# XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

## FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

**FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE**

**CARINA DEOLINDA DA SILVA LOPES**

**DANIEL DIAZ VENEGAS**

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

**Diretoria – CONPEDI**
**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra 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. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
**Secretarias**
**Relações Institucionais:**
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
**Comunicação:**
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
**Relações Internacionais para o Continente Americano:**
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
**Relações Internacionais para os demais Continentes:**
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
**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

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

F723
FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS
[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Flavia Piva Almeida Leite, Carina Deolinda Da Silva Lopes, Daniel Diaz Venegas – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-985-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Formas consensuais. 3. Solução de conflitos. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU (2: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34




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

# XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

## FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

---

## Apresentação

FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS I

O XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU, que teve como tema “ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN”, reuniu diversos trabalhos acadêmicos com recortes contemporâneos e inovadores em seus grupos de trabalhos.

Mais uma vez organizado na modalidade internacional, o CONPEDI demonstra o seu comprometimento com a pesquisa e as atividades acadêmicas, ampliando as pesquisas para o espaço internacional. A instituição, Universidad de la Republica Uruguay, valoriza o protagonismo humano, recebendo e acolhendo pesquisadores, professores e parceiros de todo país, além de convidados estrangeiros.

No dia 19 de setembro de 2024, marcou o segundo dia de atividades do maior evento em Direito, foram apresentados dentro da temática das formas alternativas de resolução de conflitos trabalhos substanciais, sob a coordenação dos professores Flavia Piva Almeida Leite, Carina Deolinda Da Silva Lopes e Daniel Diaz Venegas.

O produto dos 22 (vinte e dois) trabalhos apresentados, pode ser visto na presente publicação, começando pela pesquisa de Laís Alves de Oliveira , Pedro Egidyo Valle de Souza, Rozane da Rosa Cachapuz intitulada "A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA FORMAÇÃO DOS NÚCLEOS E RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS FAMILIARES: ENSAIOS ACERCA DA LIBERDADE SOB A DICOTOMIA AFETO E CONFLITO", a apresentação tratou de um tema novo, o Metaverso, a fim de avaliar a ideia da afetividade e dos conflitos.

Posteriormente, o CDC e o superendividamento que foram alvo da pesquisa denominada "A MEDIAÇÃO DE CONFLITOS COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA TRATAMENTO E PREVENÇÃO DO SUPERENDIVIDAMENTO” dos autores Liege Alendes De Souza , Flavia Alessandra Machado Dutra e Joseane Ceolin Mariani de Andrade Pedroso, A pesquisa evidenciou que a utilização de um método autocompositivo, é capaz de impor a devida responsabilidade às partes, focado no (re)estabelecimento do diálogo e objetivando a possibilidade de quitação total da obrigação a longo prazo considerando a capacidade real de

solvabilidade do consumidor, pode ter grande chance de eficácia na prevenção da lide e da possível.

A pesquisadora Ana Paula Tomasini Grande, abordou a temática envolvendo os " A MEDIAÇÃO: UMA PROPOSTA MULTIMODELAR". Em sua pesquisa, ela buscou examinar as diversas abordagens de mediação, apresentando uma proposta multimodelar que se ajusta às demandas dinâmicas da sociedade atual. No entanto, verificou, também que as abordagens como a Mediação Circular Narrativa de Sara Cobb e o Modelo Transformativo de Bush e Folger, destacam a relevância das narrativas pessoais e a transformação das relações.

Do mesmo modo, os pesquisadores Vitor Henrique Braz Da Silva e Harisson Felipe Antunes Da Silva pesquisaram sobre os " A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS EM AMBIENTES DIGITAIS – MECANISMO FACILITADORES DE ACESSO À JUSTIÇA". Em sua apresentação, justificou que o principal objeto do artigo é o letramento digital, que é crucial para a efetividade das ODRs. O letramento digital envolve a capacidade de usar tecnologias digitais de maneira eficaz e segura. A pesquisa destaca que, para muitos usuários, a falta de habilidades digitais pode ser uma barreira para acessar e utilizar plataformas. Portanto, melhorar o letramento digital é dever do Estado, bem como sendo fundamental para garantir que todas as partes possam aproveitar plenamente os benefícios das ODRs.

Outra contribuição importante para os debates foi a discussão trazida por Alice Pereira Sinnott e Muriel Leal, autoras que trataram da " A SOLUÇÃO ALTERNATIVA DE CONFLITOS EM DIREITO DO CONSUMIDOR: UMA ANÁLISE A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DE CONCILIAÇÕES PERANTE O CEJUSCON DE CURITIBA/PR (JUSTIÇA FEDERAL DA 4ª REGIÃO)", trabalho em que analisam a aplicabilidade da autocomposição judicial, através dos institutos da conciliação e da mediação, com enfoque na proteção dos direitos dos consumidores, com o objetivo de refletir sobre a proteção judicial desses direitos sociais, a fim de ampliar as possibilidades de resolução do litígio através do restabelecimento do diálogo entre os diversos envolvidos.

A "SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PERSPECTIVAS ADMINISTRATIVAS E PROCESSUAIS PARA ENFRENTAMENTO DA CRISE DO JUDICIÁRIO" foi o tema do trabalho de Ailine Da Silva Rodrigues e Frederico Antônio Lima de Oliveira, abordando o contexto em que se apresenta a solução consensual de conflitos envolvendo a administração pública como alternativa para o

enfretamento da crise, mediante a desjudicialização desses litígios, notadamente com a possibilidade de criação das câmaras de conciliação e mediação a que alude o Código de Processo Civil e a Lei de Mediação.

Os jovens pesquisadores Andréa Carla de Moraes Pereira Lago e Lucas Dornellos Gomes dos Santostratou trataram do tema sobre a " ALIENAÇÃO PARENTAL E O INSTITUTO DA MEDIAÇÃO: INSTRUMENTO ALTERNATIVO DE SOLUÇÃO DOS CONFLITOS FAMILIARES E DE EFETIVAÇÃO DO LIVRE DESENVOLVIMENTO DA PERSONALIDADE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES", onde nos brindaram com uma análise sobre o fenômeno da alienação parental, e a averiguação se essa prática ocasiona danos à integridade psíquica das crianças e dos adolescentes envolvidos e se afeta negativamente sua personalidade e dignidade, além de verificar se trata-se a mediação de um instrumento adequado e capaz de enfrentar esse fenômeno pelo fato de se constituir de um “espaço mediado e seguro” onde os pais podem promover um diálogo assertivo, apresentar suas preocupações e buscar soluções que promovam o melhor interesse da criança e do adolescente.

Com o texto intitulado “ANÁLISE DA APLICAÇÃO DAS FORMAS ALTERNATIVAS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FARROUPILHA”, a pesquisadora Carina Deolinda da Silva Lopes tratou sobre averiguar a possibilidade de colaborar com os conhecimentos a respeito das formas alternativas de resolução de conflitos junto do ambiente educacional do Instituto Federal Farroupilha. O trabalho buscou evidenciar se é possível analisar as melhorias institucionais junto das resoluções de conflitos a partir do seu desenvolvimento para fomentar o apoio dos mediadores e conciliadores auxiliares do IFFar. dando enfoque para a mediação e conciliação dos conflitos, perpassando ainda pelo entendimento conceitual da Justiça Restaurativa, a fim de dar ênfase a diferenciação existente entre as várias formas de resolução de conflitos.

O tema da “EXTENSÃO DA CLÁUSULA COMPROMISSÓRIA MED-ARB A TERCEIROS NÃO SIGNATÁRIOS: UMA ANÁLISE À LUZ DA BOA-FÉ CONTRATUAL” foi a temática abordada pelas autoras Amanda Ferreira Nunes Rodrigues , Anna Luiza Massarutti Cremonezi e Patricia Ayub da Costa, onde desenvolveram o artigo cujo problema central do estudo é entender como e quando a cláusula med-arb pode ser estendida a terceiros que não assinaram o contrato original, já o objetivo principal foi analisar a influência da boa-fé objetiva na vinculação de terceiros à cláusula compromissória, buscando compreender os planos da existência, validade e eficácia dos negócios jurídicos.

Com a abrangência de que os métodos autocompositivos compreendem a evolução para uma cultura da pacificação em que as partes dialogam em busca de um consenso e que a autocomposição requer a observância de princípios expressamente inerentes, abordam os autores Kelly Cardoso e Albino Gabriel Turbay Junior sobre a "INTERPRETAÇÃO INTERDISCIPLINAR DO PRINCÍPIO DA DECISÃO INFORMADA APLICADA À MEDIAÇÃO E À CONCILIAÇÃO".

Já Débora Silva Melo e Glícia de Souza Barbosa Lacerda, nos trouxeram o artigo "JUSTIÇA RESTAURATIVA INTEGRATIVA: UM DIÁLOGO ENTRE DIREITO, TERAPIAS INTEGRATIVAS E PSICANÁLISE", abordando especialmente a ideia uma nova perspectiva do instituto da Justiça Restaurativa como um instrumento jurídico que encampe as mais diversas terapias integrativas, trazendo uma alternativa para a solução de conflitos e uma maior efetividade no cumprimento do sistema judicial e carcerário.

"MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO: FORMAS ADEQUADAS DE SOLUÇÕES DE CONFLITOS NA POLITICA JUDICIÁRIA NACIONAL" foi o trabalho apresentado pelos autores Valter da Silva Pinto, Lucas Baffi e Anna Vitoria Da Rocha Monteiro abrangendo os instrumentos adequados mais importantes e responsáveis pela solução pacífica de conflitos, com recorte para as formas de autocomposição, mediação e conciliação, além de revisitar o conceito, o contexto histórico e princípios de tais formas.

Discutindo a ideia dos meios extrajudiciais de resolução de conflitos como referências essenciais a Resolução CNJ 125/2010, o novo CPC e a criação dos Cejusc, na busca de qualidade e efetividade à solução para os conflitos é o enfoque apresentado no texto "MEIOS EXTRAJUDICIAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS" de Aline Ouriques Freire Fernandes, Fábio Fernando Jacob e Rafael de Araújo Domingues.

Fabiana Oliveira Ramos Gondim, trouxe a pesquisa intitulada "O DIÁLOGO PARTICIPATIVO ENTRE AS ENTIDADES SINDICAIS PATRONAIS BRASILEIRAS E AS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: O CAMINHO PARA A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS E ELISÃO DAS CONFLITUOSIDADES", que aborda a atual realidade brasileira aponta a limitação da atuação das entidades sindicais patronais na intermediação de negociações coletivas de trabalho, deixando seus associados à margem de uma representação sindical quanto aos relevantes debates da classe produtiva envolvendo temas sensíveis às suas atividades, especialmente quanto a construção normativa e regulatória estatal.

O renomado professor José Alcebiades De Oliveira Junior e seu orientando Guilherme de Souza Wesz, trouxeram o trabalho "O HUMANISMO EMANCIPATÓRIO DA

MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA EM LUIS ALBERTO WARAT E O OLHAR DA METATEORIA DO DIREITO FRATERNO", abrangendo a análise sobre a importância da mediação comunitária proposta por Luis Alberto Warat como forma de acesso e democratização da justiça, bem como suas contribuições para epistemologia-jurídica, a análise da investigação buscou estabelecer no primeiro momento a importância dos novos meios de resolução de conflitos e o seu apoio à ciência jurídica.

O artigo "O INSTITUTO DA MEDIAÇÃO E A DIGNIDADE E INTEGRIDADE PSIQUICA E MORAL DOS INDIVIDUOS QUE SE ENCONTRAM ENVOLVIDOS EM CONFLITOS DE NATUREZA FAMILIAR" de autoria de Andréa Carla de Moraes Pereira Lago analisou se o mecanismo da mediação se constitui num mecanismo adequado para a resolução dos conflitos, especialmente àqueles de natureza familiar, e se realmente consegue promover a dignidade da pessoa humana, além de proteger a integridade psíquica e moral daqueles que se encontram diretamente envolvidos nesse tipo específico de conflito.

Com o texto "O PAPEL DO JUDICIÁRIO NO ACESSO À JUSTIÇA E O SISTEMA MULTIPORTAS", Eduardo José de Carvalho Soares abrangeu a pesquisa sobre o papel do judiciário que deveria fomentar o incremento do acesso à justiça pelo sistema multiportas, deixando as outras portas sob a gestão privada dos operadores dos meios extrajudiciais e adequados de solução de conflitos, e não trazer para si a gestão das portas autocompositivas, e principalmente, pactuar com a mudança legislativa inserindo no processo judicial mais um entrave à credibilidade da conciliação e/ou mediação quando obriga a realização de audiência antes das partes, igualmente, conhecerem os interesses recíprocos.

As pesquisadoras Luciana de Aboim Machado e Kaliany Varjão De Santana Oliveira Guimaraes, abordam a pesquisa sobre "O PRINCÍPIO DA SUPREMARIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O INTERESSE PARTICULAR E OS MÉTODOS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR", envolvendo o tema da aplicação de métodos consensuais de resolução de conflitos no âmbito do direito administrativo disciplinar diante da aparente incompatibilidade com os princípios que tradicionalmente integram o regime jurídico-administrativo, tais como o vetusto princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular.

"O TRATAMENTO DE DEMANDAS AMBIENTAIS COMPLEXAS VIA CEJUSC – EXPERIÊNCIA DO TRF-2ª REGIÃO", foi a temática elegida pelo pesquisador César Manuel Granda Pereira estudo que investiga os meios adequados de resolução de conflitos,

com foco especial no conflito ambiental complexo, através de uma revisão bibliográfica e um estudo de caso do Centro Judiciário de Solução de Conflitos (CEJUSC) especializado em matéria ambiental complexa, implantado no Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

Com uma visão atual da amplitude da aplicação das formas alternativas de conflitos estão os pesquisadores Michelle Aparecida Ganho Almeida e Sandro Mansur Gibran com o artigo "OS DISPUTE BOARDS ENQUANTO FORMA DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NOS CONTRATOS BUILT TO SUIT", abordando os principais meios alternativos de solução extrajudicial de controvérsias no Brasil, o conceito e os modelos de dispute board e o conceito e características gerais do contrato built to suit.

Mateus Pedro Oliveira Martins Rocha, Miriam da Costa Claudino e Augusto Martinez Perez Filho abordaram o artigo "PACTO PÓS-NUPCIAL COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO PATRIMONIAL E DE INOVAÇÃO NA GESTÃO DE CONFLITOS JUDICIAIS NO DIREITO DE FAMÍLIA" enfatizando a seara do planejamento patrimonial do direito de família com reflexos em procedimentos jurisdicionais e notariais e seu intuito foi viabilizar novas discussões para implementação da escritura pública de pacto pós-nupcial como instrumento inovador de prevenção de conflitos e de planejamento patrimonial.

Por fim, os pesquisadores José Alcebiades De Oliveira Junior e Laurence Viana Bialy, apresentaram o artigo "SOCIABILIDADE, CONFLITO E MEDIAÇÃO: A NECESSÁRIA HUMANIZAÇÃO DAS RELAÇÕES NA ERA DIGITAL" buscando a reflexão de que a humanização do conflito se torna crucial em vez de alimentar hostilidades, o presente artigo objetiva explicitar a necessidade de se adotar métodos consensuais e estratégicos para a resolução de conflitos na realidade das interações digitais e, além disso, na sociedade como um todo, sendo que a mediação se mostra apta como instrumento de entendimento.

O nível dos trabalhos apresentados no GT de FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS I, impressionou pelo rigor metodológico e pela contemporaneidade dos temas. Lembrando, ainda, a importância da apresentação de pesquisas e seus desenvolvimentos, visto que é uma forma de inserir no evento os pesquisadores com experiências ímpares e interdisciplinares.

Professor Daniel Diaz Venegas (Facultad de Derecho UdelaR).

Professora Flavia Piva Almeida Leite (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho)

Professora Carina Deolinda da Silva Lopes (Universidade do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul)

# O PRINCÍPIO DA SUPREMARIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O INTERESSE PARTICULAR E OS MÉTODOS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

## THE PRINCIPLE OF THE SUPREMARY OF PUBLIC INTEREST OVER PRIVATE INTEREST AND CONSENSUAL METHODS OF CONFLICT RESOLUTION IN THE CONTEXT OF DISCIPLINARY ADMINISTRATIVE LAW

**Luciana de Aboim Machado**
**Kaliany Varjão De Santana Oliveira Guimaraes**

**Resumo**

O presente artigo objetiva examinar a possibilidade da aplicação de métodos consensuais de resolução de conflitos no âmbito do direito administrativo disciplinar diante da aparente incompatibilidade com os princípios que tradicionalmente integram o regime jurídico-administrativo, tais como o vetusto princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular. O direito administrativo, classificado no mais das vezes como uma ramificação do direito constitucional, necessita passar por um processo gradual de reformulação, inevitável diante do arcabouço jurídico e valorativo inaugurado com a Constituição de 1988 que, entre outras coisas, principiou um estatuto ético que proclama a exigência de comportamentos solidariamente comprometidos e, mais, estruturou o Estado Democrático de Direito, entre outros fundamentos, sobre o princípio da dignidade da pessoa humana, fonte e alicerce dos direitos e garantias fundamentais. O direito administrativo disciplinar, ao circunscrever-se ao exame das infrações praticadas no âmbito da Administração Pública, deve, outrossim, adaptar-se aos paradigmas constitucionais, cuja resolução consensual pode ser adotada como uma de suas mais eficazes ferramentas. O presente estudo, portanto, será guiado pelos métodos de pesquisa exploratório e dedutivo, promovendo-se revisão bibliográfica e análise documental, dado o necessário exame da literatura jurídica especializada e documentos legislativos, tais como a Constituição Federal e as legislações infraconstitucionais que versam sobre o tema.

**Palavras-chave:** Princípio da supremacia do interesse público, Administração pública, Processo administrativo disciplinar, Métodos consensuais

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article aims to examine the possibility of applying consensual conflict resolution methods within the scope of disciplinary administrative law given the apparent incompatibility with the principles that traditionally form part of the legal-administrative regime, such as the old principle of the supremacy of the public interest over the particular interest. Administrative law, most often classified as a branch of constitutional law, needs to undergo a gradual process of reformulation, inevitable given the legal and evaluative framework inaugurated with the 1988 Constitution which, among other things, initiated an

ethical statute that proclaims the requirement of jointly committed behavior and, moreover, structured the Democratic Rule of Law, among other foundations, on the principle of human dignity, the source and foundation of fundamental rights and guarantees. Disciplinary administrative law, when limited to the examination of infractions committed within the scope of Public Administration, must also adapt to constitutional paradigms, whose consensual resolution can be adopted as one of its most effective tools. The present study, therefore, will be guided by exploratory and deductive research methods, promoting bibliographic review and documentary analysis, given the necessary examination of specialized legal literature and legislative documents, such as the Federal Constitution and infra-constitutional legislation that deal with the theme.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Principle of supremacy of the public interest, Public administration, Disciplinary administrative process, Consensual methods

## 1 INTRODUÇÃO

O direito administrativo brasileiro extrai seus princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988, apresentando como seus pilares históricos nos princípios da indisponibilidade do interesse público e na supremacia do interesse público sobre o interesse particular[1] - a partir dos quais exsurgiram com proeminência os princípios da vinculação à lei, da insindicabilidade do mérito administrativo e o poder de autotutela -, premente que, a partir da Carta Cidadã de 1988, seus institutos, suas normas e seus procedimentos passem por uma filtragem constitucional.

A estrutura dogmática do direito administrativo nasce a partir de um modelo liberal de Estado e, como se sabe, marcado até o século atual, entre outras características, por uma relação assimétrica entre a Administração e o administrado, e por atos administrativos qualificados, no mais das vezes, pela unilateralidade, imperatividade e autoexecutoriedade. É dizer: por atributos umbilicalmente conectados com uma noção autoritária do direito (Balisnki; Maraschin, 2022).

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular, como um dos cânones do regime jurídico-administrativo, importa no reconhecimento de que, em tese e *a priori,* "o Poder Público se encontra em situação de autoridade, de comando, relativamente aos particulares, como indispensável condição para gerir os interesses públicos postos em confronto" (Mello, 2011).

Ainda que haja o reconhecimento de que quem exerce a função administrativa esteja adstrito à satisfação do interesse público, é inegável inferir, a partir da doutrina tradicional, uma submissão acrítica ao que seja tido por interesse público ainda que esse entendimento esteja em evidente descompasso com direitos albergados constitucionalmente. Ou seja, o interesse público, neste caso, "abarcaria, em seu bojo, tanto uma dimensão individual como coletiva, numa aproximação com a própria noção de bem comum" (Binenbojm, 2014) e, dada essa relação inconfundível, o bem comum localizar-se-ia em posição de extrema superioridade diante de interesses individuais.

[1] Esclareça-se que, segundo Humberto Ávila (2007), o dogma da supremacia do interesse público sobre o interesse particular sequer pode ser categorizado como princípio. Em breve síntese, para o autor: "Há [...] fundamentos normativos para negar o qualificativo de 'princípio' ao referido princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. A ele faltam fundamentos jurídico-positivos de validade. Ele não pode ser descrito como um »princípio jurídico-constitucional imanente«, mesmo no caso de ser explicado com um princípio abstrato e relativo, pois ele não resulta, *ex constitutione*, da análise sistemática do Direito". (p. 10-11)

Há, por isso, uma produção doutrinária[2] objetivando (re)discutir os pilares históricos que deram origem ao direito administrativo brasileiro e que subsidiaram o desenvolvimento de um sistema normativo em favor da Administração, sem a necessária correspondência com o sistema de direitos e garantias fundamentais. Para Binenbojm (2005), três paradigmas clássicos do direito administrativo estão em xeque: o "dito" princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular; a legalidade administrativa como vinculação positiva à lei; e, a intangibilidade do mérito administrativo. Para ele, os postulados clássicos do direito administrativo devem ser reinterpretados (ou superados), dada a necessária constitucionalização pela qual devem passar, adotando como vetores valorativos os sistemas de direitos humanos fundamentais e de democracia.

Consectário lógico, o direito administrativo disciplinar, ao se ocupar da apuração das infrações administrativas praticadas por agentes públicos no exercício de suas atribuições legais ou constitucionais, deve, outrossim, harmonizar-se com esse sistema de direitos e garantias fundamentais e com o regime democrático, reorganizando-se no sentido de promover uma filtragem de suas normas e institutos, como também de articular um procedimento que seja participativo e consensual, apto também à resolução de questões de natureza disciplinar. Diz-se isso porque a consensualidade é uma das manifestações diretas do espírito democrático na construção da solução mais adequada aos conflitos concretos, substituindo a figura da imposição pelas da conciliação, da cooperação, da eficiência e da fraternidade.

Chega-se, portanto, ao cerne do presente estudo: examinar se há a possibilidade de adoção da via consensual para a resolução de conflitos disciplinares nascidos no seio da Administração Pública, à luz desse novo arcabouço jurídico inaugurado com a Constituição de 1988. Objetiva-se, assim, demonstrar a emergência de uma nova matriz hermenêutica do Direito que se proponha a uma mudança paradigmática do sistema jurídico. Para tanto, aplicar-se-ão os métodos de pesquisa exploratório e dedutivo, promovendo-se revisão bibliográfica e análise documental, dada o necessário exame da literatura jurídica especializada e de documentos legislativos, tais como a Constituição Federal e as legislações infraconstitucionais que versam sobre o tema.

[2] Nesse sentido: Humberto Ávila (2007), Gustavo Binenbojm (2014), Celine Barreto Anadon e Rafael Fonseca Ferreira (2014), Odete Medauar (2023).

## 2 DA AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O INTERESSE PARTICULAR

Ao tratar sobre o regime jurídico-administrativo, Celso Antônio Bandeira de Mello (2011) afirma, sem espaços para dúvidas, que "todo o sistema de Direito Administrativo [...] se constrói sobre os mencionados princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e indisponibilidade do interesse pela Administração". Para ele, a supremacia do interesse público é um axioma reconhecível no Direito Público e que assevera a "superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último".

A partir dessas afirmações, nota-se que, para Mello, haveria uma relação orgânica, simbiótica, entre o conceito de interesse da coletividade e de interesse privado, dado que a subsistência do interesse privado estaria atrelada à proteção, em tese, *a priori* e abstrata, do interesse da coletividade. É possível extrair de sua obra a noção de que o interesse do todo, do conjunto da sociedade, nada mais é do que a dimensão pública dos interesses dos indivíduos, enquanto partícipes da Sociedade (entificada, esta última, para ele, na figura do Estado).

Essa ideia defendida por Mello se encaixa com perfeição ao pensamento teórico reconhecido como organicista, bem explorado por Binebojm (2014) ao esclarecer que o "pensamento organicista funda-se na ideia de que o indivíduo é, essencialmente, uma parte do todo social e de que o bem de cada um só se realiza quando assegurado o bem comum". Com fundamento na obra de Hegel, Binenbojm admite como trivial o reconhecimento de que o organicismo por aquele defendido assoalhou a base teórica dos grandes sistemas políticos totalitários que marcaram o século XX, tais como, o nazi-fascismo e o comunismo.

> A ideia de felicidade como um projeto essencialmente coletivo e o descaso com a autonomia (pública e privada) da pessoa humana pavimentaram o caminho liberticida das ditaduras de direita e de esquerda, que elevaram o Estado à condição de finalidade última e suprema vida dos cidadãos. (Binenbojm, 2014, p. 84).

Embora a doutrina desenvolvida por Mello tenha influenciado uma legião de pensadores e juristas brasileiros, há uma constatação atual de que a preponderância do interesse público sobre o interesse particular, em qualquer hipótese, sem o exercício da ponderação de valores, é incompatível com o Estado Constitucional Democrático.

Ao versar sobre o assunto, Odete Medauar (2023) aponta, categórica, que, se esse "princípio" algum dia existiu, resta ultrapassado por inúmeras razões, tais como: um, a prioridade evidente que a Constituição Federal de 1988 deu aos direitos fundamentais (direitos, estes, essencial e originariamente, de natureza individual); dois, o dever de a Administração proceder à ponderação dos interesses nas situações concretas, sem que haja o sacrifício *a priori* de um interesse ao arrepio da análise preliminar da proporcionalidade, tendo por objetivo a providência menos gravosa; e, três, a constatação de que referido "princípio" não é sequer mencionado na maioria das obras doutrinárias contemporâneas.

Humberto Ávila, em artigo paradigmático, desenvolvido no ano de 2007, ao analisar o "princípio" da supremacia do interesse público, chega a duas conclusões:

> Primeira: não há uma norma-princípio da supremacia do interesse público sobre o particular no Direito brasileiro. A administração não pode exigir um comportamento do particular (ou direcionar a interpretação das regras existentes) com base nesse "princípio". Aí incluem-se quaisquer atividades administrativas, sobretudo aquelas que impõem restrições ou obrigações aos particulares. Segundo: a única ideia apta a explicar a relação entre interesses públicos e particulares, ou entre o Estado e o cidadão, é o sugerido postulado da unidade da reciprocidade de interesses, o qual implica uma principial ponderação entre interesses reciprocamente relacionados (interligados) fundamentada na sistematização das normas constitucionais. (Ávila, 2007, p. 29).

Marçal Justen Filho (2023), trilhando caminho semelhante, refuta o princípio da supremacia do interesse público como apto a sustentar o regime jurídico-administrativo, por alguns motivos: primeiro, pela indeterminação jurídica do que seja "interesse público", a despeito da afirmação de sua suposta superioridade; segundo, porque não há fundamento jurídico único para o direito administrativo, pelo contrário, "o ordenamento jurídico é composto por uma pluralidade de princípios, que refletem a multiplicidade dos valores consagrados constitucionalmente", por isso, não se deve admitir, *a priori,* uma relação de supremacia entre eles dada a identidade de nível hierárquico (por isso, a solução concreta depende da ponderação de princípios, por meio do exame da proporcionalidade); terceiro, pela inexistência de um interesse público unitário, tendo em vista que uma "das características do Estado contemporâneo é a fragmentação de interesses", com uma "variação dos arranjos entre diferentes grupos"; e, quarto, porque, para Justen Filho, a proteção jurídica assegurada ao direito subjetivo reconhecido a um particular significa, de modo necessário, a sua prevalência em face de outros interesses – inclusive públicos.

Cláudio Ari Mello (2004), em sua obra Democracia Constitucional e Direitos Fundamentais, aborda o dogma em questão, asseverando não ser:

> [...] possível afirmar *tout court* a existência de um "princípio da supremacia do interesse público" no contexto de um Estado Democrático de Direito, que é caracterizado justamente por ser jurídica e politicamente organizado por uma constituição e por ter como eixo normativo um sistema de direitos fundamentais voltados para a proteção da pessoa humana. (Mello, 2004, p. 238).

Não é difícil perceber, diante de tudo o exposto até aqui, que existe uma forte e nova produção intelectual que refuta não apenas a noção de que o axioma da supremacia do interesse público detém fundamento constitucional, como compreende que sequer possui a natureza jurídica de norma-princípio.

De resto, essa nova corrente de pensamento promove um exame crítico sobre a origem histórica do direito administrativo, fustigando a ideia de que a Administração, depois da Revolução Francesa, submeteu-se à legalidade (sem resistências) e de que respeita efetivamente o princípio da separação de poderes. Nesse sentido, elucidativos os ensinamentos de Gustavo Binenbojm (2005), que, sinteticamente, reconstrói a "fábula" sobre a origem e o desenvolvimento do direito administrativo, nos seguintes termos:

> A associação da gênese do direito administrativo ao advento do Estado de direito e do princípio da separação de poderes na França pós-revolucionária caracteriza erro histórico e reprodução acrítica de um discurso de embotamento da realidade repetido por sucessivas gerações, constituindo aquilo que Paulo Otero denominou ilusão garantística da gênese. O surgimento do direito administrativo, e de suas categorias jurídicas peculiares (supremacia do interesse público, prerrogativas da Administração, discricionariedade, insindicabilidade do mérito administrativo, dentre outras), representou antes uma forma de reprodução e sobrevivência das práticas administrativas do Antigo Regime que a sua superação. A juridicização embrionária da Administração Pública não logrou subordiná-la ao direito; ao revés, serviu-lhe apenas de revestimento e aparato retórico para sua perpetuação fora da esfera de controle dos cidadãos.
>
> O direito administrativo não surgiu da submissão do Estado à vontade heterônoma do legislador. Antes, pelo contrário, a formulação de novos princípios gerais e novas regras jurídicas pelo *Conseil d'État* em França, que tornaram viáveis soluções diversas das que resultariam da aplicação mecanicista do direito civil aos casos envolvendo a Administração Pública, só foi possível em virtude da postura ativista e insubmissa daquele órgão administrativo à vontade do Parlamento. A conhecida origem pretoriana do direito administrativo, como construção jurisprudencial do Conselho de Estado derrogatória do direito comum, traz em si esta contradição: a criação de um direito especial da Administração Pública resultou não da vontade geral, expressa pelo Legislativo, mas de decisão autovinculativa do próprio Executivo. (Binenbojm, 2005, p. 03)

Segundo Dias, Guimarães e Machado (2023), revisitar a história do direito administrativo e questionar os dogmas em torno dos quais se arquitetou é de suma relevância, em especial diante da evidente incompatibilidade axiológica de parte dos instrumentos de que se vale para solucionar os problemas ou as questões com os quais é confrontado. Socorrendo-se dos ensinamentos de Streck (2012) em ensaio que homenageia Luis Alberto Warat, desvelar as "obviedades" mostra-se vital aqui, dado que:

> [...] a prática dos juristas unicamente será alterada na medida em que mudem as crenças matrizes que organizam a ordem simbólica desta prática. A pedagogia emancipatória do Direito passa pela reformulação de seu imaginário instituído (Streck, 2012, p. 192).

O processo evolutivo pelo qual passa o direito administrativo, para Dias, Guimarães e Machado (2023), decorre necessariamente do olhar crítico de diferentes estudiosos que se ocupam de examinar e questionar fatos históricos e suas "verdades irrefutáveis", bem como de correlacionar referidos fatos e verdades à baixa vinculação do direito administrativo ao direito constitucional (Anadon; Ferreira, 2014).

Isso porque, partindo-se da noção de que há, *a priori* e abstratamente, supremacia do interesse público sobre o interesse privado, atribui-se à Administração Pública um super poder impassível de contestação e de ponderação no confronto com alguma norma-princípio de matriz constitucional. Referido postulado, portanto, nega a proporcionalidade como instrumento hermenêutico para ponderação em aparente conflito de normas constitucionais, tendo em vista que, a partir dele, há de sempre preponderar o dito interesse público.

> É notável que o princípio da supremacia do interesse público e o da indisponibilidade, decorrente do primeiro, se prestam a legitimar o poder na autoridade e centralidade da Administração Pública, o que colide direta e frontalmente com as premissas do constitucionalismo democrático, que preconiza a constante participação pública e a promoção dos direitos fundamentais como condições de possibilidade do exercício da cidadania. (Anadon; Ferreira, 2014, p. 83)

Como bem aponta Binenbojm (2014), como consequência de seu "caráter aberto, pluralista e compromissário, a Lei Maior não admite qualquer definição apriorística acerca da relação de prevalência entre os interesses coletivos e individuais". É dizer: "Um princípio que se presta a afirmar que *o que há de prevalecer sempre prevalecerá* não é um princípio, mas uma tautologia".

Importante ponderar ainda sobre essa aparente dicotomia que referido dogma emana entre interesse público e interesse particular. Luzardo Faria (2022), ao elaborar artigo tendo por objeto o estudo do princípio da indisponibilidade do interesse público, leciona que existem percepções equivocadas sobre o que seja interesse público, de maneira que dois esclarecimentos são necessários: primeiro, no sentido de que "*interesses individuais juridicamente tutelados no ordenamento também compõem o interesse público*, de modo que a proteção do interesse privado é, em si, um interesse público a ser albergado; e, segundo, na direção de estabelecer que o interesse público a ser amparado pela administração pública não deve ser confundido com o interesse próprio do Estado como pessoa jurídica. Binenbojm também elucida:

> Ato contínuo, partindo da premissa de que interesses privados e coletivos coexistem como objeto de tutela constitucional, conclui-se que a expressão interesse público consiste em uma referência de natureza genérica, a qual abarca a ambos, interesses privados e coletivos, enquanto juridicamente qualificados como metas ou diretrizes da Administração Pública. Conseguintemente, o interesse público, num caso específico, pode residir na implementação de um interesse coletivo, mas também na de um interesse eminentemente individual. Este é o caso, v. g., da manipulação do aparato policial em defesa de um cidadão, situação que prestigia o valor segurança individual [...] O que se está a afirmar é que o *interesse público* comporta, desde a sua configuração constitucional, uma imbricação entre interesses difusos da coletividade e interesses individuais e particulares, não se podendo estabelecer a prevalência teórica e antecipada de uns sobre os outros. (Binenbojm, 2005, p. 19-20)

É evidente que não se pode negar a existência de interesse público, como um conjunto de interesses da coletividade que será protegido e executado pelo Estado, porém, o que não se sustenta é a afirmação de que sempre e em qualquer circunstância esse interesse público deverá preponderar.

Não se pretendem expor aqui todas as considerações perfectibilizadas por alguns doutrinadores acerca desse desalinhamento do direito administrativo e da necessidade premente da filtragem de seus institutos pelo direito constitucional. Importa, contudo, perceber que esse modelo, ainda atual, demanda redefinação, dada a sua real incapacidade de atender aos reclamos do sistema de direitos e garantias fundamentais.

Dentro desse contexto, encontra-se, obviamente, o direito administrativo disciplinar, envolto em dogmas que tornam o procedimento dentro do qual se desenrola prova cabal dessa dissociação cognitiva se comparado com o arcabouço de normas fundamentais insertas ou

extraídas da Constituição. Quando instaurado, um processo administrativo disciplinar (PAD) é apto a promover uma série de consequências nefastas na vida pessoal e profissional do agente público investigado, sem que lhe seja assegurado, em contrapartida, o conjunto de instrumentos materiais e processuais[3] consectários dos direitos e garantias fundamentais expressos e implícitos na Constituição. Aliás, não se olvide de mencionar seu elevado custo, seja pelo tempo médio dentro do qual se desenrola[4], seja pelo desgaste emocional que ocasiona, seja também porque instaurado para apuração de faltas que, no mais das vezes, poderiam ser resolvidas consensualmente (Dias; Guimarães; Machado, 2023).

## 3 MÉTODOS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Refutar a preponderância do interesse público sobre o interesse particular como pilar estruturante do direito administrativo é de suma relevância nesse trabalho, dada a impossibilidade apriorística que referido axioma estabelece à disponibilidade daquilo que, na situação, seja tido por interesse público. Diz-se isso porque a consensualidade exsurge a partir de uma orientação constitucional direcionada a privilegiar a dignidade da pessoa humana, a pacificação social, a fraternidade e uma maior participação popular, afastando qualquer noção tirânica de direito, a fim de que as pessoas componham amigavelmente a solução dos conflitos dentro dos quais estejam envolvidos.

Por isso, para Luzardo Faria (2022), de modo geral, os acordos servem como instrumento para a Administração melhor alcançar o interesse público, não implicando em problema relacionado à indisponibilidade. Afirma isso com base em três argumentos:

[3] Cite-se, por exemplo, o entendimento jurisprudencial inserto na Súmula Vinculante nº. 5, segundo a qual: "A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição".

[4] Em consulta realizada no Portal da Transparência da União, verificou-se que a Corregedoria-Geral da AGU já emitiu nota sobre questionamento formulado por meio da Lei de Acesso à Informação acerca do tempo médio e do custo dos processos administrativos disciplinares no âmbito do governo federal, ao que a AGU, ao fazer um recorte pertinente às atribuições específicas daquele órgão, respondeu nos seguintes termos: "Entretanto, encaminho os dados solicitados referentes aos procedimentos apuratórios instaurados no âmbito desta Corregedoria-Geral da Advocacia da União, obtidos nos anos de 2012 a 2016. Assim, teremos um total de 210 procedimentos instaurados por esta Corregedoria-Geral, tendo sido finalizado e julgado um total de 92 processos nesse mesmo período. A maioria desses procedimentos duram em torno de 2 a 5 anos para a sua conclusão. E, de acordo com o Relatório do IPEA, promovido em novembro de 2013, o custo estimado de um processo administrativo disciplinar instaurado e concluído por esta Casa Correicional, considerando a média do conjunto de processos administrativos disciplinares concluídos no primeiro semestre de 2012, é de R$ 70.800,29 " (BRASIL. Corregedoria-Geral da Advocacia da União. **Nota n. 00134/2017/CGAU/AGU.** Brasília, 2017. Disponível em: https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=1813328. Acesso em: 07 jun. 2023)

> (i) não há, a priori, uma diferença estabelecida de conteúdo ou finalidade dos acordos e dos atos administrativos unilaterais, tratando-se, isso sim, de uma diferença procedimental, de meios para a realização de determinado fim; (ii) os acordos tendem a ser mais eficientes, visto que há uma diminuição da probabilidade de descumprimento de seus termos por parte do particular envolvido na avença do que em relação a decisões administrativas tomadas uilateralmente; (iii) os acordos administrativos são frutos da valorização de direitos e valores consagrados constitucionalmente, como o devido processo legal e a proporcionalidade das decisões da administração pública que representam, junto de outras disposições, o conteúdo do interesse público. (Faria, 2022, p. 13).

Nota-se, portanto, que os métodos consensuais de resolução de conflitos configuram um dos instrumentos fundamentais do novo arcabouço jurídico inaugurado com a Constituição de 1988, não apenas porque utilizam o diálogo (e não o litígio) como meio indutor de construção de relações jurídicas pautadas no respeito ao outro, mas também porque objetivam a resolução do conflito tendo por fim a efetiva pacificação social, sem descuidar do necessário respeito à dignidade da pessoa humana, dotando os sujeitos de legitimidade para a construção da melhor solução do conflito dentro do qual estão envolvidos (Dias; Guimarães; Machado, 2023).

Habermas, em sua obra Facticidade e Validade, já expunha com propriedade que o "direito positivado não pode assegurar as bases de sua legitimidade unicamente por uma legalidade que deixe à mercê dos destinatários suas atitudes e motivos" (2021, posição 1.143). Mais:

> Ou a ordem jurídica [...] está inserida nos contextos de um *ethos* que envolve toda a sociedade, ficando assim subordinada à autoridade de um direito suprapositivo ou sagrado; ou as liberdades subjetivas de ação são complementadas por direitos subjetivos *de um outro tipo* – pelos direitos dos cidadãos, que não se direcionam mais somente à liberdade de arbítrio, mas à autonomia. Pois sem o respaldo religioso ou metafísico, o direito coercitivo talhado para o comportamento legal pode manter sua força integradora somente se os *destinatários* particulares das normas jurídicas puderem ao mesmo tempo se entender em sua totalidade como *autores* destas normas. Nesta medida, o direito moderno se alimenta dessa solidariedade que se concentra no papel do cidadão e que, em última instância, tem origem na ação comunicativa. [...] a liberdade comunicativa dos cidadãos pode assumir a forma de uma práxis organizada de autodeterminação mediada por instituições e procedimentos jurídicos, porém não pode ser completamente substituída pelo direito coercitivo. (Habermas, 2021, posição 1143-1152)

Logo, por meio dos métodos consensuais de resolução de conflitos há a efetiva participação dos sujeitos na construção da decisão que melhor conforme a contenda, não se

podendo negar, por isso, a sedimentação de uma Democracia participativa e, em algumas oportunidades, direta, sem intermediação (Dias; Guimarães; Machado, 2023).

Para aquelas autoras, o Direito vem se adaptando a essa nova realidade. Em verdade, o Direito não apenas se adapta, mas projeta o tipo humano para o qual ele está predisposto ou sobre o qual ele pretende atuar (Radbruch, [1957?], p. 7). Nesse sentido, sua função é também paradigmática e a realidade comprova tal assertiva: o CPC[5] foi modificado e, entre tantas mudanças, houve o reconhecimento de que o Estado deve promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos, devendo a conciliação, a mediação e outros métodos consensuais serem estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, no curso e também fora do processo judicial. Mais: o CPC previu que no caso de ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, sua aplicação é supletiva e subsidiária[6]. É dizer: nos procedimentos onde, em tese, não caberia a resolução consensualizada do conflito, a partir do CPC, deve caber, porque essa é agora a máxima do sistema processual.

Não se olvide ainda da Lei 13.140/2015 que, entre outras coisas, disciplina a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública de todos os entes federativos[7], e a Lei 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) para incluir a possibilidade de a autoridade administrativa, a fim de

[5] CPC: "Art. 1º O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil , observando-se as disposições deste Código. Art. 2º O processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei. Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. § 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei. § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial."

[6] CPC: "Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente."

[7] Lei 13.140/2015: "Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para: I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta. § 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput será estabelecido em regulamento de cada ente federado. § 2º A submissão do conflito às câmaras de que trata o caput é facultativa e será cabível apenas nos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado. § 3º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial. § 4º Não se incluem na competência dos órgãos mencionados no caput deste artigo as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo.§ 5º Compreendem-se na competência das câmaras de que trata o caput a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares".

dirimir situação contenciosa, celebrar compromisso com os interessados, após oitiva do órgão jurídico e presentes razões de relevante interesse geral[8].

Pode-se concluir que o CPC, a LINDB e a Lei 13.140/2015 formam um microssistema de normas jurídicas que autorizam a aplicação dos métodos consensuais de resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública, com aptidão para espraiar sua atuação sobre os mais diversos campos de incidência do direito administrativo.

Além disso, em se tratando do direito administrativo sancionador, tem-se a Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019 (Lei Anticrime), que previu a possibilidade de celebração de acordos de não persecução cível e penal[9], e a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que alterou a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 2992 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA) e inaugurou a possibilidade de transação em casos de improbidade administrativa[10].

---

[8] LINDB: "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. § 1º O compromisso referido no caput deste artigo: I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; II – VETADO); III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento".

[9] "Art. 6º. A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações: Art. 17.[...] § 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei".

[10] "Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados: I - o integral ressarcimento do dano; II - a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados. § 1º A celebração do acordo a que se refere o **caput** deste artigo dependerá, cumulativamente: I - da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação; II - de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação; III - de homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa. § 2º Em qualquer caso, a celebração do acordo a que se refere o **caput** deste artigo considerará a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso. § 3º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias. § 4º O acordo a que se refere o **caput** deste artigo poderá ser celebrado no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória. § 5º As negociações para a celebração do acordo a que se refere o **caput** deste artigo ocorrerão entre o Ministério Público, de um lado, e, de outro, o investigado ou demandado e o seu defensor. § 6º O acordo a que se refere o **caput** deste artigo poderá contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas. § 7º Em caso de descumprimento do acordo a que se refere o **caput** deste artigo, o investigado ou o demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado do conhecimento pelo Ministério Público do efetivo descumprimento."

Apesar de persistirem relevantes discussões quanto ao melhor instrumento a ser utilizado na composição de conflitos envolvendo infração administrativa disciplinar, é importante mencionar que vigora hoje a instrução normativa nº. 17, de 20 de dezembro de 2019, que disciplina no âmbito do Poder Executivo Federal a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo. Segundo dicção de seu art. 1º, § 2º, qualifica-se como infração disciplinar de menor potencial ofensivo a conduta punível com advertência e suspensão de até 30 dias, nos termos do artigo 129 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno.

Neste caso, por meio do TAC, o agente público assume determinadas obrigações como condição a não subsunção ao PAD, que podem ser, nos termos do § 2º do art. 6, daquela instrução normativa, reparação do dano, retratação do interessado, participação em cursos objetivando maior compreensão quanto aos deveres e proibições relativas ao serviço desempenhado, acordo quanto à subsunção ao horário de trabalho, estabelecimento de metas e sujeição a controles específicos[11].

Todo esse normativo indica, portanto, que a resolução de conflitos por meio de métodos consensuais constitui hoje uma cláusula geral que deve propagar-se por todo o ordenamento jurídico brasileiro. Incluído na categoria jurídica de cláusula geral, por conseguinte, tem aptidão para ser exigível mesmo nos procedimentos que não o regulamentam originariamente, tais como, nos processos administrativos disciplinares estaduais, sempre que houver um desejo (vontade) dos interessados de que tal se concretize.

> Portanto, a Administração Pública deve se convencer da importância de se adotar métodos alternativos de solução de controvérsias, diligenciando para implantar uma rotina de autocomposição em suas relações. Isso certamente contribuirá para a melhoria do serviço público e para o ambiente de trabalho dos servidores públicos, acarretando na mudança de paradigma que vem sendo defendida pela doutrina e implantada paulatinamente pelo ordenamento jurídico pátrio. (Paiva; Rezende, 2017, s. p.).

[11] Art. 6º [...] § 1º As obrigações estabelecidas pela Administração devem ser proporcionais e adequadas à conduta praticada, visando mitigar a ocorrência de nova infração e compensar eventual dano. § 2º As obrigações estabelecidas no TAC poderão compreender, dentre outras: I - reparação do dano causado; II - retratação do interessado; III - participação em cursos visando à correta compreensão dos seus deveres e proibições ou à melhoria da qualidade do serviço desempenhado; IV - acordo relativo ao cumprimento de horário de trabalho e compensação de horas não trabalhadas; V - cumprimento de metas de desempenho; VI - sujeição a controles específicos relativos à conduta irregular praticada. § 3º O prazo de cumprimento do TAC não poderá ser superior a 2 (dois) anos. § 4º O descumprimento das obrigações estabelecidas no TAC caracteriza o descumprimento do dever previsto no artigo 116, inciso II, da Lei nº 8.112/1990.

Vê-se, portanto, o potencial de incidência da consensualidade no processo administrativo disciplinar que, embora incipiente, é um caminho sem volta, competindo aos estudiosos do Direito o exame acerca de como tal se legitimará e efetivará no mundo dos fatos.

A ausência de normativo para que tal situação ocorra nesse ramo específico do Direito (o disciplinar) deve importar na conclusão inevitável de que referida omissão ofende valores supremos da ordem constitucional.

## 4 CONCLUSÃO

A força normativa da Constituição determina que todo o ordenamento jurídico adeque-se a sua matriz axiológica. Nesse sentido, o direito administrativo deve promover uma filtragem constitucional de seus institutos, não apenas porque vive uma crise de paradigmas, como porque, em consequência desses "velhos" paradigmas, alimenta dogmas, normas e procedimentos de forte raiz autoritária. A manutenção no estado em que se encontra permite a conclusão de que carece de legitimidade diante desse novo constitucionalismo que se impõe.

Por isso, a implantação de métodos consensuais de resolução de conflitos no âmbito do direito administrativo disciplinar é uma exigência desse novo tempo e que não deve concretizar-se apenas pelo argumento da eficiência, mas notadamente pelo argumento da validade. O diálogo e a participação democrática são instrumentos que conduzem à pacificação social, viabilizando uma relação horizontalizada entre os agentes envolvidos no conflito e, por isso, satisfazendo também interesses marcadamente públicos.

## REFERÊNCIAS

ANADON, Celine Barreto; FERREIRA, Rafael Fonseca. Contribuições hermenêuticas para o desvelamento de um novo paradigma em Direito Administrativo. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro (SJRJ)**, v. 21, n. 40, p. 69-91, ago. 2014. Disponível em: https://www.jfrj.jus.br/sites/default/files/revista-sjrj/arquivo/602-2432-1-pb.pdf. Acesso em: 05 jun. 2023.

ÁVILA, Humberto. Repensando o "Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular". **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 11, set./out./nov. 2007. Disponível em: www.direitodoestado.com.br/rere.asp. Acesso em: 06 jun. 2023.

BALINSKI, Ricardo; MARASCHIN, George Miguel Restle. Potencial de incidência da consensualidade no processo disciplinar. **Cadernos Técnicos da CGU**, Brasília, v. 3, p. 186-

202, nov. 2022. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/603/343. Acesso em: 06 jun. 2023.

BESSA, Jammes Miller. **A resolução alternativa de conflitos verticais**: a mediação na administração pública. 2021. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo/RS, 2021. 243 p. Disponível em: http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/10904. Acesso em: 06 jun. 2023.

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE-RJ**, v. 3, n. 3, set./dez.2020. Disponível em: https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/190. Acesso em: 11 abr. 2023.

_____. **Uma Teoria do Direito Administrativo**: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

_____. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, vol. 1, n. 2, p. 27-63, 2005. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/11615/9099. Acesso em: 05 jun. 2023.

BORGES, Grazielly Almeida. Modelos não adversariais de solução de conflitos sob o prisma da Administração Pública consensual. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 9, n. 2, p. 01-27, 2022. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/186275. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Corregedoria-Geral da Advocacia da União. **Nota n. 00134/2017/CGAU/AGU.** Brasília, 2017. Disponível em: https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=1813328. Acesso em: 07 jun. 2023

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urqhart; GOULART, Juliana Ribeiro. A virada consensual na solução de controvérsias no âmbito da Administração Pública democrática no Brasil e suas implicações no regime jurídico administrativo: a conjugação entre publicidade e confidencialidade na mediação de conflitos. **Justiça do Direito**, v. 34, n. 3, p. 111-136, set./dez. 2020. Disponível em: http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/12145/114115564. Acesso em: 11 abr. 2023.

CIBILS, Patrícia Maldaner. A resolução consensual de conflitos no direito administrativo sancionador diante da possibilidade de celebrar acordo de não persecução cível. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 88, jul. 2020 – dez. 2020, p. 209-226. Disponível em: https://www.revistadomprs.org.br/index.php/amprs/article/view/221?articlesBySameAuthorPage=7. Acesso em: 31 mai. 2023.

COLETTO, Bruno Irion. A evolução da noção de consensualidade no Direito Administrativo e o artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Revista de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 74, p. 9-30, jul./set. 2021.

DAL POZZO, Augusto Neves; GALIL, João Victor Tavares. administração pública consensual e o novel instituto da transação administrativa. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e *Compliance,*** n. 24, ano 7, p. 147-164. São Paulo: Ed. RT, jan./mar. 2023. Disponível em: https://www.rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/rdai24dalpozzo/657. Acesso em: 11 abr. 2023.

DIAS, Clara Angélica Gonçalves Cavalcanti; GUIMARÃES, Kaliany Varjão de Santana Oliveira; MACHADO, Luciana de Aboim. Métodos consensuais de resolução de conflitos no âmbito do direito administrativo disciplinar e sua fundamentação teleológica na fraternidade. **Revista Contribuciones a Las Ciencias Sociales**, 2023. Disponível em: https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/issue/view/34. Acesso em: 20 nov. 2023.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. A mediação na Administração Pública e os novos caminhos para a solução de problemas e controvérsias no setor público. **Direito do Estado**, 2016. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-tereza-fonseca-dias/a-mediacao-na-administracao-publica-e-os-novos-caminhos-para-a-solucao-de-problemas-e-controversias-no-setor-publico. Acesso em: 11 abr. 2023.

FARIA, Luzardo. O papel do princípio da indisponibilidade do interesse público na administração pública consensual. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 281, n. 3, p. 273-302, set./dez. 2022. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/88324. Acesso em 11 abr. 2023.

GARCIA, Emerson. A consensualidade no direito sancionador brasileiro: potencial de incidência no âmbito da lei 8.429/1992. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 66, out./dez. 2017. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1246489/Emerson_Garcia.pdf. Acesso em: 25 mai. 2023.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021. (*E-book* não paginado)

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. **A fraternidade como categoria jurídica:** fundamentos e alcance (expressão do constitucionalismo fraternal). Curitiba: Appris, 2017.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 5. ed. rev. e atual. Niterói: Impetus, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 23. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

NEVES, Cleuler Barbosa das; MASCARENHAS, Letícia Martins de Araújo. A consensualidade na administração pública face ao novo paradigma do direito administrativo. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 16, n. 2, p. 189-203, ago. 2021. Disponível em:

https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/40256. Acesso em: 25 mai. 2023.

PAIVA, Mônia Aparecida de Araújo; REZENDE, Leonardo Pereira. Setor público deve adotar métodos alternativos de solução de controvérsias. **Revista Consultor Jurídico**, 31 de jul. de 2017. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2017-jul-31/administracao-publica-adotar-metodos-alternativos-solucao-controversias#. Acesso em: 06 jun. 2023.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e direito constitucional internacional.** 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

RADBRUCH, Gustav. **O homem no direito**: seleção de conferências e artigos sobre questões fundamentais do Direito. [*S. l.: s. n.,* 1957?]. Disponível em: http://www.valorjustica.com.br/ohomemnodireito.pdf. Acesso em: 21 mar. 2023.

ROCHA, João Cezar de Castro. **Guerra cultural e retórica do ódio:** crônicas de um Brasil pós-político. Goiânia: Caminhos, 2021.

STRECK, Lênio Luiz. O senso (in)comum das "obviedades" desveladas: um tributo a Luís Alberto Warat. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, São Leopoldo, Unisinos, v, 4, n. 2, p. 185-192, jul./dez. 2012. Disponível em: https://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2012.42.08/1241. Acesso em: 09 jun. 2023.

TESOLIN, Juliana Daher Delfino. **Consensualidade no Direito Administrativo Sancionador**: o processo administrativo disciplinar (PAD) e a utilização de fórmulas consensuais. 2021. Tese (Mestrado) – Centro Universitário de Brasília, 2021, 160 p. Disponível em: https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15800/1/61850026.pdf. Acesso em: 06 jun. 2023.