



## ***On Line Dispute Resolution na Administração Pública Brasileira: Estudo a partir de um Mapeamento Sistemático***

*Antônio Sabino da Silva Filho<sup>1</sup>; João Carlos Sedraz Silva<sup>2</sup>*

**Resumo:** Diante do advento da Administração Pública Consensual (ou dialógica), percebe-se, no âmbito da Administração Pública Brasileira, uma vertiginosa valorização de técnicas alternativas de resolução de conflitos. Diante da relevância do tema proposto, o presente trabalho tem como objetivo avaliar a utilização da *Online Dispute Resolution (ODR)* no âmbito da denominada Administração Pública Consensual, para o tratamento de conflitos que envolvam entes e órgãos públicos. Para alcançar esse objetivo, empreendeu-se um estudo de natureza aplicada, seguindo um percurso metodológico envolvendo um mapeamento sistemático sobre experiências da adoção de *ODR* pela Administração Pública. Observou-se que, mesmo com farta legislação sobre o tema, e em que pesem as plataformas públicas já existentes em plena funcionalidade, a utilização da *ODR* pela Administração Pública ainda é incipiente, o que denota a necessidade de investimento público na referida tecnologia. Espera-se, com este trabalho, contribuir para uma maior eficiência da gestão pública.

Palavras-chave: Administração. Conflitos. Resolução. Consensualidade. ODR.

## **On Line Dispute Resolution in the Brazilian Public Administration: Study from a Systematic Mapping**

**Abstract:** Faced with the advent of Consensual (or dialogic) Public Administration, one can see, within the scope of Brazilian Public Administration, a dizzying appreciation of alternative conflict resolution techniques. In view of the relevance of the proposed theme, the present work aims to evaluate the use of Online Dispute Resolution (ODR) within the so-called Consensual Public Administration, for the treatment of conflicts involving public bodies and bodies. To achieve this objective, a study of an applied nature was undertaken, following a methodological path involving a systematic mapping of experiences with the adoption of ODR by Public Administration. It was observed that, even with abundant legislation on the subject, and despite the existing public platforms in full functionality, the use of ODR by the Public Administration is still incipient, which denotes the need for public investment in that technology. This work is expected to contribute to greater efficiency in public management.

**Keywords:** Management. conflicts. Resolution. ODR.

---

<sup>1</sup> Advogado. Especialista em Gestão em Organizações Públicas. Universidade Federal do Vale do São Francisco - Univasf. Juazeiro-BA. sabinofilhojesus@gmail.com;

<sup>2</sup> Engenheiro mecânico e professor universitário. Doutor em Ciência da Computação. Universidade Federal do Vale do São Francisco - Univasf. Petrolina-PE. jsedraz@gmail.com.

## Introdução

Desde os primórdios da existência humana o conflito de interesses está presente, eis que o litígio é fenômeno inerente à sociedade, em face do seu caráter de dinamismo dialético. No âmbito das relações firmadas pela Administração Pública, não poderia ser diferente. Diante do advento da chamada Administração Pública Consensual (ou dialógica), percebe-se, no âmbito das entidades e órgãos públicos, uma crescente valorização de técnicas alternativas de resolução de conflitos, tais como a conciliação, mediação, a instituição de comitê de resolução de disputas e a arbitragem. Com efeito, essa nova tendência dialógica promove sutis mudanças na tradicional e hermética visão baseada na supremacia do interesse público, dando cada vez mais espaço ao diálogo, ao consenso e à negociação.

Diante disso, há uma evolução legislativa, cujo diploma mais emblemático é a Lei nº 13.140 de 26 de junho de 2015, que prevê a autocomposição no âmbito da Administração Pública. Além desse diploma normativo há vários outros que serão abordados no decorrer desse estudo, a exemplo do disposto no Capítulo XII da Lei nº 14.133 de 1 de abril de 2021 (nova Lei de Licitações e Contratos), que expressamente institui a aplicação das referidas técnicas para a solução das controvérsias aos conflitos que surgem nas relações contratuais travadas pelas Administração.

Neste contexto, e tendo em vista o presente estágio de desenvolvimento da sociedade, evidencia-se a necessidade de utilizar meios tecnológicos que possam facilitar os procedimentos de resolução dos conflitos no âmbito da Administração Pública. Assim, vislumbra-se nas plataformas de resolução de disputas (*On Line Dispute Resolution* - ODR) o instrumental tecnológico necessário para a realização dos procedimentos inerentes às técnicas alternativas de resolução de conflitos, em especial principalmente no que diz respeito aos conflitos oriundos de relações contratuais. Com efeito, a evolução tecnológica pela qual passou e ainda passa a humanidade espraia-se em todas as instâncias e ambientes, inclusive na Administração Pública, o que é estabelecido, inclusive, no âmbito legal e normativo, conforme se depreende do espírito da Lei nº 14.129/2021, que dispõe sobre os aspectos axiológicos do Governo Digital, o qual tem por fundamentos a eficiência, a desburocratização, a modernização, a otimização dos serviços públicos por meio da tecnologia e a promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação no setor público. De tal sorte, percebe-se que a utilização da ODR pela Administração Pública Consensual não é apenas uma tendência da revolução tecnológica, mas também é incentivada e determinada pelo próprio ordenamento jurídico.

Diante dessas considerações iniciais, importa reafirmar que o presente trabalho tem como objetivo propor e avaliar a utilização da *Online Dispute Resolution* (ODR) no âmbito da denominada Administração Pública Consensual, para o tratamento de conflitos que envolvam entes e órgãos públicos. Para tanto, busca-se desenvolver um estudo de natureza aplicada, percorrendo um caminho metodológico a partir de um mapeamento sistemático de experiências da adoção de ODR pela Administração Pública. Espera-se, com o presente estudo, contribuir para uma maior eficiência da gestão pública, bem como para a efetiva solução das controvérsias que surgem na atuação estatal.

### **Conceitos Básicos: Métodos Alternativos De Solução De Conflitos E *Online Dispute Resolution* (Odr).**

Visando a compreensão do tema, importa apresentar o conceito doutrinário de “meios alternativos de solução de conflitos”. No dizer de Theodoro Júnior (2017, p. 154), heterocomposição, em uma perspectiva subjetiva, é o conjunto de métodos de resolução de lide em que um terceiro (agente público ou privado) interfere no procedimento desenvolvido para resolver o conflito, ditando a solução pacificadora. Assim, são formas de composição heterogênea, equivalentes à jurisdição estatal: a conciliação, a mediação e a arbitragem, bem como o Comitê de Resolução de Disputas (*dispute board*).

Câmara (2017, p. 110), em comentário ao art 165 da Lei nº 13.105/2015 (CPC) e ao art. 1º da Lei nº 13.140/2015, professa que:

A conciliação é o mecanismo de solução consensual indicado para conflitos surgidos em casos nos quais não haja vínculos intersubjetivos entre os litigantes (como se dá, por exemplo, na relação entre o comprador de um produto e a loja em que o mesmo tenha sido adquirido). Neste caso, atua o conciliador, a quem incumbe propor soluções possíveis para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer constrangimento ou intimidação.

De outro lado, é adequada a utilização da mediação em casos nos quais exista vínculo intersubjetivo entre os litigantes, como se dá em conflitos de família ou em litígios societários. Nestes casos, atuará o mediador, a quem incumbe auxiliar os interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que possam eles restabelecer suas comunicações e identificar, por si próprios, soluções consensuais.

Quanto à arbitragem, Dinamarco e Lopes (2017, p. 31) asseveram que “o juízo arbitral, ou arbitragem, consiste no julgamento do litígio por pessoa escolhida consensualmente pelas partes (o árbitro), mediante trâmites bastante simplificados e menor apego a parâmetros legais rígidos”. Para Scavone Junior (2014), é possível definir a Arbitragem como o meio privado e

alternativo de solução de conflitos que decorrem de direitos patrimoniais e disponíveis por intermédio do do árbitro, geralmente um *expert* na matéria controvertida, que apresentará uma sentença arbitral que constitui título executivo judicial.

Relevante também para o presente estudo o conceito de mediação. Nas palavras de Vasconcelos (2008):

a Mediação é um meio geralmente não hierarquizado de solução de disputas em que duas ou mais pessoas, com a colaboração de um terceiro, o mediador – que deve ser apto, imparcial, independente e livremente escolhido ou aceito –, expõem o problema, são escutadas e questionadas, dialogam construtivamente e procuram identificar os interesses comuns, opções e, eventualmente, firmar um acordo.

Por derradeiro, Oliveira (2015) conceitua o Comitê de Resolução de Disputas (ou *dispute boards*) como instância colegiada, geralmente formada por três especialistas, indicados pelas partes no momento da celebração do contrato, cujo propósito é acompanhar a sua execução, com prerrogativas para emitir recomendações ou decisões, conforme o caso. O mencionado autor conclui que:

Os *disputes boards*, apesar da reduzida utilização no Brasil, podem representar um importante instrumento de solução de controvérsias, especialmente nos contratos de grande vulto econômico e complexidade da Administração Pública, tal como ocorre, por exemplo, nos contratos de infraestrutura.

Diante das definições apresentadas, observa-se que as formas alternativas de equalização de disputas heterocompositivas têm em comum a intermediação de um terceiro, sem poderes jurisdicionais revestidos de definitividade, eleito pelas partes litigantes para determinar ou conduzir à resolução do conflito posto.

Dessarte, a efetiva aplicação dos métodos alternativos de resolução de conflitos vai ao encontro dos princípios da celeridade, da eficiência, da eficácia, da razoabilidade, da proporcionalidade, da economicidade e da segurança jurídica, bem como ao primado do desenvolvimento regional sustentável, expressamente previstos como os alicerces das despesas públicas, nos termos do art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Em face da relevância dos instrumentos alternativos de resolução de conflitos envolvendo a Administração Pública e particulares, evidencia-se a necessidade de se estabelecer um ambiente em que esses procedimentos possam ser realizados com eficácia, eficiência, efetividade e satisfação<sup>3</sup>, no qual as barreiras físicas possam ser superadas.

---

<sup>3</sup> Segundo Nery Junior e Nery (2015, p. 198), o primado da satisfação decorre do 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal, e se caracteriza como um direito fundamental do postulante, independentemente de sua posição ser de autor ou de réu, em obter a resposta a reconhecimento (ou não) de seu direito em prazo razoável.

Por outro lado, a Administração Pública pós-moderna está adstrita aos axiomas do Governo Digital, positivado na Lei nº 14.129/2021, cujos *capita* dos artigos 5º e 6º dispõem expressamente que, como regra, a Administração Pública deve adotar soluções digitais na gestão dos processos e procedimentos administrativos.

Portanto, o uso de tecnologias de informação e comunicação como ferramenta de apoio funcional à realização dos procedimentos alternativos de pacificação não é uma simples discricionariedade da Administração Pública, mas uma determinação cogente e vinculada.

Nesta toada, é imprescindível a compreensão do papel das plataformas de Resolução Online de Litígios (*Online Dispute Resolution – ODR*) no contexto ora abordado. Amorim e Rodrigues (2019) elucidam que a prestação de serviços públicos é aprimorada pela introdução, na Administração Pública, das novas soluções tecnológicas. Segundo os autores, a utilização da ODR permite beneficiar toda a sociedade, com a oferta de novos instrumentos para solucionar conflitos com o poder público, sendo este um grande passo para o aperfeiçoamento da gestão pública e de seu sistema de controle, além de estimular a adoção dessa ferramenta em outras espécies de litígios, contribuindo para a redução da judicialização no Brasil.

Arbix (2017, *apud* COSTA, 2021) conceitua a ODR como

a resolução de controvérsias em que as tecnologias de informação e comunicação não se limitam a substituir canais de comunicação tradicionais, mas agem como vetores para oferecer às partes ambientes e procedimentos ausentes em mecanismos convencionais de dirimir conflitos.

No entender de Ethan Katsh e Orna Rabinovich-Einy (2014, *apud* AMORIM; RODRIGUES, 2019), a ODR caracteriza-se pelo uso da tecnologia para apoiar a resolução de conflitos em ambiente virtual, ou seja, uma extensão *online* da Resolução Alternativa de Litígios convencional. A ODR seria, assim, o resultado da combinação das tradicionais formas alternativas de pacificação extrajudicial com as tecnologias da informação e da comunicação.

Zanferdini e Oliveira (2019) asseveram que “os meios ODR consistem em ramo de resolução de disputas que utiliza tecnologia e inteligência artificial. Trata-se da aplicação da tecnologia da informação e comunicação para lidar com conflitos, prevenindo-os e resolvendo-os”.

Spengler e Etges (2020) destacam os dois sentidos de ODR, a saber:

---

bem como também decorre do direito de ação estabelecido no art. 5º inciso XXXV da CF como garantia do direito de obter-se a tutela jurisdicional adequada.

Conceitualmente, as ODRs relacionam-se, por um lado, com a resolução de disputas resultantes de conduta online, ou seja, de comunicações e transações que ocorrem através do uso da Internet. Por outro lado, referem-se ao uso da tecnologia de comunicação online no processo de resolução, mesmo que a disputa em si tenha uma origem off-line. (...) um verdadeiro sistema de ODR deve ser definido como aquele que permite que as partes resolvam suas disputas do começo ao fim em um fórum online.

Por fim, exponha-se a concepção de *ODR* sugerida por Fernando Sérgio Tenório de Amorim (2017), para quem

Os modos de Resolução Online de Litígios (Online Dispute Resolution - ODR) consistem, portanto, na utilização dos recursos da tecnologia para a Resolução Alternativa de Litígios - ADR, quer sejam estes decorrentes exclusivamente das relações jurídicas firmadas no ciberespaço, quer sejam originários de relações jurídicas constituídas no mundo dito “físico”. Nesse sentido, ODR pode ser considerado espécie do gênero ADR. Mas seria demasiado simplista imaginar que os meios de Resolução Online Litígios sejam reduzidos a uma simples expressão dos meios de Resolução Alternativa de Controvérsias. As possibilidades de utilização da tecnologia para a resolução de litígios são imensas e envolvem questões complexas, tanto do ponto de vista teórico quanto sob o prisma tecnológico, como, por exemplo, a utilização de inteligência artificial para fornecer uma solução para o conflito ou mesmo o uso das ferramentas de Dispute System Design (DSD), aplicando-as aos meios de Resolução Online de Litígios.

Assim, em face dos conceitos acima colacionados, percebe-se a relevância da utilização das plataformas digitais de resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública, tendo em vista o atual estágio de desenvolvimento técnico e tecnológico da chamada “sociedade em rede”<sup>4</sup> (na qual está inserido o Estado). Nesse sentido, em face dos princípios da efetividade e eficiência, e tendo em vista os axiomas do governo digital constantes na Lei nº 14.129/2021, tem-se que a adoção das ODRs pela Administração Pública como ferramenta de gestão de conflitos insere-se no contexto não apenas da pacificação social e pleno acesso à ordem jurídica justa, mas também no âmbito do primado da boa Governança.

Nesse contexto, é interessante trazer à baila as palavras de Moulin (2021): “A normatização dos métodos de resolução digital de controvérsias pelos Estados é fundamental para assegurar que pressupostos de acesso à justiça sejam satisfeitos em procedimentos *online*.”

---

<sup>4</sup> Para Viana (2021), “A sociedade, ao seu turno, busca utilizar essas tecnologias para alcançar os seus direitos. Com a transição do mundo analógico para digital, o uso de plataformas, aplicativos e páginas virtuais tornam-se atos cotidianos. O emprego de tais dispositivos no dia-a-dia faz com que haja uma relação do seu uso também no âmbito dos serviços prestados pelo governo. O Estado, por sua vez, busca se amoldar e propõe uma simplificação de acesso e promoção de seus serviços”.

De tal sorte, importa, doravante, analisar os parâmetros normativos regentes da aplicação dos meios ODR na Administração pública, abordar quais órgãos ou entidades da Administração têm experiências com a utilização das ODRs na utilização dos métodos de resolução consensual, bem como apresentar quais meios e ferramentas tecnológicas são utilizadas para tanto.

## **Metodologia**

O presente artigo tem como objetivo identificar aspectos relevantes para a adoção da *Online Dispute Resolution* como uma alternativa no tratamento de conflitos na Administração Pública. Para tanto, inicialmente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, concentrada em conceitos e na legislação relacionada ao tema ODR no âmbito das entidades e órgãos da Administração.

Após a pesquisa bibliográfica inicial, foi conduzido um mapeamento sistemático de literatura que, a partir da análise de trabalhos relacionados, permitiu identificar aspectos relevantes para a adoção da *ODR* como uma alternativa no tratamento de conflitos na Administração Pública.

Segundo Falbo (2018), o mapeamento sistemático trata-se de uma ampla revisão dos estudos primários relativos a um tópico de pesquisa específico, com a finalidade de identificar a evidência disponível nesse tópico. Assim, esse tipo de revisão é um estudo secundário que tem como propósito identificar e classificar as informações relacionadas a um tópico de pesquisa (FALBO, 2018; KITCHENHAM e CHARTERS, 2007).

Nos tópicos a seguir, são apresentados os passos executados para a condução do mapeamento, conforme as diretrizes sugeridas por Petersen *et al.* (2008).

## **Definição das questões de pesquisa**

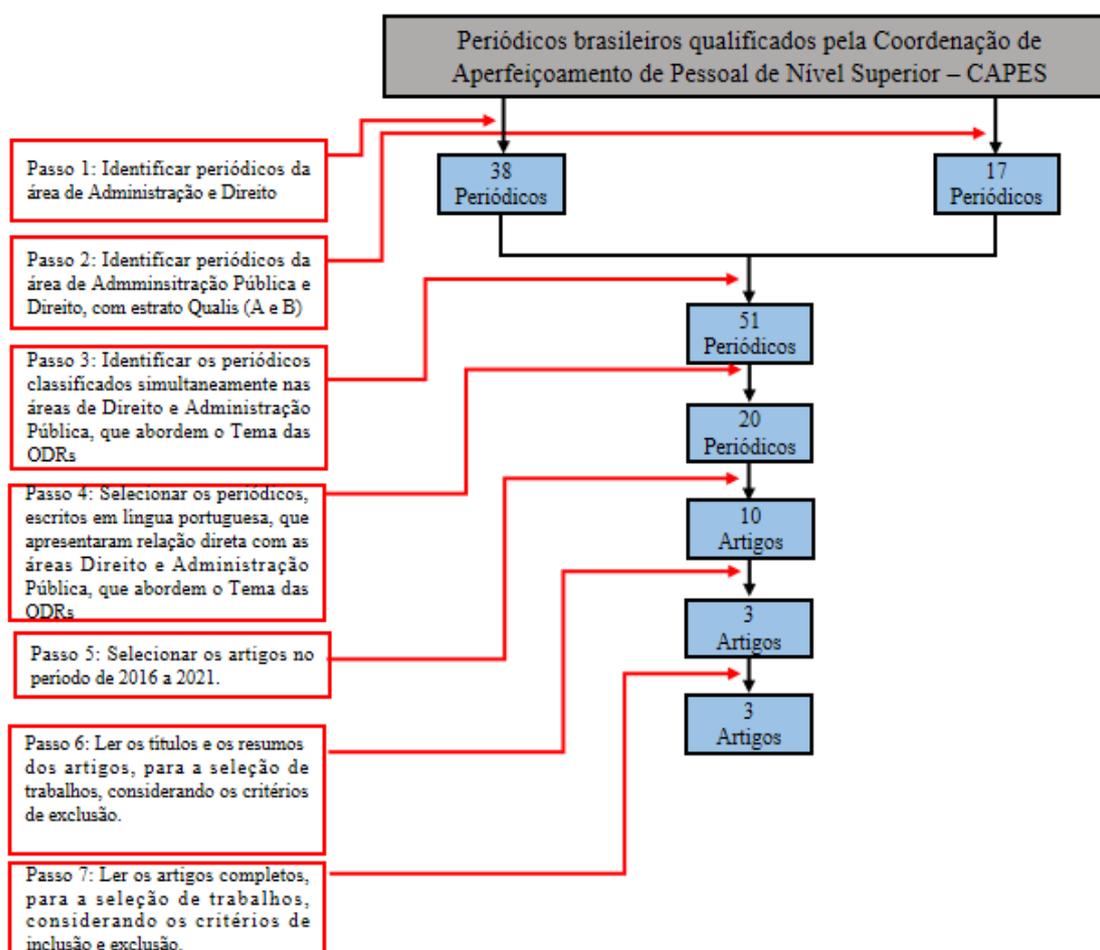
Em consonância com o objetivo específico do primeiro artigo, foram definidas três questões de pesquisa específicas, as quais são listadas a seguir:

- 1) *Quais as instituições públicas brasileiras do âmbito do Poder Executivo que já relataram as experiências de adoção da ODR?*
- 2) *Quais os recursos tecnológicos utilizados na ODR para a resolução de conflitos na Administração Pública?*
- 3) *Quais os requisitos legais que fundamentaram as experiências de adoção da ODR na Administração Pública?*

## Estratégia de busca

A fonte de pesquisa utilizada na busca de trabalhos relacionados ao objetivo deste artigo foi constituída por periódicos brasileiros, qualificados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). O mapeamento foi delimitado entre periódicos que atendam, simultaneamente, as seguintes condições: i. pertencer ao estrato de qualidade B ou A na área de Direito; ii. pertencer ao estrato de qualidade B ou A na área de Administração Pública e de Empresas e Ciências Contábeis; iii. apresentar escopo relacionado com contratos administrativos. Quanto às condições i e ii, adotou-se esses critérios de seleção, em virtude de os periódicos classificados nesses estratos possuírem um maior rigor científico, com a garantia de que os trabalhos publicados foram avaliados por pesquisadores da área. Em relação à condição iii, a seleção foi realizada a partir da leitura, por dois pesquisadores, dos títulos e informações sobre o escopo dos periódicos.

Figura 1 – Organograma do mapeamento sistemático.



Fonte: Adaptado de (DERMEVAL; COELHO; BITTENCOURT, 2019, p.12).

## Seleção de artigos por critérios de inclusão e exclusão

A partir dos periódicos identificados no protocolo de busca, a seleção dos artigos ocorreu em quatro passos. Primeiro, com o auxílio da ferramenta Google Acadêmico (<https://scholar.google.com.br>), foram selecionados artigos publicados entre 2016 e 2021, período no qual a Lei nº 13.140/2015 já expõe a possibilidade de câmaras de prevenção e a resolução administrativa de conflitos. Em seguida, dois pesquisadores procederam à leitura dos títulos e resumos de cada artigo, filtrando apenas as publicações que atendam aos critérios de inclusão e exclusão (Quadro 1). Por último, os trabalhos foram lidos na íntegra, permitindo a seleção final dos artigos e a extração de informações associadas às questões de pesquisas que foram definidas.

**QUADRO 1** – Critérios de Inclusão e Exclusão do Mapeamento Sistemático.

Critério		Descrição
Inclusão	CI01	Estudos primários.
	CI02	Artigos que apresentem a ODR como uma alternativa viável para a resolução de conflitos na na Administração Pública.
Exclusão	CE01	Trabalhos duplicados ou com abordagem muito semelhante
	CE02	Artigos que apresentem a ODR desvinculada da Administração Pública.
	CE03	Artigos que não tenham relação com a utilização da ODR
	CE04	Resumos ou resenhas de artigos científicos, dissertações ou teses.

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Após a realização das buscas nos 51 (cinquenta e um) periódicos selecionados, respeitando os critérios estabelecidos (estratégia de busca e critérios de inclusão e exclusão), foi possível a localização de 10 (dez) artigos. Após as fases de seleção apresentadas na figura 1, restaram 3 (três) artigos. O protocolo de condução adotado no mapeamento sistemático, assim como as referências utilizadas, estão acessíveis e disponíveis no endereço: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1s3wQyA5hJ1NiCFcLSEEIOG1jNizM5LbxLTkX94T860s/edit?usp=sharing>.

Desse modo, a lista dos trabalhos resultantes da aplicação do mapeamento sistêmico é apresentada no Quadro 2 abaixo. Logo mais, na próxima seção, são expostos os resultados da análise desses artigos, bem como as discussões reputadas relevantes para o presente estudo. Tal análise baseia-se nas respostas às questões definidas na presente pesquisa.

**Quadro 2** – Artigos selecionados

<b>Identificador da Referência</b>	<b>Autor (ano)</b>	<b>Fonte</b>
1	AMORIM, Fernando Sérgio Tenório de; Rodrigues Ricardo Schneider (2019)	Revista Direito, Estado e Sociedade, n. 54, 2019.
2	MOULIN, Carolina Stange Azevedo (2021)	Revista Direito GV, v. 17, 2021.
3	SPENGLER, Fabiana Marion; ETGES, Filipe Madsen (2021)	Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 22, n. 2, 2021

**Fonte:** Dados da pesquisa.

## **Resultados e Discussões**

No presente tópico, apresentam-se os resultados e discussões dos dados coletados de acordo com o propósito estabelecido neste trabalho, sob a forma de respostas às questões de pesquisa acima formuladas.

### ***Questão 1) Quais as instituições públicas brasileiras do âmbito do Poder Executivo que já relataram as experiências de adoção da ODR?***

Em relação aos órgãos e entidades públicas que se utilizam das ODRs para promover a solução alternativa de controvérsias, podem ser mencionados:

- A Advocacia Geral da União, que, por meio da câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal – CCAF/AGU (instituída pelo Ato Regimento AGU n. 05, de 27 de setembro de 2007), que utiliza o sistema eletrônico denominado “Super Sapiens”, acessível por meio de login no sistema Gov.br, para buscar a conciliação entre órgãos da Administração Pública Federal, bem como entre estes e órgãos ou entidades da Administrações Públicas estadual e municipal.
- As ouvidorias dos órgãos e entidades públicas, conforme o disposto no art. 13, inciso VII da Lei nº 13.460 de 26 de junho de 2017. Como exemplo, pode-se mencionar o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos da Universidade Federal do Vale do São Francisco - Univasf, órgão colegiado vinculado à Ouvidoria, o qual é responsável pela mediação de conflitos no âmbito da referida instituição. De acordo com o art. 20 da

Instrução Normativa GR 01 de 24 de fevereiro de 2022 (Regimento Interno da Ouvidoria da Univasf), a sessão conciliatória poderá ser no formato presencial ou virtual. Ademais, as manifestações dos usuários devem ocorrer pelo Fala.Br, plataforma eletrônica do Governo Federal que integra os serviços de ouvidoria e acesso à informação.

***Questão 2) Quais os recursos tecnológicos utilizados na ODR para a resolução de conflitos na Administração Pública?***

Segundo Amorim e Rodrigues (2019),

Certamente, a contribuição da ODR para a resolução dos conflitos entre o poder público e o cidadão requer o desenvolvimento de plataformas específicas, que atendam às normas jurídicas e, ao mesmo tempo, propiciem uma experiência online exitosa.

Diante disso, as plataformas e ferramentas digitais já estabelecidas pelo poder público têm, em potencial, a possibilidade de se tornarem os espaços tecnológicos onde os meios de resolução consensual de controvérsias poderão ocorrer. Conforme expresso texto do Decreto Federal nº 10.197 de 2 de janeiro de 2020, o sítio Consumidor.gov.br, administrado pelo Ministério da Justiça, é plataforma oficial da administração pública federal direta, autárquica e fundacional para a autocomposição nas controvérsias em relações de consumo.

Além dessa, outras plataformas digitais públicas podem ser mencionadas, a saber: a plataforma Fala.Br, já abordada; a plataforma Super Sapiens da AGU, também referida acima.

***Questão 3) Quais os requisitos legais que fundamentaram as experiências de adoção da ODR na Administração Pública?***

Uma abordagem dos requisitos legais que fundamentam empiricamente a adoção da *Online Dispute Resolution* pela Administração Pública, deve, inicialmente, incursionar pelos diplomas e dispositivos normativos que autorizam a adoção das formas alternativas de resolução de conflitos pelo poder público. Neste sentido, apresenta-se a legislação pátria que trata da matéria, e, ao final, os requisitos comuns presentes no conjunto dos normativos mencionados.

Inicialmente, mencione-se o art. 174 da Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), segundo o qual os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e

Municípios) poderão criar câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo.

Após, observou-se o advento da Lei nº 13.129 de 26 de maio de 2015 que alterou a Lei nº 9.307 de 23 de setembro de 1996 (Lei da Arbitragem), para incluir a previsão de uso da arbitragem pela Administração Pública para dirimir conflitos sobre direitos patrimoniais disponíveis.

No mesmo ano (2015), foi publicada a Lei nº 13.140 de 26 de junho de 2015, que permitiu a autocomposição no âmbito da Administração Pública, bem como reforça a possibilidade de criação de câmaras de prevenção e resolução de controvérsias entre os órgãos e entidades da Administração Pública, ou entre esta e particulares. Interessante notar que, a partir da leitura do art. 46 do referido diploma legal, é possível inferir que o legislador buscou incentivar a utilização de métodos *on line* de resolução de controvérsias, ao prever a possibilidade de realizar a mediação pela internet ou outro meio que permita à transação à distância, desde que haja anuência de ambas as partes.

Também em 2015 foi promulgada e publicada a Lei nº 13.190 de 19 de novembro de 2015, que acresceu o art. 44-A à Lei nº 12.462 de 4 de agosto de 2011. Tal dispositivo trouxe a possibilidade de constituição do chamado *Dispute Board* (Comitê de Resolução de Disputas), além das demais formas de resolução multiportas de conflitos (arbitragem, mediação e outros), em controvérsias relativas a contratos oriundos dos procedimentos do Regime Diferenciado de Contratação.

Um grande passo para a adoção e desenvolvimento dos métodos de solução consensual de controvérsias pela Administração Pública foi dado com a promulgação da Lei nº 13.460 de 26 de junho de 2017, que estabeleceu como atribuição precípua das ouvidorias dos órgãos e entidades da Administração Pública utilizar a conciliação e a mediação entre o usuário e a entidade ou órgão da Administração. Nesse contexto, importa mencionar também a Portaria CGU 581 de 9 de março de 2021, que, na Seção VIII do seu Capítulo III, estabelece:

Cabe às unidades do SisOuv<sup>5</sup> disseminar boas práticas e métodos de resolução pacífica de conflitos entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, dentre eles a mediação e a conciliação, como previsto no inciso VII do art. 13 da Lei nº 13.460, de 2017, bem como prestar atendimento e orientação aos usuários sobre tais instrumentos, observados os seguintes princípios: I - empatia; II - imparcialidade; III - isonomia entre as partes; IV - autonomia da vontade das partes; V - busca do consenso; VI - boa-fé; VII - proporcionalidade entre meios e fins; e VIII - respeito à ordem pública e às leis vigentes.

---

<sup>5</sup> Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018.

Ademais, pode se aludir à Lei nº 13.665 de 25 de abril de 2018, que, acrescentando o art. 26 ao Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) legitimou o instituto do compromisso ao dispor que para eliminar situação contenciosa na aplicação do direito público a Administração Pública poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

Por fim, mencione-se que a Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) dedica um título inteiro (Capítulo XII do Título III) à adoção dos métodos alternativos de resolução de conflitos, estabelecendo que nos contratos regidos pela referida lei, poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o Comitê de Resolução de Disputas e a Arbitragem (*Dispute Board*), quando se tratar de controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis.

De outro giro, é relevante mencionar, também, o arcabouço normativo que estabelece a possibilidade de utilização de tecnologias da informação e comunicação nas atividades da Administração Pública, aí incluídas a utilização dos métodos alternativos de resolução de controvérsias. Nesse sentido, o Decreto Federal nº 10.197 de 2 de janeiro de 2020 (já citado anteriormente), alterando o Decreto Federal nº 8.573 de 19 de novembro de 2015, estabeleceu a plataforma Consumidor.gov como plataforma oficial da administração pública federal direta, autárquica e fundacional para a autocomposição nas controvérsias em relações de consumo.

Por oportuno, deve-se aludir à Lei nº 14.129 de 2021, que dispõe sobre os aspectos axiológicos do Governo Digital, o qual tem por fundamentos a eficiência, a desburocratização, a modernização, a otimização dos serviços públicos no âmbito da Administração Pública Federal, por meio da tecnologia e a promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação no setor público. Percebe-se, portanto, que, para muito além do gerencialismo, a Administração Pública assume um caráter digital, por meio do incentivo ao uso de ferramentas tecnológicas que buscam superar cada vez mais os entraves burocráticos e tornar os processos mais eficientes.

Assim, por meio da análise de todo esse acervo legal e normativo, é possível vislumbrar os seguintes critérios para a utilização das *Online Dispute Resolutions* pela Administração Pública:

### 1. **Requisitos subjetivos**

- a) autonomia da vontade e interesse das partes envolvidas no conflito em submeter-se aos métodos consensuais;
- b) imparcialidade do terceiro condutor que conduzirá à resolução da controvérsia;
- c) confidencialidade;
- d) boa-fé dos envolvidos.

### 2. **Requisitos objetivos**

- a) disponibilidade dos direitos em disputa;
- b) observância dos direitos relativos à proteção de dados pessoais;
- c) existência de uma plataforma eletrônica pública acessível, estabelecida para a interação e comunicação entre as partes, ou entre estas e o terceiro desinteressado, a qual deve ser regulamentada no âmbito da entidade pública que se submeterá à resolução pacífica da controvérsia.
- d) No âmbito da Administração Pública Federal, para que se possa chegar à efetiva transação, exige-se a adesão da pessoa em conflito com a entidade pública federal, nos termos do art. 35 da Lei nº 13.140 de 26 de junho de 2015.

## **Conclusão**

Os métodos alternativos de resolução de conflitos - conhecidos no meio acadêmico-científico como justiça multiportas - são instrumentos de pacificação social que devem ser estimulados por todos os Poderes constituídos e pelas instituições democráticas. Neste contexto, também se insere a denominada Administração Pública Consensual ou dialógica, com a consequente utilização de técnicas alternativas de resolução de conflitos, destacando-se a conciliação, mediação, a instituição de comitê de resolução de disputas e a arbitragem. Nesse sentido, as plataformas de resolução on-line dos litígios envolvendo a Administração Pública se constituem como relevantes ferramentas para o alcance dos objetivos da pacificação social, bem como dos primados da eficiência, da economicidade, moralidade e interesse público.

Por meio de uma análise desenvolvida a partir de uma imersão nos resultados de um mapeamento sistemático, o presente trabalho buscou apresentar as experiências da adoção de ODR pela Administração Pública, suas bases legais e quais os requisitos necessários para que a Administração possa usufruir dessa tecnologia com o melhor proveito possível.

Nessa toada, em que pesem os auspícios da Leis nº 14.129 de 2021 e 13.140 de 26 de junho de 2015, ainda se observa, no Brasil, uma utilização tímida da ODR na Administração Dialógica. destacam-se a plataforma Fala.Br, vinculado à Controladoria Geral da União - CGU utilizada pelas ouvidorias federais, o sistema Super Sapiens, vinculado à Advocacia Geral da União - AGU, cuja finalidade é servir de instrumento tecnológico-comunicacional para a resolução de conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e a plataforma Consumidor.gov, que tem como escopo a solução de conflitos entre a Administração Pública Federal e cidadãos, em temas relacionados às relações de consumo.

Portanto, diante da pesquisa empreendida e dos resultados obtidos, percebe-se que a utilização da ODR pela Administração Pública brasileira, em que pese haver legislação específica sobre o tema, ainda está aquém do que preceitua o legislador pátrio, uma vez que os sistemas que já são utilizados como plataformas ODR ainda são incipientes. Assim, em face da indiscutível relevância dos métodos alternativos de resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública, suscita-se a necessidade de maior investimento do poder público em tecnologias que possam otimizar os resultados dos referidos métodos, e, dessa forma, alcançar com maior eficácia, eficiência e efetividade a plenitude da justiça administrativa e da paz social.

## Referências

AMORIM, Fernando Sérgio Tenório de. A resolução online de litígios (ODR) de baixa intensidade: perspectivas para a ordem jurídica brasileira. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, v. 22, n. 2, p. 514-539, 2017. DOI: <https://doi.org/10.5020/2317-2150.2017.5397>.

AMORIM, Fernando Sérgio Tenório de; RODRIGUES, Ricardo Schneider. A resolução online de litígios (ODR) na administração pública: o uso da tecnologia como estímulo à transparência. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 54, 2019. DOI: <https://doi.org/10.17808/des.54.799>

BRASIL. *Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: DOU, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em 10 fev.2023.

BRASIL. *Lei nº 14.129 de 29 de março de 2021*. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a

*Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.* Brasília: DOU, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114129.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114129.htm). Acesso em 10 fev.2023.

BRASIL. *Lei nº 13.665 de 25 de abril de 2018.* Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília: DOU, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm). Acesso em 10 fev.2023.

BRASIL. *Lei nº 13.460 de 23 de junho de 2017.* Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília: DOU, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm). Acesso em 10 fev.2023.

BRASIL. *Lei nº 13.190 de 19 de novembro de 2015.* Altera as Leis nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, 7.210, de 11 de julho de 1984, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 11.196, de 21 de novembro de 2005, e 12.305, de 2 de agosto de 2010; e dá outras providências. Brasília: DOU, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13190.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13190.htm). Acesso em 10 fev.2023.

BRASIL. *Lei nº 13.140 de 26 de junho de 2015.* Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília: DOU, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm). Acesso em 10 fev.2023.

BRASIL. *Lei nº 13.105 de 2015.* Código de Processo Civil. Brasília: DOU, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em 10 fev.2023.

BRASIL. *Lei nº 12.462 de 4 de agosto de 2011.* Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília: DOU, 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm). Acesso em 10 fev.2023.

BRASIL. *Lei nº 9.307 de 23 de setembro de 1996.* Dispõe sobre a arbitragem. Brasília: DOU, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19307.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm). Acesso em 10 fev.2023.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657 de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução ao Direito Brasileiro. Brasília: DOU, 1942. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em 10 fev.2023.

BRASIL. *Decreto nº 10.197 de 2 de janeiro de 2020*. Altera o Decreto nº 8.573, de 19 de novembro de 2015, para estabelecer o Consumidor.gov.br como plataforma oficial da administração pública federal direta, autárquica e fundacional para a autocomposição nas controvérsias em relações de consumo. Brasília: DOU, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10197.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10197.htm). Acesso em 10 fev.2023.

BRASIL. *Decreto nº 9.492 de 5 de setembro de 2018*. Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Brasília: DOU, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10197.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10197.htm). Acesso em 10 fev.2023.

BRASIL. *Decreto nº 8.573 de 19 de novembro de 2015*. Dispõe sobre o Consumidor.gov.br, sistema alternativo de solução de conflitos de consumo, e dá outras providências. Brasília: DOU, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/D8573.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8573.htm). Acesso em 10 fev.2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Portaria 581 de 9 de março de 2021*. Estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, instituído pelo Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, dispõe sobre o recebimento do relato de irregularidades de que trata o caput do art. 4º-A da Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018, no âmbito do Poder Executivo federal, e dá outras providências. Brasília: DOU, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/legislacao/portarias/portaria-no-581-consolidada-v2.pdf>. Acesso em 10 fev.2023.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. 3. ed. – São Paulo: Atlas, 2017.

COSTA, Rosalina Moitta Pinto da. Os novos paradigmas da mediação on-line. *Revista de Direito Brasileira*, v. 28, n. 11, p. 367-386, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2021.v28i11.6203>

DERMEVAL, Diego; COELHO, Jorge AP de M.; BITTENCOURT, Ig Ibert. Mapeamento sistemático e revisão sistemática da literatura em informática na educação. JQUES, Patrícia Augustin; SIQUEIRA, Sean; BITTENCOURT, Ig; PIMENTEL, Mariano.(Org.) Metodologia de Pesquisa Científica em Informática na Educação: Abordagem Quantitativa. Porto Alegre: SBC, 2020.

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. *Teoria geral do novo processo civil*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

FALBO, Ricardo de Almeida. Mapeamento sistemático. *Retrieved October*, v. 7, 2018.

FREITAS, E., SILVA, P. H. A., TAUCHERT, M. R., JÚNIOR, W. O. C., de BRITO, H. C., & de Alcântara ALENCAR, M. Online dispute resolution (odr): alternativa à jurisdição estatal brasileira na solução conflitos. *Facit Business and Technology Journal*, v. 1, n. 33, 2022.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO. Gabinete da Reitoria. *Instrução Normativa de 24 de fevereiro de 2022*. Regimento Interno da Ouvidoria da Univasf. Petrolina: Boletim de Serviço, 2022. Disponível em: <https://portais.univasf.edu.br/ouvidoria/a-ouvidoria/regimento-interno/regimento-interno-da-ouvidoria.pdf>. Acesso em: 10 de fev. 2023.

KITCHENHAM, B; CHARTERS, S. Guidelines for performing systematic literature reviews in software engineering. In: *Technical report, Ver. 2.3 EBSE Technical Report*. EBSE. 2007.

MOULIN, Carolina Stange Azevedo. Métodos de resolução digital de controvérsias: estado da arte de suas aplicações e desafios. *Revista Direito GV*, v. 17, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/2317-6172202108>

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Comentários ao Código de Processo Civil: *novo CPC, Lei n. 13.105/2015*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A arbitragem nos contratos da Administração Pública e a Lei nº 13.129/2015: novos desafios. *Revista Brasileira de Direito Público–RBDP, Belo Horizonte, ano, v. 13, p. 59-79, 2015*.

SPENGLER, Fabiana Marion; ETGES, Filipe Madsen. Da Resolução Alternativa de conflitos à solução de disputas online: Caminhos para o futuro da Administração Pública. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 22, n. 2, 2021. DOI: <https://doi.org/10.12957/redp.2021.55957>

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil – *Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum*. vol. I. 58. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. Mediação de conflitos e práticas restaurativas. São Paulo: Método, 2008. p. 19

VIANA, Ana Cristina Aguilar. Transformação digital na administração pública: do governo eletrônico ao governo digital. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, v. 8, n. 1, p. 115-136, 2021. DOI: <https://doi.org/10.14409/redoeda.v8i1.10330>

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli; DE OLIVEIRA, Rafael Tomaz. PLURALISMO JURÍDICO, TECNOLOGIA E A RESOLUÇÃO ONLINE DE CONFLITOS. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v. 43, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5216/rfd.v43.59028>.

Como citar este artigo (Formato ABNT):

SILVA FILHO, Antônio Sabino da; SILVA, João Carlos Sedraz. *On Line Dispute Resolution* na Administração Pública Brasileira: Estudo a partir de um Mapeamento Sistemático. **Id on Line Rev. Psic.**, Maio/2023, vol.17, n.66, p. 352-369-317, ISSN: 1981-1179.

Recebido: 13/03/2023; Aceito 29/03/2023; Publicado em: 31/05/2023.