

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld; Liane Francisca Hüning Pazinato; Valter Moura do Carmo – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-618-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O Grupo de DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II teve seus trabalhos apresentados à distância, de forma síncrona, por meio da plataforma virtual específica do CONPEDI, que reuniu, ao vivo, seus integrantes, sob a coordenação dos abaixo signatários, na tarde do dia 22 de junho de 2026, entre as 14:00 h e 18:00 h, durante o IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 22 e 26 de junho de 2026.

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados e expostos, abaixo detalhados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate:

O artigo O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA PROMOÇÃO DO DIREITO HUMANO-FUNDAMENTAL E DO DESENVOLVIMENTO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS: ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS METAS DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM SEROPÉDICA, de autoria de Emerson Affonso da Costa Moura e Gabrielle Vieira De Assis Dos Santos, coloca em debate o papel assumido pelo Estado-Regulador na realização dos direitos humanos-fundamentais e do objetivo constitucional de desenvolvimento em sua dimensão humana e social. Analisa em que medida a mudança na organização do Estado e da Administração Pública impõe um modelo no qual cabe às agências ou órgãos reguladores, na mediação entre os interesses econômicos do mercado e a satisfação dos interesses coletivos da sociedade, a busca pelo atendimento dos princípios, objetivos, programas, direitos e garantias fundamentais. No caso, destaca a realização do direito humano-fundamental à água e seu papel no desenvolvimento humano e

APLICAÇÃO FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL, de autoria de Danilo Henrique Nunes e Raul Lemos Maia, analisa a rastreabilidade das emendas parlamentares impositivas nos planos federal, estadual e municipal, com atenção ao risco institucional de invasão de competências entre Legislativo, Executivo, órgãos de controle e entes federativos. Parte da compreensão de que a execução obrigatória de emendas, consolidada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, ampliou a participação parlamentar na programação da despesa, mas não suprimiu a unidade do sistema orçamentário nem afastou os princípios da legalidade, publicidade, impessoalidade, eficiência, planejamento e responsabilidade fiscal. A metodologia é dedutiva, por meio de revisão de literatura. O estudo conclui que a rastreabilidade não é mecanismo acessório de publicidade formal, mas elemento estruturante da legitimidade democrática, financeira e federativa das emendas. Ao mesmo tempo, sua aplicação constitucionalmente adequada exige equilíbrio institucional, pois não se admite coadministração parlamentar da despesa, neutralização do dever executivo de exame técnico, hipertrofia dos órgãos de controle ou federalização excessiva das rotinas administrativas locais.

O artigo TRANSPARÊNCIA ATIVA E RASTREABILIDADE DO BIM EM OBRAS PÚBLICAS: O CASO PAULISTA, de autoria de Renato Evangelista Romão e Barbara Taveira dos Santos, analisa, sob a perspectiva do Direito Administrativo, a efetividade dos princípios constitucionais da publicidade, da eficiência e da economicidade na adoção da metodologia Building Information Modeling — BIM — em obras públicas no Estado de São Paulo. A problemática central reside na verificação de se a implementação do BIM pela Administração Pública paulista atende ao dever constitucional de transparência ativa e possibilita o exercício efetivo do controle social. A pesquisa adota metodologia qualitativa, de natureza exploratória e analítica, combinando revisão bibliográfica em fontes doutrinárias de Direito Constitucional e Administrativo com análise de dados empíricos provenientes de pesquisa que simulou o percurso de um cidadão comum na busca por informações públicas sobre o uso do BIM. Os resultados revelam que a rastreabilidade pública dessas informações permanece fragmentada, com baixa padronização e ausência de base de dados centralizada.

O artigo ANÁLISE DA MORALIDADE E RAZOABILIDADE PELO PODER JUDICIÁRIO SOBRE O ABUSO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA RECUSA DE COLAÇÃO DE GRAU A ALUNOS APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO, de autoria de Simone Alvarez Lima, tem por objetivo analisar decisões judiciais que priorizaram a autonomia universitária, anulando a colação de grau do estudante, bem como tecer críticas ao exercício abusivo da autonomia universitária quando desconsidera os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade. O estudo parte da constatação de que o princípio da autonomia universitária se tornou constitucional a partir da Constituição Federal de 1988, com finalidades destinadas a garantir a independência da tríade pesquisa, ensino e extensão, permitindo autonomia didática, administrativa, financeira e de gestão. Observa que um dos tipos de processos em que mais as universidades clamam por esse direito é o mandado de segurança impetrado por estudante que concluiu a grade curricular, mas não pode esperar a colação de grau para tomar posse em cargo público. A relevância da pesquisa está no pioneirismo em apontar que a colação de grau é um ato administrativo vinculado, o que justifica que o Poder Judiciário venha a apreciá-lo sem ser acusado de invadir o mérito do ato administrativo. A pesquisa foi realizada sob o método dedutivo, com dados analisados qualitativamente e levantados por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

O artigo TUTELA ADMINISTRATIVA E PODER DE POLÍCIA NO ÂMBITO DE AGÊNCIAS REGULADORAS PARA DEFESA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS, de autoria de Ana Clara Baggio Violada e Valter Foletto Santin, examina a atuação de agência reguladora na prestação de tutela administrativa de interesses transindividuais, com destaque para o poder de polícia e para as funções de regulação e normatização. A partir de análise teórica e normativa, busca demonstrar que a atuação administrativa, dotada de caráter preventivo e repressivo, pode complementar a tutela jurisdicional na defesa de direitos difusos e coletivos em setores estratégicos regulados. A hipótese consiste em verificar se a agência reguladora pode salvaguardar interesses metaindividuais por meio de medidas administrativas preventivas e repressivas. Para tanto, o estudo destaca a atuação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária — ANVISA durante a pandemia de Covid-19, a fim de

O artigo GOVERNANÇA ANTICORRUPÇÃO E LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS, de autoria de Gabriella de Ornelas Augusto, pretende examinar a correlação entre governança anticorrupção e legitimação democrática dos negócios jurídicos públicos. Parte da concepção de democracia fundada na participação, segundo a qual todos os afetados por decisões públicas devem ter a possibilidade de influenciá-las diretamente, por meio do voto, ou indiretamente, pelo acompanhamento das vias estatais de auditoria e fiscalização. Nesse contexto, a corrupção em negócios públicos é analisada como forma de exclusão pública que rompe a norma democrática e captura o interesse público para fins privados. O estudo defende que o enfrentamento dessa antijuridicidade deve ocorrer a partir da accountability, com vistas à consolidação de uma gestão pública transparente e comprometida com a proteção do patrimônio público. Sustenta que proteger os bens públicos diante de condutas corruptivas é fundamental para não comprometer a credibilidade dos negócios e reforçar a integridade institucional. Embora o ordenamento jurídico brasileiro possua instrumentos voltados à prevenção e repressão da corrupção, revela-se necessário avançar na efetividade dos mecanismos de auditoria, fiscalização e transparência, nos termos do Decreto Federal nº 9.203/2017. Destaca, nesse contexto, a relevância da Controladoria-Geral da União, integrante da administração direta federal, com competência regulatória sobre accountability, especialmente por meio do Programa Empresa Pró-Ética, examinado como instrumento de indução de padrões éticos nas relações entre Estado e setor privado. Sustenta que tal iniciativa contribui para fortalecer a credibilidade institucional perante a sociedade e fomentar a integridade nas relações negociais da Administração Pública Federal.

O artigo INVISIBILIDADE SANITÁRIA NO AMAPÁ: BIOPODER, NECROPOLÍTICA E NECROFAGIA NA PRODUÇÃO DA DESIGUALDADE PELO SANEAMENTO BÁSICO, de autoria de Donizete Vaz Furlan, investiga a invisibilidade sanitária no Estado do Amapá a partir de uma abordagem crítica e interdisciplinar que articula o Direito Constitucional, a teoria dos direitos humanos, a sociologia do território e a filosofia política

silencioso da vida pela ausência de políticas públicas efetivas. Conclui que a superação desse cenário exige não apenas investimentos estruturais, mas uma reconfiguração das prioridades estatais e do próprio reconhecimento da dignidade humana como eixo central da ação pública.

O artigo ENTRE SANÇÃO E REPARAÇÃO: A NATUREZA JURÍDICA DA VANTAGEM ILÍCITA NA LEI Nº 12.846/2013 E SEUS EFEITOS NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA À LUZ DA ADPF Nº 1051, de autoria de Rodrigo Alves Chaves e Luís Felipe Perdigão De Castro, examina a controvérsia sobre a natureza jurídica da vantagem ilícita auferida no âmbito da Lei nº 12.846/2013 e seus reflexos na segurança jurídica dos acordos de leniência, tomando como eixo analítico o julgamento parcial da ADPF nº 1051. A pesquisa parte da constatação de que a fragmentação institucional do microssistema anticorrupção, marcada pela sobreposição de competências entre CGU, MPF e TCU, produz divergências relevantes quanto à quantificação do dano ao erário e da vantagem ilícita, comprometendo a previsibilidade desses ajustes. Adota metodologia qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, mediante análise dogmático-analítica da legislação, da doutrina e do voto já proferido no controle concentrado. No plano teórico, dialoga com a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann e com o debate constitucional sobre legitimidade procedimental, ativismo judicial e deferência. Sustenta que a ADPF nº 1051, embora revele a pretensão de o STF atuar como instância de reorganização institucional, expõe também limites epistêmicos e funcionais do controle abstrato para reorganizar, de modo amplo, o sistema brasileiro de leniência. Nesse contexto, o voto do relator representa avanço interpretativo relevante ao sinalizar a natureza sancionatória da vantagem ilícita e admitir a fixação de balizas gerais dos acordos de leniência, mas o faz com postura de autocontenção, ao reconhecer que a ADPF não se presta à revisão casuística de cada acordo nem à substituição das instâncias técnicas competentes.

O artigo E-PROTOCOLO: UMA ANÁLISE ACERCA DA EFICIÊNCIA DO SISTEMA DE PROTOCOLO INTEGRADO NO ÂMBITO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DO PARANÁ, de autoria de Wellington Aparecido Prado Carvalho, Jaime Domingues Brito e

Pública, conforme previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Nessa perspectiva, busca compreender como o E-Protocolo se tornou uma ferramenta importante para a promoção da eficiência dos trabalhos administrativos no âmbito das Universidades Estaduais do Paraná. Para tanto, utiliza como metodologia a pesquisa exploratória, com análise de ampla bibliografia e textos normativos concernentes ao assunto.

O artigo DIREITO ADMINISTRATIVO SOCIAL E A FUNÇÃO PROMOCIONAL: O ESTADO COMO INDUTOR DA SAÚDE MENTAL NOS AMBIENTES DE TRABALHO, de autoria de Pablo Gomes Do Nascimento e Platon Teixeira de Azevedo Neto, tem como objetivo, em um primeiro momento, investigar a transição paradigmática do Direito Administrativo clássico, pautado no exercício do poder de polícia e na sanção negativa, para o Direito Administrativo Social, orientado pela função promocional do Estado. O âmbito da investigação consiste na análise da indução estatal como técnica de implementação de políticas públicas de saúde mental no ambiente laboral. Por meio de método dedutivo e análise bibliográfico-documental, o artigo examina como mecanismos de premialidade, exemplificados pela Lei nº 14.831/2024, remodelam a atividade administrativa para além do comando e controle. Em um segundo momento, pretende promover a aproximação entre os dois campos, utilizando a abordagem Direito e Políticas Públicas. Os resultados evidenciam que a indução por sanções positivas se revela mais eficaz na gestão de riscos psicossociais do que a regulação punitiva tradicional. Conclui que a saúde mental, enquanto direito fundamental, exige um Estado indutor que harmonize o desenvolvimento econômico com a dignidade da pessoa humana.

O artigo CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ERA DIGITAL: INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, TRANSPARÊNCIA ELETRÔNICA E CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA, de autoria de Waldir de Freitas Chaves Neto e Gustavo Henrique de Andrade Cordeiro, examina em que medida a inovação tecnológica e os instrumentos de governo digital representam ampliação efetiva do controle social sobre a Administração Pública e do acesso à justiça, identificando as condições normativas e

significativamente a capacidade preventiva e fiscalizatória dos órgãos de controle e abrem novos canais de participação cidadã, desde que acompanhadas de regulação transparente e orientada pelos direitos fundamentais, uma vez que a exclusão digital e a opacidade algorítmica representam riscos ao princípio democrático que o próprio controle institucional deve preservar.

O artigo A PROTEÇÃO AMBIENTAL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NA ERA DIGITAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PARECER JM-04 À LUZ DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, de autoria de José Antonio Assad e Faria Júnior, analisa criticamente o Parecer JM-04, elaborado no âmbito da Advocacia-Geral da União, que admite o enquadramento de infrações ambientais “especialmente graves” como comportamento inidôneo para fins de aplicação da sanção de declaração de inidoneidade prevista na Lei nº 14.133/2021. O problema de pesquisa consiste em verificar se essa interpretação é compatível com os princípios da legalidade, da tipicidade, da anterioridade, da irretroatividade e do devido processo legal no âmbito do direito administrativo sancionador. A investigação considera, ainda, os efeitos da era digital sobre o regime de licitações públicas, especialmente diante da interoperabilidade de sistemas, da centralização de dados e da ampliação dos impactos decorrentes de registros sancionatórios em plataformas administrativas. A pesquisa é qualitativa, de natureza exploratória e explicativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise documental, com método dedutivo e abordagem analítico-crítica. Utiliza como fonte primária o Parecer JM-04 e, como fontes normativas, a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 14.133/2021, a Lei nº 9.605/1998 e o Decreto nº 6.514/2008. Conclui que, embora a tutela ambiental e a moralidade administrativa legitimem a preocupação institucional do parecer, a definição abstrata de critérios sancionatórios por ato opinativo pode comprometer a previsibilidade das sanções e tensionar os princípios estruturantes do direito administrativo sancionador.

O artigo A RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: RELEITURAS

concepções tradicionais que inviabilizavam a negociação com o Poder Público sob o argumento da indisponibilidade do interesse público. O estudo analisa a evolução normativa e doutrinária relacionada aos métodos autocompositivos, especialmente após a Lei nº 13.140/2015 e o Código de Processo Civil de 2015, destacando o fortalecimento da mediação, da conciliação e de outras práticas consensuais no âmbito administrativo. Também examina dados do Conselho Nacional de Justiça que demonstram a elevada litigiosidade envolvendo a Fazenda Pública, evidenciando a importância da adoção de mecanismos consensuais para a redução da morosidade judicial e para a ampliação do acesso à justiça. Conclui que a consensualidade constitui instrumento legítimo de concretização do interesse público primário, da eficiência administrativa e da efetividade dos direitos fundamentais. Defende, por fim, que a construção de uma Administração Pública dialógica, cooperativa e participativa contribui para decisões mais legítimas, transparentes e proporcionais, em consonância com os valores constitucionais democráticos brasileiros.

O artigo ASPECTOS PROCESSUAIS E PROCEDIMENTAIS DA APLICAÇÃO RETROATIVA DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 14.230/2021) AOS PROCESSOS EM ANDAMENTO E DA DESCONSTITUIÇÃO DE DECISÕES JUDICIAIS ANTERIORES, de autoria de Eloy Pereira Lemos Junior, Giselle Batista Leite e Igor Vinicius Santos Silva, analisa a aplicação retroativa da nova Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 14.230/2021, especialmente diante das mudanças introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro e de seus efeitos sobre os processos em curso e sobre decisões judiciais já proferidas. O estudo examina, em particular, a exigência do dolo específico para a configuração dos atos de improbidade, a evolução da interpretação dos tribunais superiores e a possibilidade de incidência da norma mais benéfica aos réus em ações de improbidade administrativa. Além disso, discute os reflexos processuais e materiais decorrentes da alteração legislativa, com ênfase nos princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da proteção da confiança legítima. A pesquisa adota o método dedutivo e dialético, com abordagem qualitativa, baseada em levantamento bibliográfico, legislativo e jurisprudencial. Conclui que a retroatividade da nova lei é juridicamente admissível,

fim da concessão, ou se tal postura afronta os princípios da continuidade do serviço público e da indisponibilidade do interesse público. Reconhece, como hipótese, a premissa de que a cláusula de reversão é obrigatória, e não discricionária, dada a essencialidade declarada no artigo 23 da Lei nº 8.987/1995, de forma que sua inaplicabilidade consiste em perda do patrimônio público e prejuízos à continuidade dos serviços concedidos. O estudo emprega, como metodologia, pesquisa descritiva, bibliográfica e interdisciplinar, com dados qualitativos extraídos da investigação acerca do entendimento jurisprudencial de Tribunais de Contas dos Estados e de Tribunais de Justiça brasileiros. O resultado auferido indica que a cláusula de reversibilidade de bens, mesmo sendo obrigatória segundo os ditames da Lei nº 8.987/1995, é, em diversos casos, negligenciada ou subutilizada no momento da modulação dos contratos de concessão. Isso ocorre, primeiro, pela ausência de regulamentação específica diante da prescrição genérica arrolada na Lei de Concessões; segundo, pela falta de fiscalização e controle dos bens reversíveis. Quando isso acontece, o fluxo do serviço público é prejudicado, gerando dependência do Estado em relação ao concessionário, de modo a configurar renúncia indireta de receita.

O artigo IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ENTRE ESTRUTURA E FUNÇÃO: ABOLITIO DELICTUS, DOLO ESPECÍFICO E O REDESENHO DO CONTROLE DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS, de autoria de Elvio Ibsen Barreto De Souza Coutinho e Eliane Figueiredo Da Silva, analisa a transformação da improbidade administrativa no Brasil após a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, com ênfase na exigência de dolo específico e nos efeitos da abolitio delictus sobre o sistema de responsabilização dos agentes públicos. Parte da reconstrução da natureza jurídica da improbidade para demonstrar que o novo modelo promoveu significativa reconfiguração estrutural, afastando a modalidade culposa e restringindo o âmbito material dos tipos ímprobos. Nesse contexto, examina a consolidação jurisprudencial promovida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.199, que reconheceu a abolitio. A partir dessa inflexão normativa e jurisprudencial, sustenta que a improbidade administrativa deixa de operar como mecanismo expansivo de punição para assumir função institucional qualificada de controle das decisões

critérios interpretativos para a operacionalização do novo modelo, enfatizando a necessidade de equilíbrio entre combate à corrupção, segurança jurídica e deferência às escolhas administrativas legítimas.

O artigo OS LIMITES DA COMPETÊNCIA NORMATIVA CORRECIONAL ESTADUAL NA QUALIFICAÇÃO REGISTRAL EM ÁREAS PRESUMIDAMENTE DE MARINHA: PROPOSTA DE TESTE TRIPARTITE A PARTIR DA SUSPENSÃO DO PROVIMENTO 49/2025 DO TJSC PELO CNJ, de autoria de Isabela Peixer Galm Bernardes e David Monteiro Lucas, examina os limites materiais da competência normativa das Corregedorias-Gerais da Justiça estaduais na qualificação registral de imóveis situados em áreas presumidamente de marinha. Toma como caso paradigmático a suspensão cautelar do Provimento nº 49/2025 do Tribunal de Justiça de Santa Catarina pelo Conselho Nacional de Justiça, em 11 de março de 2026, no PCA nº 0006952-48.2025.2.00.0000. Adota método dedutivo, com procedimento de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, articulando doutrina administrativista e registral, dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, dados oficiais da Secretaria do Patrimônio da União e a decisão do CNJ. A partir da análise comparada de doze códigos de normas estaduais, identifica três modelos de regulação correcional dos bens da União, denominados controlista, bifásico e expansivo. Sustenta que a fronteira entre regulação procedimental legítima e excesso material somente ganha operacionalidade quando se decompõem os dispositivos do provimento em três níveis: procedimental, dominial e patrimonial. Propõe teste tripartite que opera essa decomposição, atribuindo consequência jurídica diversa a cada nível e oferecendo critério dogmático estável para o exame da matéria. Argumenta que a suspensão integral do provimento catarinense, embora adequada em seu núcleo material, perdeu granulação ao alcançar dispositivos meramente procedimentais que poderiam ter sido preservados por interpretação conforme.

O artigo USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA FASE PREPARATÓRIA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: ANÁLISE JURÍDICA E CONTROLE À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021, de autoria de Constanza Lelis Rahal, Pedro Durão e Edson Oliveira Da Silva,

da Inteligência Artificial, além da correlação entre os documentos da fase preparatória e o uso dessa tecnologia. Parte da hipótese de que a inteligência artificial pode contribuir para a sistematização, organização e clareza das informações, otimizando o trabalho técnico dos agentes públicos. Conclui, contudo, que sua utilização deve ocorrer de forma complementar, não substituindo a análise técnica, a fundamentação jurídica e o juízo discricionário, sendo indispensável a atuação humana para assegurar a conformidade legal e a adequada condução do processo licitatório e da contratação direta.

Após aproximadamente três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Prof. Dr. Carlos André Birnfeld - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG)

Profa. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG)

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - Escola Superior da Magistratura Tocantinense (Esmat)

**A RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS:
RELEITURAS PARA O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO.**

**THE CONSENSUAL RESOLUTION OF CONFLICTS IN PUBLIC
ADMINISTRATION FROM THE PERSPECTIVE OF FUNDAMENTAL RIGHTS:
REVIEWS OF THE PRINCIPLE OF SUPREMACY OF THE PUBLIC INTEREST.**

Jorge Luiz Lourenço das Flores ¹
Mádila Barros Severino de Lima ²
Larissa Felix Do Nascimento Mescolin ³

Resumo

O presente artigo propõe uma releitura do princípio da supremacia do interesse público à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito, com o objetivo de demonstrar a compatibilidade entre a consensualidade e a atuação da Administração Pública. Sustenta-se que o interesse público não pode mais ser compreendido apenas como expressão do interesse econômico ou patrimonial do Estado, devendo ser interpretado em conformidade com a Constituição Federal de 1988 e com a centralidade dos direitos fundamentais. A partir da constitucionalização do direito administrativo, evidencia-se a necessidade de superação das concepções tradicionais que inviabilizavam a negociação com o Poder Público sob o argumento da indisponibilidade do interesse público. O estudo analisa a evolução normativa e doutrinária relacionada aos métodos autocompositivos, especialmente após a Lei nº 13.140/2015 e o Código de Processo Civil de 2015, destacando o fortalecimento da mediação, da conciliação e de outras práticas consensuais no âmbito administrativo. Também são examinados dados do Conselho Nacional de Justiça que demonstram a elevada litigiosidade envolvendo a Fazenda Pública, evidenciando a importância da adoção de mecanismos consensuais para a redução da morosidade judicial e para a ampliação do acesso à justiça. Conclui-se que a consensualidade constitui instrumento legítimo de concretização do interesse público primário, da eficiência administrativa e da efetividade dos direitos fundamentais. Defende-se, por fim, que a construção de uma Administração Pública

Abstract/Resumen/Résumé

This article proposes a reinterpretation of the principle of the supremacy of the public interest in light of the Democratic Rule of Law paradigm, aiming to demonstrate the compatibility between consensual practices and the activities of Public Administration. It argues that the public interest can no longer be understood merely as an expression of the State's economic or patrimonial interests, but must instead be interpreted according to the Federal Constitution of 1988 and the centrality of fundamental rights. Based on the constitutionalization of administrative law, the study highlights the need to overcome traditional conceptions that historically prevented negotiation with Public Administration under the argument of the unavailability of the public interest. The research examines the normative and doctrinal evolution concerning consensual dispute resolution methods, especially after Law No. 13,140/2015 and the 2015 Brazilian Code of Civil Procedure, emphasizing the strengthening of mediation, conciliation, and other consensual practices within the administrative sphere. The article also analyzes data from the National Council of Justice demonstrating the high level of litigation involving Public Administration, thereby evidencing the importance of consensual mechanisms for reducing judicial delays and expanding access to justice. It concludes that consensuality constitutes a legitimate instrument for implementing primary public interest, administrative efficiency, and the effectiveness of fundamental rights. Finally, the study maintains that the construction of a dialogical, cooperative, and participatory Public Administration contributes to more legitimate, transparent, and proportionate decisions, in accordance with values and commitments to fundamental rights.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Access to justice, Consensual dispute resolution, Democratic rule of law, Public administration, Supremacy of the public interest

1. INTRODUÇÃO

Desde a transição para o paradigma do Estado Democrático de Direito, com a superação do Estado liberal, o interesse público não se confunde mais com o interesse do Estado. Apesar da superação paradigmática, a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público são muitas vezes utilizadas como “trunfos” para fundamentar uma impossibilidade da implementação da resolução consensual de conflitos que envolvem a administração pública.

Mesmo após a passagem do Estado liberal para o Estado Democrático de Direito, a entidade “Estado” permanece como abstrata, sendo manejada por administradores públicos, que concretizam os seus atos na guarda dos interesses coletivos (FERREIRA, 2011).

No Brasil, as pequenas aberturas e avanços na implementação de métodos alternativos de resolução de conflito que envolvem a administração pública têm relação direta com o fato de que as bases do direito administrativo têm se aproximado cada vez mais da Constituição. A partir do fenômeno que tem sido nomeado pela doutrina de “constitucionalização do direito administrativo,” no qual a Constituição irradia a interpretação das normas e promove novas interpretações compatíveis com os princípios constitucionais (BARROSO, 2005), não se cogita mais a prevalência de um interesse público genérico, mas do interesse da tutela do Estado nos direitos e garantias fundamentais (OLIVEIRA, 2016).

Não se nega a importância dos interesses da coletividade, contudo, é questionável quando direitos fundamentais são relativizados ou suprimidos em homenagem a interesse público abstrato, por vezes sinônimo de interesse econômico estatal. Como destaca Ferreira (2011, p. 13), “o direito administrativo permanece atado aos esquemas racionais do liberalismo”, de forma a colocar em risco os direitos fundamentais que se oponham, ao menos aparentemente, ao interesse do Estado.

A partir de uma metodologia de revisão bibliográfica, o presente artigo analisa o paradigma do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito, em busca de novas leituras para a supremacia do interesse público, por uma ótica crítica do interesse público generalizado, que reduz o exercício de direitos fundamentais oponíveis contra o Estado.

Em seguida, aponta para a constitucionalização do direito administrativo como “ponte” para a adoção de métodos consensuais de resolução de conflitos na administração pública.

Por meio de um resgate histórico da legislação que incentiva a adoção da autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública como meio de solução de controvérsias e apresentação de dados do Relatório do CNJ – Justiça em Números 2025 (CNJ,

2025), que apontam para uma alta litigiosidade envolvendo a administração, o artigo considera a relevância do papel das práticas de autocomposição para a promoção de direitos fundamentais, como o acesso à justiça.

À luz do desenvolvimento teórico já delineado no texto, impõe-se destacar que a superação da leitura clássica da supremacia do interesse público demanda, igualmente, uma releitura do próprio princípio da indisponibilidade do interesse público, tradicionalmente invocado como obstáculo à consensualidade. A doutrina contemporânea tem sustentado que tal princípio não pode ser compreendido de forma absoluta, mas sim em harmonia com os direitos fundamentais e com os postulados da proporcionalidade e da razoabilidade, previstos implicitamente na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, a indisponibilidade não impede a autocomposição, desde que esta vise à realização do interesse público primário, entendido como a promoção do bem-estar coletivo e a concretização dos direitos fundamentais. Como leciona Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2016), a atuação administrativa deve ser orientada por uma lógica de juridicidade ampliada, que transcende a legalidade estrita e incorpora valores constitucionais, permitindo, assim, soluções consensuais legítimas e juridicamente adequadas.

Ademais, a própria jurisprudência dos tribunais superiores tem sinalizado uma abertura progressiva à consensualidade no âmbito da Administração Pública, reconhecendo a compatibilidade entre métodos autocompositivos e o regime jurídico-administrativo. O Supremo Tribunal Federal, ao prestigiar instrumentos como os acordos administrativos e os negócios jurídicos processuais envolvendo a Fazenda Pública, tem reafirmado a centralidade da eficiência (art. 37, caput, da CF/88) e do acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da CF/88) como vetores interpretativos que autorizam a superação de resistências dogmáticas infundadas. No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça tem admitido a celebração de acordos em diversas matérias envolvendo o Poder Público, desde que observados os limites legais e a preservação do interesse público primário. Tal evolução jurisprudencial corrobora a tese de que a consensualidade não representa renúncia indevida ao interesse público, mas, ao contrário, constitui instrumento qualificado de sua concretização no Estado Democrático de Direito

2. DO PARADIGMA DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: NOVAS LEITURAS PARA A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

A expressão “interesse público” denota um sentido fluido, vago e impreciso, (HACHEM, 2011), sendo objeto de muitas disputas interpretativas nos tribunais em razão de sua difícil, mas não impossível definição (BORGES, 2011).

Diversas críticas têm sido feitas aos conceitos vazios de “interesse público.” Lenio Luiz Streck (2012) destaca que a expressão tem sido usada de forma equivocada, fazendo nela caber qualquer coisa.

No mesmo sentido, José Eduardo Faria critica o uso genérico do conceito de interesse público.

O interesse público foi alçado a “um conceito quase mítico, cujo valor se assenta justamente na indefinição de seu sentido e que, por ser facilmente manipulável por demagogos, populistas e tiranos da vida pública, acaba sendo analiticamente pobre (CRISTÓVAM, 2013, p. 226 apud FARIA, 1992, p. 173).

Celso Antonio Bandeira de Mello (2010, p. 60) conceitua interesse público como o “interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem.”

Bandeira de Mello (2010) apresenta duas interfaces para o interesse público. A primeira dimensão é particular, relacionada ao indivíduo, particularmente considerado. A segunda dimensão é pública, e se refere ao interesse da coletividade. Na visão de Bandeira de Mello (2010), o interesse público não contraria necessariamente aos interesses dos indivíduos, e não se confunde com o interesse do Estado enquanto pessoa jurídica.

Apesar de Bandeira de Mello não tratar dessa diferenciação, na doutrina há uma distinção entre interesse coletivo primário e interesse secundário. O interesse coletivo primário está diretamente relacionado à coletividade, já o interesse público secundário, que é o da administração, por vezes se confunde com o interesse patrimonial do Estado.

Oliveira (2016, p.45) explica a referida diferenciação entre interesse público primário e secundário:

O interesse público pode ser dividido em duas categorias:

- a) Interesse público primário: relaciona-se com a necessidade de satisfação de necessidades coletivas (justiça, segurança e bem-estar) por meio do desempenho de atividades administrativas prestadas à coletividade (serviços públicos, poder de polícia, fomento e intervenção na ordem econômica); e
- b) Interesse público secundário: é o interesse do próprio Estado, enquanto sujeito de direitos e obrigações, ligando-se fundamentalmente à noção de interesse erário, implementado por meio de atividades administrativas instrumentais necessárias para o atendimento do interesse público primário, tais como aquelas relacionadas ao orçamento, aos agentes públicos e ao patrimônio público.

Marçal Justen Filho (1999, p.118) apresenta que “nenhum interesse público se configura como conveniência egoística da Administração Pública”, de forma que segundo o doutrinador, o interesse público secundário, qual seja, o da administração, não é interesse público.

Dallari (1987) alerta que a situação de interesse público deve ser analisada caso a caso, pois não se pode admitir um interesse público genérico, tendo em vista que não existe interesse público universalmente válido.

A ideia de que o princípio da supremacia do interesse público “a tudo explica e tudo justifica” (CRISTÓVAM, 2013, p. 226), inclusive arbitrariedades e autoritarismos violam diretamente outros princípios, como o da moralidade administrativa (CRISTÓVAM, 2013), não se compactua com a Constituição de 1988.

O interesse público também não se qualifica como interesse da maioria, sob pena de afronta ao princípio do Estado Democrático de Direito e sufocamento dos direitos das minorias, bem como também não pode se resumir a uma questão numérica (CRISTÓVAM, 2013).

A vinculação da atividade da administração pública à lei foi essencial, pois as pessoas passaram a se submeter não mais ao Rei, mas às leis (GUIMARÃES; FREITAS, 2019). Sob o primado da lei, ainda assim, por vezes, tentativas de mediação e conciliação em demandas

envolvendo o Estado acabam frustradas pelo apego ao princípio da legalidade estrita, quando deveria se verificar o ordenamento jurídico como um todo, especialmente a Constituição Federal de 1988.

Nesse cenário, impõe-se reconhecer que a vagueza conceitual do interesse público não autoriza sua utilização como cláusula de bloqueio à efetivação de direitos fundamentais, devendo ser compreendido como conceito jurídico indeterminado sujeito à concretização no caso concreto. A hermenêutica constitucional contemporânea exige que a identificação do interesse público seja realizada à luz dos princípios constitucionais, especialmente da dignidade da pessoa humana, da proporcionalidade e da razoabilidade, de modo a evitar a instrumentalização desse conceito para justificar práticas autoritárias ou restritivas de direitos. Assim, o interesse público deixa de ser uma categoria abstrata e passa a ser uma construção argumentativa, dependente de fundamentação adequada e controle jurisdicional.

Nessa perspectiva, a distinção entre interesse público primário e secundário revela-se essencial para a superação de leituras equivocadas que identificam o interesse estatal com o interesse da coletividade. O interesse público primário, voltado à satisfação das necessidades sociais, deve prevalecer como critério orientador da atuação administrativa, ao passo que o interesse secundário, frequentemente relacionado à proteção do erário, não pode ser invocado para restringir direitos fundamentais ou inviabilizar soluções consensuais legítimas. A doutrina e a jurisprudência vêm reconhecendo que a defesa do patrimônio público, embora relevante, não pode se sobrepor de forma automática à realização de direitos fundamentais, sob pena de inversão axiológica incompatível com o Estado Democrático de Direito.

Por fim, a superação da concepção tradicional do interesse público como vetor de supremacia absoluta sobre o interesse privado conduz à necessidade de adoção de uma abordagem dialógica e participativa na Administração Pública. Tal perspectiva reforça a importância de mecanismos de consensualidade, nos quais o interesse público é construído a partir da interação entre Administração e administrados, promovendo maior legitimidade, transparência e eficiência nas decisões administrativas. Nesse contexto, a releitura do interesse público, alinhada à constitucionalização do direito administrativo, constitui elemento fundamental para a consolidação de práticas autocompositivas e para a efetivação do acesso à justiça, especialmente diante do elevado índice de litigiosidade envolvendo o Poder Público no Brasil

3. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO COMO “PONTE” PARA ADOÇÃO DE MÉTODOS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A constitucionalização do direito administrativo exige uma nova formatação para o princípio da legalidade estrita, de forma que o administrador não deve se observar apenas a legislação estrita, mas também os princípios e regras da Constituição (PINHO; ALVES, 2008).

Luís Roberto Barroso (2007, p.12) explica que a ideia de constitucionalização se referente a “um efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se irradia, com força normativa, por todo o sistema jurídico.”

A Constituição Federal de 1988 evidencia a dignidade da pessoa humana como centro normativo e fundamento da República Federativa do Brasil (CRISTÓVAM, 2013), o que reforça a necessidade da interpretação de quaisquer legislações e princípios sob essa égide.

O Estado constitucional de direito é marcado pela supremacia da constituição e o caráter vinculante dos direitos fundamentais (CRISTÓVAM, 2013). A centralidade da dignidade da pessoa humana trouxe novos moldes para o regime jurídico administrativo, com superação da perspectiva tradicional do interesse público sobre o privado (CRISTÓVAM, 2013).

Como destacado, o regime jurídico administrativo se redesenha para primar pela dignidade da pessoa humana, de forma que a indisponibilidade do interesse público não é obstáculo para as soluções consensuais.

Neves e Ferreira Filho (2018, p.64) mencionam que diferentemente do Brasil, “nos países de cultura jurídica anglo-saxônica, a consensualidade envolvendo o Estado não encontra tantos entraves teóricos.” Uma explicação possível para esse fenômeno é que o “Direito Administrativo naqueles países, durante muito tempo, não era concebido como disciplina autônoma; o Estado submetia-se – quase que por completo – ao regramento aplicável indistintamente aos particulares.” (NEVES; FERREIRA FILHO, 2018, p. 64).

Apenas recentemente no Brasil passou-se a discutir de forma mais intensa as questões relacionadas à consensualidade na administração pública, pois assim como em outros países de cultura germânica, o direito administrativo foi fundado sob as bases da Escola *puissance publique* (poder-autoridade-público), que se pauta por uma noção verticalizada, onde a atuação administrativa é marcada pela unilateralidade, imperatividade e autoexecutoriedade (NEVES; FERREIRA FILHO, 2018). De outro lado, “a noção de consenso com a participação do Estado

– dispondo parcialmente de um interesse seu posto em jogo – conflitaria, segundo essa perspectiva, com o fundamento basilar da atuação administrativa” (NEVES; FERREIRA FILHO, 2018, p. 65).

A partir da visão de constitucionalização do direito administrativo, exsurtem as potencialidades para um Estado consensual, que segundo Moreira Neto (2011, p. 142-143) pode ser caracterizado como um:

perfil estatal em um mundo globalizado, [que] alude à figura do Estado consensual, que é pautado pela procura constantemente da solução negociada de seus conflitos, pois o diálogo entre sociedade e administração pública viabiliza com mais chances o cumprimento espontâneo das decisões consensuais, na medida em que há a concordância das partes envolvidas, reforçando, inclusive, a sua legitimidade.

Dessa forma, a constitucionalização do direito administrativo é uma ponte para os pequenos avanços que têm ocorrido até o momento em matéria de consensualidade de conflitos envolvendo a administração pública.

Nesse contexto, a releitura da legalidade administrativa sob o prisma constitucional conduz à adoção do princípio da juridicidade, segundo o qual a atuação da Administração Pública não se limita à conformidade estrita com a lei, mas deve observar todo o ordenamento jurídico, especialmente os valores e princípios constitucionais. Tal deslocamento hermenêutico permite reconhecer que a consensualidade não representa violação à legalidade, mas, ao contrário, pode constituir meio legítimo de concretização dos direitos fundamentais e de realização do interesse público primário. A doutrina contemporânea tem enfatizado que a legalidade, no Estado Constitucional, assume feição material e principiológica, exigindo do administrador uma atuação orientada pela máxima efetividade dos direitos fundamentais, pela eficiência administrativa e pela busca de soluções adequadas e proporcionais aos conflitos concretos.

Além disso, a consolidação de um modelo de Administração Pública dialógica e consensual está em consonância com a evolução normativa verificada no ordenamento jurídico brasileiro, notadamente com a edição da Lei nº 13.140/2015, que institucionaliza a mediação

também no âmbito da Administração Pública, bem como com as diretrizes do Código de Processo Civil de 2015, que estimula a autocomposição como meio preferencial de resolução de conflitos (art. 3º, §§ 2º e 3º). Essa transformação revela uma mudança paradigmática que aproxima o Estado do cidadão, promovendo maior legitimidade, transparência e eficiência na atuação administrativa. Assim, a constitucionalização do direito administrativo não apenas autoriza, mas impõe a ampliação dos espaços de consensualidade, como forma de superar a cultura litigiosa e viabilizar a efetivação dos direitos fundamentais, em consonância com os dados empíricos que evidenciam a elevada litigiosidade estatal no Brasil.

4. A CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS POR MEIO DE PRÁTICAS AUTOCOMPOSITIVAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No dia 26 de junho de 2015 foi publicada a Lei nº 13.140/2015 (Brasil, 2015), que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Tratou-se de um marco legislativo em direção à implementação da autocomposição na administração, contudo, a legislação ainda enfrenta diversos desafios para a implementação na prática.

A despeito de a Lei nº 13.140/2015 (Brasil, 2015) ser um marco em relação à adoção da composição em matérias de administração pública, a questão tem sido debatida mesmo antes da publicação do Código Civil de 2015 e da Lei de Mediação, Lei nº 13.140/2015 (DA SILVA; ANGONESE; MOREIRA, 2024).

Ainda que a Lei nº 13.140/2015 (Brasil, 2015) represente avanços em matéria de composição em conflitos que envolvem a administração pública, uma crítica que se faz é que essa ainda tem aplicabilidade restrita à regulamentação de cada ente e prevê que “a submissão do conflito às câmaras é facultativa, e, na ausência de câmaras de mediação, os conflitos serão dirimidos pela Advocacia Pública da União” (DA SILVA; ANGONESE; MOREIRA, 2024 apud RANGEL, 2017, p. 267).

Desde 2017 existe a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, cuja competência vem sendo ampliada ao longo dos anos, passando a ser o órgão responsável por realizar a composição por força de lei (DA SILVA; ANGONESE; MOREIRA, 2024 apud CUÉLLAR; MOREIRA, 2018).

Quanto à obrigação constante na Lei nº 13.140/2015 (Brasil, 2015) sobre a administração instituir suas câmaras de mediação e conciliação, Neves e Ferreira Filho (2018, p.68) apontam que a referida obrigação permanece válida:

Uma interpretação corretiva, tendente à conservação dessas duas normas (BOBBIO, 1999, p. 102-105), não afasta a obrigação da administração de instituir suas câmaras de mediação e conciliação; o legislador não se valeu da mesma forma verbal impositiva tão só porque se sabe que nos Municípios não há obrigação legal de um órgão de advocacia pública – diferentemente da União e dos Estados membros, em que tais órgãos são uma injunção constitucional

O movimento de criação de câmaras públicas de solução de conflitos administrativos tem sido lento nos Estados brasileiros, somente em 2024 foi criada a Rede Federal de Mediação e Negociação – Resolve, através do Decreto nº 12.091/2024 (DA SILVA; ANGONESE; MOREIRA, 2024).

A autocomposição é uma forma pacífica de solução das controvérsias, na qual as partes, de forma autônoma, resolvem a disputa. Como menciona Rodrigues Júnior (2007), a autocomposição pode ocorrer de três formas: a) pela desistência, onde o autor abdica do seu pleito; b) a submissão, onde o autor admite o pleito da parte contrária; e c) a transação, na qual, mediante concessões recíprocas se chega a um acordo, finalizando o conflito.

Os dados do Conselho Nacional de Justiça demonstram a alta litigiosidade envolvendo a administração pública federal, com muitos casos que permanecem pendentes, e poderiam ser resolvidos com celeridade por meios consensuais de resolução de conflitos.

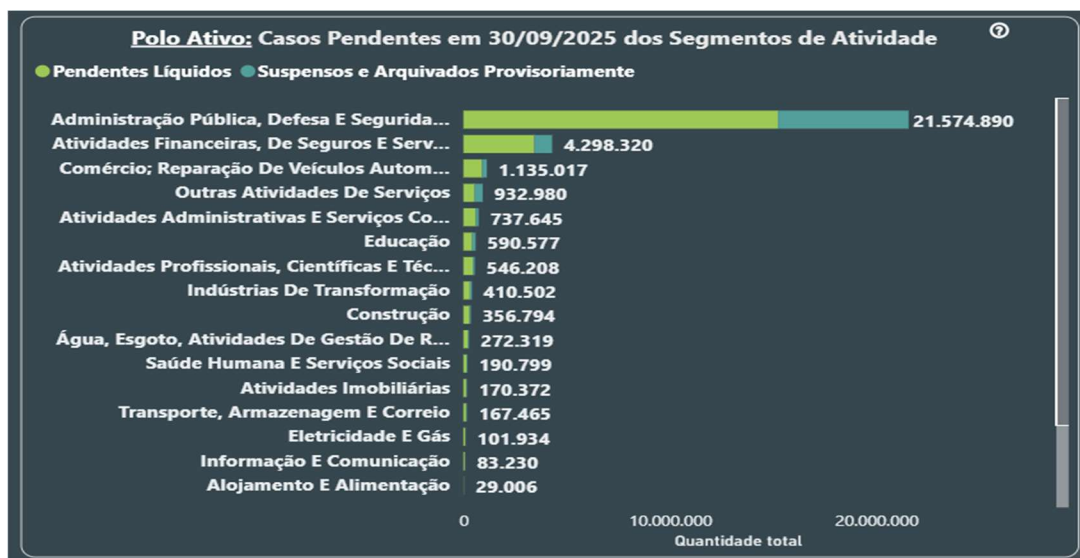
Conforme a base de dados do Conselho Nacional de Justiça (Data Jud), a partir do ilustrado nas figuras 1 e 2, na justiça federal, até a data de 30/09/2025, tanto no polo ativo quanto passivo, o segmento de atividade com casos mais pendentes refere-se à Administração Pública.

Figura 1 – Casos pendentes de julgamento na justiça federal em 30/09/2025, por segmento de atividade (polo passivo)



Fonte: Data Jud CNJ Disponível em:< <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>> Acesso em: 02 maio 2026.

Figura 2 – Casos pendentes de julgamento na justiça federal em 30/09/2025, por segmento de atividade (polo ativo)



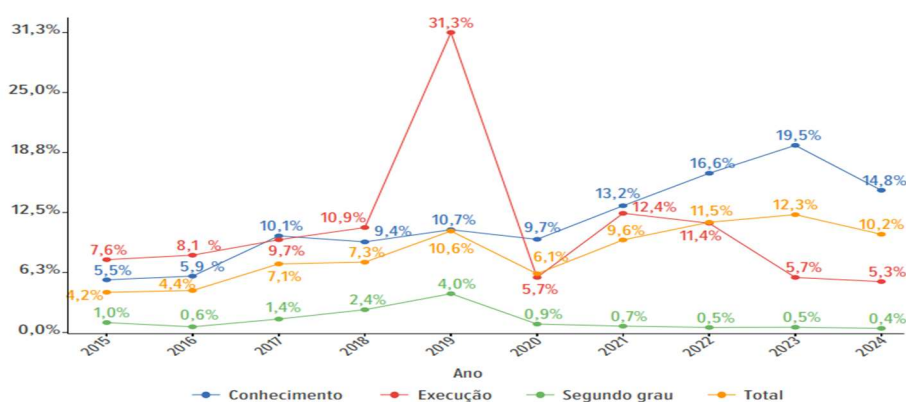
Fonte: Data Jud CNJ Disponível em:< <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>> Acesso em: 02 maio 2026.

Neves e Ferreira Filho (2018, p.67) apontam que são muitos os fatos que levam a esses dados comprovantes da alta litigiosidade pela administração pública no Poder Judiciário.

Vários são os fatores que levam a Fazenda Pública a figurar em litígios no âmbito do Poder Judiciário: (i) sua grande estrutura, representada pelo âmbito federal, estadual (26 entes) e municipal (5.570 municípios), além das pessoas integrantes da administração indireta (autarquias, fundações públicas e privadas, bem como as sociedades de economia mista e empresas públicas); (ii) uma crescente judicialização das políticas públicas; (iii) a ausência de processo dialógico entre administrados e Administração; (iv) rigidez do vínculo de sua atuação à legalidade; (v) uma cultura de afastamento das soluções consensuais entre administrado e administração etc. Como a Fazenda Pública é um dos partícipes com maior quantidade de litígios perante o Poder Judiciário, cabe-lhe – em cooperação com os demais órgãos públicos – atuar para solucionar os problemas decorrentes do gargalo judicial e da concretização de direitos.

Quanto ao nível de conciliação, segundo o Relatório do CNJ, Justiça em Números de 2025, no ano de 2024, foram 10,2% de sentenças homologatórias de acordo proferidas, valor que registrou decréscimo em relação ao ano anterior (em 2023, o índice foi de 12,3%), conforme se verifica na figura 3 abaixo.

Figura 3 – Série histórica do Índice de Conciliação na Justiça Federal



Fonte: Relatório do CNJ – Justiça em Números 2025. Disponível em: <
<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/09/13justica-em-numeros-2025.pdf>>

Acesso em: 02 maio 2026.

Baptista (2003) destaca que a atuação consensual na administração pública gera maior eficiência na concretização do interesse público e maior legitimação na atuação administrativa, em razão do aumento de chances na cooperação com o particular. Outro grande benefício da implementação de métodos consensuais para resolução desses conflitos é a redução dos elevados custos próprios de processos judiciais (BAPTISTA, 2003).

A questão não está relacionada apenas à redução de custos, pois pendências e morosidade nos julgamentos põem em risco o acesso à justiça previsto no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição, segundo o qual, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.” De outro lado, os meios consensuais de resolução de conflitos podem constituir ferramentas essenciais para a garantia do acesso à justiça e de outros direitos fundamentais.

O acesso à justiça tem dupla dimensão, tanto de garantir quanto de declarar o direito requerido (CAPELLETTI; GARTH, 1988), contudo um sistema que não entrega a devida prestação jurisdicional em razão do alto volume de demandas, compromete o exercício dos demais direitos fundamentais que se efetivam por meio do acesso à justiça.

Neves e Ferreira Filho (2018, p. 67) explicam que mesmo fora da administração pública, em outras áreas, a consensualidade não tem registros históricos normativos longínquos.

No Brasil, a consensualidade não tem registros históricos normativos longínquos. Apesar de ser mencionada a possibilidade de arbitragem em atos comerciais há muito tempo (v. g. Código Comercial de 1850, arts. 245 e 294) (IMPÉRIO DO BRASIL, 1850), os acordos diretos, a conciliação e a mediação sequer foram tratadas no Código de Processo Civil antecedente ou em legislações específicas durante suas respectivas regências. A própria arbitragem só chegou a ser sistematizada pela Lei no 9.307, de 23 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996), sem, no entanto, apresentar dispositivos acerca da sua aplicabilidade à administração pública, o que só ocorreu por meio da Lei no 13.129, de 26 de maio de 2015 (BRASIL, 2015).

Apesar dos avanços quanto à adoção de meios consensuais de resolução de conflitos da administração, muito há que se avançar, pois além da necessidade de releitura do princípio da

indisponibilidade do interesse público e suas consequências, a própria adoção da consensualidade como forma de resolução de conflitos é recente no direito brasileiro, sendo a judicialização a via mais frequentemente implementada.

5. CONCLUSÃO

Nas primeiras lições de direito os alunos nas faculdades aprendem sobre o que é direito, o conceito da norma jurídica e a sua função. O início do curso é um momento de expectativa pelos discentes à aproximação entre o direito e a justiça. Os tribunais, que são “de justiça”, refletem essa aspiração, que não é apenas de alunos, mas de todos aqueles que diariamente batem às portas do poder judiciário em busca do acesso à justiça.

A sociedade pós-tradicional exige que no caso concreto haja uma resposta correta e a justiça seja feita, de forma célere. Não ter uma resposta, afirmar-se que não há uma resposta correta ou mora injustificada para a sua apresentação é inviável ao poder judiciário, sob pena de afronta ao direito de acesso à justiça.

Como destaca Carvalho Netto (2004), o paradigma do Estado Democrático de Direito requer que o Judiciário tome decisões que retrabalhem construtivamente os princípios e as regras, de forma a satisfazer a legalidade, segurança jurídica e certeza do direito, bem como o sentimento de realização de justiça. Sem a garantia do acesso à justiça, tal expectativa é irrealizável.

Um dos fatores que têm gerado grandes dificuldades no acesso à justiça pela população são as pendências e a morosidade nos julgamentos. O alto volume de litígios envolvendo o Poder Público é realidade no Poder Judiciário, de forma que repensar as práticas por meio do consensualismo é necessário para se garantir o acesso à justiça e celeridade.

A efetiva implementação da consensualidade na administração pública exige a releitura dos paradigmas da indisponibilidade do interesse público para uma leitura constitucional em prol da máxima eficácia dos direitos fundamentais. Assim como em outros países anglo-saxões, a dificuldade na implementação de meios consensuais para resolução de conflitos pode ser explicada pelas bases nas quais o direito administrativo brasileiro foi firmado, onde o consenso é tido como sinônimo de dispor do interesse público.

A grande litigiosidade pela administração pública é um problema que deve ser enfrentado e passa pela necessidade da implementação de métodos efetivos em prol da consensualidade, cujos benefícios que estão além da racionalidade do judiciário e redução de custos pela administração pública, pois a celeridade também tem consequências para a efetividade do acesso à justiça e concretização dos demais direitos fundamentais.

A mudança do paradigma para o Estado Democrático de Direito aponta que não há mais que se falar em impossibilidade de chegar-se ao consenso em diálogo com o Estado, sendo possível dispor do interesse público quando esse é confundido meramente com interesse financeiro ou meramente genérico, respeitadas as possíveis limitações.

A despeito dos avanços por intermédio da Lei nº 13.140/2015 (Brasil, 2015) que representou avanços em matéria de composição em conflitos que envolvem a administração pública, ainda há muito o que se avançar, para que essa prática seja mais recorrente e naturalizada.

Nesse contexto, impõe-se reconhecer que a superação da cultura da litigiosidade no âmbito da Administração Pública não constitui mera opção gerencial, mas verdadeira exigência constitucional decorrente da centralidade dos direitos fundamentais e do princípio da eficiência administrativa (art. 37, caput, da CF/88). A adoção de práticas consensuais revela-se instrumento apto a promover não apenas a redução do congestionamento do Poder Judiciário, mas também a construção de soluções mais adequadas, legítimas e participativas, alinhadas às necessidades concretas dos administrados. Assim, a consolidação de uma Administração Pública dialógica, orientada pelo paradigma do Estado Democrático de Direito, demanda a institucionalização de mecanismos efetivos de autocomposição, capazes de transformar a relação entre Estado e cidadão, substituindo a lógica adversarial por uma lógica cooperativa, em consonância com os dados empíricos que evidenciam a elevada litigiosidade estatal e a necessidade de soluções estruturais para a efetivação do acesso à justiça.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003

BARROSO, L. Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

BORGES, Alice Gonzalez. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução? **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 4, n. 14, jul.-set., 2011. pp. 20-43. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/items/a8102ff8-64e1-4df4-b511-e66e88d4e71a>. Acesso em: 02 maio 2026.

BRASIL. **Decreto nº 12.091, de 3 de julho de 2024**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D12091.htm. Acesso em: 02 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 02 maio 2026.

CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. e rev. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado democrático de direito. In: CATTONI, Marcelo (org.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional: no estado democrático de direito**. Belo Horizonte: Mandamento, 2004, p.25-44.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2025**. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas>. Acesso em: 01 dez. 2025.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O conceito de interesse público no estado constitucional de direito. **Revista da ESMESC - Publicação contínua**, [S. l.], v. 20, n. 26, p. 223–248, 2013. DOI: 10.14295/revistadaesmesc.v20i26.78. Disponível em: <https://esmesc.emnuvens.com.br/re/article/view/78>. Acesso em: 02 maio 2026.

CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. Administração Pública e mediação: notas fundamentais. **Revista de Direito Público da Economia –RDPE**, Belo Horizonte, v.16, n. 61, jan./mar. 2018. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=250845>. Acesso em: 02 maio 2026.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Interesse público na contratação das entidades da administração descentralizada. **Suplemento Jurídico da Procuradoria Jurídica do Departamento de Estradas e Rodagem**. v. 126, jan./mar., São Paulo, 1987.

DA SILVA, Thays Ackre Azevedo; ANGONESE, Francine; MOREIRA, Alexandre Magno Augusto. OS MEIOS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS COMO MECANISMO DE EFETIVIDADE NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Anais do Seminário Internacional em Direitos Humanos e Sociedade**, v. 6, 2024. Disponível em: <https://www.periodicos.unesc.net/ojs/index.php/AnaisDirH/article/view/9368>. Acesso em: 02 maio 2026.

FARIA, José Eduardo. Antinomias jurídicas e gestão econômica. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 25, Abril, 1992, p. 167-184. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/SQ4z8dmK3kqktByqwX4yxyb/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 02 maio 2026.

FERREIRA, Dirce Nazaré de Andrade et al. A ética rizomática no Estado democrático de direito e o princípio da supremacia do interesse público. 2011. Disponível em: <http://repositorio.fdv.br:8080/handle/fdv/145> Acesso em: 02 maio 2026.

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; FREITAS, Marcyo Keveny de Lima. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO SOB UMA VISÃO NEOCONSTITUCIONALISTA. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 279–295, 2019. DOI: 10.21680/1982-310X.2018v11n2ID15398. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/15398>. Acesso em: 02 maio 2026.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla noção jurídica de interesse público em Direito Administrativo. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 44, p. 59–110, 2011. DOI: 10.21056/aec.v11i44.220. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/220>. Acesso em: 02 maio 2026.

LEONI, Fernanda. A dogmática do interesse público: Parâmetros mínimos para a adequação do princípio da supremacia do interesse público à atualidade. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, [S. l.], v. 1, n. 10, p. 144–161, 2022. DOI: 10.61681/revistasimetria.v1i10.141. Disponível em: <https://simetria.emnuvens.com.br/simetria/article/view/141>. Acesso em: 02 maio 2026.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. **Revista de Informação Legislativa**, v. 55, p. 63–84, 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p63. Acesso em: 02 maio 2026.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina; ALVES, Tatiana Machado. Novos desafios da mediação judicial no Brasil—A preservação das garantias constitucionais e a implementação da advocacia colaborativa. **Revista dos Tribunais**, p. 19, 2011.

RANGEL, Roberta Maria. As regras da lei da mediação (lei 13.140/2015) para a administração pública. In: ROCHA, Caio Cesar Vieira. SALOMÃO, Luís Felipe (Coord.) **Arbitragem e mediação: a reforma da legislação brasileira**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2017

RODRIGUES JÚNIOR, Walsir Edson. **A prática da mediação e o acesso à justiça**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

STRECK, Lenio Luiz. Ministros do STJ não devem se aborrecer com a lei. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-jun-07/senso-incomum-nao-aborreca-lei-ministra-nancy-andrighi>>. Acesso em: 02 maio 2026.