacia-Geral da União.

Além da necessidade da manifestação da autoridade máxima, em tais hipóteses, de acordo com o art. 10, §6º, do Decreto 9.830/2019, a decisão final acerca da celebração do compromisso será do Advogado-Geral da União. Nesses casos, caberá ao próprio AGU, a avaliação do interesse geral, atuando como a própria autoridade administrativa.

Acerca da realização de consulta pública, o art. 26, *caput*, da LINDB apenas prevê a sua realização “quando for o caso”. O art. 31 da Lei 9.784/1999 autoriza a realização da consulta pública quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o que pode ser um parâmetro inicial para identificar as hipóteses em que será utilizado esse mecanismo de participação.

Alguns doutrinaries afirmam que deve ser realizada uma análise de custos e benefícios, pois, ao mesmo tempo em que legitima o compromisso e antecipa cenários de conflitos, consome tempo, recursos e nem sempre traz contribuições de alta qualidade. Segundo essa lógica, ela apenas deveria ser realizada nos casos de: i) negociação que envolva altos valores; ii) desenho de cláusulas com impactos concorrenciais, econômicos ou que importem em escolha dos que serão beneficiados pelo compromisso; iii) sensibilidade social, política ou humanitária do compromisso; iv) em situações nas quais o cenário das consequências do compromisso seja complexo e de difícil mapeamento.<sup>49</sup> Por outro lado, há posicionamento diametralmente oposto, eis que, tendo por base o princípio da publicidade e o direito do acesso à informação, a regra seria a realização da consulta pública, devendo ser justificadas as situações nas quais ela não será realizada.<sup>50</sup> Há ainda um terceiro posicionamento

49 GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. art. 26 da LINDB. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública... cit., p. 156. No mesmo sentido: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei n. 13.655/2018 (Lei da segurança para a inovação pública)*... cit., p. 101-102.

50 SANTANNA, Gustavo da Silva. *Comentários ao art. 26...* cit., p. 138.



segundo o qual “segundo o caso” remeteria à análise da legislação específica de cada ente político.<sup>51</sup>

Em sendo hipótese de realização da consulta pública, impõe-se que seja dada a devida publicidade prévia, com a devida comunicação do seu objeto, de forma a permitir a maior participação possível dos interessados para que possam contribuir devidamente para a discussão.<sup>52</sup> Além disso, em obediência ao dever de publicidade da administração pública, as conclusões extraídas da autoridade administrativa devem ser publicadas, de acordo com o art. 34, da Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal).<sup>53</sup>

Em algumas hipóteses, também será possível a realização da audiência pública, como permite o art. 32 da Lei 9.784/1999, aplicável ao procedimento para a realização do compromisso, tendo em vista da relevância da questão.

Importante que, nas hipóteses em que seja realizada a consulta pública, que os debates empreendidos sejam, na medida do possível, incluídos na documentação que servirá para instruir o processo de tomada de decisão acerca do compromisso. Mais uma vez, nem o parecer jurídico ou o técnico e nem as conclusões da consulta pública geram vinculação da autoridade administrativa, mas impõem um ônus argumentativo a ser ultrapassado pelo administrador<sup>54</sup> caso opte por se afastar das conclusões de quaisquer uma das fases anteriores do procedimento, em obediência ao previsto no art. 31, §2º, da Lei 9.784/1999.

## 10. CONTEÚDO E REQUISITOS DO COMPROMISSO

### 10.1 O dever de justificação

O compromisso depende de instrumento que seja devidamente fundamentado, afinal, tem-se alguma situação concreta de ilicitude ou de incerteza jurídica que será sanada de forma consensual, de forma diversa da tradicional, que dependeria de manifestação unilateral decisória do poder público. A exigência de justificação consta do art. 26, *caput*, da LINDB, bem como do art. 10, III, do Decreto 9.830/2019, ao exigir

51 NOBRE JÚNIOR, Edilson. *As normas de direito público na lei de introdução ao direito brasileiro: paradigmas para interpretação e aplicação do direito administrativo...* cit., p. 158.

52 CABRAL, Antonio. Os efeitos processuais da audiência pública. *Revista de Direito do Estado*, n. 2, abr./jun.-2006, p. 203

53 Idem, *ibidem*.

54 De forma semelhante, embora focado nos resultados da administração pública em relação ao órgão judicial: Idem, *ibidem*, p. 205-207. Apontando que, para se afastar o resultado da audiência ou da consulta pública, incumbe ao administrador a devida justificação, sob pena de nulidade: FERRAZ, Sergio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 222.

a presença de razões de relevante *interesse geral*,<sup>55</sup> devendo o administrador apontar fundamentos que demonstrem ser o compromisso baseado no interesse público, evitando qualquer espécie de pessoalidade.

O art. 10, §1º, do Decreto 9.830/2019 ainda exige que a decisão de celebração do compromisso esteja motivada de acordo com o art. 2º do mesmo ato normativo. De acordo com esse texto normativo, “A decisão será motivada com a *contextualização dos fatos*, quando cabível, e *com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos*”, trazendo considerável exigência de justificação para os administradores.

O dever de contextualização tem sido identificado como a imposição de que o administrador leve em conta, de forma expressa, tanto as consequências práticas, administrativas, obstáculos e dificuldades reais, infração cometida pelo administrado e sua gravidade etc, como a devida contextualização jurídica, integrando-as de forma coerente.<sup>56</sup> Por exemplo, se a autoridade administrativa opta por realizar um acordo em caso repetitivo, é importante que ela leve em consideração a incidência do princípio da impessoalidade (art. 37, CFRB), que geraria a imposição de realizar conduta semelhante nos diversos outros casos assemelhados.

Nesse contexto, baseando-se na autorização contida no §3º, do art. 2º, que autoriza que a motivação seja constituída por “declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão” tem-se uma importância ainda maior da atuação da respectiva procuradoria do ente administrativo, que deve necessariamente atuar no procedimento do compromisso e pode ter seu parecer jurídico utilizado como fundamentação para a sua celebração.

Para além da adequada justificação dos fundamentos de fato e direito (art. 10, §1º c/c art. 10, §2º, do Decreto 9.830/2019), ainda constam outros requisitos formais do compromisso, pois deve haver a previsão das obrigações das partes, o prazo e o modo para o seu cumprimento, a sua eficácia enquanto título executivo extrajudicial e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento (art. 10, §2º, *a, b, c, e e f*).

Parece desnecessária a presença da previsão de que o mencionado compromisso tem eficácia de título executivo extrajudicial, uma vez que, de acordo com o art. 784, II, do CPC, qualquer “documento público assinado pelo devedor”, do qual é espécie o contrato administrativo<sup>57</sup> e igualmente o compromisso, é considerado título executivo

55 De acordo com Edilson Nobre, interesse geral deve ser compreendido com sinônimo de interesse público (NOBRE JÚNIOR, Edilson. *As normas de direito público na lei de introdução ao direito brasileiro: paradigmas para interpretação e aplicação do direito administrativo...* cit., p. 158-159).

56 SOUZA, Rodrigo Pagani de; ALENCAR, Letícia Lins de. O dever de contextualização na interpretação e aplicação do direito público. In: VALIATI, Thiago Priess; HUNGARO, Luis Alberto; CASTELLA, Gabriel Morettini e (coords.). *A lei de introdução e o direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 53-54.

57 ASSIS, Araken de. *Manual da execução*. 20 ed. São Paulo: RT, 2017, p. 232.

extrajudicial<sup>58</sup>. Portanto, mesmo na ausência de menção expressa a essa eficácia no compromisso, ainda assim, ele poderá ser utilizado como título executivo extrajudicial.

Tem-se ainda previsão de que o compromisso apenas poderá produzir efeitos a partir de sua publicação (art. 10, §3º, do Decreto 9.830/2019), seguindo a lógica de que os atos administrativos, para terem eficácia, devem ser previamente publicados,<sup>59</sup> seguindo o mandamento do art. 37, *caput*, da CF. Trata-se de mecanismo que, tal qual a realização de consultas públicas, permite uma maior participação popular, permitindo que os cidadãos tenham conhecimento do conteúdo do compromisso, seja para que possam utilizá-lo como uma espécie de precedente para situações análogas, seja para permitir eventual impugnação por terceiros.<sup>60</sup>

Há quem aponte o risco de pessoalização dos acordos, tendo em vista que não constam, na legislação, os parâmetros normativos capazes de limitar os termos que serão adotados,<sup>61</sup> já que a legislação utilizado conceitos jurídicos indeterminados como “interesses gerais”.<sup>62</sup> No entanto, esse risco pode ocorrer em qualquer abertura ao exercício do poder discricionário, cabendo aos entes públicos o desenvolvimento de mecanismos do controle do exercício desse poder negocial.

Exatamente nesse sentido, é inegável que, ignorando os procedimentos específicos a serem desenvolvidos por cada ente público, é perceptível que tanto o art. 26, da LINDB, quanto o art. 10, do Decreto 9.830/2019, estabelecem diversas exigências que buscam justamente combater a eventual possibilidade dos riscos da pessoalidade, exigindo a devida fundamentação, participação de outros órgãos no procedimento da elaboração do compromisso e mesma a publicação oficial do acordo para que tenha eficácia. Portanto, por mais que seja impossível excluir o risco da pessoalidade, é notável o esforço da legislação em minimizar essa possibilidade.

### **10.1.1. O dever de impessoalidade, o compromisso e o precedente administrativo**

A exigência da justificação, bem como do princípio da igualdade, como mandamento constitucional da administração pública (art. 37, CFRB), impõem uma reflexão acerca das

58 Com a mesma conclusão, mesmo antes da edição do Decreto 9.830/1999: SANTANNA, Gustavo da Silva. Comentários ao art. 26... cit., p. 141.

59 “Publicidade também é identificada como espécie de dever genérico ou específico de tornar público determinados atos administrativos (e mesmo normativos), como condição de sua eficácia” (MIRAGEM, Bruno. Publicidade administrativa: informação e participação social na ação administrativa. In: *A nova administração pública e o direito administrativo*. São Paulo: RT, 2011, p. 307).

60 No mesmo sentido: TONIN, Mauricio Morais. *Breves considerações sobre o art. 26 da LINDB: o compromisso administrativo...* cit.

61 ANDRADE, Fabio Martins de. *Comentários à lei n. 13.655/2018...* cit., p. 247.

62 MENDES, Marco Aurélio Souza. As novas disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público sob o enfoque da jurisdição administrativa. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 7, n. 1, 2020, disponível em <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/153566>, acessado em 30 de março de 2020, p. 240.

consequências da elaboração de tais acordos. Uma vez celebrado um acordo, em uma determinada situação concreta, é importante refletir se a administração pública não teria, para si, a obrigação de celebrar acordos com os mesmos termos, *caso outro administrado esteja em situação semelhante*. Ter-se-ia uma espécie de precedente administrativo, no que concerne à que passe a existir, no mínimo, um ônus argumentativo para o poder público se recusar a realizar o compromisso casos análogos.

Essa mesma preocupação já vem sendo demonstrada pela doutrina tanto em relação às autocomposições das quais faz parte a administração pública, quanto pelos negócios jurídicos processuais celebrados pela advocacia pública.<sup>63</sup> Essa questão da autovinculação pela autocomposição ganha maior importância nas causas repetitivas, tendo em vista o dever de impessoalidade da administração pública (art. 37, *caput*, CFRB), não se podendo admitir que o Poder Público possa, em situações semelhantes, ora admitir o compromisso, ora inadmitir, a depender da atuação do interessado ou da autoridade competente para decidir.<sup>64</sup> Nas situações em que seja realizado o compromisso em situações de caráter repetitivo, seria interessante a utilização do procedimento que permite a realização da transação por adesão, possibilidade regulada pelo art. 35, da Lei 13.140/2015.

De toda forma, permitir que o Poder Público possa alterar os parâmetros para a realização do compromisso a depender do interessado é tão danoso quanto a possibilidade da aplicação flutuante das leis pelo Poder Judiciários, afinal, ambas servem ao mesmo objetivo, que é o de garantir a segurança jurídica e a isonomia.<sup>65</sup> A necessidade da autovinculação também possui relação com uma limitação da discricionariedade administrativa, contendo eventuais arbítrios,<sup>66</sup> que poderiam ocorrer com uma possibilidade sem limitação de variações interpretativas sobre o cabimento ou não do compromisso.

Tendo por base a exigência da devida justificação fática e jurídica dos compromissos, a imposição do princípio da impessoalidade que conduz a atividade do poder público e a importância da contenção do exercício do poder discricionário, é razoável tratar a realização do compromisso de forma assemelhada aos precedentes administrativos,<sup>67</sup> gerando uma imposição de que o poder público também admita

63 BARREIROS, Lorena Miranda Santos. *Convenções processuais e poder público*. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 319-338.

64 Com interessante reflexão sobre a conciliação nas causas repetitivas pelo poder público, face a necessária isonomia na realização dos acordos: SILVA NETO, Francisco de Barros e. A conciliação em causas repetitivas e a garantia de tratamento isonômico na aplicação das normas. *Revista de Processo*, n. 240, fev.-2015, p. 271-272.

65 Idem, *ibidem*.

66 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O papel da advocacia pública no dever de coerência na Administração Pública. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, n. 67, out./dez.-2019, p. 133.

67 Sobre o tema dos precedentes administrativos, cf.: OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Precedentes no direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018; DIDIER JR., Fredie. *Intervenção de amicus curiae em processo administrativo*. Texto inédito.

a celebração do compromisso em situações semelhantes.<sup>68</sup> Afinal, em ambas as hipóteses haverá a necessidade de aplicação isonômica da solução a ser dada aos casos concretos. Esse dever de impessoalidade é ainda reforçado pelo conteúdo do art. 3º, IV, da Lei 13.784/2019 (Lei da Liberdade Econômica), segundo o qual é direito de

(...) toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País (...) “receber *tratamento isonômico* de órgãos e de entidades da administração pública quanto *ao exercício de atos de liberação da atividade econômica*, hipótese em que o ato de liberação estará vinculado aos mesmos critérios de *interpretação adotados em decisões administrativas análogas anteriores*, observado o disposto em regulamento.

Basta conceber hipótese de concessão de licença para o exercício de atividade econômica, no qual é realizado um compromisso. Com base nesse texto normativo, outros indivíduos que estejam em situação semelhante podem exigir o mesmo tratamento por parte da administração pública.

É possível ir mais além para propor uma efetiva *obrigatoriedade na observância de celebração de compromissos pela administração pública em situações semelhantes*, nos moldes da teoria dos precedentes administrativos. De acordo com o art. 30, *caput*, da LINDB e o 19, *caput*, do Decreto 9.830/2019, “As autoridades públicas atuarão com vistas a *aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas*, inclusive por meio de normas complementares, orientações normativas, súmulas, enunciados e respostas a consultas” e, de acordo com o parágrafo único de ambos os textos normativos, tais instrumentos serão *vinculantes* em relação “ao órgão ou à entidade da administração pública a que se destinarem, até ulterior revisão”. Essa previsão normativa é complementada pelo art. 24 do Decreto 9.830/2019, que impõe aos órgãos que mantenham “em seus sítios eletrônicos, as normas complementares, as orientações normativas, as súmulas e os enunciados”, densificando o princípio da transparência, permitindo que os administrados tenham conhecimento dessas orientações vinculantes.

A celebração do compromisso, que, como visto, deve ser tomada por autoridade com poder decisório no âmbito da administração pública, por meio de um processo com análise dos elementos jurídicos e técnicos está inserido no contexto da atuação dos entes públicos em aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas da qual os negócios jurídicos fazem parte. Note-se que, se é possível fazer referência ao fato de que os negócios jurídicos são fontes de normas jurídicas,<sup>69</sup> na atuação da administração pública essa importância será ainda maior, pois tem-se a produção de normas jurídicas em relação às quais tem-se a imposição de aplicação impessoal, gerando legítimas

68 Com a mesma conclusão, mas direcionada aos negócios jurídicos processuais: BARREIROS, Lorena Miranda Santos. *Convenções processuais e poder público...* cit., p. 32.

69 CABRAL, Antonio do Passo. *Convenções processuais*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 164-169; DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. 20ª ed. Salvador: Juspodivm, 2018, v. 1, p. 76-77.

expectativa para indivíduos em situações assemelhadas. *Portanto, os compromissos celebrados pela administração pública devem ser transformados em orientações normativas, nos termos do art. 19 do Decreto 9.830/2019, gerando efeitos vinculantes para aquele ente em específico.*

Por fim, deve se observar que, como os compromissos celebrados tendem a, *no mínimo*, gerar uma eficácia persuasiva para situações posteriores, trata-se de *consequência prática* a ser considerada pelo administrador no momento da decisão, nos termos do art. 20, *caput*, da LINDB.

## 10.2. Cláusulas vedadas

O acordo não pode gerar a desoneração permanente de dever (art. 26, §1º, III, LINDB, c/c art. 10, §2º, II, Decreto 9.830/2019), o que se configuraria como uma hipótese de renúncia de competência. Essa hipótese poderia restar configurada caso, em um acordo em caso concreto, a administração pública se comprometesse a deixar de fiscalizar uma determinada empresa.<sup>70</sup> O art. 26, §1º, III, da LINDB e o art. 10, §2º, II, do Decreto 9.830/2019 ainda afirmam que o compromisso também não poderá conferir “condicionamento de direito reconhecido por orientação geral”, a exemplo da criação de condições para a efetivação de direitos, como atrelar o direito de petição ao pagamento de quantia certa, sujeitar a vigência do contrato de serviços à plena satisfação do compromisso etc.<sup>71</sup>

Tem-se afirmado que não poderia haver a exigência da confissão da prática do ato violador do ordenamento jurídico, mas apenas a adequação da conduta, sob pena de violação da presunção de inocência.<sup>72</sup> Esse posicionamento não parece ter justificativa plausível. No caso do compromisso, tem-se uma situação de negociação entre as partes e não uma imposição do poder público em relação ao cidadão, não havendo, *a priori*, qualquer ilegalidade na eventual presença de uma cláusula de confissão de alguma espécie de ato ilícito.

Basta trazer aqui a título exemplificativo a autorização para a celebração dos acordos de leniência no art. 16, da Lei 12.846, em que um dos seus requisitos é especificamente que a pessoa jurídica admita a sua participação no ilícito. Previsão semelhante é observada no direito penal, em que há maior atuação do princípio da presunção de inocência, caso em que, de acordo com o art. 3º-C, da Lei 12.850/2013, incluído pela Lei 13.964/2019, insere, como requisito do acordo de colaboração

70 GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública... cit., p. 163.

71 GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública... cit., p. 163.

72 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. O artigo 26 da LINDB e o consenso na função de polícia administrativa... cit.

premiada que o colaborador narre “todos os fatos ilícitos para os quais concorreu”. Não há qualquer espécie de inconstitucionalidade nos textos normativos: trata-se de uma solução negociada, não havendo qualquer vedação no ordenamento jurídico a que o participante do ilícito confesse sua participação.

## 11. CONCLUSÃO

O art. 26 da LINDB, complementado pelo art. 10 do Decreto 9.830/2019, fazem parte de um conjunto de iniciativas do legislador no sentido de incentivar uma maior consensualidade na aplicação do direito público. A nova previsão legal atua como uma espécie de cláusula geral, ampliando consideravelmente o âmbito para a realização de autocomposições no direito público, mesmo no âmbito administrativo e para atos vinculados, inclusive no poder de polícia.

Por mais que a legislação seja consideravelmente recente, já existem diversas discussões quanto aos limites das possibilidades do compromisso, seja no que se refere à amplitude dentro do próprio direito público, podendo ser utilizado em quaisquer dos seus ramos, bem como do que consistiria a exigência de observação da “legislação aplicável”, que deve ser tida como um eventual limitador da liberdade negocial do administrador a depender do ramo do direito público no qual venha a ser celebrado o compromisso.

É perceptível que, com a considerável ampliação no âmbito de autonomia para a realização da negociação pelas autoridades administrativas, a legislação inseriu diversos mecanismos obrigatórios no procedimento, exigindo a atuação do órgão jurídico, da presença de parecer técnico e, especialmente, da presença de justificação fática e jurídica da decisão final. São mecanismos para evitar os riscos da violação à pessoalidade.

Uma questão bastante importante na análise dos compromissos celebrados pelo poder público consiste na incidência do princípio da impessoalidade, no que concerne ao tratamento a ser dispensado a situações semelhante e o princípio da segurança jurídica, que fundamentam a possibilidade da exigência de que os compromissos sejam tratados como normas jurídicas, obrigando ao ente público a celebração de compromissos em situações semelhantes. Trata-se de conclusão a ser extraída do raciocínio de que os negócios jurídicos são fontes de normas jurídicas, as quais devem ser aplicadas de forma isonômica pelo poder público.

## REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. *Discricionariedade administrativa e judicial: o ato administrativo e a decisão judicial*. São Paulo: RT, 2014.

ALMEIDA, Natália Silva Mazzutti; MELO, Luiz Carlos Figueira de. A consensualidade como elemento do processo administrativo federal brasileiro. *Interesse Público*, n. 75, 2012.

- ANDRADE, Fabio Martins de. *Comentários à lei n. 13.655/2018*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- ASSIS, Araken de. *Manual da execução*. 20 ed. São Paulo: RT, 2017.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BARREIROS, Lorena Miranda Santos. *Convenções processuais e poder público*. Salvador: Juspodivm, 2017.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- CABRAL, Antonio do Passo. *Convenções processuais*. Salvador: Juspodivm, 2016.
- \_\_\_\_\_. Os efeitos processuais da audiência pública. *Revista de Direito do Estado*, n. 2, abr./jun.-2006.
- CAMBI, Eduardo; VASCONCELOS, João Paulo A. Desjudicialização de políticas públicas e o Novo Código de Processo Civil – contributo do Ministério Público e da Advocacia Pública à solução extrajudicial de conflitos. In: CUNHA, Leonardo Carneiro da; ARAÚJO, José Henrique Mouta (coords). *Coleção Repercussões do Novo CPC - Advocacia pública*. Salvador: Juspodivm, 2015, v. 3.
- DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. 20ª ed. Salvador: Juspodivm, 2018, v. 1.
- \_\_\_\_\_. *Intervenção de amicus curiae em processo administrativo*. Texto inédito.
- DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil*. 13 ed. Salvador: Juspodivm, 2019, v. 4.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Justiça multiportas e tutela adequada em litígios complexos: a autocomposição e os direitos coletivos. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coords). *Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2018.
- FARIA, Luzardo. O art. 26 da LINDB e a legalidade dos acordos firmados pela Administração Pública: uma análise a partir do princípio da indisponibilidade do interesse público. In: VALIATI, Thiago Priess; HUNGARO, Luis Alberto; CASTELLA, Gabriel Morettini e (coords.). *A lei de introdução e o direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- FERRAZ, Sergio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- FREITAS, Rafael Vêras de. *A nova LINDB e o Direito da Infraestrutura. Lei nº 13.655/2018 poderá colaborar para a dissolução dos gargalos da infraestrutura brasileira?* Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-nova-lindb-e-o-direito-da-infraestrutura-22092018>, acessado em 29 de março de 2020..
- GUASTINI, Riccardo. *Das fontes às normas*. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Quartier Latins, 2005.



- GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*. Edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), nov.-2018.
- LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. *Administração pública dialógica*. Curitiba: Juruá, 2013.
- MARCUS, Richard L.; REDISCH, Martin H.; SHERMAN, Edward F.; PFANDER, James E. *Civil procedure: a modern approach*. 5ª ed. St. Paul: West Publishing Co., 2009.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei n. 13.655/2018 (Lei da segurança para a inovação pública)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- \_\_\_\_\_. O artigo 26 da LINDB e o consenso na função de polícia administrativa. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-16/opiniao-lindb-consenso-funcao-policia-administrativa>. Acessado em 23 de março de 2020.
- MAZZA, Alexandre. *Relação jurídica de administração pública*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MENDES, Marco Aurélio Souza. As novas disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público sob o enfoque da jurisdição administrativa. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 7, n. 1, 2020, disponível em <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/153566>, acessado em 30 de março de 2020.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MIRAGEM, Bruno. Publicidade administrativa: informação e participação social na ação administrativa. In: *A nova administração pública e o direito administrativo*. São Paulo: RT, 2011.
- MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana, *Direito fundamental à boa administração pública*. Trad. de Daniel Wuncher Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- NOBRE JÚNIOR, Edilson. *As normas de direito público na lei de introdução ao direito brasileiro: paradigmas para interpretação e aplicação do direito administrativo*. São Paulo: Contracorrente, 2019.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *Boletim de Direito Administrativo*, n. 4, abr.-2009.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Precedentes no direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- \_\_\_\_\_. O papel da advocacia pública no dever de coerência na Administração Pública. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, n. 67, out./dez.-2019
- SANTANNA, Gustavo da Silva. Comentários ao art. 26. In: DUNQUE, Marcelo Schenk; RAMOS, Rafael (coords). *Segurança jurídica na aplicação do direito público*. Salvador: Juspodivm, 2018.

- SCHWIND, Rafael Wallbach; KUKIELA, Marina. Câmaras de conciliação e mediação da Administração Pública: comentários ao art. 174 do novo Código de Processo Civil. In: TALAMINI, Eduardo (coord). *Processo e administração pública*. Salvador: Juspodivm, 2016.
- SILVA NETO, Francisco de Barros e. A conciliação em causas repetitivas e a garantia de tratamento isonômico na aplicação das normas. *Revista de Processo*, n. 240, fev.-2015.
- SOUZA, Luciane Moessa de. Mediação de conflitos e administração pública. In: HALE, Durval; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coords). *O marco legal da mediação no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2016.
- SOUZA, Rodrigo Pagani de; ALENCAR, Letícia Lins de. O dever de contextualização na interpretação e aplicação do direito público. In: VALIATI, Thiago Priess; HUNGARO, Luis Alberto; CASTELLA, Gabriel Morettini e (coords.). *A lei de introdução e o direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *LINDB: Direito Tributário está sujeito à Lei de Introdução reformada. Qual o âmbito de incidência dos novos dispositivos?* Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lindb-direito-tributario-esta-sujeito-a-lei-de-introducao-reformada-10082018>, acessado em 29 de março de 2020.
- TONIN, Mauricio Morais. *Breves considerações sobre o art. 26 da LINDB: o compromisso administrativo*. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/breves-considera%C3%A7%C3%B5es-sobre-o-art-26-da-lindb-mauricio-morais-tonin/>, acessado em 26 de março de 2020.
- VORONOFF; Alice; LIMA, Cesar Henrique. *Cinco desafios para a consensualidade administrativa – por que a via consensual ainda é tão difícil*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/tribuna-da-advocacia-publica/cinco-desafios-para-a-consensualidade-administrativa-19072019>, acesso às 16, do dia 04 de janeiro de 2020.