

# **I ENCONTRO INTERNACIONAL EM DIREITO E INOVAÇÃO**

**MEDIAÇÃO, RESILIÊNCIA E INOVAÇÃO SOCIAL I**

---

M489

Mediação, resiliência e inovação social - I [Recurso eletrônico on-line] organização I Encontro Internacional em Direito e Inovação: Universidade Católica de Pernambuco – Recife/PE;

Coordenadores: Lívia Dias Barros e Pablo Diego Veras Medeiros – Recife: Universidade Católica de Pernambuco, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-429-6

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

Tema: Sustentabilidade, Consensualidade, Governança Digital e Inteligência Artificial.

1. Consensualidade. 2. Governança Digital. 3. Inteligência Artificial. I. Encontro Internacional em Direito e Inovação (1:2025 : Recife, PE).

CDU: 34

---

# I ENCONTRO INTERNACIONAL EM DIREITO E INOVAÇÃO

## MEDIAÇÃO, RESILIÊNCIA E INOVAÇÃO SOCIAL I

---

### **Apresentação**

É com imensa satisfação que apresentamos à comunidade acadêmica os frutos colhidos durante o I Encontro Internacional em Direito e Inovação (I EIDI), realizado de 4 a 7 de novembro de 2025.

As páginas que se seguem reúnem as pesquisas que foram aprovadas e apresentadas nos Grupos de Trabalho (GTs) deste evento, que já nasce como um marco para os estudos na intersecção entre o Direito e as novas tecnologias.

O I EIDI nasceu do anseio de criar um fórum qualificado para debater os desafios contemporâneos, sob a égide dos temas da Sustentabilidade, Consensualidade, Governança Digital e Inteligência Artificial.

Promovido pelo Programa de Pós-graduação em Direito e Inovação (PPGDI) da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), com fomento do Programa de Apoio a Eventos no País (PAEP-20253520241P) e apoio do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), da Escola Judicial do Tribunal de Justiça de Pernambuco - TJPE / ESMape, da Placa Mãe.org, da Escola Superior Dom Helder Câmara (MG), do Mestrado Acadêmico em Direito do CESMAC (AL), do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Franca – São Paulo (SP), do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7) – Fortaleza (CE), do Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais – PPGDF/UNAMA (PA), do Programa de Pós-Graduação em Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável (UPE/PE) e do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Santa Cecília (Unisantia) - Mestrado em Direito da Saúde, o evento buscou fomentar um diálogo transdisciplinar e global, conectando pesquisadores em torno de soluções inovadoras para as complexas demandas do século XXI.

A resposta da comunidade acadêmica ao nosso chamado foi, em si, um testemunho da pertinência e da urgência de nossa proposta. Recebemos um volume extraordinário de 148 submissões de resumos expandidos, um número que superou todas as nossas expectativas para uma primeira edição. Após um rigoroso processo de avaliação por pares duplo-cego, que garantiu a impessoalidade e a excelência do processo, 130 trabalhos foram aprovados para apresentação em nossos onze Grupos de Trabalho.

A abrangência do encontro manifestou-se na diversidade de origens, com a valiosa participação de pesquisadores de todas as regiões do Brasil e de colegas da Argentina, Colômbia e Itália, consolidando o caráter internacional de nossos debates.

Este e-book representa, portanto, um recorte desta rica produção intelectual. Cada resumo expandido aqui presente reflete o engajamento, a profundidade e o espírito inovador que permearam as discussões em seu respectivo Grupo de Trabalho. São contribuições que não apenas diagnosticam os desafios atuais, mas que, sobretudo, apontam para novos caminhos, novas interpretações e novas soluções.

Nossa gratidão estende-se a todos que tornaram este projeto possível: aos autores, pela excelência de suas pesquisas; aos coordenadores dos Grupos de Trabalho, pela maestria na condução dos debates; ao Comitê Científico e aos pareceristas, pelo trabalho criterioso e dedicado de avaliação imparcial; e, de forma especial, ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), cuja parceria foi fundamental para viabilizar este legado editorial.

Que a leitura destas páginas inspire novas reflexões, fomente novas pesquisas e contribua para o avanço contínuo do Direito em uma sociedade em constante transformação. Este é apenas o marco inicial de uma jornada que esperamos continuar a trilhar junto a todos vocês.

Livia Dias Barros

Coordenadora da Comissão Organizadora

Coordenadora do PPGDI/UNICAP

Vinicius de Negreiros Calado

Coordenador do Comitê Científico

Professor Fundador do PPGDI/UNICAP

# A PROMOÇÃO DO CONSENSO NAS RELAÇÕES ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE: UMA ANÁLISE A PARTIR DA LINDB

## FOSTERING CONSENSUS IN THE RELATIONSHIP BETWEEN PUBLIC ADMINISTRATION AND SOCIETY: AN ANALYSIS UNDER THE LINDB

Maria Clara Guimarães Araújo Machado <sup>1</sup>

Natália Daher Serafim <sup>2</sup>

Roberta Cruz da Silva <sup>3</sup>

### Resumo

O presente estudo analisou, por meio de revisão de literatura exploratória e análise normativa, o desenvolvimento histórico e a relevância da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente após as modificações da Lei nº 13.655/2018. Nesse contexto, o artigo 26 mereceu destaque por prever o “compromisso administrativo”, concebido como instrumento de superação de conflitos, promovendo a consensualidade como alternativa ao modelo tradicional, marcado pela unilateralidade da Administração. Constatou-se que barreiras institucionais e culturais ainda dificultam a adoção dessa prática, além das salvaguardas normativas como a consulta pública e a manifestação obrigatória do órgão jurídico competente, que funcionam como garantias de alinhamento ao interesse coletivo.

**Palavras-chave:** Administração pública, Consensualidade, Lindb, Compromisso administrativo

### Abstract/Resumen/Résumé

The present study analyzed, through exploratory literature review and normative analysis, the historical development and significance of the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Right (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, LINDB), particularly after the amendments introduced by Law No. 13,655/2018. In this context, Article 26 stands out for providing the “administrative commitment,” conceived as an instrument for conflict resolution that promotes consensuality as an alternative to the traditional model marked by administrative unilateralism. Institutional and cultural barriers still hinder its adoption, despite normative safeguards such as public consultation and the mandatory opinion of the competent legal authority.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public administration, Consensuality, Lindb, Administrative commitment

---

<sup>1</sup> Graduanda do curso de Bacharelado em Direito da Faculdade de Direito do Recife (FDR/UFPE).

<sup>2</sup> Graduanda do curso de Bacharelado em Direito da Faculdade de Direito do Recife (FDR/UFPE).

<sup>3</sup> Doutora (UNICAP), Mestre em Direito (UFPB). Docente do Programa de Pós-graduação em Direito e Inovação (PPGDI/UNICAP). Pesquisadora do GP Direito e Inovação. Docente da Faculdade de Direito do Recife (FDR/UFPE).

## **INTRODUÇÃO**

O dinamismo das relações sociais contemporâneas e a pressão por uma atuação estatal mais próxima das demandas reais da sociedade vêm exigindo mudanças estruturais no Direito brasileiro. Nesse sentido, a Administração Pública tem sido instada a repensar suas formas de atuação, adotando mecanismos capazes de conciliar eficiência e justiça. Nesse contexto, ganha destaque a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente após as inovações trazidas pela Lei nº 13.655/2018. Sob esse viés, é possível observar que as alterações não apenas conferiram maior previsibilidade e proteção aos gestores, como também abriram espaço para soluções consensuais na esfera administrativa. Entre essas inovações, o artigo 26 é particularmente relevante por instituir o “compromisso administrativo”, pensado como via de solução de controvérsias por meio do diálogo, em contraste com o tradicional modelo de imposição unilateral.

Este trabalho analisa o alcance dessas transformações, destacando os instrumentos, os limites e as potencialidades da consensualidade, entendida não como ameaça ao interesse público, mas como estratégia capaz de concretizá-lo de maneira mais eficiente e participativa.

Nessa perspectiva, verifica-se que as mudanças introduzidas pela LINDB dialogam diretamente com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 16 (ODS 16), que busca “promover sociedades pacíficas e inclusivas, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (ONU, 2015), como será exposto adiante.

## **1LINDB: TRANSFORMAÇÕES E RELEVÂNCIA NA APLICAÇÃO DO DIREITO BRASILEIRO**

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), consolidada pelo Decreto-Lei nº 4.657/1942, constitui um diploma normativo central do ordenamento jurídico nacional, tendo como função primordial estabelecer diretrizes gerais para a aplicação, interpretação e integração das normas jurídicas.

Essa normativa é tradicionalmente conhecida como a “lei das leis”, por preencher lacunas quando não há previsão explícita sobre como agir em determinado caso concreto, evitando conflitos interpretativos. Embora o Art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988 assegure que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988), em conformidade com o princípio do *Non Liqueat*, oriundo da dogmática jurídica, reforça que o juiz não pode se recusar a decidir diante da ausência ou obscuridade da lei (Dinamarco, 2021).

Nesse contexto, a LINDB atua como um instrumento de orientação normativa, assegurando maior coerência nas decisões administrativas e judiciais, e contribuindo para a promoção da pacificação social com justiça. Ao estabelecer diretrizes que fortalecem a segurança jurídica e a racionalidade na interpretação e aplicação do Direito, a LINDB também reforça os compromissos institucionais com o desenvolvimento sustentável, especialmente ao “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (Nações Unidas, 2025) em consonância com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) número 16. Ademais, a lei desempenha papel fundamental na mitigação do chamado “apagão das canetas”, fenômeno caracterizado pela inércia decisória de agentes públicos diante do receio de responsabilização. Ao oferecer parâmetros objetivos e instrumentos que legitimam a tomada de decisão, mesmo em cenários de incerteza ou risco, a LINDB fortalece a eficiência administrativa e fomenta a confiança da sociedade na atuação do Estado.

Para compreender o alcance do presente estudo, é necessário analisar a perspectiva histórica da LINDB, bem como as alterações decorrentes das transformações sociais. Inicialmente, suas normas eram restritas ao âmbito do Direito Civil, sob a denominação de Lei de Introdução ao Código Civil (LICC). Contudo, verificou-se que sua aplicação se mostrava essencial em todos os ramos do Direito, sendo posteriormente ampliada pela Lei nº 12.376/2010, passando a vigorar com a denominação atual. Originalmente, a aplicação da LINDB concentrou-se principalmente no Direito Privado, regulando aspectos como vigência, revogação e hierarquia normativa, garantindo estabilidade e coerência na aplicação do Direito, vedando tanto a revogação pelo simples desuso (*desuetudo*) quanto a repristinação, salvo disposição expressa.

O presente artigo busca evidenciar a relevância da segurança jurídica para a sociedade, promovida tanto pela lei em questão, quanto garantida pela atuação da Administração Pública. Esta última desempenha funções essenciais, tais como orientar, prevenir a prática de atos jurídicos em desacordo com o interesse público; evitar conflitos e inconsistências processuais; corrigir eventuais equívocos surgidos no curso dos procedimentos; e fiscalizar, aplicando sanções quando necessário. Tais medidas têm como finalidade última assegurar a efetivação dos direitos coletivos, consolidando a estabilidade e a previsibilidade do ordenamento jurídico.

Devido à relevância da Administração Pública, surgiu a necessidade de consolidar normas que regulam as relações no âmbito administrativo, promovendo maior harmonia no

controle das relações sociais, institucionais e prevenindo arbitrariedades. Nesse contexto, em 2017, o senador mineiro Antônio Anastasia propôs o Projeto de Lei nº 7.448/2017, que consolidou a aplicação da LINDB no Direito Público, inserindo os artigos 20 a 30. Tal medida possibilitou a incorporação de condutas inéditas à Administração Pública, bem como a normatização de entendimentos jurisprudenciais, teses e doutrinas alinhadas a essa abordagem (Câmara dos Deputados, 2017).

## **2LINDB E A CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA**

Como visto, o controle da Administração Pública constitui um princípio fundamental para a garantia da legalidade, eficiência e legitimidade dos atos administrativos. Nesse sentido, a doutrina estabeleceu critérios essenciais para compreender os diversos mecanismos de controle, o qual funciona como base jurídica para a incorporação do consenso entre a Administração Pública e os particulares. Tal relação entre consenso e controle da Administração Pública, está prevista no Art. 26, presente no novo texto da LINDB, que firma o compromisso administrativo (Peixoto, 2021). Rompendo, assim, com uma visão enraizada de mero caráter punitivista, o qual não se preocupa com medidas que de fato efetivem o bem-estar social, como é possível inferir no texto da lei:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. (Brasil, 2018).

Em uma primeira análise, o chamado Modelo Multiportas (Borba, 2025) surge como alternativa moderna de resolução de conflitos, tendo na consensualidade sua principal ferramenta. Contudo, a adoção dessa via enfrenta desafios de natureza cultural e institucional, tais como a resistência a mudanças de rotinas consolidadas, o receio de responsabilização indevida dos agentes públicos e a desconfiança quanto à legalidade das práticas consensuais. Portanto, superar essas barreiras exige um investimento contínuo em capacitação de gestores públicos, aliado à atualização em técnicas de negociação, mediação e métodos alternativos de solução de controvérsias, bem como à incorporação de critérios de proporcionalidade e razoabilidade nas tomadas de decisão.

Nesse contexto, ganha relevo a consulta pública, prevista no caput do artigo 26 anteriormente exposto, que se apresenta como um instrumento essencial para assegurar maior

participação popular e reforçar o caráter democrático das decisões administrativas. Tal diretriz afasta posturas autoritárias e aproxima a Administração Pública de uma lógica fundada no diálogo, na cooperação e na transparência, alinhando-se às exigências contemporâneas de legitimidade e eficiência na gestão pública.

Sob esse cenário de fortalecimento da consensualidade e da participação democrática, torna-se indispensável assegurar que tais práticas se mantenham em conformidade com as diretrizes administrativas e com o interesse público. Para tanto, a participação da Advocacia Pública revela-se imprescindível, atuando como garantia de juridicidade e de respeito aos limites legais do consenso. Sua intervenção busca evitar a subversão da aplicação geral da norma em favor de interesses particulares ou ilegítimos, preservando a integridade do sistema jurídico-administrativo.

O artigo supracitado, nesse sentido, salvaguarda essenciais: a exigência de parecer técnico conclusivo sobre a viabilidade da negociação; a oitiva obrigatória do órgão jurídico, cuja manifestação, embora não vinculante, demanda fundamentação expressa quando contrariada; a justificação fundada em relevante interesse geral; e, por fim, a publicação oficial do acordo, assegurando transparência e publicidade. Com base nesse viés, um dos efeitos mais relevantes desses compromissos é a possibilidade de gerarem precedentes administrativos, de forma que casos análogos sejam decididos de maneira uniforme, em respeito aos princípios da impessoalidade, isonomia e segurança jurídica. Além disso, tais entendimentos podem consolidar-se como orientações normativas vinculantes para os próprios órgãos públicos, estabelecendo um padrão de atuação mais coerente, previsível e transparente, capaz de reduzir decisões contraditórias e fortalecer a confiança social na Administração.

Entre os principais instrumentos de consensualidade reconhecidos no ordenamento jurídico destacam-se os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs). Tais instrumentos constituem meios alternativos de resolução de conflitos, especialmente voltados à tutela de direitos coletivos, permitindo que o infrator ajuste sua conduta às exigências legais mediante a adoção de medidas reparatórias ou compensatórias em favor da coletividade. Diferentemente da via sancionatória tradicional, o TAC busca promover a correção da irregularidade e, simultaneamente, assegurar benefícios concretos à comunidade, revelando-se uma solução mais célere e eficaz em determinadas hipóteses. Assim, questões de menor gravidade podem ser solucionadas na esfera extrajudicial, contribuindo para a racionalização da atuação estatal e para a redução da sobrecarga do Poder Judiciário, que

passa a concentrar seus esforços em litígios de maior complexidade e relevância social (Capanema, 2022).

## CONCLUSÃO

Conclui-se, portanto, que a inserção de instrumentos voltados à consensualidade na LINDB, sobretudo com a previsão do artigo 26, sinaliza um avanço relevante no processo de renovação do Direito Público no Brasil.

O deslocamento de uma lógica estritamente autoritária para um modelo administrativo mais aberto ao diálogo contribui não apenas para a solução mais ágil das controvérsias, mas também para o fortalecimento da legitimidade das decisões governamentais. Ainda que persistam obstáculos, como a resistência cultural e a postura conservadora de muitos gestores, a existência de garantias normativas e de mecanismos já consolidados, a exemplo do Termo de Ajustamento de Conduta, indicam um caminho consistente.

A consolidação dessa prática, no entanto, exige investimento contínuo em qualificação técnica e no desenvolvimento de uma jurisprudência estável, capaz de assegurar previsibilidade. Ao privilegiar soluções participativas e compatíveis com o interesse coletivo, a LINDB reafirma seu papel de instrumento essencial para a construção de uma administração pública mais democrática e eficiente.

## REFERÊNCIAS

BORBA, Mozart. **Diálogos sobre o Código de Processo Civil**. 12. ed. São Paulo: Método, 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Dispõe sobre a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/De14657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De14657compilado.htm). Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942)**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 27 set. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 7.448/2017**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2130119>. Acesso em: 16 out. 2025.

CAPANEMA ADVOGADOS. **Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)**. Disponível em: <https://www.capanema.adv.br/termo-ajustamento-conduta/>. Acesso em: 01 out. 2025.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

LEI 13.655/2018 e as alterações da LINDB: interpretação dos novos dispositivos artigo por artigo. **Jus Navigandi**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/69506/a-lei-13655-2018-e-as-alteracoes-da-lindb-interpretacao-dos-novos-dispositivos-artigo-por-artigo>. Acesso em: 27 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Paz, Justiça e Instituições Eficazes (ODS 16)**. As Nações Unidas no Brasil, 2025. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 01 out. 2025.

PEIXOTO, Ravi. **Art. 26 da LINDB como cláusula geral para a realização da autocomposição pela Administração Pública: uma análise dos limites e possibilidade. Juridicamente**. Disponível em: <https://www.juridicamente.com.br/o-art-26-da-lindb-como-clausula-geral-para-a-realizacao-da-autocomposicao-pela-administracao-publica/>. Acesso em: 27 set. 2025.

TERMO de Ajustamento de Conduta (TAC): o que é e para que serve. **Jusbrasil**, 27 set. 2025. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/286081/termo-de-ajustamento-de-conduta-tac>. Acesso em: 27 set. 2025.