

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS**

**EDNA RAQUEL RODRIGUES SANTOS HOGEMANN**

**VALTER MOURA DO CARMO**

**LOURDES REGINA JORGETI**

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 Haydée Dal Farra Naspolini - 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. Ednilson 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

Filosofia do direito, Hermenêutica jurídica e Cátedra Luís Alberto Warat[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Robison Tramontina – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-290-2

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Filosofia do direito. 3. Hermenêutica jurídica e Cátedra Luís Alberto Warat. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS**

---

### **Apresentação**

#### **APRESENTAÇÃO**

#### **GT FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS I**

O XXXII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado entre os dias 26, 27 e 28 de novembro de 2025, na cidade de São Paulo, tendo como instituição anfitriã a Universidade Presbiteriana Mackenzie e diversos apoiadores, foi estruturado a partir do eixo temático “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito”. A proposta do evento foi fomentar uma reflexão crítica sobre o Direito em um contexto marcado pela intensificação das interconexões globais, pelos desafios da governança digital, pelas novas formas de regulação e pela centralidade dos direitos humanos em um cenário de profundas transformações tecnológicas, econômicas e sociais.

Nesse contexto, o Grupo de Trabalho “Formas Consensuais de Solução de Conflitos I” desempenhou papel central ao reunir pesquisas que examinam, de modo plural e interdisciplinar, os múltiplos dispositivos consensuais destinados à composição de litígios, à prevenção de conflitos e à reconstrução de vínculos sociais. Coordenado por Edna Raquel Hogemann, Lourdes Regina Jorgeti e Valter Moura do Carmo, o GT foi um espaço de diálogo qualificado para pesquisadores comprometidos com a análise crítica e propositiva dos métodos consensuais, considerando sua evolução normativa, suas práticas institucionais, seus fundamentos teóricos e sua inserção em um sistema de justiça em transformação.

As discussões travadas no âmbito do GT evidenciaram a crescente centralidade das formas consensuais de resolução de conflitos na agenda jurídica contemporânea. Ao lado das vias heterocompositivas tradicionais, emergem mecanismos que priorizam a autonomia das partes, a participação dialógica, a horizontalidade das relações, a flexibilidade procedural e a promoção de uma cultura de paz. Tais instrumentos reafirmam não apenas uma alternativa ao litígio, mas um modo distinto de compreender o Direito, suas finalidades e seus sujeitos.

A análise das contribuições permite identificar quatro grandes eixos estruturantes:

1. Fundamentos teóricos e epistemológicos da justiça consensual

As pesquisas apresentadas destacaram a necessidade de ampliar o debate sobre as bases conceituais que sustentam a mediação, a conciliação, a arbitragem, a justiça restaurativa e outros métodos afins. Nesse conjunto, emergiram reflexões sobre:

- a) os princípios normativos que estruturam os métodos consensuais;
- b) o diálogo entre perspectivas clássicas e abordagens críticas contemporâneas;
- c) a incorporação de saberes comunitários, interculturais e interdisciplinares;
- d) as tensões entre autonomia privada, ordem pública e limites ético-jurídicos das soluções pactuadas.

Esse eixo teórico evidencia que a consolidação dos métodos consensuais depende de um contínuo esforço de elaboração conceitual capaz de abarcar a complexidade dos fenômenos sociais e das novas formas de conflito presentes na sociedade contemporânea.

## 2. Instituições, sistema de justiça e políticas públicas

Outro bloco de pesquisas concentrou-se nos impactos institucionais dos mecanismos consensuais, refletindo sobre:

- a) a construção e o aprimoramento de políticas públicas de tratamento adequado dos conflitos;
- b) a atuação de órgãos do sistema de justiça, como tribunais, defensorias, ministérios públicos e serviços extrajudiciais;
- c) a ampliação dos Centros Judiciais de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), câmaras de mediação e outras estruturas administrativas;
- d) a extrajudicialização como fenômeno de reorganização de competências e fluxos decisórios.

Esse conjunto demonstra que o avanço das práticas consensuais exige uma atuação coordenada entre instituições, profissionais, comunidades e políticas de Estado, articulando eficiência, garantia de direitos e acessibilidade.

### 3. Justiça restaurativa, vulnerabilidades e transformações sociais

As contribuições também revelaram intensa preocupação com o uso das práticas restaurativas em contextos sensíveis, incluindo:

- a) conflitos familiares e relações socioafetivas;
- b) ambiente escolar, políticas de prevenção à violência e promoção da convivência pacífica;
- c) violência doméstica, discriminação estrutural e outros cenários que exigem abordagens sensíveis aos marcadores sociais;
- d) situações envolvendo vulnerabilidades múltiplas e desigualdades históricas.

Nesses estudos, a justiça restaurativa apareceu como caminho para uma justiça mais dialógica, reparadora e comunitária, com potencial de reconfigurar a percepção das pessoas sobre seus próprios conflitos e sobre o papel das instituições no cuidado, na escuta e na reconstrução das relações sociais.

### 4. Profissionalização, formação e desafios ético-metodológicos

Por fim, diversos trabalhos problematizaram:

- a) a formação técnica e interdisciplinar dos mediadores, conciliadores e facilitadores;
- b) as exigências éticas e metodológicas para o adequado desempenho dessas funções;
- c) as condições de trabalho e os limites institucionais que impactam a efetividade dos métodos consensuais;
- d) a importância da capacitação continuada, da supervisão e da avaliação qualitativa dos processos.

A consolidação dos métodos consensuais passa, necessariamente, pela valorização desses profissionais e pela estruturação de trajetórias formativas que dialoguem com os desafios do mundo jurídico e social contemporâneo.

A diversidade e a profundidade das discussões travadas nas sessões do GT demonstram que os métodos consensuais de solução de conflitos não são apenas alternativas procedimentais ao litígio judicial, mas representam uma transformação epistemológica e institucional no modo como o Direito comprehende e trata os conflitos. Ao reconhecer a importância do diálogo, da corresponsabilidade e da cooperação, tais métodos contribuem para a construção de um sistema de justiça alinhado com os ideais de acesso, inclusão, efetividade e humanização.

Esperamos que sua leitura inspire novas investigações, fomente parcerias acadêmicas e amplie o diálogo com profissionais, instituições e comunidades comprometidas com a promoção de uma sociedade mais justa, colaborativa e pacífica.

Profa. Dra. Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann – UNIRIO

Profa. Dra. Lourdes Regina Jorgeti – Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – PPGPJDH ESMAT e UFT

# **GESTÃO DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA LEITURA À LUZ DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**

## **CONFFLICT MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION: A READING IN THE LIGHT OF ECONOMIC ANALYSIS OF LAW**

**Ana Beatriz de Souza Slobodticov  
Patricia Ayub da Costa  
Tania Lobo Muniz**

### **Resumo**

Analisa a gestão de conflitos na Administração Pública sob a ótica da Análise Econômica do Direito (AED), propondo uma abordagem estratégica, eficiente e preventiva para o enfrentamento de litígios. Parte-se da premissa de que os conflitos são inerentes à atividade estatal, em razão da multiplicidade de interesses envolvidos e da rigidez de normas administrativas. A pesquisa adota uma metodologia qualitativa, de cunho teórico-dogmático, com revisão bibliográfica em fontes jurídicas e econômicas, buscando integrar a teoria da AED à análise institucional da Administração Pública brasileira. Como método de investigação, utiliza-se a análise crítico-descritiva da literatura especializada e da legislação aplicável. A partir disso, o texto apresenta os principais tipos de conflitos administrativos e discute os estilos e técnicas de gestão aplicáveis, com destaque para a autocomposição e o uso racional dos meios consensuais. Fundamentando-se na AED, a pesquisa sustenta que a adequada administração de conflitos pode reduzir custos, preservar relacionamentos institucionais, prevenir judicializações e maximizar resultados de interesse público. Conclui-se pela importância de capacitar gestores públicos e redesenhar práticas administrativas para incorporar uma cultura de prevenção e resolução eficiente de conflitos, de modo a alinhar legalidade, eficiência e economicidade no âmbito estatal.

**Palavras-chave:** Administração pública, Análise econômica do direito, Autocomposição, Eficiência, Gestão de conflitos

### **Abstract/Resumen/Résumé**

It analyzes conflict management in Public Administration from the perspective of Economic Analysis of Law (EAL), proposing a strategic, efficient, and preventive approach to dealing with litigation. It starts from the premise that conflicts are inherent to state activity, due to the multiplicity of interests involved and the rigidity of administrative rules. The research adopts a qualitative, theoretical-dogmatic methodology, with a bibliographic review of legal and economic sources, seeking to integrate the theory of EAL with the institutional analysis of Brazilian Public Administration. As a research method, it uses critical-descriptive analysis of specialized literature and applicable legislation. Based on this, the text presents the main types of administrative conflicts and discusses the applicable management styles and techniques, with an emphasis on self-composition and the rational use of consensual means.

Based on AED, the research argues that proper conflict management can reduce costs, preserve institutional relationships, prevent litigation, and maximize results in the public interest. It concludes with the importance of training public managers and redesigning administrative practices to incorporate a culture of prevention and efficient conflict resolution, in order to align legality, efficiency, and economy within the state sphere.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public administration, Economic analysis of law, Self-composition, Efficiency, Conflict management

## INTRODUÇÃO

A Administração Pública contemporânea encontra-se diante de um cenário marcado por crescentes tensões institucionais, complexidade normativa, sobreposição de competências e intensa judicialização de políticas públicas. Nesse contexto, os conflitos na Administração Pública, internos ou externos, revelam-se não como anomalias do sistema, mas como expressões naturais da pluralidade de interesses que compõem a realidade estatal. A sua presença, contudo, exige resposta institucional qualificada, que vá além da solução adjudicatória e promova formas racionais e cooperativas de enfrentamento das controvérsias.

Tradicionalmente, a Administração Pública lidou com os conflitos a partir de posturas reativas, verticalizadas e, por vezes, autorreferenciadas, priorizando o modelo de autoridade em detrimento da escuta, da negociação e da pactuação. Esse modelo mostrou-se progressivamente ineficiente diante da complexidade das relações jurídico-administrativas atuais, sobretudo em áreas como saúde, infraestrutura, contratos administrativos e controle de políticas públicas. O elevado volume de litígios, a morosidade das respostas judiciais e os altos custos transacionais do modelo contencioso reforçam a necessidade de uma virada consensual na cultura institucional.

Nesse cenário, ganha relevância a gestão de conflitos como função pública estratégica, voltada à prevenção, mitigação e resolução adequada de controvérsias. Trata-se de compreender o conflito não como desordem, mas como dado estruturante da convivência democrática, cuja administração exige instrumentos próprios, capacitação técnica e redesenho procedural. Mais que resolver litígios, a gestão de conflitos busca governar relações complexas de maneira eficaz, participativa e sustentável.

A partir da perspectiva da Análise Econômica do Direito (AED), é possível requalificar a gestão de conflitos administrativos como uma política pública de racionalização institucional. A AED fornece ferramentas analíticas para compreender os custos diretos e indiretos dos conflitos, avaliar os incentivos comportamentais produzidos pelos modelos de resolução adotados e propor arranjos institucionais mais eficientes. Ao incorporar essa abordagem, o presente artigo busca demonstrar que o uso estratégico de mecanismos como a mediação, negociação, arbitragem, ouvidorias, *dispute boards* podem contribuir para a eficiência estatal, a redução da judicialização e a efetivação de políticas públicas com menor fricção institucional.

Metodologicamente, adota-se uma abordagem teórico-dogmática com apporte interdisciplinar, especialmente a partir do diálogo entre o Direito Administrativo, o Processo Civil e a Análise Econômica do Direito. O recorte do estudo concentra-se nos conflitos

administrativos e suas formas de gestão pela via consensual, com especial atenção aos efeitos da ausência ou da presença de estruturas institucionais adequadas para tratá-los.

O objetivo do artigo é, portanto, investigar em que medida a gestão estratégica de conflitos pode ser concebida como vetor de eficiência, legitimidade e racionalidade na atuação administrativa, tendo como marco interpretativo a lógica econômica das interações estatais e seus reflexos sobre a função pública. Para tanto, serão inicialmente delimitados os contornos conceituais dos conflitos administrativos; em seguida, analisa-se a gestão de conflitos como função estratégica e os mecanismos atualmente disponíveis no ordenamento; por fim, propõe-se a leitura dessas práticas à luz da Análise Econômica do Direito, evidenciando seus impactos sobre a qualidade das decisões públicas.

## 2 DOS CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A presença do conflito é inerente a qualquer organização complexa, sobretudo quando se trata da Administração Pública, que atua em diversas frentes e com múltiplos interlocutores.

Chiavenato (2014, p. 389) associa o termo conflito a conceitos como desacordo, discórdia e diferença, sendo necessário também a interferência consciente de uma das partes:

A palavra “conflito” está ligada ao desacordo, discordia, divergência, dissonância, controvérsia ou antagonismo. Para que haja conflito, além da diferença de objetivos e interesses, deve haver necessariamente uma interferência deliberada de uma das partes envolvidas. O conflito existe quando uma das partes – seja indivíduo ou grupo – tenta alcançar seus próprios objetivos interligados com alguma outra parte, a qual interfere na sua busca de atingir os objetivos (Chiavenato, 2014, p. 389).

Certas organizações possuem ambientes e culturas que acabam por fomentar percepções específicas em indivíduos e equipes, criando condições que favorecem o surgimento de conflitos. Essas condições antecedentes aos conflitos podem ser agrupadas em quatro categorias principais, elas são: ambiguidade de papel, quando as expectativas são vagas ou confusas, gerando incertezas e a sensação de que os indivíduos trabalham com propósitos conflitantes; objetivos concorrentes, que surgem à medida que a organização cresce e seus grupos e setores se especializam, priorizando metas próprias em detrimento dos objetivos globais; recursos compartilhados, que se referem à limitação dos recursos disponíveis, cuja alocação entre os grupos implica que o aumento do consumo de um necessariamente reduz o acesso do outro; e, por fim, a interdependência de atividades, em que a execução das tarefas e a consecução dos

objetivos dependem da colaboração entre diferentes grupos ou setores (Chiavenato, 2014, p. 416).

Complementando essa visão, Burbridge e Burbridge (2012, p. 29) identificam três categorias para a origem dos conflitos, que podem ser aplicadas à realidade da Administração Pública. A origem comportamental é a mais complexa, pois envolve a singularidade de cada agente público, incluindo personalidade, trajetória profissional, valores, princípios e emoções que influenciam atitudes e decisões no exercício da função. A origem estrutural decorre das próprias normas, políticas, diretrizes e procedimentos administrativos, que, dependendo de sua clareza e aplicabilidade, podem prevenir ou, ao contrário, gerar conflitos entre setores, entes federativos ou entre a Administração e os cidadãos. Por fim, a origem externa está ligada a fatores alheios ao controle direto da Administração, como crises econômicas, mudanças políticas, globalização, pressões de mercado e demandas sociais emergentes, que afetam o ambiente institucional e criam condições propícias ao surgimento de conflitos, sejam eles construtivos ou prejudiciais.

Diante dessa multiplicidade e variabilidade das causas, torna-se imprescindível o papel do gestor na realização de um diagnóstico preciso, considerando o perfil dos colaboradores e suas tendências comportamentais, para que possa intervir de forma adequada, prevenindo ou mitigando os conflitos nocivos e potencializando os aspectos positivos dos conflitos construtivos. Antes de classificar ou tratar um conflito, é essencial que as partes reconheçam sua existência, geralmente percebida como oposição, incompatibilidade ou ameaça a algo relevante.

O conflito surge quando uma parte sente que seus interesses podem ser prejudicados pela outra. Para Robbins (2002, p. 326), os conflitos podem ser funcionais — quando contribuem para o aprimoramento e desempenho do grupo — ou disfuncionais, quando comprometem o funcionamento coletivo. Um mesmo conflito pode evoluir de funcional para disfuncional, conforme novas interações se desenvolvem. Segundo o autor, o desenvolvimento do conflito segue cinco etapas: (1) oposição potencial, motivada por falhas de comunicação, estruturas ou diferenças pessoais; (2) cognição e personificação, quando o conflito é percebido e sentido; (3) intenções, refletidas em atitudes como competição ou colaboração; (4) comportamento; e (5) consequências, positivas ou negativas, no desempenho.

Na Administração Pública, os conflitos podem manifestar-se tanto entre indivíduos quanto entre grupos ou instituições. Bonetto, Naumann e Oliveira (2017, p. 160) identificam cinco tipos principais: internos, ligados a dilemas e incertezas pessoais do agente público; entre indivíduos, decorrentes de diferenças de personalidade; entre indivíduos e grupos, associados a

divergências de valores ou ao descumprimento de normas e padrões de conduta; intergrupais, originados da disputa por recursos, competências ou prioridades; e entre organizações, envolvendo relações entre diferentes órgãos, entes federativos ou parceiros institucionais. Para Motta (2004, p. 47), a diversidade de interesses, a assimetria na distribuição de recursos e as relações de poder — entendidas como mecanismos de imposição e dependência — são fatores centrais na geração desses conflitos. Berg (2012, p. 18) acrescenta que o conflito é inerente às organizações públicas, sendo intensificado tanto pela ausência de regras claras quanto pela rigidez excessiva de normas internas, que podem limitar a flexibilidade necessária para solucionar divergências.

Para Moscovici (2001, p. 145), não existe fórmula única ou universal para a resolução de conflitos. No âmbito da Administração Pública, isso significa que, antes de definir o método de enfrentamento, é essencial compreender a dinâmica própria de cada situação e as variáveis específicas envolvidas — como contexto institucional, atores, interesses e restrições legais. Esse diagnóstico prévio é indispensável para fundamentar qualquer estratégia ou intervenção. O desafio do gestor público, portanto, está em diferenciar os conflitos produtivos — capazes de gerar inovação, aprimorar políticas e fortalecer relações institucionais — dos conflitos contraproducentes, que prejudicam o ambiente organizacional, comprometem a eficiência e afetam a credibilidade administrativa. A boa gestão exige prevenir, tratar e administrar essas divergências com práticas alinhadas à legalidade, à eficiência e ao interesse público.

A complexidade estrutural e funcional da Administração Pública a torna uma fonte constante e diversificada de conflitos. Internamente, podem surgir disputas entre servidores — decorrentes de divergências hierárquicas, sobrecarga de funções, avaliação de desempenho ou distribuição de recursos —, bem como entre servidores e a própria organização, motivadas por questões disciplinares, mudanças estruturais ou políticas de gestão.

Há também conflitos institucionais, envolvendo diferentes órgãos ou entes federativos, especialmente em matérias de competência concorrente. Externamente, os conflitos podem envolver usuários de serviços públicos, fornecedores, prestadores de serviços terceirizados, contratados em obras e serviços de engenharia, parceiros em concessões e parcerias público-privadas, além de empresas participantes de licitações. Nessa esfera, disputas podem decorrer de inadimplemento contratual, divergências na interpretação de cláusulas, falhas na execução ou interrupção de contratos.

Ademais, a Administração também pode se ver em litígios com outros entes estatais, organismos internacionais ou atores privados estratégicos, seja por questões regulatórias,

tributárias ou de políticas públicas, o que reforça a necessidade de sistemas eficazes de prevenção e gestão de conflitos.

O processo de internacionalização das relações, aliado à rapidez das transformações sociais e ao avanço tecnológico, amplia ainda mais os desafios institucionais, trazendo à tona fatores que potencializam os conflitos, tais como legislações desconhecidas, divergências ideológicas e governamentais, diferenças culturais, vínculos relacionais complexos e contratos com objetos intrincados. Esses elementos contribuem para a ocorrência de problemas como falhas na comunicação, interpretações equivocadas de comportamentos e normas, bem como a quebra de expectativas.

Assim, o grande desafio do gestor é realizar uma análise precisa e oportuna para escolher e empregar a técnica mais apropriada. Embora os estudos sobre o tema apontem para a necessidade de tratar os conflitos individualmente, é essencial que o gestor esteja familiarizado com as diversas formas de abordagem, de modo que, diante de qualquer desentendimento, possa agir com agilidade e extrair o máximo de benefícios, tanto para a resolução eficaz quanto para o aproveitamento dos aspectos construtivos dessas situações.

### **3. A GESTÃO DE CONFLITOS COMO FUNÇÃO ESTRATÉGICA**

A gestão de conflitos na Administração Pública exige uma abordagem multidisciplinar, que ultrapassa a simples resolução pontual de problemas e se insere como instrumento estratégico de governança. Após a identificação e classificação do conflito, é imprescindível que o gestor público adote medidas para administrá-lo de forma a preservar o interesse público, minimizar impactos negativos e, sempre que possível, extrair aprendizados e benefícios institucionais.

Fernandes Neto (2005, p. 5) ressalta que, antes de qualquer intervenção, é essencial conhecer profundamente os fatos, por meio de escuta ativa e análise criteriosa, identificando todos os atores envolvidos - sejam servidores, gestores, contratados, parceiros ou usuários -, bem como suas condutas, perfis, posturas, desempenhos e históricos. Essa avaliação minuciosa é fundamental para prevenir soluções injustas que, em vez de mitigar, podem agravar o conflito e gerar repercussões administrativas, financeiras ou reputacionais. Além disso, falhas ou atrasos em etapas críticas de processos internos, licitações, contratos ou políticas públicas podem amplificar disputas e comprometer a efetividade das ações governamentais, reforçando a importância de mecanismos preventivos e de gestão proativa de controvérsias.

Chiavenato (2014, p. 391) ressalta que “uma qualidade importante no administrador é sua capacidade de administrar conflitos”. No âmbito da Administração Pública, essa competência é ainda mais relevante, dada a diversidade de atores, interesses e normas que permeiam a gestão estatal. Segundo o autor, o gestor pode adotar três abordagens principais: estrutural, de processo e mista.

A abordagem estrutural é indicada quando o conflito tem origem em fatores como diferenciação hierárquica, escassez de recursos públicos ou interdependência de setores e órgãos. Nesse caso, cabe ao gestor público atuar sobre as condições que alimentam a disputa — como ajustes na alocação orçamentária, redefinição de responsabilidades ou reestruturação organizacional —, reconhecendo que essas variáveis são fortemente influenciadas pela percepção dos envolvidos (Chiavenato, 2014, p. 391).

A abordagem de processo busca reduzir conflitos mediante alterações nos procedimentos administrativos. Essa intervenção pode ser conduzida internamente, por um dos setores envolvidos, ou por terceiros neutros, como órgãos de controle interno ou câmaras de prevenção e resolução administrativa de disputas. Nessa perspectiva, o conflito pode ser desativado por meio da cooperação voluntária entre as partes, com reuniões transparentes que exponham os motivos da divergência, ou pela colaboração estruturada, em que os envolvidos trabalham conjuntamente na construção de soluções que beneficiem o interesse público (Chiavenato, 2014, p. 392).

Por fim, a abordagem mista combina intervenções estruturais e processuais, aliando ajustes organizacionais à definição de regras claras para prevenir e tratar disputas. No contexto público, isso pode significar desde a criação de regulamentos internos e protocolos de mediação administrativa até o estabelecimento de cláusulas contratuais escalonadas, garantindo previsibilidade e segurança na gestão de conflitos.

Complementando essa perspectiva, Berg (2012, p. 204) apresenta o método desenvolvido por Kenneth Thomas e Ralph Kilmann, que identifica cinco estilos de gestão de conflitos, aplicáveis também ao contexto da Administração Pública, onde diferentes interesses, limitações orçamentárias e exigências legais frequentemente se cruzam.

O estilo de competição caracteriza-se por uma postura assertiva e não cooperativa, em que o gestor utiliza sua autoridade para impor decisões, priorizando o cumprimento imediato de objetivos institucionais, ainda que em detrimento dos interesses de outros envolvidos. Em contraste, o estilo de acomodação adota uma postura inassertiva, porém cooperativa, levando o gestor a renunciar a determinadas demandas do órgão público para atender à outra parte,

preservando relações, mas, por vezes, comprometendo a própria posição administrativa (Bonetto; Naumann; Oliveira, 2017, p. 162).

O estilo de afastamento consiste em evitar ou postergar o enfrentamento, optando por não intervir diretamente no conflito (Bonetto; Naumann; Oliveira, 2017, p. 162). Na Administração Pública, essa postura pode ocorrer quando se aguarda orientação de instâncias superiores ou quando há risco político elevado, mas pode gerar agravamento da disputa.

Já o estilo de acordo representa uma solução intermediária, em que as partes cedem parcialmente para alcançar uma decisão rápida e equilibrada. Esse formato é útil, por exemplo, em negociações contratuais que precisam avançar para evitar paralisação de serviços (Assis, Straub, 2016, p. 226).

Por fim, o estilo de colaboração alia assertividade e cooperação, buscando soluções que atendam plenamente aos interesses públicos e privados envolvidos. Nesse caso, o gestor atua de forma proativa, promovendo diálogos construtivos e desenvolvendo soluções sustentáveis, alinhadas tanto à legalidade quanto à eficiência administrativa.

Não existe um modelo único ou universal para administrar conflitos. O gestor público precisa avaliar cada situação considerando as circunstâncias específicas, a natureza do problema e o perfil dos envolvidos, escolhendo a técnica mais adequada para o contexto. Para isso, é essencial conhecer a variedade de ferramentas disponíveis e desenvolver a habilidade de aplicá-las de forma estratégica.

William Ury (2015, p. 16-17), ao discutir a gestão de conflitos internos como etapa preliminar à negociação externa, propõe um percurso de autocompreensão indispensável à construção de relações equilibradas. Em *Como chegar ao sim com você mesmo*, o autor sustenta que, antes de dialogar com o outro, é preciso dizer “sim” a si mesmo, por meio de cinco práticas: colocar-se em seu próprio lugar, reenquadrar o cenário, manter-se no presente, respeitar os outros e saber dar e receber.

Transportando essa lógica para a Administração Pública, a gestão eficiente de conflitos requer a implementação de um sistema interno capaz de identificar tensões, diagnosticá-las e tratá-las preventivamente, evitando que evoluam para disputas formais. Assim como no plano individual, uma Administração que comprehende e organiza seus próprios interesses, prioridades e limitações cria um ambiente mais propício para interações construtivas com particulares, servidores, fornecedores, órgãos de controle e demais atores institucionais. Nesse sentido, a qualidade das negociações externas e a efetividade das políticas públicas dependem diretamente da capacidade estatal de gerir seus conflitos internos de forma estruturada, contínua e estratégica.

A partir dessa identificação — ou em razão dela —, cabe ao gestor público valorar qual meio de solução é mais adequado ao caso concreto, considerando fatores como a natureza do conflito, o impacto potencial de sua evolução, os custos envolvidos, a urgência da resposta e o nível de preservação da relação entre as partes. Essa escolha não é meramente técnica, mas estratégica, pois cada método — negociação, mediação, conciliação, arbitragem ou atuação administrativa direta — possui vantagens e limitações próprias. Optar pelo procedimento mais adequado significa alinhar eficiência, economicidade e efetividade, assegurando que a resposta ao conflito seja proporcional, célere e capaz de gerar resultados sustentáveis para a Administração e para os demais envolvidos.

No âmbito da Administração Pública, também é possível identificar instrumentos de gestão de conflitos em diferentes escalas, que aqui podem ser compreendidos sob a ótica da microgestão e da macrogestão administrativa (Gajardoni, 2018, p. 282). A microgestão diz respeito ao tratamento individualizado e planejado de cada controvérsia, considerando suas especificidades e adotando medidas como a negociação direta com o particular, a mediação administrativa, a conciliação interna ou a adaptação de procedimentos para acomodar peculiaridades do caso concreto, sempre dentro dos limites da legalidade (Gajardoni, 2018, p. 282).

Já a macrogestão administrativa envolve o tratamento coletivo e coordenado de conflitos que compartilham a mesma causa ou origem, evitando retrabalho, decisões contraditórias e desperdício de recursos públicos. Isso pode ocorrer, por exemplo, por meio da padronização de entendimentos administrativos, da edição de orientações normativas uniformes, da centralização de negociações em órgãos especializados ou da implementação de programas de resolução massiva de demandas administrativas antes que sejam judicializadas. Essa abordagem, assim como no Judiciário, otimiza recursos, garante isonomia no tratamento de casos semelhantes e fortalece a previsibilidade e a segurança jurídica (Gajardoni, 2018, p. 282).

Na Administração Pública, a gestão de procedimentos e relacionamentos conflituosos envolve o uso estratégico de instrumentos como a calendarização de etapas administrativas, cláusulas contratuais de prevenção de litígios, mecanismos de solução de controvérsias e outras ferramentas de governança, sempre com o objetivo de promover uma solução eficiente, juridicamente válida e socialmente legítima para o conflito. Já a gestão de conflitos, em sentido mais amplo, pressupõe a administração integrada de recursos humanos, materiais e normativos, de forma a alcançar soluções que, além de conformes à legalidade, sejam economicamente sustentáveis e capazes de preservar a continuidade das políticas públicas.

Embora a conceituação de “solução adequada” extrapole o escopo imediato desta análise, é fundamental reconhecer que tanto a microgestão quanto a macrogestão administrativa devem estar orientadas por essa finalidade. Solucionar adequadamente um conflito não significa, necessariamente, priorizar a rapidez ou a economia de custos — ainda que esses sejam objetivos desejáveis. Em determinadas situações, pode ser mais relevante conduzir estrategicamente o conflito para garantir pacificação institucional, estabilidade decisória ou preservação de relações contratuais de longo prazo.

Em alguns casos, a adoção de meios consensuais — como negociação, mediação ou comitês técnicos — pode demandar mais tempo ou recursos do que simplesmente impor uma decisão unilateral ou recorrer ao Judiciário. No entanto, tais meios podem gerar benefícios duradouros, como a redução de litígios futuros e o fortalecimento da confiança entre Administração e particulares. Não existe, portanto, um modelo único de gestão de conflitos aplicável a todas as situações. A escolha da estratégia mais adequada dependerá da natureza do conflito, do grau de complexidade da matéria, da relevância social do tema e da estrutura institucional disponível para implementá-la.

#### **4. MECANISMOS DE GESTÃO DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Diante da complexidade das atividades da Administração Pública e da diversidade de relações que mantém, é essencial adotar instrumentos que previnam, gerenciem e solucionem conflitos de forma eficiente, econômica e legítima. Mecanismos de gestão de conflitos são fundamentais não apenas para litígios judiciais, mas também na esfera administrativa, onde a prevenção e o tratamento precoce preservam a continuidade das políticas públicas e otimizam recursos. Inseridas no paradigma da autocomposição, essas técnicas refletem uma mudança de postura, ao reconhecer as partes como protagonistas na resolução de seus próprios conflitos.

O valor dos meios solução de conflitos é reforçado por normas como a Resolução CNJ nº 125/2010, que atribui ao Judiciário o dever de oferecer, além da solução adjudicada, meios como mediação e conciliação, com atendimento qualificado e orientação ao cidadão. A expansão dos mecanismos de solução de conflitos decorre, em grande parte, de sua capacidade de economizar tempo e recursos, garantindo maior autonomia às partes. A seguir, analisam-se as modalidades mais recorrentes — Arbitragem, Mediação, Conciliação e Negociação — bem como outros instrumentos menos difundidos, mas relevantes para a prevenção e solução de conflitos na Administração Pública.

A negociação constitui um pilar fundamental da gestão consensual de conflitos na Administração Pública. Apesar de estar condicionada aos limites da legalidade estrita, essa prática revela-se viável e necessária em diversas situações administrativas, tais como a elaboração e revisão de cláusulas contratuais, a celebração de termos de ajustamento de conduta e a construção de soluções pactuadas com particulares e outros entes públicos. A relevância da negociação no âmbito estatal é reforçada pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente em seus artigos 20 e 21, que orientam a Administração a considerar as consequências práticas de suas decisões, legitimando o uso de acordos como instrumento preventivo e eficaz para a resolução de conflitos.

Na Administração Pública, a negociação é essencial para harmonizar interesses públicos e privados, viabilizando objetivos coletivos com eficiência e legitimidade. No entanto, interesses reais nem sempre são claros, sendo muitas vezes obscurecidos por posições rígidas que alimentam o conflito. Reconhecer que os envolvidos trazem emoções, experiências e expectativas ao processo decisório é fundamental para administrar esses aspectos subjetivos sem perder de vista a racionalidade e os propósitos institucionais.

As diretrizes de Fisher, Patton e Ury (2014, p. 74-76) — separar as pessoas do problema, focar nos interesses, criar alternativas de ganho mútuo e adotar critérios objetivos — mostram-se especialmente úteis nesse contexto. Ao reconhecer o componente humano, promover empatia e deslocar o foco para as motivações reais, a Administração amplia as chances de identificar pontos de convergência e construir soluções conjuntas, equilibradas e sustentáveis. Assim, a negociação deixa de ser mera técnica para assumir papel estratégico na prevenção e solução de conflitos.

A mediação e a conciliação configuram meios estruturados de gestão consensual de conflitos que contam com a participação de um terceiro imparcial e capacitado, incumbido de facilitar o diálogo e apoiar a construção de soluções mutuamente aceitáveis. A Lei nº 13.140/2015 autoriza expressamente a utilização da mediação no âmbito da Administração Pública, abrangendo controvérsias entre entes federativos, entre órgãos e entidades administrativas ou entre o Estado e particulares. Esses instrumentos mostram-se particularmente eficientes na resolução de litígios contratuais, urbanísticos, ambientais e relativos a políticas públicas, por viabilizarem soluções legítimas, duradouras e ajustadas à complexidade dos interesses envolvidos.

Como ressaltam Gois, Silva e Riche (2021, p. 245-246), a experiência da Câmara de Conciliação da Administração Federal (CCAF), no âmbito da Advocacia-Geral da União, evidencia que a mediação administrativa deve ser compreendida não apenas como técnica

processual, mas como verdadeira função pública estruturante. Para tanto, exige capacitação técnica, independência funcional e escuta qualificada, permitindo à Administração identificar conflitos reais, propor ajustes normativos, fomentar a consensualidade e racionalizar o uso da jurisdição.

Enquanto a mediação e a conciliação se mostram eficazes na gestão de conflitos interpessoais e institucionais cotidianos, a arbitragem oferece uma via especialmente adequada para controvérsias contratuais complexas, exigindo maior especialização e previsibilidade.

Embora mais tradicionalmente utilizada no setor privado, a arbitragem vem ganhando espaço na Administração Pública, especialmente após a Lei nº 13.129/2015, que consolidou sua aplicabilidade nos litígios envolvendo direitos patrimoniais disponíveis. Sua adoção é crescente em contratos de concessão, parcerias público-privadas e ajustes de elevada complexidade técnica, proporcionando celeridade e especialização na solução das controvérsias.

Paralelamente, diversos órgãos e entidades públicas têm instituído comissões permanentes ou temporárias voltadas à prevenção e resolução de conflitos, tanto internos quanto externos. Essas comissões atuam em disputas disciplinares, contratuais ou em questões envolvendo servidores, fornecedores e cidadãos, funcionando como instâncias intermediárias de um sistema multiportas de resolução administrativa. Quando bem estruturadas, essas iniciativas reforçam a cultura da autocomposição, reduzem a litigiosidade e fortalecem a imagem da Administração como espaço de escuta, diálogo e construção cooperativa de soluções.

Mecanismos participativos, como as ouvidorias públicas e os conselhos de políticas públicas, constituem ferramentas estratégicas na estrutura de gestão de conflitos da Administração Pública. Ao oferecerem canais institucionalizados de escuta ativa, permitem a recepção, análise e tratamento prévio de demandas sociais, funcionando como filtros que identificam e encaminham adequadamente controvérsias antes que estas evoluam para disputas formais. Conforme destacam Gois, Silva e Riche (2021, p. 243), a Ouvidoria da Advocacia-Geral da União exemplifica essa função ao atuar como porta inaugural de um sistema multiportas, distinguindo conflitos reais de aparentes, promovendo o diálogo entre instituições e evitando a judicialização prematura de questões passíveis de solução consensual.

Esses mecanismos reforçam a *accountability* ao viabilizar uma comunicação direta e qualificada entre Estado e sociedade, criando um ambiente propício à cooperação e à construção conjunta de soluções. Sua atuação contribui não apenas para a pacificação social, mas também para a racionalização da atividade estatal, compatibilizando a escuta qualificada com decisões mais eficientes e legítimas. Ao incorporar instâncias participativas na gestão de conflitos, a

Administração fortalece sua capacidade de prevenção, reduz custos de transação e amplia a confiança pública nas políticas e ações governamentais.

O *Dispute Board* — ou Comitê de Solução de Disputas — configura um mecanismo extrajudicial de gestão contratual voltado à prevenção, mitigação e resolução célere de controvérsias, especialmente indicado para contratos administrativos de execução continuada ou de alta complexidade, como os de obras públicas, concessões e parcerias público-privadas. Trata-se de um colegiado técnico, de caráter permanente ou temporário, composto por profissionais independentes e especializados, que atuam preferencialmente desde o início da execução contratual, acompanhando seu desenvolvimento e intervindo de forma preventiva para evitar que divergências se transformem em litígios.

No Brasil, a adoção do *Dispute Board* foi expressamente contemplada pelo art. 151 da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), que prevê sua instituição em contratos de grande vulto como medida de eficiência e segurança na gestão de conflitos. A legislação faculta às partes a pactuação do comitê, que poderá proferir decisões com caráter vinculante ou apenas recomendatório, conforme estipulado na cláusula contratual. Além de proporcionar soluções mais rápidas e técnicas, o *Dispute Board* contribui para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, para a continuidade do serviço público e para a redução dos custos e riscos associados à judicialização.

Além dos instrumentos tradicionalmente reconhecidos de gestão de conflitos, merece destaque o papel das estruturas internas de compliance no setor público. Essas unidades configuraram-se como sistemas institucionais de controle e integridade, cujo funcionamento adequado permite não apenas a identificação de riscos e conflitos recorrentes, mas também a formulação de respostas organizacionais padronizadas e preventivas, evitando decisões fragmentadas e sobrecarga jurisdicional. Como afirmam Luengo, Castro e Pereira (2022, p. 2), “o compliance à luz da Administração Pública, denominado compliance público, visa obter uma gestão cada vez mais responsável, através de um papel preventivo em suas ações de planejamento e orientações de suas condutas”.

Trata-se, portanto, de uma estrutura que não apenas reprime desvios, mas antecipa disfunções administrativas com potencial de se transformar em litígios, oferecendo uma abordagem integrada de resolução. Ainda nesse sentido, o sistema de compliance pode operar como instância de macrogestão de controvérsias, atuando na identificação de padrões de conflito, no redirecionamento de condutas e na articulação entre as áreas técnicas e jurídicas.

Como destaca Araújo, Santos e Xavier (2019, p. 251), os programas de integridade pública assumem especial importância na prevenção de riscos e na racionalização da tomada

de decisões estatais, com vistas à legalidade e à eficiência administrativa. Com isso, o compliance consolida-se como mecanismo interno de governança que contribui, simultaneamente, para o fortalecimento institucional, a racionalização do aparato administrativo e a promoção de uma cultura de responsabilidade pública.

A diversidade de mecanismos de gestão de conflitos na Administração Pública demonstra o avanço progressivo de uma lógica estatal mais cooperativa, estratégica e racional. Esses instrumentos não devem ser vistos como meras alternativas ao processo judicial, mas como tecnologias institucionais voltadas à otimização dos recursos públicos, à qualificação das decisões administrativas e à promoção de soluções legítimas, eficazes e duradouras. Sua aplicação, no entanto, exige mudanças culturais, capacitação técnica e engajamento político-institucional para que cumpram plenamente sua função pública.

Na próxima seção, será analisado como a Análise Econômica do Direito pode oferecer critérios objetivos para a escolha e desenho desses mecanismos, ampliando sua efetividade e racionalidade institucional.

## **5. A GESTÃO DE CONFLITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A LENTE DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**

A Análise Econômica do Direito (AED), alicerçada na microeconomia e na teoria dos jogos, oferece um instrumento analítico valioso para compreender os efeitos, custos e alternativas institucionais na gestão de conflitos pela Administração Pública. Sob essa perspectiva, o Direito deve ser avaliado não apenas por sua função normativa, mas também por sua capacidade de fomentar comportamentos eficientes e mitigar ineficiências sistêmicas, repositionando a gestão de conflitos como componente estratégico da racionalidade administrativa.

Nesse sentido, conflitos na Administração Pública — sejam internos (entre setores, servidores, entes federativos) ou externos (entre Estado e cidadão, Administração e sociedade civil, gestores e órgãos de controle) — geram externalidades negativas relevantes. Quando mal administrados ou deixados sem tratamento institucional adequado, produzem custos sociais diretos (ex.: aumento da judicialização, paralisação de políticas públicas, deterioração da confiança institucional) e custos econômicos indiretos (ex.: desperdício de recursos públicos, sobrecarga dos canais formais de resolução, atrasos em contratações e execução de programas). A ausência de mecanismos eficazes de prevenção, diagnóstico e tratamento adequado desses

conflitos compromete a eficiência alocativa e produtiva da máquina pública (Klein, 2022, p. 207).

Do ponto de vista da AED, a gestão de conflitos deve ser pensada como uma estratégia de minimização de custos de transação, conforme proposto por Coase (1960, p. 26). Cada interação entre Estado e sociedade implica custos informacionais, negociais, de controle e de execução. Ao incorporar meios autocompositivos, mecanismos participativos, mediação administrativa e estruturas de escuta ativa, o Estado reduz o custo de formulação, implementação e contestação das decisões públicas. Além disso, gera incentivos à cooperação, à estabilidade e à confiança, otimizando o desempenho institucional.

Esse enfoque adquire particular relevância diante do fenômeno da judicialização em massa, que impõe ao Judiciário custos elevados de processamento e limita sua capacidade para demandas estruturais e complexas, notadamente nos setores da saúde, assistência social e contratos públicos (Yeung, Camelo, 2025, p. 333-339). Assim, a AED legitima a gestão de conflitos como ferramenta de alocação eficiente da jurisdição, reservando o litígio para quando a heterocomposição se mostrar imprescindível.

Além disso, a racionalidade econômica orienta o desenho normativo das políticas públicas, incentivando a incorporação de mecanismos preventivos já na fase de formulação das políticas e contratos. Cláusulas de resolução extrajudicial, *dispute boards*, comitês interinstitucionais e espaços de escuta deliberativa internalizam os custos da imprevisibilidade e fragmentação decisória, promovendo governança e eficiência.

A gestão de conflitos, nessa perspectiva, não é mero instrumento técnico de administração de impasses, mas infraestrutura estratégica da racionalidade institucional, pois organiza os fluxos de informação, reduz assimetrias, distribui riscos e optimiza recursos. A ausência dessa infraestrutura gera o que Williamson (1975, p. 21) chama de “falhas organizacionais”, que exigem estruturas alternativas de governança. Assim, incorporar a lógica da AED à gestão de conflitos é também reconhecer que há um custo da não mediação, um custo da omissão estatal frente à complexidade social.

Na prática, a incorporação da AED permite mensurar e comparar os custos dos meios adversariais e consensuais — englobando impactos orçamentários, reputacionais e institucionais — e projetar sistemas administrativos mais responsivos, com canais internos de escuta e resolução prévia, reduzindo a judicialização. Permite também desenhar contratos e políticas com cláusulas escalonadas de prevenção e solução de controvérsias, racionalizando o uso do Judiciário como último recurso.

Essa abordagem é especialmente crucial diante dos desafios da judicialização da saúde, onde a ausência de pactuação prévia e mecanismos administrativos eficientes provoca decisões judiciais disfuncionais. Também ganha relevância na atuação dos conselhos participativos, que funcionam como instâncias de mediação e pactuação social, e na formulação de contratos administrativos, em que a falta de cláusulas consensuais amplia riscos, paralisa obras e onera a execução.

Os meios de solução de conflitos como mediação, conciliação, arbitragem e negociação, não apenas reduzem custos diretos — honorários, custas, execução — mas também custos indiretos, tais como perda de produtividade, desgaste institucional e impactos negativos na imagem pública (Yeung, Camelo, 2025, p. 345). A previsão contratual de procedimentos escalonados, por sua vez, configura política explícita de contenção dos custos de transação, em linha com a teoria de Coase, ao estabelecer etapas de negociação e mediação antes do litígio.

Além disso, os meios não adversariais, como a mediação e a negociação, favorecem o diálogo entre os envolvidos, promovendo a compreensão do contexto fático e das diferentes expectativas em torno do problema. Isso permite que os gestores públicos reavaliem estratégias, ajustem condutas administrativas e evitem decisões que possam gerar externalidades negativas. A construção colaborativa de soluções, pautada em interesses e não apenas em posições jurídicas, contribui para a efetividade das decisões e para a economia de recursos públicos, ao evitar processos longos e desgastantes.

Esse meios ainda preservam a autonomia decisória dos entes públicos, na medida em que as soluções são construídas consensualmente, e não impostas por um terceiro. Isso é especialmente relevante na Administração Pública, que lida com múltiplos interesses públicos e precisa justificar suas escolhas de forma transparente, eficiente e proporcional.

Outro ponto relevante na ótica da AED é a preservação da cooperação entre os atores envolvidos, especialmente em relações continuadas como contratos administrativos ou parcerias público-privadas. A manutenção de relacionamentos institucionais saudáveis evita rupturas onerosas, retrabalhos e reinicializações de processos licitatórios, permitindo continuidade de políticas públicas e maior retorno social.

Ademais, os meios de solução de conflitos oferecem maior flexibilidade procedural e informalidade, o que possibilita à Administração adaptar as dinâmicas de resolução às especificidades do caso concreto, respeitando prazos e recursos disponíveis. Trata-se de uma abordagem mais responsável e sensível aos custos de transação e à assimetria de informação, fatores frequentemente presentes nas relações entre o poder público e os particulares.

Portanto, a adoção consciente e estratégica de mecanismos de gestão de conflitos, alinhada à lógica da AED, contribui não apenas para a pacificação dos conflitos, mas para a otimização da atuação estatal, garantindo maior eficiência, previsibilidade e segurança jurídica na condução da coisa pública.

## CONCLUSÃO

A gestão de conflitos na Administração Pública não pode ser compreendida apenas como uma prática administrativa periférica ou acessória, mas sim como função pública estratégica, essencial à boa governança, à promoção da eficiência estatal e à preservação do interesse público. Em um cenário de crescente judicialização, complexidade normativa e sobrecarga institucional, os conflitos administrativos — sejam internos ou externos — exigem tratamento racional, técnico e proativo, ancorado em modelos de governança colaborativa e responsável.

A partir da lente da Análise Econômica do Direito (AED), é possível reinterpretar a gestão de conflitos como uma política pública de redução de custos de transação, aumento da previsibilidade institucional e alocação mais eficiente de recursos administrativos, judiciais e políticos. Sob essa perspectiva, o não enfrentamento ou o tratamento inadequado de controvérsias gera externalidades negativas relevantes, como ineficiências contratuais, paralisações de políticas públicas, rupturas relacionais e perda de legitimidade estatal.

A incorporação dos meios de solução de conflitos — como negociação, mediação, conciliação, arbitragem, ouvidorias e Dispute Boards — representa não apenas um avanço técnico, mas uma mudança paradigmática na forma como a Administração Pública comprehende seu papel em um Estado democrático de direito: não mais como ente autoritário e unilateral, mas como agente dialógico, institucionalmente preparado para ouvir, prevenir, pactuar e resolver de forma consensual as demandas que lhe são dirigidas.

Entretanto, para que esses mecanismos cumpram sua função transformadora, é imprescindível que a gestão de conflitos seja institucionalizada, normatizada e valorizada, com a criação de estruturas específicas, formação de gestores públicos capacitados, disseminação de uma cultura de consensualidade e adoção de cláusulas contratuais escalonadas. Mais que uma técnica de resolução, trata-se de reconhecer a função normativa da gestão de conflitos como infraestrutura jurídica indispensável à efetividade dos direitos fundamentais e ao desempenho racional da máquina pública.

Portanto, diante da complexidade das relações estatais e da crescente demanda por soluções legítimas e eficazes, a gestão estratégica de conflitos deve ocupar lugar central no planejamento institucional da Administração Pública. Seu fortalecimento, à luz da Análise Econômica do Direito, representa não apenas uma escolha técnica, mas uma exigência ética e constitucional para a promoção de uma administração mais eficiente, transparente e orientada à pacificação social duradoura.

## REFERÊNCIAS

- ASSIS, Ana Flávia; STRAUB, Adriana. Gestão de conflitos: a oportunidade de aprendizagem através da exploração de divergências. *Revista FAE*, Curitiba, v. 19, n. 2, p. 220–231, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/106> Acesso em: 10 jul. 2025.
- BERG, Ernesto Artur. **Administração de conflitos: abordagens práticas para o dia a dia.** 1. ed. Curitiba: Juruá, 2012.
- BONETTO, Anna Luiza da Costa Pinto; NAUMANN, Cleverson; OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. Gestão de conflitos: o papel do gestor no gerenciamento de conflitos. **Revista FAE**, Curitiba, v. 20, n. 2, p. 153–164, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/352> Acesso em 05 jul. 2025
- CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações.** 4. ed. Barueri, SP: Manole, 2014
- DE ARAÚJO, Valter Shuenquener; DOS SANTOS, Bruna de Brito André; XAVIER, Leonardo Vieira. Compliance na administração pública brasileira. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 19, n. 77, p. 247-272, 2019. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1176/825> Acesso em: 17 ago. 2025.
- FERNANDES NETO, Álvaro Francisco. Gestão de conflitos. **Thesis**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 1–16, 2º sem. 2005. Disponível em: <https://www.cursosavante.com.br/cursos/curso213/conteudo7771.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2025.
- FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões.** Tradução de Ricardo Vasques Vieira. 1. ed. Rio de Janeiro: Solomon, 2014.

- GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Gestão de conflitos nos Estados Unidos e no Brasil.** *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 276-295, set./dez. 2018. Disponível em: [www.redp.uerj.br](http://www.redp.uerj.br). Acesso em: 05 jul. 2025.
- GOIS, Letícia Botelho; SILVA, Clarissa Sampaio; RICHE, Cristina Ayoub. Sistema multiportas na AGU: economia, racionalidade e técnica. **Revista da AGU**, Brasília-DF, v. 20, n. 1, p. 239-264, jan./mar. 2021. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/REVDAGU/article/view/2299> . Acesso em: 05 jul. 2025.
- LUENGO, Claudia Abe Gargel et al. O Compliance Como Instrumento de Monitoramento e Controle da Administração Pública. **RGC-Revista de Governança Corporativa**, v. 9, n. 1, p. e0108-e0108, 2022. Disponível em: <https://www.rgc.org.br/Journals/article/download/108/83> Acesso em: 17 ago. 2025.
- MOSCOVICI, Felá. **Desenvolvimento Interpessoal: treinamento em grupo**. 7 ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.
- MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. 15. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- PATTON, Bruce; URY, William; FISHER, Roger. **Como chegar ao sim**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018
- POSNER, Richard A. **Análise econômica do direito**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (Coord.). **O que é Análise Econômica do Direito: uma introdução**. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022
- ROBBINS, Stephen P. **Comportamento organizacional**. Tradução técnica de Reynaldo Marcondes. 11. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.
- URY, William. **Como chegar ao sim com você mesmo** [recurso eletrônico]. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Sextante, 2015.
- YEUNG, Luciana, CAMELO, Bradson. **Curso de Análise Econômica do Direito**. 3. Ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodvim, 2025.
- WILLIAMSON, Oliver E. Transaction cost economics: the governance of contractual relations. **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 22, p. 233–261, 1979. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://josephmahoney.web.illinois.edu/BA54\_9\_Fall%202010/Session%203/Williamson%20(1979).pdf Acesso em 15 jul. 2025.