

**CONSENSUALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO FERRAMENTA DE
ACESSO À JUSTIÇA**

**CONSENSUALISM IN PUBLIC ADMINISTRATION AS A TOOL FOR ACCESS TO
JUSTICE**

**EL CONSENSUALISMO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO HERRAMIENTA
DE ACCESO A LA JUSTICIA**



10.56238/IXSevenInternationalMultidisciplinaryCongress-051

Ana Flávia da Silva Borges

Mestranda em Direito Constitucional

Instituição: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

E-mail: anaflaviasborges.adv@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-8290-0374>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0390943504714199>

Isabela Alves Barbosa

Mestranda em Direito Constitucional

Instituição: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

E-mail: iabarbosa@tjgo.jus.br

Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-9955-8639>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7462964333103928>

Jannaína Patrícia Pereira

Mestranda em Direito Constitucional

Instituição: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

E-mail: jannoca@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-3915-9605>

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9322498055993347>

Lara Lemos de Castro Carneiro

Mestranda em Direito Constitucional

Instituição: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

E-mail: lara_castro993@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-0350-6576>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9749225796006769>

RESUMO

O presente trabalho investiga a função do consensualismo na Administração Pública como instrumento de ampliação do acesso à justiça em sua dimensão efetiva. Parte-se da premissa de que o acesso à justiça não se limita ao ingresso formal no Poder Judiciário, mas compreende a obtenção de soluções adequadas, tempestivas, proporcionais e materialmente justas para os conflitos. Para tanto, examina-

se a relativização dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, distinguindo-se a indisponibilidade do interesse público de sua suposta intransacionabilidade. A pesquisa adota método dedutivo, com base em revisão bibliográfica, análise normativa e utilização de dados institucionais recentes do Conselho Nacional de Justiça e do Tribunal de Contas da União. A análise percorre quatro eixos: a relativização dos dogmas clássicos do regime jurídico-administrativo; a consolidação normativa e institucional da Administração Pública consensual; a relação entre consensualidade e acesso efetivo à justiça; e os limites, riscos e controles aplicáveis aos acordos administrativos. Conclui-se que o consensualismo, quando submetido a critérios de juridicidade, motivação, transparência, controle e proteção do interesse público primário, constitui instrumento relevante de prevenção de litígios, racionalização da atuação estatal e concretização de uma ordem jurídica justa.

Palavras-chave: Acesso à Justiça. Consensualidade. Administração Pública. Interesse Público. Controle Externo.

ABSTRACT

This paper investigates the role of consensualism in Public Administration as an instrument for broadening access to justice in its effective dimension. It starts from the premise that access to justice is not limited to formal access to courts, but encompasses the achievement of adequate, timely, proportional and materially fair solutions to conflicts. To this end, it examines the relativization of the principles of supremacy and unavailability of the public interest, distinguishing the unavailability of public interest from its alleged non-transactionability. The research adopts a deductive method, based on bibliographical review, normative analysis and recent institutional data from the National Council of Justice and the Federal Court of Accounts. The analysis covers four axes: the relativization of classical dogmas of administrative law; the normative and institutional consolidation of consensual Public Administration; the relationship between consensuality and effective access to justice; and the limits, risks and controls applicable to administrative agreements. The paper concludes that consensualism, when subject to legality, reasoning, transparency, control and protection of the primary public interest, constitutes a relevant instrument for litigation prevention, rationalization of state action and realization of a fair legal order.

Keywords: Access to Justice. Consensuality. Public Administration. Public Interest. External Control.

RESUMEN

El presente trabajo investiga la función del consensualismo en la Administración Pública como instrumento de ampliación del acceso a la justicia en su dimensión efectiva. Se parte de la premisa de que el acceso a la justicia no se limita al ingreso formal en el Poder Judicial, sino que comprende la obtención de soluciones adecuadas, oportunas, proporcionales y materialmente justas para los conflictos. Para ello, se examina la relativización de los principios de la supremacía y de la indisponibilidad del interés público, distinguiéndose la indisponibilidad del interés público de su supuesta intransacionabilidad. La investigación adopta el método dedutivo, con base en revisión bibliográfica, análisis normativo y utilización de datos institucionales recientes del Consejo Nacional de Justicia y del Tribunal de Cuentas de la Unión. El análisis recorre cuatro ejes: la relativización de los dogmas clásicos del régimen jurídico-administrativo; la consolidación normativa e institucional de la Administración Pública consensual; la relación entre consensualidad y acceso efectivo a la justicia; y los límites, riesgos y controles aplicables a los acuerdos administrativos. Se concluye que el consensualismo, cuando se somete a criterios de juridicidad, motivación, transparencia, control y protección del interés público primario, constituye un instrumento relevante de prevención de litígios, racionalización de la actuación estatal y concreción de un orden jurídico justo.

Palabras clave: Acceso a la Justicia. Consensualidad. Administración Pública. Interés Público. Control Externo.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira foi historicamente estruturada sob forte influência de uma lógica verticalizada, fundada na prevalência do poder estatal sobre o particular e amparada nos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. Esse modelo, embora tenha desempenhado papel relevante na afirmação da autoridade administrativa e na proteção do patrimônio público, mostra-se insuficiente para responder, isoladamente, às exigências contemporâneas de eficiência, participação, transparência e efetividade dos direitos fundamentais.

A consolidação do Estado Democrático de Direito impôs à Administração Pública a necessidade de abandonar uma atuação exclusivamente unilateral, impositiva e burocrática, abrindo espaço para práticas mais dialógicas, cooperativas e responsivas. A Administração contemporânea não pode ser compreendida apenas como autoridade que ordena, fiscaliza e sanciona, mas também como instância que previne conflitos, negocia soluções juridicamente adequadas e promove a realização concreta do interesse público. Nesse sentido, a Administração consensual aparece como uma das faces mais relevantes da transformação do Direito Administrativo no século XXI, vinculada à governança pública, ao Estado em rede e à democratização da tomada de decisões administrativas (Oliveira; Schwanka, 2009).

A pertinência do tema revela-se ainda mais evidente diante do quadro estrutural de litigiosidade no Brasil. O relatório Justiça em Números 2025, ano-base 2024, divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça, registrou a existência de 80,6 milhões de processos pendentes ao final de 2024. O mesmo relatório indicou que a taxa de congestionamento caiu para 64,3%, o menor índice dos últimos 16 anos, e que o estoque de execuções fiscais diminuiu em 5,5 milhões de ações em 2024. Esses dados demonstram que, embora haja avanço na produtividade judicial, a ampliação do acesso à justiça não pode ser compreendida apenas como expansão da via jurisdicional, devendo incluir mecanismos adequados de prevenção, gestão e solução consensual de conflitos (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

A litigiosidade envolvendo o Poder Público também assume especial relevância. Em manifestação registrada em ata do Conselho Nacional de Justiça, o ministro Luís Roberto Barroso informou que o Instituto Nacional do Seguro Social figurava como maior litigante da Justiça brasileira, envolvido em 4,5% dos processos pendentes, seguido pela Caixa Econômica Federal, com 2,86%. A mesma manifestação destacou a presença recorrente de entes públicos entre os maiores litigantes do país, o que reforça a necessidade de políticas de prevenção e resolução administrativa de conflitos envolvendo o Estado (Conselho Nacional de Justiça, 2024).

Diante desse cenário, formula-se a seguinte pergunta-problema: em que medida o consensualismo na Administração Pública pode funcionar como instrumento de ampliação do acesso efetivo à justiça, sem violar a indisponibilidade do interesse público? A hipótese adotada é a

de que a consensualidade administrativa, quando corretamente balizada por critérios de juridicidade, motivação, transparência, controle e proteção do interesse público primário, contribui para a redução da litigiosidade e para a entrega de soluções mais céleres, eficientes e democráticas aos conflitos envolvendo o Poder Público.

O objetivo geral consiste em analisar em que medida o consensualismo administrativo pode ampliar o acesso efetivo à justiça. Como objetivos específicos, busca-se examinar a relativização dos dogmas clássicos do regime jurídico-administrativo; identificar os instrumentos consensuais incorporados ao direito positivo brasileiro; analisar a relação entre consensualidade e acesso efetivo à justiça; e delimitar os limites e controles aplicáveis aos acordos administrativos.

O trabalho organiza-se em cinco seções. Após esta introdução, o referencial teórico apresenta os fundamentos conceituais da pesquisa, articulando a relativização da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, a teoria da Administração consensual e a concepção contemporânea de acesso à justiça. A metodologia descreve os procedimentos adotados para a pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados e a discussão examinam os instrumentos normativos e institucionais à luz do marco teórico, organizando os achados em eixos temáticos. As considerações finais retomam os objetivos, sintetizam os resultados e apontam perspectivas para pesquisas e regulações futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A compreensão da consensualidade administrativa como instrumento de acesso à justiça pressupõe a articulação de um quadro teórico que percorra, do geral ao específico, os fundamentos do regime jurídico-administrativo, a teoria da Administração consensual e a concepção contemporânea de acesso à justiça. O ponto de partida necessário é a análise crítica dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, tradicionalmente concebidos como fundamentos do regime jurídico-administrativo, justificadores de prerrogativas especiais da Administração e de limites à atuação dos agentes públicos.

Além dos princípios expressamente previstos no artigo 37 da Constituição Federal — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência —, a doutrina clássica reconhece a existência de princípios implícitos que estruturam a atuação administrativa, entre eles a supremacia e a indisponibilidade do interesse público. A supremacia autorizaria a prevalência do interesse coletivo sobre interesses individuais em determinadas situações; a indisponibilidade, por sua vez, impediria o administrador de tratar os bens, direitos e interesses públicos como se fossem de sua livre titularidade.

Para Bandeira de Mello (2004), tais princípios constituem pilares do regime jurídico-administrativo, na medida em que traduzem, de um lado, as prerrogativas necessárias à realização do interesse público e, de outro, as sujeições impostas ao administrador, que não atua em nome próprio,

mas em nome da coletividade. Essa compreensão, todavia, passou a ser objeto de revisão por parte de importante parcela da doutrina contemporânea.

Autores como Ávila (1998), Justen Filho (2005) e Binenbojm (2010) recusam a ideia de uma prevalência automática, abstrata e absoluta do interesse público sobre o interesse privado. Ávila (1998) problematiza a própria configuração da supremacia do interesse público como princípio, sustentando que o enunciado careceria da estrutura normativa própria das normas-princípio. Binenbojm (2010), por sua vez, defende a substituição da supremacia abstrata por um dever de proporcionalidade, de modo que a relação entre interesses coletivos e privados seja resolvida mediante ponderação constitucionalmente orientada. Justen Filho (2005) também rejeita a existência de uma posição estatal privilegiada previamente definida, uma vez que o Estado se encontra submetido à Constituição e aos direitos fundamentais.

Em sentido convergente, e por ângulo complementar, Marques Neto (2015, p. 386) sustenta que a supremacia, por conjugar absolutez e abstração, é própria do paradigma bipolar e se coloca como antípoda das ideias de ponderação, modulação e sopesamento, revelando-se, ao pressupor uma noção relacional absoluta, incompatível com o próprio ordenamento jurídico (Marques Neto, 2015, p. 387). A mesma crítica alcança a ideia de um interesse público unitário: cuida-se de noção indeterminada, aberta e dúctil, de modo que não existe um, mas vários interesses públicos enredados em cada provimento da Administração (Marques Neto, 2015, p. 388).

Essa revisão é fundamental para o desenvolvimento de uma Administração Pública consensual. Se o interesse público não é uma fórmula abstrata monopolizada pelo Estado, mas uma construção constitucionalmente orientada, sua realização pode ocorrer por diferentes meios, inclusive pela via consensual. Em tal perspectiva, o consenso não representa abdicação do interesse público, mas uma possível técnica de sua concretização. A distinção entre interesse público primário e secundário também se mostra relevante. O interesse público primário corresponde à realização das necessidades, direitos e finalidades da coletividade; o secundário diz respeito aos interesses instrumentais do próprio Estado, como a preservação do erário ou da estrutura administrativa. A invocação genérica da supremacia do interesse público, sem identificação concreta do interesse coletivo tutelado, pode produzir desequilíbrios nas relações entre Administração e cidadão, limitando a participação social e obscurecendo a finalidade pública da atuação administrativa (Lima, 2025).

A indisponibilidade do interesse público, por sua vez, não pode ser confundida com sua intransacionabilidade absoluta. A Administração não dispõe livremente do interesse público, mas pode transacionar quanto aos meios de sua realização quando a solução consensual se revelar mais adequada, eficiente e proporcional do que a via litigiosa ou impositiva. Como observa Talamini (2005), a indisponibilidade do interesse público não conduz, por si só, à impossibilidade de o Poder

Público submeter-se a pretensões alheias ou abdicar de determinadas posições, desde que o faça de maneira juridicamente justificada.

Em formulação que antecede o atual debate, Moreira Neto (2003, p. 142) já descrevia a passagem de uma viciosa relação de supremacia a uma virtuosa relação de ponderação, a impedir que se invocassem razões de Estado para sobrepor quaisquer interesses aos direitos fundamentais. A partir da teoria do duplo grau, o autor distinguia o poder estatal primário — absoluto e inegociável — do poder secundário, relativo e negociável, situado no plano das decisões discricionárias (Moreira Neto, 2003, p. 139). É nessa chave que se compreende a distinção aqui adotada: na atuação consensual, jamais se cogita de negociar o interesse público, mas de negociar os modos de atingi-lo com maior eficiência (Moreira Neto, 2003, p. 154).

Essa compreensão é reforçada por Dantas (2020), ao sustentar que a transação no Poder Público não deve ser compreendida como renúncia arbitrária ao interesse coletivo, mas como técnica de eficiência e racionalidade administrativa, desde que voltada à realização do interesse público primário. O núcleo do problema, portanto, não está em saber se a Administração pode ou não transigir em abstrato, mas em identificar sobre o que, em quais condições, com quais controles e com qual finalidade a transação administrativa pode ocorrer.

Sobre essa base, a Administração Pública consensual insere-se em um movimento mais amplo de transformação do Estado. A passagem de uma atuação monológica, autoritária e centrada na imposição para uma atuação dialógica, participativa e orientada a resultados relaciona-se às ideias de governança pública, Estado em rede e contratualização da ação administrativa.

No plano teórico, essa transição encontra moldura na tese de Marques Neto (2015, p. 404-406) sobre a superação do paradigma bipolar — fundado na oposição entre Estado e indivíduo, público e privado — por um paradigma relacional e multipolar, associado à noção de Arena Pública. Para o autor, a atividade administrativa não prescinde da cooperação com os particulares, travando com eles não apenas relações de subordinação, no eixo vertical, mas inúmeras relações de cooperação e composição, no eixo horizontal, marcadas pela consensualidade e pelo vínculo obrigacional (Marques Neto, 2015, p. 389). Nessa leitura, público e privado, antes tidos como mundos separados, apresentam-se como entidades interpenetradas, de sorte que a decisão administrativa passa a comportar ponderação e composição de interesses (Marques Neto, 2015, p. 405-406).

Oliveira e Schwanka (2009) defendem que a Administração consensual constitui uma nova face da Administração Pública no século XXI. Para os autores, o Estado contemporâneo deixou de atuar apenas como detentor do poder de império e passou a exercer, em diversas situações, funções de mediação, garantia e composição de interesses, incluindo cidadãos e grupos sociais no processo de densificação do interesse público, que deixa de ser monopólio exclusivo das autoridades estatais.

Nessa mesma direção, Medauar (2003) observa que a atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares passa a desempenhar papel relevante na identificação dos interesses públicos e privados tutelados pela Administração. Para a autora, o Poder Público deixa de deter exclusividade na definição do interesse público, atenua a prática de imposição unilateral de decisões e passa a assumir função de mediação na composição de conflitos. Castro e Figueroa (2013), por sua vez, associam a evolução do consensualismo à necessidade de distinguir o modelo burocrático tradicional de uma gestão pública responsável, preocupada com resultados e com a efetivação do princípio da eficiência.

A sistematização dogmática dessa transição, no Brasil, remonta a Moreira Neto (2003, p. 146), que cunhou a noção de administração concertada para designar os módulos organizativos e funcionais caracterizados por atividade consensual e negocial, classificando-a em três gêneros conforme a função e o resultado visado: a decisão consensual, a execução consensual e a solução consensual de conflitos (Moreira Neto, 2003, p. 147). Já então se reconhecia que o consenso aprimora a governabilidade, multiplica os freios contra os abusos e torna os comandos estatais mais aceitáveis (Moreira Neto, 2003, p. 145).

O terceiro eixo teórico é a concepção contemporânea de acesso à justiça. O acesso à justiça constitui direito fundamental expressamente assegurado pelo artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988). Embora esse dispositivo consagre a inafastabilidade da jurisdição, a compreensão contemporânea do acesso à justiça não pode ser reduzida à mera possibilidade formal de ingresso em juízo: trata-se de garantir meios adequados, efetivos, tempestivos e materialmente justos de prevenção e solução de conflitos.

Essa compreensão pode ser aprofundada a partir da tradição contratualista. Segundo Bonilla Maldonado (2022), a constituição do Estado moderno representa a substituição da vingança privada pela justiça institucionalizada, uma vez que os indivíduos aceitam limitar parte de sua liberdade em troca de proteção, estabilidade e solução legítima dos conflitos. Se o Estado moderno se legitima, entre outros fatores, por essa substituição da violência privada por formas institucionais de solução de conflitos, a realização da justiça pode ocorrer também por mecanismos consensuais juridicamente estruturados, e não apenas pela sentença judicial.

A teoria das ondas renovatórias de Cappelletti e Garth (1988) fornece o referencial decisivo para essa compreensão ampliada. A primeira onda relaciona-se à assistência judiciária aos hipossuficientes; a segunda, à tutela dos interesses difusos e coletivos; e a terceira, à reforma dos procedimentos e à valorização dos meios adequados de solução de conflitos. A consensualidade administrativa situa-se nesse terceiro movimento, pois desloca a solução de determinadas controvérsias da lógica

exclusivamente judicial para mecanismos mais flexíveis, dialógicos e eficientes, sem afastar o controle jurídico necessário.

Por fim, Abramovich e Courtis (2004), ao analisarem a exigibilidade dos direitos sociais, demonstram que a tutela jurisdicional de direitos prestacionais enfrenta desafios próprios, pois o simples reconhecimento judicial do descumprimento estatal nem sempre é suficiente para assegurar a realização material do direito. A efetividade da justiça, nesses casos, exige mecanismos capazes de transformar o reconhecimento jurídico em providências concretas, coordenadas e executáveis, o que reforça a importância de instrumentos consensuais aptos a construir soluções viáveis, controláveis e compatíveis com os direitos envolvidos.

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza básica e objetivos exploratórios e descritivos, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A escolha pela abordagem qualitativa justifica-se pela necessidade de examinar, em profundidade, os sentidos atribuídos à consensualidade administrativa e ao acesso à justiça na doutrina, na legislação e na atuação institucional dos órgãos de controle, campo no qual a compreensão dos aspectos normativos e dogmáticos envolvidos requer instrumentos interpretativos que não se reduzem à mensuração quantitativa.

O método de abordagem é o dedutivo: parte-se das premissas gerais do regime jurídico-administrativo e da teoria do acesso à justiça para examinar a hipótese específica de que a consensualidade, quando juridicamente condicionada, amplia o acesso efetivo à justiça. Como técnicas de pesquisa, empregaram-se o levantamento bibliográfico de doutrina nacional e estrangeira de Direito Administrativo, Direito Processual e teoria do acesso à justiça e o levantamento documental de fontes normativas e institucionais.

O corpus normativo reuniu a Constituição Federal de 1988 e as Leis n. 7.347/1985, 9.307/1996, 13.129/2015, 13.140/2015, 13.655/2018 e 14.133/2021, além da Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça. O corpus documental e institucional compreendeu o relatório Justiça em Números 2025 e a ata da 2ª Sessão Extraordinária de 2024 do Conselho Nacional de Justiça, a Nota Recomendatória n. 02/2022 da Atricon e os atos e a comunicação institucional do Tribunal de Contas da União sobre a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos, em especial as Instruções Normativas TCU n. 91/2022 e n. 101/2025.

O material selecionado foi submetido a análise de conteúdo de natureza qualitativa, com a identificação de categorias temáticas relacionadas aos objetivos da pesquisa, a saber: (a) a relativização da supremacia e da indisponibilidade do interesse público; (b) os instrumentos normativos da Administração consensual; (c) a relação entre consensualidade e acesso efetivo à

justiça; (d) os riscos de assimetria nos acordos administrativos; e (e) os limites e controles da consensualidade. Os aspectos éticos da pesquisa foram observados: todas as fontes consultadas são citadas e referenciadas conforme as normas da ABNT, sem apropriação indevida de ideias ou dados; por sua natureza bibliográfica e documental, o estudo não envolveu a participação de sujeitos humanos, dispensando submissão a Comitê de Ética em Pesquisa.

A principal limitação metodológica reside na natureza bibliográfica e documental do corpus, que não contempla a análise empírica de acordos administrativos concretos nem as percepções de gestores públicos e particulares envolvidos em processos de composição. Essa limitação orienta as sugestões de pesquisas futuras com delineamentos empíricos e participativos. O Quadro 1 sintetiza as principais referências mobilizadas e suas contribuições para a construção teórica e analítica do estudo.

Quadro 1 – Referências e suas contribuições para a pesquisa

Autor	Título	Ano	Contribuição para a pesquisa
Abramovich, V.; Curtis, C.	Los derechos sociales como derechos exigibles	2004	Evidencia os limites da tutela jurisdicional para a realização material de direitos prestacionais.
Ávila, H. B.	Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”	1998	Questiona a configuração da supremacia como princípio dotado de prevalência abstrata e automática.
Bandeira de Mello, C. A.	Curso de direito administrativo	2004	Sistematiza a supremacia e a indisponibilidade do interesse público como pilares do regime jurídico-administrativo.
Binenbojm, G.	Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade	2010	Propõe substituir a supremacia abstrata por um dever de proporcionalidade constitucionalmente orientado.
Bonilla Maldonado, D.	Acceso a la justicia y Estado moderno	2022	Relaciona o acesso à justiça à racionalidade do Estado moderno e à substituição da autotutela pela justiça institucionalizada.
Cappelletti, M.; Garth, B.	Acesso à justiça	1988	Fornece a teoria das ondas renovatórias e a noção de acesso efetivo à justiça.
Castro, R. P. A. de; Figuerola, R. O.	Breve ensaio sobre o consensualismo na Administração Pública	2013	Associa o consensualismo à superação do modelo burocrático e à gestão pública orientada a resultados.
Dantas, B.	Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: a mediação pelo TCU	2020	Defende a transação e a mediação no controle externo como técnicas de eficiência administrativa.
Fiss, O.	As bases políticas e sociais da adjudicação	2004	Adverte sobre os riscos do acordo como instrumento que pode ocultar assimetrias de poder entre as partes.
Galanter, M.	Why the “Haves” Come Out Ahead	1974	Aporta a teoria dos litigantes habituais e a assimetria estrutural entre litigantes recorrentes e eventuais.
Justen Filho, M.	Curso de direito administrativo	2005	Refuta a posição estatal privilegiada previamente definida, submetendo o Estado à Constituição.
Lima, C. V. N. de	Breves considerações sobre a utilização do consensualismo na Administração Pública	2025	Discute a distinção entre interesse público primário e secundário e os riscos da invocação genérica da supremacia.
Marques Neto, F. A.	A bipolaridade do direito	2015	Demonstra a incompatibilidade da

	administrativo e sua superação		supremacia com a ponderação e propõe a superação do paradigma bipolar.
Medauar, O.	O direito administrativo em evolução	2003	Identifica a atividade de consensonegociação como função de mediação na composição de interesses.
Moreira Neto, D. de F.	Novos institutos consensuais da ação administrativa	2003	Formula a noção de administração concertada e a distinção entre negociar o interesse público e os modos de atingi-lo.
Oliveira, G. J. de; Schwanka, C.	A administração consensual como a nova face da Administração Pública no século XXI	2009	Caracteriza a Administração consensual e mediadora como traço central do Direito Administrativo contemporâneo.
Pereira, C. A. et al.	O consensualismo nos Tribunais de Contas: a nova onda de acesso à justiça	2025	Examina os instrumentos consensuais no controle externo como ampliação do acesso à justiça.
Talamini, E.	A (in)disponibilidade do interesse público	2005	Distingue a indisponibilidade do interesse público de sua suposta intransacionabilidade.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2026).

A organização em ordem alfabética facilita a localização das fontes e evidencia a articulação entre as dimensões dogmática, normativa e institucional que sustentam a análise desenvolvida nas seções seguintes.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise do material bibliográfico, normativo e institucional permitiu organizar os achados em cinco eixos temáticos, examinados a seguir à luz do referencial teórico: a consolidação normativa dos instrumentos consensuais; a relação entre consensualidade e acesso efetivo à justiça; a crítica aos acordos e o risco de assimetria; os limites e controles da consensualidade; e a experiência institucional dos Tribunais de Contas.

No que se refere à consolidação normativa, verificou-se que a transformação descrita no referencial encontra amplo respaldo no direito positivo brasileiro. A Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos, fortalecendo a cultura da conciliação e da mediação. O Código de Processo Civil de 2015 consagrou a autocomposição como diretriz do sistema processual, ao determinar que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual sejam estimulados por magistrados, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público.

No campo específico da Administração Pública, a Lei n. 13.140/2015 dispõe sobre a mediação e a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração, prevendo a criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, competentes para dirimir controvérsias entre órgãos e entidades, avaliar pedidos de composição envolvendo particulares e atuar na prevenção e resolução de conflitos relativos a contratos administrativos. A Lei n. 13.655/2018, ao alterar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, autorizou, no artigo 26 da LINDB, a celebração de compromisso com

interessados para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público (Brasil, 2018).

A arbitragem com a Administração Pública foi expressamente admitida pela Lei n. 13.129/2015, que alterou a Lei n. 9.307/1996 para permitir que a Administração direta e indireta utilize a arbitragem em conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis. A Lei n. 14.133/2021 consolidou esse movimento no campo das contratações públicas, autorizando, em seus artigos 151 a 154, o uso de conciliação, mediação, comitê de resolução de disputas e arbitragem em controvérsias sobre direitos patrimoniais disponíveis, como reequilíbrio econômico-financeiro, inadimplemento de obrigações e cálculo de indenizações.

Soma-se a esses diplomas um conjunto de mecanismos setoriais já consolidados, como termos de ajustamento de conduta, termos de compromisso em agências reguladoras, compromissos de cessação no âmbito concorrencial, acordos de não persecução cível, negócios jurídicos processuais envolvendo entes públicos e termos de ajustamento de gestão perante Tribunais de Contas. O exame desse conjunto normativo evidencia que os métodos consensuais deixaram de ocupar posição periférica ou excepcional, passando a integrar o repertório institucional ordinário da Administração Pública, sobretudo nas áreas em que a imposição unilateral se revela incapaz de produzir soluções eficientes, tempestivas e sustentáveis.

O segundo eixo confirma a relação entre consensualidade e acesso efetivo à justiça. Os números do relatório Justiça em Números 2025, já referidos na introdução, evidenciam que o acesso à justiça não pode ser pensado apenas como ampliação da porta de entrada do Judiciário, mas também como criação de portas adequadas para a prevenção, a gestão e a solução dos conflitos (Conselho Nacional de Justiça, 2025). A litigiosidade envolvendo o Poder Público agrava esse cenário, pois entes públicos figuram de forma recorrente entre os maiores litigantes do país (Conselho Nacional de Justiça, 2024), o que revela que parte significativa da sobrecarga judicial decorre de conflitos que poderiam, em determinadas hipóteses, ser prevenidos ou solucionados administrativamente.

Sob essa perspectiva, a Administração Pública consensual pode contribuir para a superação de uma cultura adversarial marcada pela resistência automática do Estado, pela interposição padronizada de recursos e pela demora na correção administrativa de condutas ilegais ou ineficientes. Em vez de litigar até o esgotamento das vias processuais, a Administração deve avaliar, de maneira motivada, quando a composição representa solução mais adequada ao interesse público primário, aos direitos dos particulares e à própria eficiência administrativa.

O terceiro eixo problematiza a crítica aos acordos e o risco de assimetria, evitando uma compreensão excessivamente otimista da consensualidade. Fiss (2004) adverte que a adjudicação judicial possui função pública relevante, especialmente quando envolve a afirmação de valores constitucionais, a correção de desigualdades estruturais e a produção de decisões com impacto público.

Embora o acordo costume ser apresentado como técnica de pacificação e eficiência, ele pode ocultar desigualdades materiais entre as partes, sobretudo quando uma delas possui maior poder econômico, institucional ou informacional, hipótese em que a solução consensual não expressa verdadeira autonomia, mas aceitação constrangida de condições impostas pela parte mais forte (Fiss, 2004).

No âmbito da Administração Pública, essa advertência é especialmente importante. O Estado dispõe de estrutura técnica, corpo jurídico especializado, informações acumuladas e capacidade institucional de prolongar litígios, o que pode colocá-lo em posição de vantagem diante do particular, eventualmente em situação de vulnerabilidade econômica, técnica ou informacional. A teoria dos litigantes habituais, associada a Galanter (1974), reforça esse diagnóstico: entes públicos e grandes organizações tendem a atuar repetidamente em conflitos, acumulando experiência estratégica, dados e recursos técnicos, o que pode produzir vantagens institucionais em relação aos litigantes eventuais. Assim, ao celebrar acordos com particulares, a Administração deve assegurar que o consenso não reproduza, sob forma aparentemente cooperativa, a mesma verticalidade que se pretende superar.

Ainda assim, quando corretamente estruturado, o consenso administrativo reforça a dimensão democrática do acesso à justiça, pois permite que a solução seja construída com participação das partes interessadas, reduz custos, diminui o tempo de resposta, preserva relações continuadas e favorece a implementação concreta de políticas públicas. A consensualidade deixa, então, de ser apenas técnica de gestão processual e passa a integrar uma concepção substancial de justiça administrativa.

O quarto eixo delimita os limites e controles da consensualidade, compreendida como técnica juridicamente condicionada. O primeiro limite é a transacionabilidade do objeto: a Administração não pode dispor da essência do interesse público primário nem transigir sobre direitos absolutamente indisponíveis, admitindo-se a negociação sobre meios de cumprimento de obrigações, prazos, formas de execução, critérios técnicos, recomposição de equilíbrio econômico-financeiro, indenizações e demais aspectos patrimoniais ou instrumentais disponíveis.

O segundo limite é a motivação: todo acordo administrativo deve demonstrar, de modo claro, por que a solução consensual é mais adequada do que a continuidade do litígio ou a imposição unilateral, explicitando a vantagem pública, os riscos evitados, os custos comparados e a compatibilidade com a legislação aplicável. O terceiro limite é a transparência: como regra, os acordos devem ser públicos, ressalvadas as hipóteses legais de sigilo, pois a publicidade permite controle social, reduz riscos de captura e fortalece a legitimidade democrática da decisão. O quarto limite é o controle interno e externo, que não é afastado pela consensualidade; ao contrário, quanto maior a complexidade e a repercussão do acordo, maior deve ser o grau de controle sobre sua juridicidade, vantajosidade e aderência ao interesse público.

O quinto eixo examina a experiência institucional dos Tribunais de Contas, que ilustra a viabilidade dos controles propostos. Pereira *et al.* (2025) defendem que instrumentos como os



Termos de Ajustamento de Gestão e as Mesas Técnicas expressam uma mudança de paradigma no controle externo, que deixa de atuar apenas de forma posterior, repressiva e sancionatória, passando a exercer função preventiva, orientadora e colaborativa, e contribuindo para ampliar o acesso à justiça para além do Poder Judiciário. No mesmo sentido, a Atricon recomendou aos Tribunais de Contas a adoção de instrumentos de solução consensual de conflitos nos processos de controle externo, observado o regime jurídico-administrativo (Atricon, 2022).

No âmbito federal, destaca-se a experiência do Tribunal de Contas da União. Desde o início de 2023, o TCU passou a se dedicar institucionalmente à promoção de soluções consensuais e à prevenção de conflitos, por meio da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos, com base na Instrução Normativa TCU n. 91/2022, posteriormente alterada pela Instrução Normativa TCU n. 101/2025. Segundo o próprio Tribunal, a atualização normativa de 2025 ampliou a transparência, a participação social, os critérios de admissibilidade e o fluxo dos processos, refletindo a experiência acumulada no tratamento de controvérsias, com mais de cinquenta processos na unidade, dos quais mais da metade já havia sido resolvida (Tribunal de Contas da União, 2025).

Essa atuação dialoga com a proposta de Dantas (2020), que defende a adoção da mediação no Tribunal de Contas da União como mecanismo apto a reduzir a distância entre gestor e controlador, especialmente em controvérsias relativas a contratos de infraestrutura e reequilíbrio econômico-financeiro. O conjunto desses achados permite afirmar que a consensualidade administrativa deve operar sob dupla chave: abertura ao diálogo e submissão a controles robustos. Sem diálogo, a Administração permanece presa à rigidez autoritária e à litigiosidade; sem controle, o consenso pode degenerar em favorecimento, opacidade ou renúncia indevida ao interesse coletivo. O acordo administrativo válido é, portanto, aquele que demonstra, de modo verificável, sua juridicidade, sua vantagem pública, sua proporcionalidade, sua transparência e sua compatibilidade com os direitos fundamentais envolvidos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo analisou o consensualismo na Administração Pública como ferramenta de ampliação do acesso à justiça em sua dimensão efetiva. A investigação partiu da constatação de que a Administração brasileira, historicamente fundada em relações verticalizadas e em prerrogativas unilaterais, vem sendo progressivamente desafiada por exigências de eficiência, participação, governança, transparência e solução adequada de conflitos.

A primeira conclusão é que os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público não podem mais ser compreendidos como dogmas absolutos. A supremacia não autoriza a prevalência automática do Estado sobre o particular; a indisponibilidade não equivale à proibição de



qualquer transação. O que se veda é a renúncia indevida ao interesse público primário, não a negociação legítima dos meios mais adequados para realizá-lo.

A segunda conclusão é que a consensualidade administrativa já se encontra incorporada ao direito positivo brasileiro. A Lei de Mediação, o Código de Processo Civil de 2015, a Lei de Arbitragem, o artigo 26 da LINDB e a Lei n. 14.133/2021 demonstram que a autocomposição deixou de ser mecanismo excepcional e passou a integrar a estrutura ordinária de prevenção e solução de conflitos envolvendo a Administração Pública.

A terceira conclusão é que o consensualismo pode ampliar o acesso à justiça porque desloca a atenção do simples ingresso no Judiciário para a obtenção de soluções efetivas, tempestivas e adequadas. Os dados do Conselho Nacional de Justiça demonstram que a sobrecarga judicial brasileira permanece expressiva, apesar dos avanços recentes de produtividade, e a presença reiterada de entes públicos entre os grandes litigantes reforça a necessidade de uma Administração menos adversarial e mais comprometida com a prevenção de conflitos.

A quarta conclusão é que a experiência dos Tribunais de Contas, especialmente do TCU, revela uma dimensão institucional promissora da consensualidade administrativa. A criação de unidade dedicada à solução consensual, a edição da Instrução Normativa TCU n. 91/2022 e sua alteração pela Instrução Normativa TCU n. 101/2025 demonstram que o controle externo pode atuar não apenas de forma repressiva, mas também preventiva, dialógica e orientada à construção de soluções juridicamente seguras. A quinta conclusão é que o consensualismo não deve ser tratado como panaceia, pois apresenta riscos, especialmente em contextos de assimetria informacional, vulnerabilidade do particular, captura administrativa ou opacidade decisória. A crítica de Fiss aos acordos e a teoria dos litigantes habituais de Galanter demonstram que a consensualidade somente será legítima quando acompanhada de garantias procedimentais, motivação, publicidade e controle.

Reconhecem-se as limitações do estudo, de natureza bibliográfica e documental, que não contempla a análise empírica de acordos concretos nem as percepções de gestores e particulares; sugerem-se, para pesquisas futuras, delineamentos empíricos e estudos comparados de modelos regulatórios. Desse modo, o consenso administrativo, quando corretamente estruturado, não representa fuga do Direito Público, mas atualização democrática do Direito Administrativo, permitindo que a Administração Pública deixe de ser apenas parte recorrente em litígios e passe a atuar como agente de prevenção, composição e realização efetiva da justiça.



REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. Los derechos sociales como derechos exigibles. 2. ed. Madrid: Trotta, 2004.

ATRICON. Nota Recomendatória Atricon n. 02/2022. Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que, observado o regime jurídico-administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos nos processos de controle externo. Brasília: Atricon, 2022. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Atricon-no002-2022.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2026.

ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 24, p. 159-180, 1998.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BONILLA MALDONADO, Daniel. Acceso a la justicia y Estado moderno. Direito Público, Brasília, v. 19, n. 102, 2022. DOI: 10.11117/rdp.v19i102.6601.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública. Brasília, DF, 1985.

BRASIL. Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Lei n. 13.129, de 26 de maio de 2015. Altera a Lei n. 9.307/1996 e a Lei n. 6.404/1976. Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação e a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera o Decreto-Lei n. 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, 2021.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; FIGUEROA, Rodrigo Ochoa. Breve ensaio sobre o consensualismo na Administração Pública e o contraponto entre o modelo burocrático e responsável (“gerencial”). A&C — Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 13, n. 51, p. 187-203, jan./mar. 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Ata da 2ª Sessão Extraordinária de 2024. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5641>. Acesso em: 9 jun. 2026.



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2025: ano-base 2024*. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/09/justica-em-numeros-2025.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2026.

DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 22, n. 127, p. 261-280, jun./set. 2020.

FISS, Owen. As bases políticas e sociais da adjudicação. In: FISS, Owen. *Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 105-120.

GALANTER, Marc. Why the “Haves” Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. *Law and Society Review*, v. 9, n. 1, p. 95-160, 1974.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

LIMA, Clayton Vila Nova de. Breves considerações sobre a utilização do consensualismo na Administração Pública, sob a perspectiva da construção histórica do Direito Administrativo. *RCMOS — Revista Científica Multidisciplinar O Saber*, ano V, v. 2, 2025.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A bipolaridade do direito administrativo e sua superação. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim (org.). *Contratos públicos e direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 353-415.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 231, p. 129-156, jan./mar. 2003.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiana. A administração consensual como a nova face da Administração Pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 104, p. 303-322, jan./dez. 2009

PEREIRA, Carlos Alexandre; SILVA, Eneias Viegas da; MALUF, Guilherme Antonio; EPAMINONDAS, Leonardo Sotire. O consensualismo nos Tribunais de Contas: a nova onda de acesso à justiça. In: *Reflexões sobre Direito e Sociedade: fundamentos e práticas*. v. 16. [S. l.]: Aya Editora, 2025. cap. 29.

TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitória). *Revista de Processo*, v. 30, n. 128, p. 59-77, out. 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Atualizada norma que regula procedimentos de solução consensual no TCU. Brasília: TCU, 11 nov. 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/atualizada-norma-que-regula-procedimentos-de-solucao-consensual-no-tcu>. Acesso em: 9 jun. 2026.