

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA
– PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO
LINHA DE PESQUISA: CONSTITUCIONALISMO E PRODUÇÃO DO DIREITO
PROJETO DE PESQUISA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS CONTEMPORÂNEOS
DOS PRINCÍPIOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

**O INSTITUTO DA TRANSAÇÃO EM ÂMBITO
ADMINISTRATIVO-
DISCIPLINAR COMO FORMA DE CONCRETIZAÇÃO DO
INTERESSE PÚBLICO**

HELDER LUCAS SILVA NOGUEIRA DE AGUIAR

Itajaí/SC, agosto de 2023

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA
– PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO
LINHA DE PESQUISA: CONSTITUCIONALISMO E PRODUÇÃO DO DIREITO
PROJETO DE PESQUISA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS CONTEMPORÂNEOS
DOS PRINCÍPIOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

**O INSTITUTO DA TRANSAÇÃO EM ÂMBITO
ADMINISTRATIVO-
DISCIPLINAR COMO FORMA DE CONCRETIZAÇÃO DO
INTERESSE PÚBLICO**

HELDER LUCAS SILVA NOGUEIRA DE AGUIAR

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí
– UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do
título de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Aírto Chaves Junior

Coorientador: Professor Doutor Paulo Márcio Cruz

Itajaí/SC, agosto de 2023

AGRADECIMENTO

Agradeço, primeiramente, a Deus pela oportunidade de estar vivo e com saúde, mesmo após haver vivenciado tempos tão difíceis, nos quais inúmeros amigos e familiares tiveram as suas vidas ceifadas por conta de uma pandemia, que assolou o mundo.

Imperioso agradecer, ainda, à minha família, meu porto seguro, que jamais me desamparou, nem mesmo nos momentos mais sombrios da minha vida.

Agradeço aos meus professores, responsáveis por compartilhar o conhecimento, que despertaram em mim o gosto pela leitura e o sentimento da inquietude, notadamente diante de tudo aquilo que parece ser o senso comum, e que, mesmo diante de tantas adversidades, nunca deixaram de contribuir, o mínimo que fosse, para a formação crítica dos seus alunos.

Agradeço, ainda, ao meu orientador, professor Aírto Chaves Junior, pela paciência e incentivo, bem como aos meus colegas de mestrado, ilustres incentivadores, que sempre estiveram no ambiente acadêmico gerando interessantes debates e estimulando um pensar diferente sobre a temática, objeto de discussão.

Por derradeiro, externo a minha sincera gratidão à Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, órgão responsável por viabilizar, por meio do programa de capacitação profissional, o mestrado em apreço.

DEDICATÓRIA

Dedico este presente trabalho à minha família,
com quem sempre poderei contar.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, agosto de 2023

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Helder Lucas Silva Nogueira de Aguiar', is written over a light gray rectangular background.

Helder Lucas Silva Nogueira de Aguiar
Mestrando

PÁGINA DE APROVAÇÃO

MESTRADO

Conforme Ata da Banca de Defesa de Mestrado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica PPCJ/UNIVALI, em 10/08/2023, às 10h (Horário de Brasília) e 9h (Horário em Rondônia), o mestrando Helder Lucas Silva Nogueira de Aguiar fez a apresentação e defesa da Dissertação, sob o título “O INSTITUTO DA TRANSAÇÃO EM ÂMBITO ADMINISTRATIVO-DISCIPLINAR COMO FORMA DE CONCRETIZAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO”.

A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes professores: Doutor Aírto Chaves Junior (UNIVALI), como presidente e orientador, Doutor Rodrigo Leite Ferreira Cabral (UEPG/PR), como membro, Doutor Mauro Ferrandin (Pós-Doutorado UNIVALI), como membro e Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia (UNIVALI), como membro suplente. Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Dissertação foi aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), 10 de agosto de 2023.



PROF. DR. PAULO MÁRCIO DA CRUZ
Coordenador/PPCJ/UNIVALI

ROL DE CATEGORIAS

Administração Pública – é o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, independentemente do poder a que pertençam, que praticam atividades administrativas voltadas para a defesa concreta do interesse público¹.

Administração Pública Dialógica ou Consensual: é aquela que deixou de ser monológica e passou a manter diálogo social com os administrados e a sociedade civil, como medida necessária para legitimar a prática dos atos administrativos e obter soluções mais céleres, adequadas e eficientes para seus conflitos, garantindo assim, o efetivo exercício dos direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos, da cidadania e da democracia².

Eficiência: é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional.³

Interesse Público: resulta do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem.⁴

Princípio da Eficiência: exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, nessa situação, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum.⁵

¹ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 2. Ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2015, p. 31-32.

² FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. **Revista de Direito Administrativo (RDA)**, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, set./dez. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/72991/71617>. Acesso em 21/05/2023, p. 29-30.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. Ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p.69

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 58.

⁵ MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 10. Ed. Niterói: Saraiva, 2016. p. 43.

Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público: consiste na preservação dos interesses próprios da coletividade, não estando à livre disposição de quem quer que seja, cabendo ao órgão administrativo somente curá-los⁶.

Princípio da Supremacia do Interesse Público: confere prevalência e respeito ao conteúdo das normas jurídicas em detrimento de interesses egoísticos que se encontram em dissonância com os anseios dos indivíduos enquanto partícipes da sociedade.⁷

Processo administrativo Disciplinar: caracteriza-se pela atuação dos interessados, em contraditório, seja ante a própria Administração, seja ante outro sujeito (administrado em geral, licitante, contribuinte, por exemplo) todos, neste caso, confrontando seus direitos ante a Administração.⁸

Transação: visa ao encerramento ou prevenção de um litígio, mediante concessões recíprocas entre as partes litigantes, consubstanciando-se, assim, em causa extintiva de obrigações.⁹

⁶ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 72.

⁷ GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da Supremacia do Interesse Público e as origens do Direito Administrativo – uma crítica da crítica. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). **Direito Administrativo e Interesse Público: Estudos em Homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 180.

⁸ MEDUAUR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. Ed. Belo Horizonte: Fórum Ltda, 2018. p. 159.

⁹ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 7 mai. 2023.

SUMÁRIO

RESUMO.....	XI
RESUMO EM LINGUA ESTRANGEIRA.....	XIII
INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO 1	
1 O INTERESSE PÚBLICO.....	21
1.1 Breve digressão histórica, sociedade informacional e governança	21
1.2 Conceito doutrinário e legal de interesse público.....	34
1.3 Interesse público e bem comum.....	40
1.4 A supremacia do interesse público no direito administrativo.....	42
1.5 Da indisponibilidade do interesse público.....	47
1.6 O princípio da eficiência na gestão pública.....	49
CAPÍTULO 2	
2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	56
2.1 A administração pública.....	56
2.2 A administração pública dialógica ou consensual e seus fundamentos.....	58
CAPÍTULO 3	
NOVAS PRÁTICAS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS PELO PODER PÚBLICO	72
3.1 A busca ao acesso à justiça e a sua efetividade.....	72
3.2 Do estímulo à consensualidade por meio do estabelecimento no novo código de processo civil - formas de resolução de	

conflitos	80
3.3 Da utilização da transação na atuação estatal.....	85

CAPITULO 4

4 DA UTILIZAÇÃO DA TRANSAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.....	93
4.1 Aspectos gerais do processo administrativo disciplinar.....	93
4.2 Dos custos do processo administrativo disciplinar.....	99
4.3 Do termo de ajustamento de conduta	106
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	 111
REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS	119

RESUMO

A presente dissertação, intitulada “O Instituto da Transação em âmbito administrativo-disciplinar como forma de concretização do Interesse Público”, está devidamente vinculada à Linha de Pesquisa “Constitucionalismo e Produção do Direito” no âmbito do Projeto de Pesquisa “Fundamentos Teóricos Contemporâneos dos Princípios e Garantias Fundamentais” do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí, na área de concentração “Fundamentos do Direito Positivo”. Tem por objetivo institucional a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). O objetivo científico geral deste trabalho é analisar a atuação da Administração Pública, com enfoque na utilização de instrumentos consensuais, a fim de buscar os meios mais eficientes para a promoção do interesse público. A pesquisa se justifica a partir da percepção de que a adoção da consensualidade reduz a tramitação indiscriminada de processos administrativos, que sobrecarregam a máquina pública, gerando gasto significativo de dinheiro público, mobilização de pessoal e outros recursos que, certamente, podem ser direcionados à consecução de outras finalidades de maior relevo para a sociedade. Para tanto, aborda-se, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, os conceitos de interesse público e de administração pública, o direito fundamental do acesso à justiça no plano fático brasileiro, bem como a nova sistemática de resolução de conflitos inaugurada pelo Código de Processo Civil de 2015, destacando dados disponíveis no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD), sistema informatizado e administrado pela Controladoria-Geral da União. Como requisito metodológico, desenvolve-se a abordagem quali-quantitativa, porque se vale tanto da análise documental e bibliográfica de obras e trabalhos pretéritos (qualitativa), quanto da análise de dados fornecidos por órgãos de controle da administração pública (quantitativa) e, através do método dedutivo, analisa-se os custos do processo administrativo disciplinar em âmbito federal. O problema da pesquisa está ligado à indagação quanto a possibilidade de utilizar, na sistemática dos processos administrativos disciplinares, o instituto da transação, que é um dos instrumentos consensuais admitidos pelo Código Civil na atualidade, a fim de buscar os meios mais eficientes para a satisfação do interesse público. O primeiro capítulo do trabalho traz

o conceito de interesse público e a sua variação no tempo e no lugar, desde a Antiguidade até os dias atuais, contextualizando-o com o princípio da eficiência e o seu impacto na gestão pública. O capítulo II expõe a conceituação de Administração Pública dialógica, bem como os alicerces que a constituem, indicando que a utilização de mecanismos consensuais coloca o Estado em posição dialógica, promovendo, assim, o interesse público na consecução de suas finalidades institucionais. O capítulo III, tem por propósito demonstrar a evolução histórica da garantia constitucional do acesso à justiça, indicando que o atual cenário jurídico brasileiro clama por resolução de conflitos alternativos. No capítulo IV, são abordadas questões mais intrínsecas ao processo administrativo disciplinar, como o seu conceito, suas características, sua previsão normativa e seu campo de aplicação, bem como os seus objetivos no âmbito da Administração Pública. Assim, concluiu-se que o princípio da supremacia do interesse público se vincula ao interesse da coletividade e que o princípio da indisponibilidade do interesse público assegura que, quem está à frente da Administração Pública, não pode utilizá-la para satisfazer os seus interesses pessoais, mas o de todos os cidadãos. Superada tal premissa, tem-se que a utilização da transação, no âmbito do processo administrativo disciplinar, pode ser considerada um método de resolução alternativo de conflito viável a assegurar o interesse público.

Palavras-chave: Interesse Público; Métodos Alternativos de Resolução de Conflitos; Princípio da eficiência; Processo Administrativo Disciplinar; Produção do Direito; Transação.

ABSTRACT

This dissertation, entitled “The Institute of Transactions in an administrative-disciplinary scope as a way of materializing the Public Interest”, is linked to the line of research “Constitutionalism and Production of Law”, within the scope of the Research Project “Contemporary Theoretical Foundations of Fundamental Principles and Guarantees” of the *Stricto Sensu* Graduate Program in Legal Science of the University of Vale do Itajaí, in the area of concentration “Fundamentals of Positive Law”. Its institutional objective is to obtain the title of Master of Legal Science from the University of Vale do Itajaí (UNIVALI). The general scientific goal of this work is to analyze the performance of the Public Administration, focusing on the use of consensual instruments to find the most efficient means for promoting the public interest. The research is justified by the view that the adoption of such a consensus would reduce the indiscriminate processing of administrative procedures that place an undue burden on the public machine, generating significant expenditure of public money and mobilization of personnel and other resources that could be redirected to achieve other purposes of greater importance for society. Through bibliographical and document research, this work addresses the concepts of public interest and public administration, the fundamental right of access to justice in the Brazilian factual plan, and the new conflict resolution system inaugurated by the Civil Procedure Code of 2015, highlighting data available in the Disciplinary Processes Management System (CGU-PAD), a computerized system managed by the Comptroller General of the Union. As a methodological requirement, the qualitative-quantitative approach is developed, as it uses both document and bibliographic analysis of past works (qualitative), and the analysis of data provided by public administration control bodies (quantitative). And through the deductive method, the costs of the disciplinary administrative process at the federal level are analyzed. The research problem investigates possibility of using, in the system of disciplinary administrative processes, the transaction institute, which is one of the consensual instruments admitted by the Civil Code today, in order to seek the most efficient means of satisfying the public interest. Chapter I discusses the concept of public interest and its variations over time and place, from antiquity to the present day, contextualizing it with the principle of efficiency and its impact on public management. Chapter II

outlines the concept of dialogic Public Administration and the foundations by which it is constituted, indicating that the use of consensual mechanisms places the State in a dialogical position, thus promoting the public interest in achieving its institutional purposes. Chapter III seeks to demonstrate the historical evolution of the constitutional guarantee of access to justice, showing how the current Brazilian legal scenario calls for an alternative form of conflict resolution. In chapter IV, issues more intrinsic to the disciplinary administrative process are addressed, such as its concept, its characteristics, its normative forecast and its field of application, as well as its objectives in the scope of Public Administration. The work concludes that the principle of supremacy of the public interest is linked to the interest of the community, and that the principle of unavailability of the public interest ensures that those in charge of Public Administration cannot use it to satisfy their personal interests, but must look to the interests of all citizens. Once this premise has been overcome, the use of the transaction, within the scope of the disciplinary administrative process, can be considered a viable alternative means of conflict resolution to ensure the public interest.

Keywords: Public interest; Alternative Conflict Resolution Methods; Principle of efficiency; Disciplinary Administrative Process; Production of Law; Transaction.

INTRODUÇÃO

A presente dissertação, intitulada “O Instituto da Transação em âmbito administrativo-disciplinar como forma de concretização do Interesse Público”, está devidamente vinculada à Linha de Pesquisa “Constitucionalismo e Produção do Direito” no âmbito do Projeto de Pesquisa “Fundamentos Teóricos Contemporâneos dos Princípios e Garantias Fundamentais” do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí, na área de concentração “Fundamentos do Direito Positivo”. Tem por objetivo institucional a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).

O objetivo científico geral desta pesquisa é analisar a atuação da Administração Pública, com enfoque na utilização de instrumentos consensuais, a fim de buscar os meios mais eficientes para a promoção do interesse público.

O problema da pesquisa está ligado à indagação quanto a possibilidade de utilizar, na sistemática dos processos administrativos disciplinares, o instituto da transação, que é um dos instrumentos consensuais admitidos pelo Código Civil na atualidade, a fim de buscar os meios mais eficientes para a satisfação do interesse público.

E mais: uma solução negociada entre as partes do litígio administrativo encontra óbice na indisponibilidade do interesse público ou se afigura como alternativa para se evitar (i) a sobrecarga da máquina pública; (ii) gastos significativos de dinheiro público; e (iii) a mobilização de pessoal e de outros recursos que, certamente, poderiam ser direcionados à consecução de outras finalidades de maior relevo para a sociedade?

O tema escolhido cinge-se em derredor da compreensão da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público sobre o privado, conceitos integrantes dos princípios basilares do direito administrativo, os quais são considerados pela doutrina tradicional como as suas pedras de toque.¹⁰ É somente a partir dessas duas premissas que o estudo da disciplina passa a ser compreensível.

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 55.

O interesse público, subdividido entre primário e secundário, foi visto por muito tempo de uma forma que colocava o particular e a administração pública em uma relação verticalizada. Sucede que esse princípio tem sido lido e aplicado com outra roupagem, de cunho constitucional e democratizada, na virada do século XX.

Além disso, o interesse público toma novas proporções com a inserção de outros princípios no ordenamento constitucional, a exemplo do princípio da eficiência, introduzido na Carta Política pela Emenda Constitucional nº 19 de 16 de dezembro de 1998.

Aqui, leva-se em consideração a definição de interesse público de uma maneira mais harmônica aos demais princípios do ordenamento constitucional. Ainda, a contemporaneidade põe em xeque a visão tradicional de uma administração pública inatingível, e até mesmo imperativa, para priorizar relações jurídico-administrativas pautadas em diálogo e pluralidade.

Em paralelo, também é questionada a concretização do direito fundamental do acesso à justiça que, apesar de ser positivado na Constituição Federal de 1988, não é assegurado, indistintamente, a toda a população. Dados coletados pelo Conselho Nacional de Justiça (2021)¹¹, indicam que o Poder Judiciário não está presente de maneira equânime, em todas as regiões do país. Assim, quanto mais afastada a região é dos grandes polos econômicos, menor é o acesso ao Poder Judiciário pela população.

O tradicional distanciamento, criado pelo Poder Judiciário, com a população em geral, a morosidade da justiça e a concepção de que a resolução dos conflitos entre as pessoas deve ser mediada de forma a assegurar a autonomia das partes proporcionaram um cenário fértil à instituição de métodos consensuais de resolução de conflitos, os quais ganharam maior robustez normativa no Brasil, com o advento do Código de Processo Civil, em 2015.

Por outro lado, com o fim de garantir a satisfação do interesse público, a Administração Pública, detentora do poder disciplinar sobre os seus agentes, que compreende um poder outorgado ao Estado, para estruturar e assegurar a conformidade da conduta funcional de seus prepostos, possui o dever de apurar e

¹¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2021** Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 9 mai. 2023.

aplicar-lhes sanções em razão da prática de uma infração disciplinar, o que é feito, no caso concreto, através da instauração de um processo administrativo disciplinar.

Desse modo, buscará analisar a possibilidade e viabilidade de aplicação do instituto da transação, um método legal de resolução consensual de conflitos, no âmbito do processo administrativo disciplinar, com vistas a assegurar o interesse público.

Como ponto de partida da presente pesquisa, serão levantadas as seguintes hipóteses:

- a) A indisponibilidade do interesse público não impede a utilização do instituto da transação no âmbito do processo administrativo disciplinar, porquanto uma solução negociada pelas partes concretiza o interesse público, mormente porque se mostra mais eficiente.
- b) A transação em âmbito administrativo-disciplinar é medida necessária à concretização do interesse público nos tempos atuais, tendo em vista que a tramitação indiscriminada de processos administrativos sobrecarrega a máquina pública, gerando gasto significativo de dinheiro público, mobilização de pessoal e outros recursos que, certamente, poderiam ser direcionados à consecução de outras finalidades de maior relevo para a sociedade.
- c) É possível, do ponto de vista doutrinário e normativo, e viável, do ponto de vista analítico dos dados, a utilização da transação no âmbito do processo administrativo disciplinar, com vistas a satisfazer o interesse público.

Com o intuito de sistematizar o resultado da pesquisa, o trabalho está estruturado em quatro capítulos, dos quais cada um deles representa um objetivo específico: analisar o conceito de interesse público e a sua evolução; analisar o conceito de Administração Pública; analisar os novos instrumentos consensuais de resolução de conflitos; analisar os custos gerados pela instauração e processamento dos processos administrativos disciplinares no âmbito do Poder Executivo Federal a fim de justificar – ou não - a viabilidade de aplicação do instituto da transação aos processos administrativos disciplinares como forma de assegurar o interesse público.

No capítulo I, é apresentado, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, o retrospecto histórico e o conceito doutrinário e legal de interesse público e a sua relação com o princípio da governança. A par das considerações preliminares, é abordado o conceito de bem comum no âmbito do interesse público e, em seguida, definidos os dois princípios explícitos fundamentais para a Administração Pública, quais sejam, a supremacia do interesse público sobre o particular e a indisponibilidade do interesse público. Por fim, é feita uma contextualização de tais conceitos, com o advento do princípio da eficiência, inserido na Constituição Federal em 1998, de modo a averiguar o seu impacto na gestão pública.

Já no capítulo II, ainda por meio de pesquisa bibliográfica e documental, o presente trabalho busca expor a conceituação de Administração Pública dialógica e consensual, bem como os alicerces que a constituem. Posteriormente, a possibilidade de a Administração Pública se utilizar e desenvolver mecanismos consensuais, a fim de obter resultados que colocam o Estado em posição dialógica e que, assim, promovam o interesse público na consecução de suas finalidades institucionais.

Em adição, o capítulo III, também por meio de pesquisa bibliográfica e documental, tem por propósito demonstrar a evolução histórica da garantia constitucional do acesso à justiça, sua disposição constitucional e infraconstitucional, suas definições doutrinárias e a importância que se tem na sociedade em relação a este direito fundamental na busca de sua real efetividade. Será necessário, ainda, averiguar se esse acesso é efetivamente universal e indistinto a todos os cidadãos brasileiros, de modo a esboçar se o atual cenário jurídico brasileiro clama por resolução de conflitos alternativos. Isso porque, ao relacionar os temas abordados nos capítulos anteriores, deve-se explorar a possibilidade de resolução de conflitos - inclusive entre os particulares e o Poder Público - da maneira mais eficiente possível, mediante uma solução pacífica.

Desse modo, é estudado como o Código de Processo Civil 2015 conferiu maior relevo à consensualidade, valendo-se da autocomposição que, por meio de seus parágrafos, reconheceu expressamente a compatibilidade dos métodos alternativos de resolução de conflitos, no intuito de assegurar o acesso à justiça como um direito fundamental e estimular a conciliação, mediação e a arbitragem em todos os setores processuais.

No capítulo IV, é dada continuidade à pesquisa bibliográfica e documental, a fim de abordar as questões mais intrínsecas ao processo administrativo disciplinar, como o seu conceito, suas características, sua previsão normativa e seu campo de aplicação, bem como os seus objetivos no âmbito da Administração Pública.

Ainda no capítulo IV, é apresentado, mediante levantamento de dados junto ao Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD), sistema informatizado administrado pela Controladoria-Geral da União, os custos, duração e quantidade dos processos administrativos disciplinares, com vistas a confirmar - ou não – uma das hipóteses levantada no intuito deste trabalho.

E, por fim, são confrontados os dados bibliográficos e documentais que embasaram a parte teórica da presente pesquisa, com os dados estatísticos, levantados no último capítulo, a fim de averiguar a viabilidade de o Poder Público se utilizar do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) em processos administrativos disciplinares, o que será tomado por base pela análise da Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2017, que regulamentou o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no âmbito do Poder Executivo Federal.

Cumprir destacar que o presente trabalho, ainda, possui inegável impacto social, uma vez que modifica as relações entre a Administração e os administrados, mormente no que toca aos atores envolvidos nos processos disciplinares, na medida em que, ao se utilizarem dos instrumentos consensuais para dirimir parte destas contendas, evita-se a sobrecarga da máquina pública, especialmente em razão da não instauração de processos custosos, cujo valor unitário será demonstrado em capítulo específico deste trabalho. Ainda, os servidores então lotados nas corregedorias podem ser desmobilizados para setores que possuam maior demanda. E mais, a economia gerada aos cofres públicos permite o direcionamento de recursos para outras finalidades de maior relevo para a sociedade.

Logo, eventual solução negociada entre as partes, mais efetiva por todos os aspectos que se analise, se afigura como medida de concretização do interesse público.

No mais, não há qualquer conflito de interesse entre a temática abordada no presente trabalho e as atividades desenvolvidas por membros da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.

Ademais, esclarece-se que a qualificação profissional de servidores da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia é estimulada por meio de Plano de Capacitação específico¹², no qual, inclusive, há previsão para o custeio das despesas com o curso, como sói ocorrer no caso da pesquisa em testilha.

Expostos o propósito e os procedimentos que se dão o desenvolvimento da presente pesquisa, pode-se qualificar, como requisito metodológico, quanto à abordagem, que será quali-quantitativa, porque se valerá tanto da análise documental e bibliográfica de obras e trabalhos pretéritos (qualitativa), quanto da análise de dados fornecidos por órgãos de controle da administração pública (quantitativa). Ademais, tal abordagem será necessária para que, uma vez de posse dos dados fornecidos, seja feita uma valoração deles a fim de responder o problema levantado.

Por sua vez, quanto aos objetivos, a pesquisa possui natureza descritiva, porquanto são feitos levantamento e registro do fenômeno da aplicação dos métodos consensuais no âmbito do Poder Público, resultando em que o princípio da supremacia do interesse público se vincula ao interesse da coletividade, e que o princípio da indisponibilidade do interesse público assegura que quem está à frente da Administração Pública, não pode utilizá-la para satisfazer os seus interesses pessoais, mas o de todos os cidadãos. Superada tal premissa, tem-se que a utilização da transação, no âmbito do processo administrativo disciplinar, pode ser considerada um método de resolução alternativo de conflito viável a assegurar o interesse público.

¹² RONDÔNIA. Procuradoria Geral do Estado. Portaria nº 007, de 30 de novembro de 2017. **Diário Oficial do Estado**. Disponível em: <https://pge.ro.gov.br/portaria-no-7-2017-pge-gab/>. Acesso em: 23 jul. 2023

CAPÍTULO 1

O INTERESSE PÚBLICO

1.1 Breve digressão histórica, sociedade informacional e governança

Por entender o interesse público como conceito variável no tempo e no lugar, necessário realizar uma breve digressão histórica, a ser abordada desde a Antiguidade até os dias atuais. O entendimento da sua evolução se faz necessária para justificar a sua mudança ao longo do tempo, de modo a se permitir, atualmente, a adoção de decisões que jamais seriam pensadas em um passado distante.

Nesse contexto, o presente capítulo busca trazer à baila a importância do interesse público como conceito jurídico indeterminado, que se amolda à realidade na qual está inserido, e por isso, balizador de decisões administrativas que se aperfeiçoaram com o tempo.

A noção de interesse público possui como base política a Antiguidade Clássica, a partir da ideia de “bem comum”, um conceito originário do que viria a ser juridicamente denominado de interesse público. Na Antiguidade egípcia, grega e romana pode-se presenciar teorizações, ainda rudimentares, acerca da tutela coletiva de interesses, hoje denominada de Direito Público.

Na Grécia, Platão e Aristóteles teceram importantes considerações sobre a temática. Platão passa a refletir sobre um interesse de ordem metaindividual, partilhado por toda a cidade, em manifesta orientação de que tais interesses transcendiam aos interesses dos particulares. Enquanto Aristóteles fazia menção ao sumo bem, uma espécie de bem coletivamente considerado, em que o interesse comum deveria ser enxergado como plural, imanente e focado no equilíbrio¹³.

O conceito aristotélico de bem comum relaciona à convivência humana na cidade com o desenvolvimento moral do cidadão, de modo a considerar que o homem é conduzido ao bem supremo da felicidade por meio da ação política na esfera pública.

¹³ SIQUEIRA, Mariana de. **Interesse Público no Direito Administrativo Brasileiro: da construção da moldura à composição da pintura**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/16281>. Acesso em 21 de abril 2021, p. 36.

José Sérgio da Silva Cristóvam¹⁴ retrata uma dicotomia entre Direito Público e Direito Privado na Antiguidade clássica romana, na qual, se a política de interesses estivesse vinculada aos interesses do Estado, a elas seriam aplicadas normas comuns ao Direito Público; enquanto, se a política estivesse vinculada a interesses particulares, as normas de Direito Privado seriam as aplicadas.

A queda do Império Romano, corroborada com o advento do cristianismo e a crise da produção escravista, fez eclodir o feudalismo como forma de estruturação estatal, que passou a predominar na Idade Média. No regime feudal, a cidadania era privilégio, apenas, para os membros da nobreza e do clero.

No regime feudal, as decisões deveriam ser orientadas por interesses privados dos senhores feudais, sob a influência de pensamento de filósofos, como São Tomás de Aquino. Segundo esse filósofo, o bem comum representa tudo o que o homem deseja, seja bem material, moral, espiritual ou intelectual; contudo, sendo o homem um ser social, não há a busca apenas para o próprio bem, mas também para o grupo do qual faz parte. Para São Tomás de Aquino, cada grupo possui o seu ideal de bem comum.

A ideia de bem comum traçada pelo mencionado filósofo possui relevância para a compreensão de interesse público, uma vez que representa uma conceituação que varia em conformidade com o tempo, local e os costumes da sociedade¹⁵.

Com a ascensão da burguesia, há o declínio do Estado feudal e o surgimento do Estado Absolutista, segundo o qual os poderes eram concentrados nas mãos do monarca. Nesse período, o bem comum passou a ser confundido com os próprios interesses pessoais do detentor de poder.

A ideia de interesse público no Estado Absolutista estava relacionada com o que cada um deveria ceder em prol do reino:

A ideia de interesse público esboçada por Beaumanoir, a par de envolver a pretensão de justificar e fundamentar a necessidade da

¹⁴ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **O Conceito de Interesse Público no Estado Constitucional de Direito: O Novo Regime Jurídico Administrativo e seus Princípios Constitucionais Estruturantes**, Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/123431/327169.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 25 de maio de 2023. p. 48.

¹⁵ SIQUEIRA, Mariana de. **Interesse Público no Direito Administrativo Brasileiro: da construção da moldura à composição da pintura**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/16281>. Acesso em 21 abril 2021, p. 39.

organização de um reino em torno da autoridade de um rei, ainda que em convívio com soberanos menores, vem visivelmente combinada com aquilo que acredita e pretende que acreditem ser bom para todos, bom para as pessoas, bom para os leprosos, bom para os saudáveis, bom para o reino, bom para o condado, devendo, de qualquer sorte, o bem de cada um ceder, ou ser restringido, ou mesmo suprimido em prol do bem do reino. E o titular do direito de dizer o que é este bem comum é o rei.¹⁶

O modelo de Estado Absolutista passou a enfraquecer com o advento da burguesia, ocasionando uma mudança gradual para o Estado Liberal (ou Estado de Direito), marcada pela consolidação do princípio da legalidade e pelos interesses da burguesia em garantir direitos à liberdade e à propriedade.

Noberto Bobbio define o Liberalismo como o fenômeno histórico “[...] que se manifesta na Idade Moderna e que tem seu baricentro na Europa, embora tenha exercido notável influência nos países que sentiram mais fortemente esta hegemonia cultural”¹⁷. Com a consolidação dos ideais liberais da burguesia, especialmente com a defesa da liberdade do indivíduo frente ao Estado, o indivíduo passa a ser o centro do bem e a propriedade privada o símbolo de prosperidade.

O conceito de liberdade que, nos primórdios se verificava a partir da possibilidade de participação dos cidadãos na vida pública da cidade, evoluiu de tal forma que, não é possível, atualmente, dissociá-lo do conceito de pessoa humana¹⁸.

Para se entender melhor as variações do conceito de liberdade com o passar dos séculos, os autores Airto Chaves Júnior e Thiago Aguiar de Pádua, na obra intitulada “Liberdade em Discricionariedade?! Restrições ao direito de liberdade no contexto pandêmico, apresentam, relevante digressão histórica desse direito¹⁹.

¹⁶ NEQUETE, Eunice Ferreira. **Fundamentos Históricos do Princípio da Supremacia do Interesse Público**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/5426/000515102.pdf?...1>. Acesso em 24 abril 2021, p. 68.

¹⁷ BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**, vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 687.

¹⁸ CHAVES JUNIOR, A.; AGUIAR DE PÁDUA, T. Liberdade (<=S=>) em discricionariedade?! Restrições ao direito de liberdade no contexto pandêmico. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 25, n. 3, p. 683, 2020. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/17164>. Acesso em 20 de julho de 2023.

¹⁹ [...]Nos séculos VII-IV a.C, se verificava a partir da possibilidade de participação dos cidadãos na vida pública da cidade. No séc. V a.C, com Sócrates, a categoria sofre importante inflexão, convertendo-se em desafio ético ligado ao domínio de si próprio: “o homem só será livre se não for dominado por seus apetites e paixões”. Na Idade Média (séc. V-XV), a liberdade (no Ocidente) recebeu forte influência teológica, em razão da acentuada presença da Igreja Católica e do Cristianismo na Europa. A partir do séc. XIV, com o Renascimento e a consequente guinada do cenário político-cultural da Europa, retoma-se o conceito de liberdade política e afirma-se uma progressiva liberdade de pensamento. No séc. XVII, o conceito de liberdade atravessa os debates teóricos sobre a formação do Estado, sua legitimidade e função. O direito de liberdade formulado

E aqui abre-se um parêntese para lembrar que se trata a liberdade de direito fundamental, tido como de primeira dimensão (ou de direito de defesa), eis que protege o indivíduo da intervenção estatal. Assim, de tão relevante, as suas formas de restrição precisam estar expressamente previstas no texto constitucional.

Entre os pensadores do Estado Liberal, destacam-se Thomas Hobbes e John Locke. Segundo Hobbes, o Estado nasceu do contrato do qual as pessoas renunciavam à liberdade em troca da segurança que o monarca lhes asseguraria, contrato este oriundo do direito natural e de um estado de natureza, no qual imperava a guerra de todos contra todos²⁰. Desse modo, para preservação da vida, o homem cede a sua soberania para entregá-la ao Estado, por meio do instrumento simbólico do contrato social.

Para Hobbes, a única maneira de instituir um poder comum seria conferindo toda a sua força a um homem ou a uma assembleia de homens, que pudessem reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só:

A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. O que equivale a dizer: designar um homem ou uma assembleia de homens como representante de suas pessoas, considerando-se e reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele

neste período reforça a ideia de que o Estado só pode intervir na liberdade individual mediante um devido processo legal. No séc. XVIII, o movimento filosófico-político do Iluminismo preconizou a garantia das liberdades e dos direitos do cidadão, combatendo o autoritarismo estatal, e difundiu o modelo de uma libertação humana guiada pelos ditames da razão e da reflexão filosófica. O nascimento dos direitos vitais passa a criar forma neste período com a inovação institucional do Estado de Direito, mas é a partir da constitucionalização de deveres públicos que os direitos naturais se tornam direitos positivos invioláveis, pois são esses deveres públicos, ou obrigações, que formam as garantias dos cidadãos. Essa primeira categoria de direitos protege, exatamente, a liberdade do indivíduo e, por isso, consiste na denominada “pretensão de resistência à intervenção estatal” – também chamada de direito de defesa –, pois limita as possibilidades de atuação do Estado na supressão ou limitação desse direito (chamada de proibição de interferência). No séc. XIX, consolida-se o modelo liberal ao tempo em que surgem os paradigmas deterministas, os quais confrontam as teorias alinhadas à ideia de liberdade universal e abstrata. Conforme os deterministas, o ser humano não é plenamente livre, pois sofre interferência de determinações internas e/ou externas. No séc. XX, o conceito de liberdade passa a ser problematizado de forma singular pelo existencialismo, a qual parte da premissa de que a existência humana precede sua essência. Um dos grandes expoentes dessa via de análise da liberdade é Jean Paul Sartre: “minha liberdade está perpetuamente em questão em meu ser; não se trata de uma qualidade sobreposta ou uma propriedade de minha natureza; é bem precisamente a textura de meu ser [...]” p. 682-683.

²⁰ SIQUEIRA, Mariana de. **Interesse Público no Direito Administrativo Brasileiro: da construção da moldura à composição da pintura**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/16281>. Acesso em 21 abril 2021, p. 41-42.

que representa sua pessoa praticar ou levar a praticar, em tudo o que disser respeito à paz e segurança comuns; todos submetendo assim suas vontades à vontade do representante, e suas decisões a sua decisão.²¹

No Estado Liberal, a satisfação do interesse público estava vinculada ao exercício da autonomia da vontade privada e não ao intervencionismo estatal, devendo tanto o Estado quanto as leis estarem a serviço da defesa das liberdades individuais, permitindo a satisfação do interesse público a partir da proteção aos interesses individuais do povo.

Com a Revolução Industrial e suas consequências socioeconômicas, o Estado Liberal foi superado pelo Estado Social. A atitude abstencionista do Estado deu espaço à atuação interventiva, com finalidade de se alcançar a igualdade material, a dignidade dos cidadãos e os direitos fundamentais. Durante o Estado Social, o Poder Público assumiu a consecução dos direitos sociais, o que exigiu da Administração Pública postura ativa voltada à prestação de serviços públicos e à satisfação de necessidade coletivas.²²

Após, há o advento do Estado Democrático de Direito, desenvolvido para resolver a instabilidade política e social que emergiu na Europa após a Segunda Guerra Mundial. Junto ao Estado Democrático de Direito, há a supremacia da Constituição e o caráter vinculante dos direitos fundamentais.

O interesse público passa a ser pautado em um “Estado de direito inclusivo”, em que o Estado assume obrigações perante os cidadãos e dialoga com a sociedade.

A democracia – enquanto regime jurídico consagrado no Estado Democrático de Direito, no qual há o reconhecimento de que o governo é do povo, pelo povo e para o povo – sofre transformações desde a época em que era exercida diretamente nas praças até os dias atuais. As diversas modificações contemporâneas refletem diretamente na forma como a democracia é exercida.

Corroborando o caráter multidimensional do conceito de democracia, precisas as palavras de Diego Mauricio Hernández, ao ensinar que o povo é a origem, a finalidade e o agente de governo:

²¹ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo, Martins Fontes, 2014, p. 110.

²² SIQUEIRA, Mariana de. **Interesse Público no Direito Administrativo Brasileiro: da construção da moldura à composição da pintura**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/16281>. Acesso em 21 abril 2021, p. 55.

El concepto de democracia establece una relación de subordinación multidimensional del gobierno (kratos) con respecto al pueblo (demos). La propuesta de interpretación que aquí se presenta está inspirada en la definición presentada por Abraham Lincoln, en el Discurso de Pennsylvania de 1864. En su discurso, Lincoln afirmó: “Democracy is a government of the people, by the people, for the people” (la democracia es un gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo). Esta fórmula permite de-construir el concepto de democracia haciendo énfasis en la circularidad y cierre que constituyen la noción. Un análisis conceptual de la democracia con la fórmula Lincoln muestra la manera en que este modelo establece una relación de circularidad con el pueblo, donde el pueblo es origen, finalidad y agente del gobierno. El gobierno se ubica como punto medio entre el pueblo y el pueblo mismo, ya que, de acuerdo con la fórmula de interpretación adoptada, en la democracia, el gobierno pertenece al pueblo (government of the people), el gobierno es ejercido por el pueblo (government by the people), y el gobierno está al servicio del pueblo (government for the people).²³

Entrementes, a Democracia não está livre do perigo da destruição. Para os professores Paulo Márcio Cruz e Gabriel Real Ferrer, a existência da democracia depende do esforço e engajamento do cidadão. Para eles, a democracia é, acima de tudo, “[...] um valor que pressupõe a aplicação de outros princípios, como o da liberdade de expressão e opinião, o da liberdade de obtenção de informação imparcial e correta e o da publicidade dos fatos que se referem à esfera pública”²⁴.

Ocorre que, entre o final dos anos 60 e início da década de 70, com a convergência história entre a revolução da tecnologia da informação, a crise econômica do estatismo e o fervor dos movimentos sociais, emergiu a “Era da Informação”, que, a partir da convergência entre esses processos e as reações deles consequentes, fez surgir a sociedade em rede, uma nova estrutura social dominante, pautada na economia informacional/global e na cultura da virtualidade real²⁵.

Segundo Manuel Castells, “no fim do segundo milênio da Era Cristã, vários acontecimentos de importância histórica transformaram o cenário social da vida humana. Uma revolução tecnológica concentrada nas tecnologias da

²³ HERNÁNDEZ, D. M. El Concepto de Democracia: un análisis multidimensional. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 26, n. 2, p. 626, 2021. DOI: 10.14210/nej.v26n2. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/17755>. Acesso em: 23 jul. 2023

²⁴ FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio. A Crise Financeira Mundial, o Estado e a Democracia Econômica. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 13, n. 2, p. 15, 2009. DOI: 10.14210/nej.v13n2.p09-22. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/1437>. Acesso em: 24 jul. 2023.

²⁵ CASTELLS, Manuel. **A era da informação: fim do milênio**. 3. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 412.

informação começou a remodelar a base material da sociedade em nível acelerado”.²⁶

O mesmo autor, precursor das ideias de “sociedade em rede” e de “Estado em rede”, reforça que a Era da informação traz consigo a “lógica difusa da sociedade em rede”, que, no tocante à organização estatal, possui como principal consequência a urgência em se instituir canais de percepção e de participação social, sob risco de, não ocorrendo, tornar insubsistente toda e qualquer ação estatal.

Isso ocorre porque, a partir da constatação de que a população se encontra ordenada em rede, há a exigência de que o Estado, de forma facilitada, absorva e implemente as demandas provenientes do corpo social, tornando mais qualificado e eficaz às ações públicas que têm como finalidade benefício à sociedade tutelada.

Além disso, a nova Era faz com que a própria organização político-administrativa do Estado seja compreendida em uma lógica difusa, não mais podendo ser visualizada como um todo monopolizado, incomunicável, sem partilha de competências. Faz-se preciso a integração entre órgãos e entidades no desempenho de políticas públicas.

A composição do Estado contemporâneo tem como características, dentre outras, a descentralização, a cooperação e a gestão integrada entre órgãos e entidades administrativas. Isto é, o “[...] Estado caracterizado pelo compartilhamento de autoridade (ou seja, em última instância, a capacidade de impor violência legitimada) em uma rede”²⁷.

Ainda sobre a violência legítima do Estado, o professor Airto Chaves ensina que o Direito não tolera qualquer violência que escape ao seu alcance e que não esteja, portanto, relacionado de forma regular ao seu funcionamento. Por isso, a norma jurídica - como elemento reprodutor da violência legítima - se faz presente a pretexto do exercício das funções relacionados à aparência de defesa das pessoas destinatárias dessa mesma norma ²⁸.

²⁶ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1996, p. 39.

²⁷ CASTELLS, Manuel. **A era da informação: fim do milênio**. 3. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 406-407.

²⁸ CHAVES JUNIOR, Airto. **Além das Grades: a paralaxe da violência nas prisões brasileiras**. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018, p. 96.

Alfim, sintetiza o autor que “[...] a Violência legítima, ao tempo em que busca anular a Violência fora do Direito, é dotada desse Direito que carrega o discurso de oposição a todas as demais formas de Violência”²⁹.

Há, ainda, o advento do governo global. Para Manuel Castells, o governo global é [...] um processo irreversível de soberania compartilhada na abordagem das principais questões de ordem econômica, ambiental e de segurança e o entrincheiramento dos Estados-Nação como componentes básicos desse complexo emaranhado de instituições políticas.³⁰

O advento da sociedade em rede possui reflexo direto na burocracia governamental, o que se deduz, especialmente, ao se ter em mente a velocidade de disseminação da informação posta em rede, que permite reivindicações populares diretamente aos seus representantes.

A tomada de decisões em nome de toda a sociedade, caracterizadora da democracia moderna, sofre, cada vez mais, pressão popular que tem como meio proliferador as plataformas virtuais, trazendo à memória o modelo ateniense tradicional de democracia direta. A plataforma virtual evoluiu apresentando características de uma inteligência coletiva, alimentada, a cada segundo, pela participação conjunta de seus usuários.

A aproximação entre democracia contemporânea, fortemente influenciada pela Era da Informação, e o modelo de democracia grega ou romana, fortemente caracterizada pela democracia em assembleias, foi antevista por Norberto Bobbio, que, crente na dinamicidade da democracia, afirmou:

Com relação às duas diferenças fundamentais entre democracia dos antigos e democracia dos modernos, sobre as quais falei até agora, pode-se timidamente prever que a democracia do futuro goza do mesmo juízo de valor positivo da democracia dos modernos, embora retornando em partes, através da ampliação dos espaços da democracia direta, tonada possível com a difusão dos meios eletrônicos, à democracia dos antigos.³¹

Em paralelo à noção de Estado em rede, mas a ele complementar, surge a ideia de Governança Pública. A Governança, no que se refere ao tema ora

²⁹ CHAVES JUNIOR, Aírto. **Além das Grades**: a paralaxe da violência nas prisões brasileiras. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018, p. 96

³⁰ CASTELLS, Manuel. **A era da informação: fim do milênio**. 3. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 313.

³¹ A democracia dos modernos comparada à dos antigos (e à dos pósteros)”. In: BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: A filosofia política e as lições dos clássicos. Org. Michelangelo Bovero. Trad. Daniela BeccacciaVersiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 382.

debatido, deve ser interpretada como um modelo alternativo às estruturas hierarquizadas de Governo, que possui como efeito governos eficazes, que atuam em capacidade máxima e garantem o respeito às normas e valores do regime democrático. Assim sendo, há, por meio da Governança Pública, como objetivo o fortalecimento do Estado de Direito e do debate com a sociedade civil, por meio do incentivo à participação popular.³²

A partir de então, surge, também, o conceito de *Good Governance*, em alusão à condução responsável dos assuntos do Estado. Sobre o tema, elucida o jurista português José Joaquim Gomes Canotilho:

Trata-se, pois, não apenas da direção de assuntos do governo/administração mas também da prática responsável de actos por parte de outros poderes do Estado com o poder legislativo e o poder jurisdicional. Em segundo lugar, a *good Governance* acentua a interdependência internacional dos estados, colocando as questões de governo como problema de multilateralismo dos estados e de regulações internacionais. Em terceiro lugar, a ‘boa governança’ recupera algumas dimensões do New Public Management como mecanismo de articulação de parcerias público-privadas, mas sem ênfase unilateral das dimensões económicas. Por último a *good governance* insiste novamente em questões politicamente fortes como as da governabilidade, da responsabilidade (*accountability*) e da legitimação³³.

Ainda sobre o tema, J. J. Canotilho assevera:

A compreensão político-normativa da *good governance* a ainda tem a ver – diga-se em abono da verdade – com as políticas e economias do desenvolvimento cristalizadas no “Washington Consensus”. Na verdade, ela confere centralidade ao problema de os Estados demonstrarem (ou não) capacidade para gerirem os problemas financeiros e administrarem os seus recursos. Mas, a “governança responsável” diz respeito também à “essência do Estado”, pois o desenvolvimento sustentável, centrado na pessoa humana, envolve como elementos essenciais o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, incluindo o respeito pelos direitos sociais fundamentais, a democracia assente no Estado de Direito, o sistema de governo transparente e responsável. Mais ainda: os direitos humanos são universais, indivisíveis e interdependentes, tal como são universalizáveis os princípios democráticos que presidem a organização do Estado e se destinam a assegurar a legitimidade da sua autoridade e a legalidade de suas ações. Ao sistema

³² OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. 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**, Universidade de São Paulo (USP), v. 104, p. 303-322, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859>. Acesso em 22 mai. 2023.

³³ CANOTILHO, J. J., Gomes. “**Brancosos**” e **Interconstitucionalidade**: Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2ª Ed. Coimbra: Almedina, 2008. p. 327.

constitucional dos países compete dar operacionalidade a estes princípios, mediante mecanismos de participação.³⁴

O fortalecimento da sociedade civil, inevitavelmente, coloca em xeque as críticas em torno da distinção entre Estado e sociedade civil. A constituição de esferas públicas alternativas e a ampliação do espectro de problemas tratados publicamente trazem a necessidade de novos atores coletivos.

Nesse sentido, Norberto Bobbio traz uma importante contraposição entre as dinâmicas de “estatalização da sociedade” e “socialização do Estado”.

Consoante o pesquisador italiano, tal contraposição se dá:

[...] através do desenvolvimento de diversas formas de participação dentro das opções políticas, do crescimento das formas de organização de massa que exercem direta ou indiretamente algum poder político, onde a expressão ‘Estado social’ pode ser entendida não só no sentido de Estado que permeou a sociedade, mas também no sentido de Estado permeado pela sociedade³⁵.

Assim, os dois processos representam, ainda segundo Bobbio,

[...] as duas figuras do cidadão participante e do cidadão protegido que estão em conflito entre si às vezes na mesma pessoa. [...] sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, separados mas contíguos, distintos mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna³⁶.

Tradicionalmente, o Direito Administrativo rejeitava a importância do cidadão na administração do Estado. Contudo, com o avançar das sociedades, a participação remota do indivíduo nas decisões estatais passou a dar espaço para uma participação popular cada vez mais ativa e politizada.

Nota-se, nesse ponto, a ampliação da participação popular, inclusive por meio das redes sociais, com vistas a permitir uma cooperação direta com os representantes políticos eleitos, como sendo uma realidade, consoante ensinamentos de Edilene Lôbo e José Luiz Bolzan de Moraes:

[...] The expansion of popular participation through social networks via the Internet gives a new face to democracy, stemming from the instantaneity of the flow of information, the suppression of physical barriers, and the sense of direct cooperation with political representatives.³⁷

³⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. “**Brançosos**” e **Interconstitucionalidade**: Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2ª Ed. Coimbra: Almedina, 2008. p. 328.

³⁵ BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 21.

³⁶ BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 22.

³⁷ LÔBO, E.; MORAIS, J. L. B. de. New Technologies and The Current Communications Model in the 2018 Brazilian Elections. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 24, n. 3, p. 1058, 2019. DOI:

O aperfeiçoamento da sociedade contemporânea trouxe à tona a necessidade de que os interesses da população se tornassem ponto nodal do diálogo estatal. O personagem principal do Direito Administrativo passou a ser, efetivamente, o ser humano, o que pode ser facilmente dessumido pela multiplicação das instituições participativas, como o debate público, a audiência pública e o *amicus curiae*³⁸.

Os avanços sociais fazem nascer um modelo reestruturado de Estado, que se distancia da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e passa a exercer um papel de mediador e garantidor do interesse público. Há o advento de uma nova forma de gerir a coisa pública, pautada na transparência e na eficiência administrativa.

Nesse contexto, a transparência da atuação administrativa permite que o cidadão tenha acesso à informação, facilitando a fiscalização do cumprimento das políticas públicas implementadas. Segundo Diego Mauricio Hernández, um governo transparente aproxima o povo dos seus governantes:

[...] La idea de un gobierno transparente y un manejo abierto de asuntos gubernamentales, responde a la misma premisa de acercamiento del pueblo al ejercicio del gobierno, mediante la apertura y el público conocimiento de los expedientes oficiales. Un gobierno responsable ante el pueblo, con el propósito democrático de involucrar al pueblo en el ejercicio del poder político, debe permitir que éste pueda estar debidamente informado. Si el público no tiene acceso a la información, se hace incapaz de vigilar el cumplimiento del deber. Solo cuando un gobierno es transparente y los asuntos gubernamentales están abiertos, ese gobierno y esos funcionarios pueden ser puestos bajo supervisión pública³⁹.

Ainda sobre o direito fundamental à informação, relevantes as palavras de José Luis Leal Espinoza e Daniel Garza de la Veja, no sentido de que o seu surgimento se deu a partir da necessidade de os indivíduos disporem de mecanismos efetivos no plano constitucional para fiscalizar a Administração, notadamente as contas públicas:

10.14210/nej.v24n3. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/15532>. Acesso em: 23 jul. 2023.

³⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 11-12.

³⁹ HERNÁNDEZ, D. M. El Concepto de Democracia: un análisis multidimensional. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 26, n. 2, p. 633, 2021. DOI: 10.14210/nej.v26n2. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/17755>. Acesso em: 23 jul. 2023

[...] La necesidad de que un derecho fundamental sea reconocido como autónomo e independiente de los demás, surge de las necesidades sociales existentes. En este caso, el derecho a la información como derecho fundamental surgió de la necesidad de los particulares de contar con mecanismos eficaces a nivel constitucional para exigir la rendición de cuentas de la administración pública; de igual manera, el reconocimiento y protección de los datos personales proviene de otros derechos más específicos, tales como el derecho a la intimidad y privacidad de las personas. Una de las máximas que debe imperar en todo ordenamiento jurídico es la verdad jurídica, la no especulación, regirnos con base en nuestro ordenamiento constitucional para cimentar la paz social. El interés público es la justificación de habilitaciones constitucionales interventoras expresas, así como límite y garantía de derechos individuales y colectivos. No obstante, a pesar de compartir el carácter de indeterminado, no es un concepto equivalente a los de seguridad nacional o de paz pública, aun cuando ambos sean de interés público y también operen como conceptos restrictivos de derechos individuales.⁴⁰

Nesse viés, são relevantes as ideias traçadas por Norberto Bobbio ao afirmar que “[...] o Estado de hoje está muito mais propenso a exercer uma função de mediador e de garantia, mais do que de detentor do poder de império”⁴¹. Passa, pois, o Estado a receber os anseios da coletividade de forma consensual e satisfatório.

A propagação do ideal democrático na Administração Pública perpassa pelo âmbito político e busca a criação de bases sólidas de legitimação do exercício do poder estatal. O Estado enquanto mediador não se resume à eficácia dos canais de participação e de interlocução, mas, para além disso, está em constante interação com a população, com ela construindo vínculos e firmando relação de confiança.

O Estado mediador afasta a ideia de monopólio estatal e traz, como principal tarefa da Administração, a composição de “[...] conflitos envolvendo interesses estatais e interesses privados, definitivamente incluindo os cidadãos no *processo de determinação e densificação do interesse público*”⁴².

⁴⁰ LEAL ESPINOZA, J. L.; DE LA VEGA, D. G. El Derecho al Acceso a La Información: ¿Contingencia o Pandemia? Sus Efectos Jurídicos. Caso COVID-19. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 25, n. 3, p. 543, 2020. DOI: 10.14210/nej.v25n3.p523-545. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/17156>. Acesso em: 23 jul. 2023

⁴¹ BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 26.

⁴² OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. 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**, Universidade de São Paulo (USP), v. 104, p. 303-322, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859>. Acesso em 22 mai. 2023.

As conceituações acima tratadas provocam significativas mudanças na organização, na gestão e na atuação da Administração Pública, tornando crível que a Administração Pública consensual possui perfeita harmonia com os desafios contemporâneos enfrentados por órgãos e entidades públicas.

No que tange à realidade brasileira, a promulgação da Constituição de 1988, pós ditadura militar, como principal fruto do processo de redemocratização do País, evidencia os anseios sociais em ter o cidadão e os valores humanos como centro das normas jurídicas, especialmente inflamados pela redescoberta da cidadania e pela conscientização das pessoas em relação aos seus direitos.

Como uma consequência lógica, o Direito Administrativo passa a ser influenciado por todo um conjunto de regras e princípios advindos do texto constitucional, mormente o da inafastabilidade da tutela jurisdicional, consagrado pela Constituição como direito fundamental. A partir de então, a Administração Pública não deve respeito apenas às disposições legais expressas, mas ao ordenamento jurídico como um todo, tornando cada vez mais distante a esfera discricionária até então exercida pelos chefes administrativos.

Acerca da discricionariedade administrativa, Aírto Chaves Júnior e Thiago Aguiar de Pádua vaticinam que devem ser impostos limites à liberdade de atuação daqueles que exercem suas atividades em nome do Estado, sob pena de se legitimar abusos provocados por gestores, que, amparados numa suposta liberdade de agir, podem atuar segundo suas convicções políticas ou ideológicas. Para os autores, a busca incessante pela limitação do poder é indispensável à existência do Estado Democrático de Direito:

Desse modo, verifica-se que a luta do direito e das diversas matrizes formativas dos sistemas jurídicos contemporâneos é uma luta pela redução e pelo estrangulamento da arbitrariedade (discricionariedade) com a busca constante pela limitação do poder, essenciais para a ideia mesma de Estado de Direito Constitucional. Contenção do poder dos governantes, na impugnação ao seu agir discricionário, e na mesma intensidade em que também foi essa a ideia que presidiu, e ainda hoje preside, os diversos modelos de pretensão de formatação dos sistemas jurídicos. Em uma breve síntese, cuida-se da eterna busca pelo equilíbrio da liberdade⁴³

⁴³ CHAVES JUNIOR, A.; AGUIAR DE PÁDUA, T. Liberdade (<=S=>) em discricionariedade?! Restrições ao direito de liberdade no contexto pandêmico. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 25, n. 3, p. 689, 2020. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/17164>. Acesso em 20 de julho de 2023.

No que toca à eficiência, a partir da visão de Bobbio, compreende-se que, já no final da década de 80, torna-se princípio constitucional após a Emenda Constitucional nº 19/1998, além de um dos propósitos da administração dialógica, conforme será esmiuçado adiante. Com isso, emerge no Direito brasileiro uma nova visão sobre a atuação da Administração Pública, que deve decorrer da centralização da dignidade da pessoa humana e preservação dos direitos fundamentais, fundada em uma tendência democrática e provedora da segurança jurídica⁴⁴.

Desse modo, a Administração Pública, diretamente influenciada pelo constitucionalismo contemporâneo, busca a harmonização entre direito, ética e democracia e, como consequência, dá margem à participação popular e põe em prática o princípio da democracia participativa e da boa governança.

1.2 Conceito doutrinário e legal de interesse público

Dois alicerces básicos formam o direito administrativo, quais sejam, a supremacia do interesse público sobre o interesse privado e a indisponibilidade do interesse público. São essas duas bases que dão supedâneo às prerrogativas e às sujeições da Administração Pública, sem as quais as prerrogativas e limitações administrativas não teriam mais significado.

O primeiro alicerce torna disponível à Administração Pública mecanismos que garantam a prevalência do interesse público sobre o privado. O segundo, por outro lado, impõe obrigações que asseguram uma atuação administrativa intencionada à realização dos interesses da sociedade em geral, uma vez que estes estão ligados à função do administrador⁴⁵.

Ressalta-se que o interesse público é tradicionalmente visto como um instituto-base do regime jurídico-administrativo, a partir do qual todos os mecanismos do Direito Administrativo são interpretados. Mello enuncia o interesse público como “fundamento do Direito Administrativo”, acentuando ser essa a concepção que

⁴⁴ BARROSO, Luís Roberto. **A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo**. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 63.

⁴⁵ MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 179-180.

confere sentido a todos os institutos desta matéria, comprovando a lógica que orienta seus princípios estruturantes.⁴⁶

A concepção de interesse público originou-se logo após a era das revoluções, quais sejam, Revolução Gloriosa, Francesa e Americana, marcada na concepção de Estado de Direito, cuja diferenciação entre público e privado se manifestava indispensável, para limitar a atuação estatal, consoante assevera Medauar:

A noção de interesse público começou a ser utilizada após a Revolução francesa; acreditando no poder da razão, os revolucionários tentavam explicar, de modo racional, a finalidade de sua ação; o interesse público era argumento suscetível de propiciar a adesão de todos e, por isso mesmo, de fundamentar o poder do Estado. Liga-se à separação entre esfera pública e privada, típica do século XIX; ao poder público cabia zelar pelo interesse público; ao particular, o âmbito privado, e, pois, o que se referia ao interesse privado.⁴⁷

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o interesse público é o “interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social”, que não pode ser confundido com os interesses individuais. Entretanto, Bandeira de Mello destaca que, se essa conceituação não for desenvolvida, pode ocasionar “Um falso antagonismo entre o interesse da parte e o interesse do todo, propiciando-se a errônea suposição de que se trata de um interesse a se stante, autônomo, desvinculado dos interesses de cada uma das partes que compõem o todo”.⁴⁸

O referido autor sustenta ainda que o interesse público não é algo autônomo, que vive para si, diverso e como realidade afastada e estranha dos interesses dos indivíduos. Para ele, é uma função qualificada desses interesses, isto é, uma das realizáveis formas de sua manifestação, justificando ainda que os interesses dos indivíduos se manifestam por intermédio de duas noções, a particular, que se refere aos interesses exclusivamente pessoais do indivíduo, de maneira singular, unitária; e outra pública, retratada pelo interesse do indivíduo reputado como membro da sociedade da qual é incorporado⁴⁹.

⁴⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 59.

⁴⁷ MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. p. 179-180.

⁴⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 59.

⁴⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 59.

Diante disto constata-se que a primeira das dimensões resulta no interesse privado, e a segunda dimensão traduz-se no público-interesse de todos. Assim, chega-se à conclusão de que o interesse público não é independente, formado autonomamente, que se origina por si, mas sim dependente dos interesses dos indivíduos, sendo formado justamente pela dimensão política.

À vista disso, verifica-se que o interesse público está intimamente relacionado com os interesses dos indivíduos.

Tal instituto é tão essencial que passou a ser enunciado em praticamente todos os ordenamentos jurídicos, por intermédio de disposição constitucional expressa, assim como na Constituição Portuguesa de 1976, em seu artigo 226, que assim enuncia:

Artigo 266 - Princípios fundamentais. 1. A administração pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. 2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.⁵⁰

Pode-se citar também a Constituição Espanhola de 1978, através de seu preâmbulo, inserido através de construção legislativa, como também doutrinária. Ademais, faz-se importante asseverar que na própria Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789), editada após o início da Revolução Francesa, anteriormente à primeira Constituição (1791), foram inseridas disposições que citam essa ruptura de paradigma e a ideologia impregnada pela noção de interesse público, mas apresentando outras denominações, como por exemplo “utilidade comum”, em seu artigo 1º, “vontade geral”, no art. 6º, “ordem pública”, no artigo 10 e “necessidade pública”, no artigo 17.

Quanto ao ordenamento jurídico brasileiro, na Constituição Federal de 1988, o interesse público foi empregado como fundamento do Estado. Ao longo do seu texto, é possível identificar alusões que, muito embora não se encontre a utilização do enunciado de forma expressa, ainda se extrai expressões semelhantes, tais como:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-

⁵⁰ PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. **Diário da República**: n.º 86/1976, Série I de 10 de abril de 1976. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>. Acesso em: 6 mai. 2023.

los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público. (...)

Art. 37. IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. (...)

Art. 57. (...) §6º. A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á: II - pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante, em todas as hipóteses deste inciso com a aprovação da maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional⁵¹.

A utilização do termo ainda pode ser vista em legislações infraconstitucionais de maneira mais direta. Apenas à título de exemplificação, cita-se a Lei nº 9.784/1999, a qual regula o processo administrativo no âmbito da Administração Federal, e em seu art. 2º, *caput*, estabelece que “a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.⁵²

Verifica-se que o interesse público é citado em praticamente toda a literatura jurídica brasileira, com fundamento num cenário interpretativo da conjuntura textual das normas constitucionais, sendo o fundamento que delineia todo o regime jurídico-administrativo, completando aqueles que são considerados os dois princípios basilares do Direito Administrativo, o da supremacia do interesse público e o da indisponibilidade do interesse público.

Nesse contexto, no campo da administração pública, o interesse público passou a ser identificado como uma exigência rígida de atendimento à legalidade, mediada pela diretriz do interesse público, caracterizado pelas noções tradicionais de supremacia e indisponibilidade.

Diante da ausência de norma legal dispondo acerca do interesse público desde os seus efeitos, a sua eficácia sobre a atuação administrativa, outorgou-se à doutrina realizar um tratamento pormenorizado, para a aferição e delimitação do interesse público, consentido algumas construções teóricas. A

⁵¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 ago. 2021.

⁵² BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jan. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 7 mai. 2023.

exemplo disto, tem-se o atual debate acerca da qualificação do interesse público como princípio jurídico.

Assim, com o objetivo de compreender os critérios apresentados pela doutrina acerca da delimitação do interesse público, é importante apresentar uma reflexão a partir de uma noção filosófica que este instituto se interliga com o conceito do "bem comum".

A tarefa de conceituar interesse público é árdua e complexa, especialmente pela amplitude que possui, representando para a doutrina dominante um conceito indeterminado, visto que, segundo Enterria, "[...] o Direito se refere a uma esfera da realidade cujos limites não aparecem bem especificados em seu enunciado, apesar de ser claro que ele tenta delimitar um pressuposto científico".⁵³

Nessa mesma linha, conforme enuncia Eros Roberto Grau, interesse público é uma expressão imprecisa:

São indeterminados os conceitos cujos termos são ambíguos ou imprecisos – especialmente os imprecisos – razão pela qual necessitam ser contemplados por quem os aplique.
[...] os parâmetros para tal preenchimento – quando se trate de conceito aberto por imprecisão – devem ser buscados na realidade
[...]
[...] concepções, essas, que variam conforme a situação das forças sociais⁵⁴

Nesse cenário, a concepção de interesse público dentro de um ordenamento jurídico, é “aquele a que a Constituição e a lei deram tratamento especial; fins públicos são aqueles que o ordenamento assinalou como metas a serem perseguidas pelo Estado”⁵⁵.

Ademais, o interesse público não pode ser entendido como um interesse exclusivo do Estado, sequer contraposto à ideia de interesse individual. Classificado em “interesse público primário e interesse público secundário”⁵⁶, o interesse primário representa o interesse da coletividade, ao passo que o segundo representa o interesse do Estado como ente personalizado. O interesse primário

⁵³ ENTERRIA, Eduardo Garcia de; FERNANDEZ, Tomas-Ramon. **Curso de Derecho Administrativo** I. 5. Ed. Madrid: Civitas, 1993. p. 455.

⁵⁴ GRAU, Eros Roberto. **Direitos, conceitos e normas jurídicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 72.

⁵⁵ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 35.

⁵⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 58.

pode ser compreendido como o “interesse público propriamente dito”, já o interesse secundário, para Celso Antônio, é a finalidade a ser atingida pelo Estado quando coincidir, indubitavelmente, com o interesse primário⁵⁷.

Assim, traz-se à baila a concepção de Luís Roberto Barroso acerca do interesse público primário e o secundário:

O interesse público primário é a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem estar social. Estes são os interesses de toda a sociedade. O interesse público secundário é o da pessoa jurídica de direito público que seja parte em uma determinada relação jurídica – quer se trate da União, do Estado membro, do Município ou das suas autarquias. Em ampla medida, pode ser identificado como interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas.⁵⁸

Evidencia-se que o interesse público é construído de acordo com cada contexto, sendo objeto de mudança no tempo e, deve se levar em consideração as especificidades de cada caso, através de uma avaliação participativa entre gestor público, órgãos de controle e sociedade, de modo que a conclusão a que se chega é que o interesse público, no contexto atual, por ser um conceito aberto e complexo, admite uma edificação hermenêutica para viabilizar a compatibilização da necessidade do Estado e das necessidades da sociedade em face do direito.

1.3 Interesse público e bem comum

O bem comum é um critério estabelecido, historicamente, pela doutrina para a constatação da possibilidade de um determinado interesse vir a ser definido como público, tendo em vista o fato de que a expressão “interesse público”, não raro, aparece associada àquela ideia de bem comum.

A noção de bem comum já era retratada por Aristóteles, que compreendia que todo organismo vivo pende para o bem, visto que tanto o homem como a sociedade que ele constitui se enveredam nesse sentido (para o bem). Veja-se:

Ora, não será porventura o conhecimento dele de grande importância para a nossa vida e, se semelhantes aos arqueiros, certos da mira, não alcançaremos mais facilmente aquilo que se deve? Se assim é,

⁵⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 66.

⁵⁸ BARROSO, Luís Roberto. O Estado Contemporâneo, os Direitos Fundamentais e a Redefinição da Supremacia do Interesse Público. In: SARMENTO, Daniel (org.). **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 13.

esforcemo-nos por delinear em esboço o que seja ele, e da qual, dentre as ciências ou faculdades, seja objeto. Ninguém duvidará de que o seu estudo pertença à ciência principal e mestra de todas as outras. Tal é, vê-se claramente, a ciência política. Pois que esta dispõe, na cidade, as ciências de que necessitais, e quais cada um as deve aprender e até que ponto. Vemos que também as faculdades tidas em maior apreço, como a arte militar, a economia, a oratória, lhe são sujeitas. E, valendo-se ela de todas as demais ciências políticas, e, além disso, estabelecendo por lei que cada coisa se deve fazer e de que coisas se abster, pode dizer-se que o seu fim abrange os fins de todas as outras. Donde ser o bem humano o seu fim. E, embora sendo idêntico o bem do indivíduo e o da cidade, todavia obter e conservar o bem da cidade é coisa maior e mais perfeita. Em verdade: O bem é digno de ser amado também por um único indivíduo; porém, é mais belo e mais divino quando referente a povos e cidades.⁵⁹

Com o advento da idade média, a noção de bem comum ampliou-se ainda mais, parte disso pela influência do cristianismo, no qual possui grande destaque a compreensão do filósofo e padre italiano, São Tomás de Aquino acerca do bem comum, que afirmava que sendo o homem um ser social, procura ele não somente o seu próprio bem, mas também do grupo a que pertence.

Já nos séculos XVII e XVIII, com o advento das ideias contratualistas e liberais, alicerçou-se os atos absolutistas do soberano, resultando em um Estado que tinha como única e exclusiva finalidade a proteção dos interesses utilitaristas, pragmáticos e muitas vezes individuais, aos quais não era possível ao dirigente exceder os poderes a ele concedido.

Verifica-se que este período se fundamentava em uma sociedade política voltada a uma aspiração individual, tendo sido firmada esta posição principalmente pela Revolução Francesa, que significou o triunfo do individualismo. O Estado realiza o interesse público de forma negativa, isto é, não intervindo nos interesses individuais. A existência do Estado era somente para assegurar os direitos individuais de propriedade e de liberdade, pela manutenção da livre iniciativa e a responsabilização da segurança.

Nessa perspectiva, adviriam as reações sociais estimuladas pelas desigualdades sociais decorrentes do exercício de liberdades por uns sobre a opressão de outros; tais circunstâncias serviram de alicerce para superação do

⁵⁹ ARISTÓTELES. **A Ética**. Tradução: Cássio M. Fonseca. Rio de Janeiro: Tecnoprint, 1991. p. 22-23.

Estado liberal, para um ente estatal que garantisse alguns direitos sociais para que a paz social prevalecesse.

Nesse contexto, em meados do início do século XX, o ocidente abre mão paulatinamente das estruturas liberais que sustentavam os seus Estados e inaugura o Estado Social, que, nas palavras de Paulo Bonavides:

[...] deriva do consenso, das mutações pacíficas do elemento constitucional da Sociedade, da força desenvolvida pela reflexão criativa e, enfim, dos efeitos lentos, porém seguros, provenientes da gradual acomodação dos interesses políticos e sociais, volvidos, de último, ao seu leito normal.⁶⁰

Para o professor Paulo Márcio Cruz, o Estado Social se desenvolveu a partir da Revolução Industrial, com o intuito de favorecer o crescimento econômico do país e a proteção social de seus indivíduos. Ainda segundo o autor, “[...] a incapacidade de autorregulação cada vez mais crescente da sociedade civil empurrou o Estado a intervir na vida de seus cidadãos de forma direta e institucional”⁶¹.

Esse período demandou maior responsabilidade social dos Estados, que, agora, tinham como mister promover a igualdade substancial, ainda que para tanto precisasse intervir ativamente em determinados setores da sociedade tidos outrora como “de interesse particular” – assim, Bonavides conclui que o Estado Social não se constitui em uma nova forma de Estado, mas sim em uma transformação do próprio Estado Liberal.⁶²

Desse modo, nota-se que a noção de interesse público se volta à ideia filosófica de bem comum, uma vez que se importa com a dignidade do ser humano, demonstrando a necessidade de um Ente Estatal que se preocupa não só com os direitos individuais, mas que se torne um ente de promoção social. Nesse sentido, Cristóvam adverte que

⁶⁰ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 32.

⁶¹ CRUZ, Paulo Márcio. A Função do Estado em Heller. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 2, n. 4, p. 47, 2009. DOI: 10.14210/nej.v2n4. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/1649>. Acesso em: 24 jul. 2023.

⁶² SOARES, Livia Ferreira Maioli. Os Estados liberal e social nas constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. **Confluências | Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 13, n. 2, p. 110-130, 30 nov. 2012. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34389/0#:~:text=O%20presente%20trabalho%20pr%20ocura%20analisar%20brevemente%20as%20caracter%C3%ADsticas,consagra%C3%A7%C3%A3o%20no%20modelo%20atual%20pela%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20de%201988>. Acesso em: 06 mai. 2023.

Ainda que a noção de bem comum possa trazer em si a ideia de negação e contraposição a interesses individuais ou corporativos, que acabariam por sucumbir aos "interesses maiores" da coletividade, um conceito moralmente legítimo do bem comum deve surgir da afirmação desse caldo de diversidades e (aparentes) contradições de interesses dos mais variados matizes e não da construção de um pensamento unitário ou da unanimidade em torno das questões de interesse coletivo ou geral.⁶³

A partir do advento do Estado Social, o interesse público compreendido pelo Direito Administrativo, importando-se com os valores fundamentais para uma existência digna, fez tornar-se indispensável uma atuação Estatal que objetive a diminuição das desigualdades sociais e garanta a toda coletividade o bem-estar social. Por isso, o interesse público, visto sob o prisma jurídico, reveste-se de um aspecto ideológico correlacionado com a ideia do bem comum.

1.4 A supremacia do interesse público no direito administrativo

Os poderes concedidos à Administração Pública possuem como finalidade consentir para que esta desempenhe o papel para o qual foi gerada, qual seja, a satisfação do interesse público.

Desse modo, verifica-se que o interesse público tem o viés de permitir que a Administração Pública seja capaz de administrar os interesses sobre a sua tutela. Para tanto, precisa de mecanismos, instrumentos e prerrogativas que permitam executar tal função.

Sobre o tema, Santi Romano ensina que “a função é poder que se exerce, não por interesse próprio, ou exclusivamente próprio, mas sim por interesse de outrem ou por um interesse objetivo”.⁶⁴ Portanto, o exercício da função administrativa está irremissivelmente atrelado a uma finalidade de interesse público, do qual não pode desassociar-se.

Ocorre que as demais funções estatais também estão associadas ao interesse público, contudo, a função administrativa remete, em nosso ordenamento jurídico, a promovê-lo, almejando o bem de toda coletividade e assegurando a satisfação de todas as necessidades da sociedade.

⁶³ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Sobre a noção de bem comum no pensamento político ocidental: entre becos e encruzilhadas da dimensão ancestral do moderno conceito de interesse público. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 6, n. 1, p. 107–134, jan. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/P6SykqXCqzPN9DYRQvbDyyq/#>. Acesso em: 6 mai. 2023.

⁶⁴ ROMANO, Santi. **Princípios de Direito Constitucional Geral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 145.

Destaca-se, nesse ponto, que o princípio da supremacia do interesse público deve perseguir os anseios da coletividade, daí a importância de se desmistificar as outras categorias de interesses, uma vez que, dentro da doutrina, já se reconhece a existência de vários “interesses” dentro do âmbito da Administração Pública. Tal distinção se faz imprescindível até mesmo para que se perceba qual o conceito que melhor define o interesse público.

Nessa senda, cumpre diferenciar o interesse público do interesse do Estado, sendo que, nas precisas palavras de Marçal Justen Filho:

O primeiro equívoco é confundir interesse público com interesse estatal, o que gera um raciocínio circular: o interesse é público porque atribuído ao Estado, e é atribuído ao Estado por ser público. Como decorrência, todo interesse público, seria estatal e todo interesse estatal seria público. Essa concepção é incompatível com a Constituição, e a maior evidência reside na existência de interesses públicos não estatais (o que envolve em especial, o chamado terceiro setor, composto pelas organizações não governamentais). Não é possível definir interesse público a partir da identidade de seu titular, sob pena de inversão lógica e axiológica. O equívoco está em que o Estado existe para satisfazer as necessidades coletivas. O Estado Democrático é um instrumento de realização dos interesses públicos. Ou seja, o interesse público existe antes do Estado. Como se vê essa concepção é indefensável, sendo incompatível com o Estado Democrático de Direito. Logo, o interesse não é público por ser de titularidade do Estado, mas é atribuído ao Estado por ser público.⁶⁵

Ainda nessa ordem de ideias, acentua Celso Antônio Bandeira de Mello que “todo o sistema de direito administrativo, a nosso ver, se constrói sobre os mencionados princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e indisponibilidade do interesse público pela Administração”.⁶⁶

Nesse contexto, pode constatar-se que os poderes da Administração Pública são criados como poderes concedidos pela ordem jurídica e pretendem a satisfação do interesse público. Diz-se que tais poderes “se efetivam de acordo com as exigências do serviço público e com os interesses da comunidade”.⁶⁷

Desse modo, verifica-se que a Administração Pública não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento, dado que, conforme

⁶⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7 Ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p.120.

⁶⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 28.

⁶⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 126.

elucida Hely Lopes Meirelles, a administração pública tem como único objetivo “o bem comum da coletividade administrada”, de tal forma que será ilícito e imoral “todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade”.⁶⁸

Diante disso, pode-se afirmar que “no embate entre o interesse público e o particular há de prevalecer o interesse público”⁶⁹. Verifica-se, nesse ponto, que a supremacia do interesse público está intimamente relacionada às finalidades da atividade estatal e da coletividade, conforme enuncia Emerson Gabardo e Daniel Wunder Hachem:

Não há dúvidas de que o interesse público por definição engloba os interesses de cada um dos cidadãos que formam parte do Estado. E é por isso que, com sua prevalência sobre os interesses particulares, está se consagrando e protegendo o próprio interesse que se sacrifica formalmente. (...) Portanto, a doutrina jusadministrativista contemporânea, ao sustentar a existência e aplicabilidade do princípio da supremacia do interesse público no ordenamento jurídico pátrio, nada mais faz do que evidenciar a imperatividade da observância dos mandamentos constitucionais e jurídicos em geral na atividade do Estado, conferindo prevalência e respeito ao conteúdo das normas jurídicas em detrimento de interesses egoísticos que se encontram em dissonância com os anseios dos indivíduos enquanto partícipes da sociedade.⁷⁰

Sabe-se que o regime jurídico de direito administrativo se baseia no princípio da supremacia do interesse público (sobre o privado), o qual, por seu turno, reparte-se, segundo a doutrina, em interesse público primário e interesse público secundário, conforme alhures esposado.

Enquanto o interesse público primário está direcionado a um bem comum geral, envolvendo a segurança, justiça e o bem-estar social, tendo como premissa maior o interesse da coletividade; o interesse público secundário está interligado ao interesse da pessoa jurídica de direito público, visando a satisfação de interesses particulares do Estado como pessoa jurídica e não como interesse da vontade coletiva. Todavia, repise-se que a Administração Pública somente poderá promover a defesa dos seus interesses particulares (interesse público secundário), quando estes não resultarem em conflito com o interesse público (primário).

⁶⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002. P. 85.

⁶⁹ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 1.

⁷⁰ GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da Supremacia do Interesse Público e as origens do Direito Administrativo – uma crítica da crítica. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). **Direito Administrativo e Interesse Público: Estudos em Homenagem ao Professor Celso Antonio Bandeira de Mello**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 180.

Vê-se, portanto, que tanto o interesse público primário quanto o interesse público secundário, cada um à sua medida e importância, estão diretamente interligados à busca de um único fim.

Nesse cenário, o entendimento majoritário é que este princípio apresenta uma concepção única do interesse público.⁷¹ Contudo, referido princípio foi reproduzido no conjunto de duas dimensões que, juntas, materializam-se em um único interesse. A dimensão individual somada à coletiva.

Dessa forma, o princípio da supremacia pública é visto como base do regime jurídico administrativo que fundamenta a série de prerrogativas da Administração Pública em sua atuação perante o particular. Tal prerrogativa permite ao Estado atuar de maneira coercitiva e unilateral na persecução de seus fins.

Ainda no que se refere à supremacia do interesse público, segundo a corrente doutrinária clássica, antes de promover poderes intangíveis ao ente abstrato da Administração, volta-se diretamente àquele que exerce a função pública. Segundo Bandeira de Mello⁷², a supremacia é exercida por aquele que está investido no dever de satisfazer certas finalidades em prol de outrem. Daí emerge a expressão poder-dever. Em suma, a administração possui, simultaneamente, a autoridade e a obrigação de garantir que o interesse coletivo seja resguardado, além de ser obrigada a impedir a ocorrência de irregularidades no âmbito administrativo.

Especialmente no ramo administrativo, o princípio da supremacia do interesse público se encontra vinculado ao interesse da coletividade, possuindo maior paradigma jurídico e segurança em comparação aos interesses particulares. Por outro lado, há casos e situações em que a atuação do Poder Público será voltada a proteger e promover direitos individuais, desde que previstos em lei.

Nessa ordem de ideias, não se desconhece que tal princípio, *a priori*, pode servir de aparente óbice à consensualidade administrativa em sede disciplinar - temática objeto do presente trabalho e que será estudada mais a frente -, eis que o Estado pode fazer valer o seu poder de império e impor uma decisão administrativa ao particular. Entrementes, consoante se demonstrará adiante, a adoção de uma

⁷¹ BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3 Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 30.

⁷² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 129.

decisão concertada, fruto de uma negociação entre as partes, poderá se mostrar útil e efetiva, além de se configurar como medida concretizadora do interesse público.

Corroborando com tal raciocínio, Daniel Augusto Mesquita ensina que, em que pese a relevância dos princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público, tais axiomas não impossibilitam a utilização de meios alternativos de resolução de conflitos pelo Poder Público:

Assim, o respeito ao interesse público não impede a participação e a resolução de conflitos por meios alternativos, pelo contrário, o princípio da indisponibilidade será devidamente cumprido quando da realização de acordo em que sejam observados os princípios da administração pública, especialmente os da legalidade e da eficiência (art. 37, caput, da CF/1988) e da economicidade (art. 70, caput, da CF/1988). Ou seja, o princípio da indisponibilidade do interesse público materializa-se, no caso concreto, a partir da ponderação de valores constitucionais. Nesse quadro, frise-se que o próprio Direito Administrativo brasileiro autoriza certo grau de discricionariedade para que a Administração possa valorar os interesses em conflitos buscando a melhor solução diante da controvérsia, seja ela efetiva ou potencial, pois há casos em que os prejuízos do Estado serão maiores se o advogado público agarrar-se ao princípio da indisponibilidade do interesse público e deixar de fazer acordo no qual a parcela de posição do Estado cedida ao adversário é insignificante diante de sentença que julgue totalmente procedentes os pedidos do cidadão⁷³.

1.5 Da indisponibilidade do interesse público

Em razão da indisponibilidade do interesse público, os agentes públicos não são donos do interesse por eles defendidos. Desse modo, dentro do exercício da função administrativa, estão totalmente obrigados a atuar segundo a determinação legal, e não segundo a sua própria vontade.

A Administração deve realizar suas condutas sempre zelando pelos interesses da sociedade, mas nunca dispondo deles, visto que o administrador não goza de livre disposição dos bens que administra. Nessas linhas, se enveredam as brilhantes e precisas palavras da ilustre administrativista Fernanda Marinela:

Os bens, direitos e interesses públicos são confiados ao administrador para gestão, nunca para sua disposição. O administrador tem o dever de guarda, aprimoramento e conservação, lembrando-se de que a atividade administrativa é um *múnus público*, é encargo, é obrigação para os administradores. Na verdade, o Administrador exerce uma função, o que significa uma atividade em

⁷³ MESQUITA, Daniel Augusto. **A participação do advogado público em mediações: parâmetros para a celebração de acordo que atenda ao interesse público**. Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Brasília, v. 41, n. 2, jul./dez. 2016, p. 17-18.

nome e interesse de outrem, por isso não há autonomia da vontade nem liberdade irrestrita. Há uma finalidade previamente estabelecida e, no caso de função pública, há submissão da vontade pré-traçada na Constituição Federal ou na lei, além do dever de bem curar o interesse alheio: o interesse público.⁷⁴

Repise-se que o princípio da indisponibilidade do interesse público está presente na atuação da administração pública, diferentemente do que ocorre com o princípio da supremacia do interesse público, o qual está diretamente relacionado aos atos de soberania da atuação do poder público.

Nessa senda, o princípio norteador da Administração Pública, expõe como axioma o pressuposto de que “os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, esta sim a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos”.⁷⁵

Diante disso, constata-se que a Administração Pública e, conseqüentemente, por extensão, os agentes que a constituem, é responsável pela gestão do patrimônio e dos interesses públicos, devendo, desse modo, zelar por eles em favor da coletividade - verdadeira titular.

Nessa toada, ainda, como assevera Gaspari “não se acham, segundo esse princípio, os bens, direitos, interesses e serviços públicos à livre disposição dos órgãos públicos, a quem apenas cabe curá-los, ou do agente público, mero gestor da coisa pública”.⁷⁶

Destaca-se que a indisponibilidade do interesse público consiste na preservação dos interesses próprios da coletividade, não estando à livre disposição de quem quer que seja, cabendo ao órgão administrativo somente curá-los.

Nessa esteira de raciocínio, conforme Bandeira de Mello, “o próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que também é um dever – na estrita conformidade do que predispuer a intentio legis”.⁷⁷

⁷⁴ MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 4. Ed. Niterói: Impetus, 2011. p. 11.

⁷⁵ CARVALHO JÚNIOR, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 31.

⁷⁶ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 72.

⁷⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 76.

Para Fabrizio de Lima Pieroni, tal raciocínio não traduz empecilho à consensualidade administrativa - a qual será estudada em capítulo específico do presente trabalho - porque

A indisponibilidade do interesse público não representa indisponibilidade do processo e não significa intransigibilidade. Na composição de conflitos envolvendo a Administração Pública não se cogita negociar o interesse público mas, tão somente, negociar a maneira de atingi-lo com mais eficiência. O agente público tem o dever de verificar, no caso concreto, o melhor caminho, a melhor solução, que atenda o interesse público, sendo a consensualidade um dos grandes vetores da eficiência administrativa⁷⁸.

Segundo Medauar, “é vedado à autoridade administrativa deixar de tomar providências ou retardar providências que são relevantes ao atendimento do interesse público, em virtude de qualquer outro motivo”.⁷⁹

Reforça-se que a Administração não possui a livre e desmedida disposição de seus bens e interesses, devendo observância aos limites admitidos pela lei. Assim, “O princípio parte, afinal, da premissa de que todos os cuidados exigidos para os bens e interesses públicos trazem benefícios para a própria coletividade”.⁸⁰

Destarte, não pode a Administração Pública tomar qualquer decisão que não seja destinada à satisfação dos objetivos impostos ao Estado pela legislação, ou seja, não pode a Administração se desvencilhar dos comandos e direcionamentos que lhe foram impostos pela Constituição e pelas normas infraconstitucionais.

Conforme ensina a administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “precisamente por não poder dispor dos interesses públicos cuja guarda lhes seja atribuída por lei, os poderes atribuídos à Administração têm o caráter de poder-dever; são poderes que ela não pode deixar de exercer, sob pena de responder por omissão”.⁸¹

⁷⁸ PIERONI, Fabrizio de Lima. **A consensualidade e a Administração Pública: a autocomposição como método adequado para a solução dos conflitos concernentes aos entes públicos**. 2018. 190 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2018.

⁷⁹ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 7. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 143.

⁸⁰ CARVALHO JÚNIOR, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. p. 31.

⁸¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1991. p. 67.

Dessa forma, verifica-se que o órgão administrativo não possui disponibilidade sobre eles, cabendo-lhe tão somente resguardá-los. Pode-se afirmar, com escopo nos ensinamentos de Mello, que “as pessoas administrativas não têm, portanto, disponibilidade sobre os interesses públicos confiados a sua guarda e realização”.⁸²

Importante consignar que há existência de expressa previsão no art. 2º, parágrafo único, inciso II da Lei nº 9.784/99, acerca da necessidade de a Administração Pública observar os critérios de “atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei”.⁸³

Observa-se que tal dispositivo legal fundamenta, por exemplo, as clássicas posições de que a Administração não pode dispor da aplicação das sanções administrativas ou do gozo das prerrogativas processuais conferidas à Fazenda Pública.

1.6 O princípio da eficiência na gestão pública

Compreende-se que a eficiência administrativa pode ser assimilada numa perspectiva atemporal, abrangendo uma conduta de gestão otimizada, pertinente em qualquer situação que vislumbra o aprimoramento de uma gestão pública ou privada. Também pode ser assimilada com um modo operativo típico, cabível a um contexto histórico de reforma dos processos de administração; neste caso, a eficiência foi relacionada tanto à revolução burocrática weberiana, quanto à “administração gerencial” ou à “nova gestão pública”⁸⁴.

É notável a importância da burocracia na passagem do Estado Liberal clássico para o Estado Social e dos estudos de burocracia por Max Weber, que não

⁸² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 89, p. 8–33, 1967. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/30088/28934>>. Acesso em: 08 nov. 2021.

⁸³ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 7 mai. 2023.

⁸⁴ JÚNIOR, Cildo Giolo; ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro. **Eficiência administrativa das políticas públicas na administração gerencial: o conflito entre eficiência social e eficiência neoliberal**. Trabalho apresentado no IV Encontro Virtual do CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós graduação em Direito. Tema: Constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities Florianópolis, CONPEDI, p.310. 2021. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/7x02k736/la2108q4/7R0Vp0gGr5uFUzlt.pdf> Acesso em 27 ago. 2023

podem ser completamente negligenciados quando se contextualiza com a concepção de eficiência administrativa. Para Otero:

Em consequência da passagem do Estado neutral de raiz liberal para o Estado de bem estar subjacente à concepção do Estado Social de Direito, a administração pública sofre uma profunda revolução: ao aumento de serviços públicos necessários à concretização das novas tarefas estaduais, adiciona-se a especialidade e tecnicidade do elemento humano, além da exigência de maior eficiência operacional”.⁸⁵

Nessa senda, práticas como o nepotismo e o patrimonialismo histórico nas administrações foi superado pelo modo operativo burocrático, destinando especialização, impessoalidade e organização funcional, adotando-se, assim, medidas de melhoria de gestão. Sobre o tema, explica Sousa:

Em termos gerais, a burocracia consiste numa forma de organização da administração pública (e das organizações empresariais) que se baseia na racionalidade e adequação dos meios aos fins a atingir, procurando-se a maior eficiência com a maior segurança e os menores custos. Max Weber, considerado o pai da teoria da burocracia, concebeu a burocracia como a organização que é, por excelência, eficiente e segura. Só posteriormente surgiu o conceito de burocracia como disfunção do sistema burocrático (eficiente), no sentido de uma excessiva ligação dos funcionários às normas e rotinas, com claro prejuízo da eficiência. O termo burocracia passou, pois, a designar os defeitos do sistema burocrático. É nesse sentido que a lei portuguesa impõe a ‘desburocratização’.⁸⁶

A mudança que ocorreu contemporaneamente, implicou numa alteração paradigmática. A eficiência administrativa corresponde a uma resposta às crises do Estado, o modelo de administração gerencial impõe um comportamento direcionado aos fins do Estado. Assim, quando se trata da Administração Pública, é importante colacionar o seguinte conceito do princípio da eficiência estabelecido por Moraes:

Princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos

⁸⁵ OTERO, Paulo. **Conceito e fundamento da hierarquia administrativa**. Coimbra: Coimbra Editora, 1992. p. 360.

⁸⁶ SOUSA, António Francisco de. Por uma burocracia de Estado de Direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**, v. 9, p. 59-79, 2012. Disponível em: https://sigarra.up.pt/fdup/en/pub_geral.pub_view?pi_pub_base_id=104619. Acesso em: 6 mai. 2023.

públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.⁸⁷

A inserção de princípios com grande relevância e força normativa pode ser lida como uma resposta da comunidade jurídica ocidental ao positivismo, que, segundo um de seus maiores críticos, Ronald Dworkin, não foi capaz de satisfazer a aplicação do direito no caso concreto, sobretudo pela figura do juiz.⁸⁸

Para Dworkin, a diferença entre princípios e regras é que nesta é utilizado a regra do tudo-ou-nada, ao passo em que a utilização dos princípios para a solução dos conflitos comporta maior atuação do aplicador do direito.⁸⁹

Na obra intitulada "Levando os direitos a sério", o filósofo traça um paralelo direto entre a utilização de princípios em um ordenamento constitucional com o próprio fundamento do Estado Democrático de Direito.⁹⁰

Nesse contexto, o princípio da eficiência foi concebido com o objetivo de tentar organizar de forma apropriada, na prática, toda a Administração Pública, fazendo com o que o servidor público garanta uma boa administração, e por consequência, melhore sua maneira de comandar sua atividade administrativa e garantir maior estabilidade e permanência no setor. Acerca do assunto, Fernanda Marinela assevera que:

A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, nessa situação, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum.⁹¹

Aqui, abre-se outro parêntese para recordar que a expressão "boa administração" não é fruto da modernidade. Surgida antes mesmo da Revolução Francesa, já era tratada, naquela época, como uma necessidade. Com o passar dos

⁸⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 5. Ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 1999. p. 294.

⁸⁸ SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, n. ja/ju 2003, p. 607-630, 2003. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2003-RLAEC01-Principios_e_regras.pdf. Acesso em: 6 mai. 2023.

⁸⁹ DWORKIN, Donald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 39.

⁹⁰ DWORKIN, Donald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

⁹¹ MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 10. Ed. Niterói: Saraiva, 2016. p. 43.

séculos, passou a ser entendida, no âmbito do direito comparado, como um princípio norteador da atuação administrativa⁹².

Retomando à ideia de eficiência, entende-se que tal princípio, pressupõe, dentre outros, a busca pela obtenção do melhor custo x benefício para a administração, consoante exemplifica Coelho:

De forma geral, podemos pensar no conceito de eficiência como aquele relacionado ao emprego de recursos de forma a obter a melhor relação custo benefício entre os objetivos estabelecidos e os recursos utilizados. Para isso, os recursos devem ser empregados de forma racional, critério presente na base das organizações administrativas e parte integrante do paradigma dominante na teoria organizacional.⁹³

O princípio da eficiência propaga um sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa, ou seja, à conduta dos agentes, apresentando dois aspectos: o primeiro refere-se ao modo de atuação do agente público, com o objetivo de alcançar o melhor desempenho possível de suas atribuições, lograr maiores êxitos; o segundo diz respeito ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, com vistas também ao alcance dos melhores resultados.

Nesse contexto, Di Pietro apresenta os dois aspectos do Princípio da eficiência anteriormente exposto, estabelecendo que:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.⁹⁴

Depreende-se, portanto, que o princípio da eficiência tem como objeto o dever do administrador de realizar suas tarefas de forma rápida, sempre com a finalidade de atender aos anseios da sociedade de forma geral. Nas palavras de

⁹² RUIZ, A. C. R. El Derecho Fundamental a Una Buena Administración: Su Expresión A través de la Reparación Del Daño Causado Por Agentes y Funcionários. Realidades y Conquistas en Iberoamerica. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 25, n. 1, p. 74–75, 2020. DOI: 10.14210/nej.v25n1.p72-85. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/16398>. Acesso em: 23 jul. 2023.

⁹³ COELHO, Edmundo Campos. **A retórica da racionalidade e o mito da estrutura**. IUPERJ, 1979. p. 3

⁹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. Ed. São Paulo: Atlas, 2005. p.84

Gasparini, “o desempenho deve ser rápido e oferecido de forma a satisfazer os interesses dos administrados em particular e da coletividade em geral”.⁹⁵

Em acréscimo, Gasparini afirma que “o ato e a atividade da Administração Pública devem obedecer não só à lei, mas à própria moral, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme afirmavam os romanos”.⁹⁶ Fica evidente que o princípio da eficiência está amplamente relacionado ao princípio da Moralidade Administrativa, e, ainda, com o Princípio da Legalidade.

Lado outro, importante destacar que o princípio da eficiência não deve estar presente apenas na Administração Pública, mas em todos os setores da sociedade organizada, conforme enuncia Telles, que ensina que:

[...] embora esteja perfeitamente unida aos princípios da Administração Pública, mais uma vez estamos diante do fato de que não há exclusividade da eficiência no campo dessa matéria. Pelo contrário, é visível em todos os outros setores, disciplinas, Poderes Legislativo e Judiciário.⁹⁷

Nas palavras de Moraes, o princípio da eficiência está sempre em busca do bem-estar da sociedade, vinculando os agentes e órgãos públicos a sempre agirem de forma imparcial, eficaz, buscando sempre satisfazer aos anseios dos administrados, de forma a utilizar, da melhor maneira possível, os recursos pertinentes à máquina pública. Diante disso, reverbera o autor que:

Assim, o princípio da eficiência é aquele que impõe à administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir maior rentabilidade social.⁹⁸

Nota-se, portanto, que todo agente público tem o dever de buscar alcançar a máxima eficiência em suas atividades, a fim de obter o melhor desempenho possível na busca das necessidades que venham a ser requeridas pela sociedade em geral. Vargas, citando Canotilho, fala da importância do princípio da

⁹⁵ GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 10 Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. p.21

⁹⁶ GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 10 Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. p.10

⁹⁷ TELLES, Antonio A. Queiroz. **Introdução ao direito administrativo**. 2. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p.48

⁹⁸ MORAIS. Alexandre de. **Direito Constitucional**. 17. Ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 91.

eficiência para a resolução das questões ligadas às atividades desenvolvidas pela Administração Pública. Veja-se:

Associado com o princípio da unidade da Constituição, José Joaquim Gomes Canotilho destaca também, como princípios da interpretação da Constituição, o do efeito integrador pelo qual “na resolução de problemas jurídico-constitucionais deve dar-se primazia aos critérios ou pontos que favoreçam a integração política e social e o reforço da unidade política” e o da máxima efetividade, também designado por princípio da eficiência ou princípio da interpretação efetiva, que pelo mesmo é formulado da seguinte maneira: “a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê”.⁹⁹

Infere-se que o princípio da eficiência, ao ser trazido ao sistema jurídico por meio da Emenda Constitucional nº 19, em 1998, ratificou o que na verdade sempre se esperou da Administração Pública, isto é, que o agente público aja buscando uma maior eficácia de seus atos. Conforme ensina Figueiredo, não é outra conduta que espera a coletividade. Veja-se:

Ao que nos parece, pretendeu o “legislador” da Emenda 19 simplesmente dizer que a Administração deveria agir com eficácia. Todavia, o que podemos afirmar é que sempre a Administração deveria agir eficazmente. É isso o esperado dos administradores.¹⁰⁰

Nessa toada, esclarece Bastos que, mesmo antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 19/98, tal princípio já poderia ser extraído do sistema de princípios que comanda a Administração Pública.¹⁰¹ O texto reformador veio apenas a ratificar, de forma expressa, à luz do artigo 37 da Constituição Federal de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...).¹⁰²

Ainda sobre a temática da eficiência, Bastos ensina que:

O princípio da eficiência, certamente, é um daqueles que já, antes da Emenda Constitucional n. 19/98, poderia ser extraído do sistema de princípios que regem a Administração Pública. Isso mostra-se um

⁹⁹ VARGAS, Jorge de Oliveira. Princípio da eficiência em matéria Tributária. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Princípio da eficiência em matéria tributária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p.218

¹⁰⁰ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 7. Ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004. p.64

¹⁰¹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

¹⁰² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 agos. 2021.

tanto óbvio, pois não seria razoável pensar em atividades da Administração Pública desempenhadas com ineficiência e sem o atingimento dos resultados dentro dos seu objetivo maior, qual seja, a realização do bem comum.¹⁰³

Constata-se, portanto, que o princípio da eficiência está inserido dentro de um rol de princípios que informam e orientam a Administração Pública no exercício de suas atividades. Assim, todos os atos administrativos realizados pelos entes públicos devem ser prestados para a resolução de questões ligadas à atividade estatal.

Em arremate, pode-se afirmar que a evolução do interesse público apontada no presente capítulo perpassa pelo conceito de bem comum e se correlaciona à ideia de governança administrativa, indicando a existência de um novo modelo de administração pública, cujo estudo será mais bem detalhado no próximo capítulo.

¹⁰³ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Celso Bastos, 2002.p.79

CAPÍTULO 2

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 A administração pública

No presente capítulo, a administração pública será estudada a partir do modelo de gestão participativa, no qual as decisões são tomadas levando em consideração não apenas a supremacia do interesse público visto no capítulo anterior, mas também os interesses dos administrados, permitindo, assim, um maior diálogo entre o Estado e a sociedade. Ou seja, pretende-se demonstrar que em campos habitualmente ocupados pela imperatividade há a abertura de consideráveis espaços para a consensualidade.¹⁰⁴

Como se sabe, a Administração Pública caracteriza-se como uma ferramenta essencial na concretização dos objetivos do Estado, tendo em vista que corresponde a um conjunto de órgãos e entidades que se responsabilizam por esta função. Assim, a função precípua da administração é atender ao interesse público de maneira harmônica e eficiente, possuindo como principal destinatário a coletividade. Neste sentido, Pinto pontua que:

A administração pública detém prerrogativas e sujeições, com o fito de suprir as necessidades decorrentes do interesse coletivo, o que permite, muitas vezes, em virtude da supremacia do interesse público sobre o particular, o condicionamento ou limitação do exercício de direitos e liberdades individuais.¹⁰⁵

Compreende-se, portanto, a Administração Pública como toda função organizada para a realização de seus serviços, voltada a um bem comum, estando as ações fundamentadas em normas definidas, com vistas a garantir as necessidades coletivas.

Segundo Meirelles, “o estudo da Administração Pública em geral, compreendendo a sua estrutura e as suas atividades, deve partir do conceito de

¹⁰⁴ DE OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo** v. 104 p. 310. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67859/70467/0>. Acesso em 21/05/2023

¹⁰⁵ PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os Princípios mais relevantes do direito administrativo. **Revista da EMERJ**, v. 11, n. 42, p. 130-141, 2008. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/54162>. Acesso em: 6 mai. 2023.

Estado, sobre o qual repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados.”.¹⁰⁶

Ainda, para Hely Lopes Meirelles, a administração pública consiste em:

[...] todo aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; pratica tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes.¹⁰⁷

O termo "Administração Pública", em um sentido amplo, reporta-se ao conjunto de órgãos de governo com função política e de órgãos administrativos, com função administrativa. Em sentido estrito, por sua vez, conceitua-se como o conjunto de órgãos, entidades e agentes públicos que desempenham a função administrativa do Estado.

Importante destacar que a Administração Pública se encontra presente em todas as nações, independente da forma de governo ou organização política. Ela é a base do Estado, sem a qual este não existiria.

Não é despidendo ressaltar que a Administração Pública se manifesta por meio de três poderes: Poder Executivo, Poder Legislativo e o Judiciário. Tais poderes, harmônicos entre si, estão interligados, isto é, um depende do outro, a fim de que possam ter um funcionamento ideal de seus órgãos. Destaca-se, ainda, que a competência e autonomia desses órgãos é específica.

Repisa-se, ainda, a existência de dois sentidos (objetivo e subjetivo) que são comumente utilizados quando se refere à expressão Administração Pública, conforme explicitado por Di Pietro:

a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal; a função administrativa; b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.¹⁰⁸

¹⁰⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. Ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2016. p.64

¹⁰⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. Ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 64-65.

¹⁰⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. Ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 50.

Diante disso, constata-se que as atividades realizadas pela Administração Pública são dirigidas para a consecução das necessidades coletivas, a fim de atender aos cidadãos. Assim, a Administração Pública é todo o aparelhamento estatal, destinado a efetivar os seus serviços, com o objetivo de assegurar as necessidades coletivas.

2.2 A administração pública dialógica ou consensual e seus fundamentos

Nas últimas décadas, muitos debates foram realizados acerca da reforma e da modernização do Estado, afigurando-se relevante o uso de novos métodos e técnicas de negociação e de contratualização, levadas a efeito pelos órgãos e entidades públicas. Tais métodos podem envolver unicamente os órgãos e entidades públicas, como também as entidades lucrativas (Segundo Setor) e ou desprovidas desta finalidade (Terceiro Setor)

Ocorre que a partir do século XXI, consideráveis transformações vêm acontecendo no âmbito do Direito Administrativo, cujo perfil tradicional, permeado de anacronismo, com características autoritária, centralizadora e unilateral, vem sendo progressivamente superado e substituído por um perfil contemporâneo, embasado na consensualidade e descentralização, fazendo surgir, assim, uma “Administração Pública Dialógica”, a qual foi assim conceituada por Juarez Freitas:

É aquela que deixou de ser monológica e passou a manter diálogo social com os administrados e a sociedade civil, como medida necessária para legitimar a prática dos atos administrativos e obter soluções mais céleres, adequadas e eficientes para seus conflitos, garantindo assim, o efetivo exercício dos direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos, da cidadania e da democracia¹⁰⁹

A maior parte da doutrina entende que essas transformações foram intensificadas em virtude do fenômeno da “constitucionalização”, isto é, com o advento da Constituição Federal de 1988, que fomentou e legitimou a participação ativa do particular na área administrativa, como característica própria do Estado Democrático de Direito.

¹⁰⁹ FREITAS, Juarez. **Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos**. Revista de Direito Administrativo (RDA), Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, set./dez. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/72991/71617>. Acesso em 21/05/2023, p. 29-30.

Nesse sentido, assevera Maria Sylvia Zanella di Pietro, que “a participação popular é uma característica do Estado Democrático de Direito, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade”¹¹⁰.

Exsurge-se que, anteriormente à implementação do Estado Democrático de Direito, vigorava um modelo político no qual se imperava uma estrutura verticalizada, centralizada em um único e soberano poder. Naquela época, o estado deveria tão-somente executar de maneira objetiva e literal os comandos legais, estabelecendo decisões e comportamentos coercitivamente. Assim, verifica-se que o implemento de toda e qualquer atividade consensual envolvendo o Poder Público era repelida.

Acerca desse período, Neto destaca que “fundava-se na concepção oposta, de que era necessária a existência de um polo de poder dotado de suficiente concentração de poder para impor comportamentos e segurar uma convergência fundada na coerção”.¹¹¹

No entanto, o Estado Democrático de Direito inaugurou uma relação paritária entre os cidadãos e a Administração Pública. A partir desse momento o Estado passou a preocupar-se com o cidadão, ambicionando uma estrutura notadamente participativa, levando em consideração a realização do ideal democrático.

Nessa esteira, traz-se à baila os ensinamentos de Pessoa:

Hoje, no limiar de uma nova era, em face da vertiginosa intensificação da atividade administrativa e dos crescentes reclamos de democratização da Administração Pública, em sintonia com os postulados do Estado Democrático de Direito, o conceito de ato administrativo, até então visto como eixo gravitacional do Direito Administrativo, parece dar sinais de fadiga e exaustão, não mais comportando a árdua missão de conceito central do complexo mutante do Direito Administrativo de nossos dias.¹¹²

A horizontalidade do direito administrativo como consequência do Estado Democrático de Direito é também um produto do conceito de democracia

¹¹⁰ PETRO, Maria Sylvia Zanella di. Participação Popular na Administração Pública. **Revista trimestral de Direito Público**. São Paulo, 1993, n.1. p.133.

¹¹¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p.133

¹¹² PESSOA, Robertônio Santos. Direito Administrativo moderno: A busca de um novo eixo central. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3225/direito-administrativo-moderno>. Acesso em: 6 mai. 2023.

deliberativa teorizada por Robert Alexy, que ao defender a existência e legitimidade do princípio do discurso, aduz que:

A democracia deliberativa é mais do que um procedimento para a produção de um acordo de interesses sob a sombra de ditadura ou de guerra civil. Nela, o plano dos interesses e do poder é superposto pelo plano dos argumentos, no qual todos os interessados debatem sobre uma solução política correta. A democracia deliberativa pressupõe, dessa forma, a possibilidade da racionalidade discursiva. Fosse a racionalidade discursiva impossível, seria a democracia deliberativa uma ilusão.¹¹³

Assim, constata-se que nos últimos tempos a cultura do diálogo e temáticas como solução pacífica de conflitos, acesso à justiça e eficiência administrativa vêm ganhando espaço, principalmente em razão da persecução e do desenvolvimento de uma Administração Pública dialógica, menos autoritária e que busca fomentar a participação da sociedade. Destarte, temos a figura de um Estado “que conduz sua ação pública segundo outros princípios, favorecendo o diálogo da sociedade consigo mesma”.¹¹⁴

Nesse cenário, busca-se um fortalecimento da democracia, especialmente com o envolvimento dos administrados na tomada de decisão que lhes afetam, fazendo com que os atos governamentais gozem de uma maior legitimidade, já que fruto de diálogo da sociedade civil e de órgão estatais.

Tal fenômeno, para os autores Gustavo Justino e Cristiane Schwanka, sinaliza um novo caminho no qual

[...] a Administração pública passa a valorizar (e por vezes privilegiar) uma forma de gestão cujas referências são o acordo, a negociação, a coordenação, a cooperação, a colaboração, a conciliação, a transação. Isso em setores e atividades preferencial ou exclusivamente reservados ao tradicional modo de administrar: a administração por via impositiva ou autoritária.¹¹⁵

¹¹³ ALEXY, Robert. Principais elementos de uma teoria da dupla natureza do direito. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 253, p. 9–30, 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8041>. Acesso em: 6 mai. 2023.

¹¹⁴ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. **A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. xxi: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação**. Trabalho apresentado no XVII Encontro Preparatório do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós graduação em Direito. Tema: Cidadania e efetividade dos direitos, Salvador-BA, de 19 a 21/06/08. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo v. 104 p. 303 - 322 jan./dez. 2009 - *apud* BELLOUBET-FRIER, Nicole; TIMSIT, Gérard. L’administration en chantiers. **Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l’étranger**, Paris, n. 2, p. 299-324, avr. 1994. p. 303.

¹¹⁵ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo** v. 104 p.

O ato administrativo unilateral e a ausência do interesse público conduzem, portanto, à atuação da consensualidade administrativa, eis que o ato praticado levando em conta apenas o interesse da administração não gera nas partes o interesse de colaboração e cumprimento do que foi decidido.

Ainda na esteira da consensualidade na Administração, aduz Oliveira:

A expansão do consensualismo na Administração Pública vem acarretando a restrição de medidas de cunho unilateral e impositivo a determinadas áreas da ação administrativa. Isso provoca o florescimento da denominada Administração consensual, e a mudança de eixo do Direito Administrativo, que passa a ser orientado pela lógica do consenso.¹¹⁶

A noção de um Estado consensual, na atualidade, conduz à promoção do diálogo entre a Administração Pública e administrado, concedendo que o cidadão tenha uma participação mais ativa que anteriormente. Consoante esclarece Neto:

(...) pela consensualidade, o Poder Público vai além de estimular a prática de condutas privadas de interesse público, passando a estimular a criação de soluções privadas de interesse público, concorrendo para enriquecer seus modos e formas de atendimento.¹¹⁷

Tal fato reflete a abertura da Administração Pública para a contratualização, ao invés de se fechar para análise do ato administrativo, destacando para uma Administração Pública dialógica, que busca a instituição e o desenvolvimento de processos comunicacionais. Essa busca pela consensualidade na solução de conflitos chegou na esfera disciplinar, como se verá adiante.

Portanto, no tema em apreço, a teoria do discurso de Alexy acima delimitada se apresenta e se correlaciona com a abertura da consensualidade pela Administração Pública, em setores que anteriormente eram reservados exclusivamente ao tradicional modo de administrar. Tal mudança de paradigma marca um novo caminho na forma de gestão cujas referências são o acordo, a

310. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67859/70467/0>. Acesso em 21/05/2023

¹¹⁶ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. A arbitragem e as parcerias público-privadas. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 241, p. 241–272, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43372>. Acesso em: 6 mai. 2023.

¹¹⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 231, p. 129–156, 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45823>. Acesso em: 6 mai. 2023.

negociação, a coordenação, a cooperação, a colaboração, a conciliação e a transação.

Destaca-se que a consensualidade, consensualismo, *concertation*, são expressões que segundo Baptista¹¹⁸ “não divergem substancialmente quanto ao seu conteúdo. Em princípio, todas podem ser empregadas indistintamente para a representação do mesmo fenômeno.”, e que estão em plena sintonia com os princípios que consagram a Administração Pública Democrática.

Essas expressões refletem a democracia participativa, na qual o Poder Público, ao invés de decidir unilateralmente, empregando-se desde logo o seu poder de império, ao impor seus atos a terceiros, independentemente da sua vontade, busca ou atrai os cidadãos para o debate de questões de interesse comum, as quais deverão ser resolvidas mediante acordo.

Para Diego Mauricio Hernández, a democracia participativa busca dar voz aos cidadãos, de modo a permitir uma participação efetiva nos assuntos públicos:

La democracia participativa busca dar una mayor voz a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, incrementando su capacidad para participar en los asuntos públicos. Se aboga por el fortalecimiento de la participación de la ciudadanía en la vida social y política, en ámbitos principalmente relacionados con la vida cotidiana de las personas. Se busca, así, reforzar la efectividad, eficiencia y legitimidad de la política pública, al dotarla de un reconocimiento comunitario ¹¹⁹.

Paulo Márcio Cruz, Cesar Luiz Pasold e Gabriel Real Ferrer reforçam que a denominada “Democracia da opinião pública”, é muito mais eficaz para fiscalizar os representantes públicos do que os instrumentos habituais de representação política. Como consequência, alertam os autores que “os meios de comunicação estão debilitando a capacidade decisória dos Poderes Institucionais do Estado, a ponto de que a relação entre governantes e governados está adstrita, apenas, ao desenho original de uma democracia representativa”¹²⁰.

¹¹⁸ BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 272.

¹¹⁹ HERNÁNDEZ, D. M. El Concepto de Democracia: Un Análisis Multidimensional. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 26, n. 2, p. 623–647, 2021. DOI: 10.14210/nej.v26n2.p632. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/17755>. Acesso em: 23 jul. 2023

¹²⁰ PASOLD, Cesar Luiz; FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio. Reflexões sobre o futuro do estado constitucional moderno. **Rev. Bras. Polít. Públicas (Online)**, Brasília, v. 6, nº 1, 2016. p. 20.

Com o surgimento desses métodos consensuais, é possível identificar que a solução negociada se apresenta vantajosa no âmbito da Administração Pública. Sobre a vantajosidade mencionada, ensina Cahali:

Uma solução consensual geralmente é respeitada e atendida voluntariamente; já uma solução adjudicada pela sua imposição contrária à vontade de uma das partes provoca inúmeros recursos e, ainda, quando estes não mais forem possíveis, leva ao descumprimento do decidido, a exigir a execução com seus incidentes, tendo como consequência a “eternização” do litígio.¹²¹

Importante destacar que o direito administrativo foi originado em uma época pautada pela autoridade do estado frente aos indivíduos, na qual a gestão administrativa se manifestava por meio de atos administrativos que refletiam a noção de autoridade, sujeitando a todos, independentemente da vontade particular, de maneira impositiva e autoritária.

Nas palavras de Nabais, “a ideia de que o direito público, nas relações entre o indivíduo e o Estado, tem como campo de aplicação os *actos* de autoridade (*actos* em que o Estado manifesta o seu *imperium* e impõe a sua autoridade ao administrado) está, desde há muito tempo, ultrapassada”.¹²²

Berti¹²³, ao seu turno, aponta que isto aconteceu com objetivo de conferir maior proteção a um poder político “que pretendia garantir-se por meio de uma apropriada e especial juridicidade”¹²⁴. Contudo, a configuração autoritária da Administração Pública exorbitou o momento da gênese do ato, prevalecendo toda a relação por ela instituída.

Nessa senda, Medauar faz uma síntese dos principais fatores que provocaram a abertura da Administração para as variações consensuais, como forma de exercício de suas atividades, a exemplo da afirmação pluralista, a heterogeneidade de interesses e a proximidade entre o Estado e a Sociedade, a autonomia da vontade aplicada às normas de direito público. Além do mais, a autora aponta:

¹²¹ CAHALI, Francisco José. **Curso de Arbitragem**: Mediação, Conciliação, Resolução CNJ 125/2010. 6. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 49.

¹²² NABAIS, José Casalta. **Contratos fiscais**. Coimbra: Coimbra, 1994. p. 24

¹²³ BERTI, Giorgio. Il principio contrattuale nell’attività amministrativa. In: **Scritti in onore di Massimo Severo Giannini**. Milano: Giuffrè, 1988. p. 24.

¹²⁴ CARVALHO, Gabriela de. **A nova Administração Pública e o direito administrativo**. Fórum Administrativo — FA, Belo Horizonte, ano 14, n. 158, p. 37-48, abr. 2014. p. 38. — *apud* BERTI, Giorgio. Il principio contrattuale nell’attività amministrativa. p. 49.

[...] o desenvolvimento, ao lado dos mecanismos democráticos clássicos, de “formas mais autênticas de direção jurídica autônoma das condutas”, que abrangem, de um lado, a conduta do Poder Público no sentido de debater e negociar periodicamente com interessados as medidas ou reformas que pretende adotar, e de outro, o interesse dos indivíduos, isolados ou em grupos, na tomada de decisões da autoridade administrativa, seja sob a forma de atuação em conselhos, comissões, grupos de trabalho no interior dos órgãos públicos, seja sob a forma de múltiplos acordos celebrados. Associa-se o florescimento de módulos contratuais também à crise da lei formal como ordenadora de interesses, em virtude de que esta passa a enunciar os objetivos da ação administrativa e os interesses protegidos. E, ainda: ao processo de deregulation; à emergência de interesses metaindividuais; à exigência de racionalidade, modernização e simplificação da atividade administrativa, assim como de maior eficiência e produtividade, alcançados de modo mais fácil quando há consenso sobre o teor das decisões.¹²⁵

Para Medauar, a importância do consensualismo no âmbito da Administração contemporânea é indiscutível:

A atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração. Esta não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões. A Administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A Administração passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entre estas e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação.¹²⁶

Em adição, Palma entende que a consensualidade se caracteriza como “qualquer forma de acordo de vontades da Administração Pública, abrangendo indistintamente acordos judiciais, acordos intergovernamentais e os contratos administrativos em geral”.¹²⁷

Ainda, de acordo com Bonacorsi, a consensualidade pode ser conceituada como a “técnica de gestão administrativa por meio da qual acordos

¹²⁵ MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 210.

¹²⁶ MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.p. 211

¹²⁷ PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção e acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 111.

entre Administração Pública e administrado são firmados com vista à terminação consensual do processo administrativo pela negociação do exercício do poder de autoridade estatal”.¹²⁸

Como se sabe, o administrador possui a obrigação de conferir maior eficiência aos atos praticados pela Administração Pública – recordando-se do princípio da eficiência, já estudado no capítulo anterior do presente trabalho, contido no artigo 37 da Constituição Federal, que impõe a todo agente público a obrigação de efetividade na realização de suas atribuições.

Ademais, o regime jurídico administrativo é integrado por princípios, dentre os quais se destacam os princípios da igualdade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, supremacia do interesse público, razoabilidade, proporcionalidade, motivação e controle da Administração, parte deles previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, enquanto os demais estão presentes na legislação infraconstitucional.

Ainda acerca do consensualismo, Barroso ensina que:

O controle jurisdicional sobre o mérito dos atos administrativo sofreu uma inegável expansão ao longo das últimas décadas, notadamente pela aplicação do princípio da razoabilidade/proporcionalidade, que passa a ser reconhecido como um comando dotado de normatividade e, portanto, apto a autorizar a intervenção judicial em campos outrora vistos como puramente políticos. Outra possibilidade consiste no desenvolvimento de mecanismos que permitam legitimar internamente a atividade administrativa, sem necessidade de recorrer ao controle externo. A participação e o diálogo com a sociedade são ferramentas importantes dessa busca por legitimidade, levando a uma aposta no consensualismo como uma saída democrática para a questão.¹²⁹

Para Palma, o uso da consensualidade no âmbito da administração reforça o atendimento ao interesse público. Veja-se:

Ainda que se admita o princípio da supremacia, o ato consensual pode ser considerado o próprio interesse público, de forma que a atuação administrativa consensual não determina a prevalência do interesse privado em detrimento do interesse público, pelo contrário, segundo esse argumento a consensualidade corresponderia ao processo de satisfação do interesse público concretizado no acordo administrativo. O ponto está em considerar não apenas o ato administrativo como expressão do interesse

¹²⁸ PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção e acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 111.

¹²⁹ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 40.

público, mas também o acordo firmado entre Administração e administrado no âmbito do processo, no qual haja negociação da prerrogativa pública (imperativa).¹³⁰

Nesse ponto, faz-se importante esclarecer que a consensualidade na Administração Pública passou a ser adotada pela crescente judicialização das políticas públicas. Assim, contextualiza-se que o Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento admitindo a intervenção do Poder Judiciário no controle das políticas públicas, ao contrário do que preceitua o princípio da separação dos poderes, contanto que a intervenção respeite os limites do mínimo existencial, a reserva do possível e a razoabilidade.

Atualmente, a atuação consensual da Administração Pública ganha cada vez mais notoriedade, relembrando-se o famoso julgamento do Supremo Tribunal Federal - STF, no ano de 2002, que declarou a constitucionalidade de legislações que previam a possibilidade de transações realizadas pelo Poder Público, destacando que o dogma do princípio da indisponibilidade do interesse público deveria ser suavizado nos casos em que a solução consensual adotada pela Administração Pública é compatível com os interesses da coletividade.¹³¹

Sobre tal relevante julgado, destaca-se trecho do voto da Relatora, a Ministra Ellen Gracie:

Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse. Assim, tendo o acórdão recorrido concluído pela não onerosidade do acordo celebrado, decidir de forma diversa implicaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado nesta instância recursal (Súm. 279/STF). Recurso extraordinário não conhecido.¹³²

¹³⁰ PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação Administrativa Consensual**: Estudo dos acordos substitutivos nos processos administrativo sancionador. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/pt-br.php>. Acesso em: 6 mai. 2023.

¹³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 253885. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Primeira Turma. Julgado em 04/06/2002. **Diário de Justiça**, Brasília, 21/06/2002. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1775410>. Acesso em: 6 mai. 2023.

¹³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 253885. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1775410>. Acesso em: 6 mai. 2023.

Por outro lado, segundo os ditames estabelecidos por Grinover¹³³, seria necessário regular, por intermédio de lei, o controle jurisdicional das políticas públicas. Conforme consta no Relatório “Justiça em Números” produzido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a Administração Pública está em primeiro lugar dentre os maiores litigantes do país, logo, não há como negar que seja diretamente responsável pela sobrecarga do Poder Judiciário.¹³⁴

De acordo com Neves e Ferreira Filho, diversos são os motivos que fazem com que a Administração Pública seja o maior “cliente” do Poder Judiciário, destacando-se, entre as razões, as seguintes: (i) imensa estrutura, constituída por entidades federais, estaduais e municipais; (ii) a judicialização das políticas públicas; e (iii) a ausência de diálogo entre administração e administrado, entre outros.¹³⁵ Este último é o que mais interessa no presente trabalho.

Por outro lado, do aparato doutrinário, jurisprudencial e legal citados, têm-se que os benefícios de uma atuação consensual na Administração Pública se apresentam através de maior eficiência na concretização do interesse público; e uma maior transparência na atuação administrativa, além de maiores chances de cooperação no cumprimento pelo particular.

Nesse contexto, salienta-se que, para José Luiz de Moura Faleiros Júnior, a consensualidade pode ser vista tanto do ponto de vista do administrado, enquanto participante da gestão estatal, quanto da atuação da Administração, na hipótese de conflitos com aquele:

O primeiro é inerente ao conceito de participação popular nas decisões estatais e na gestão estatal como forma de união dos cidadãos na realização de funções públicas. Já pelo segundo, tem-se a implementação de uma técnica de tomada de decisões voltada à eliminação ou ao menos à mitigação dos conflitos entre a Administração e os administrados.¹³⁶

¹³³ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade**: fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2018. p 50-55.

¹³⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2019**. Brasília: CNJ, 2019. p. 205. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 6 mai. 2023.

¹³⁵ NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 55, n. 218, p. 63-84, abr./jun. 2018. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p63. Acesso em: 6 mai. 2023.

¹³⁶ FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. A Administração Pública Consensual: novo paradigma de participação dos cidadãos na formação das decisões estatais. *Revista Digital de Direito Administrativo*, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – FDRP, Universidade de São Paulo, v. 4, n. 2, p. 79. 2017.

Desse modo, insta ressaltar o ensinamento estabelecido por Rivero, no sentido de que uma atividade administrativa pode levar à “colusão e mesmo a situações em que é fácil que interesses individuais ou de grupo se sobreponham aos interesses da coletividade”.¹³⁷ Ainda, compreende potencialidades positivas no emprego do consensualismo administrativo, ao discorrer que

[...] a procura e a promoção do ‘consenso’ dos ‘administrados’ significam desenvolvimento da sua activa e consciente ‘participação’, na qual, por sua vez, se encontra um pressuposto de democracia e, ao mesmo tempo, de eficiência do procedimento administrativo. Neste sentido, o contrato, com os valores que exprime, coloca-se, de certo modo, com símbolo e suporte de um novo e mais avançado modelo de relação entre autoridade e liberdade¹³⁸.

A necessidade de um campo do direito consensual demonstra o desapontamento de um novo marco epistêmico nas modificações materiais e simbólicas na sociedade e na Administração Pública, nos últimos tempos. Assim, houve uma mudança nas relações entre o Estado e os sujeitos por força do fenômeno da consensualização. Sobre tal fenômeno, Marrara reverbera que:

Consentimento é aceitação; consenso é aceitação recíproca pelas partes envolvidas ou o acordo sobre um determinado objeto que interessa a mais de um sujeito; a consensualidade, por sua vez, representa o grau de consenso na gestão pública e a consensualização, finalmente, o movimento de busca de consenso e de promoção da consensualidade por novas técnicas administrativas.¹³⁹

O fenômeno da consensualidade no âmbito do direito administrativo prioriza a cooperação e o diálogo entre administradores e administrados, em substituição da tradicional estrutura verticalizada, derivada do princípio da legalidade e amparada na ideia de supremacia do interesse público sobre os particulares e, por consequência, na sua indisponibilidade.

Nesse sentido, Filho enuncia que:

A relevância e a complexidade crescente da categoria dos acordos da Administração Pública se relaciona com diversos fatores. Existe uma tendência crescente à participação de todos os extratos da população na formação da vontade estatal. Há a constatação de que as soluções normativas que resultam da participação dos

¹³⁷ RIVERO, Jean. **Direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1981. p. 346

¹³⁸ RIVERO, Jean. **Direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1981p. 346-347.

¹³⁹ MARRARA, Thiago. Regulação consensual: o papel dos compromissos de cessação de prática no ajustamento de condutas dos regulados. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 274-293, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/125810>. Acesso em: 7 mai. 2023.

sujeitos diretamente envolvidos obtêm cumprimento mais efetivo. Tornou-se evidente o fenômeno da assimetria cognitiva, expressão que indica a ausência de conhecimento equivalente entre o Estado e a iniciativa privada. Ademais, a imposição unilateral de soluções por parte do Estado incrementa o risco de litígios judiciais, o que compromete o atingimento de soluções rápidas e satisfatórias.¹⁴⁰

Assim, verifica-se que a busca por decisões administrativas negociais ou consensuais, em pouco tempo passou a ser empregada não apenas para o desempenho da administração corrente, mas de forma especial no desenvolvimento de projetos conjuntos entre a iniciativa privada e as entidades administrativas públicas e até para a solução de conflitos.

Na doutrina pátria, Neto traz à baila a compreensão de que:

Mas esse aquecimento da ação consensual, que passava a caracterizar, no campo administrativo, o Segundo Pós-Guerra, produziria, além da revitalização das contratações, o surgimento de inúmeros outros tipos de pactos não contratuais entre a Administração e os particulares, bem como entre os próprios entes administrativos públicos, visando à solução de problemas econômicos e sociais de variada índole pela coordenação de vontades e de esforços.¹⁴¹

Convém ressaltar ainda, os inúmeros normativos no sistema brasileiro que fortalecem a consensualidade na Administração Pública, consoante explicita Franco e Laura:

[...] acordos contratuais (arts. 65 e 79, da Lei n. 8.666/1993); acordos de débitos para com a Fazenda (Lei n. 13.340/2016); acordos em procedimentos sancionatórios (art. 86 da Lei n. 12.529/2011 e art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/1985); celebração de acordos em processos criminais de menor potencial ofensivo (art. 2º da Lei n. 10.259/2001); de celebração de acordos em causas cíveis de pequeno valor (arts. 3º e 10 da Lei n. 10.259/2001); desistência, ou não ajuizamento, em causas de competência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (art. 18 da Lei n. 10.522/2002); e, entre outros, a possibilidade de desapropriação amigável (art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365/1940).¹⁴²

¹⁴⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p.304

¹⁴¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45823>. Acesso em: 6 mai. 2023.

¹⁴² NASCIMBENI, Asdrubal Franco; RAMIRES, Rosana Laura de Castro Farias. **Administração Pública na era da consensualidade**: a visão e a prática dos Tribunais de Contas. São Paulo: Independently Published, 2018. p. 66-67.

Nesse cenário, é possível indicar que a consensualidade, se aplicada de maneira precisa, é um instrumento vantajoso para as estruturas administrativas. Acerca dos benefícios, alguns deles são citados por Neves e Filho, como

[...] (i) maior eficiência na concretização do interesse público; (ii) maior transparência na atuação administrativa; (iii) maior legitimação na atuação da autoridade administrativa, na medida em que haverá maiores chances de cooperação no cumprimento pelo particular. As vantagens da consensualidade no âmbito administrativo são também evidenciadas quando se analisa que a administração pública se configura como um dos principais clientes do Poder Judiciário, participando ativamente de uma elevada quantidade de litígios, com altos custos e burocracia, o que torna, inclusive, o Judiciário brasileiro um dos mais caros do mundo.¹⁴³

Vê-se, portanto que a Administração Pública Dialógica ou Consensual possui como alicerces a colaboração, a participação, o diálogo, a transparência, a confiança e o respeito mútuo e a busca pelo interesse público. Tais fundamentos contribuem para fortalecer a governança democrática, por meio da participação da sociedade na gestão pública e compreendem a razão de existir desta nova face da administração pública do séc. XXI.

Nesse sentido, resta indene de dúvidas o reconhecimento de que o consensualismo nas relações administrativas é um dos grandes marcos da gestão administrativa do século XXI, contrapondo-se à ideia clássica de verticalização da relação entre administração e administrados, passando o ato administrativo unilateral a contemplar modelos de acordos bilaterais.

Assim, do aparato doutrinário, normativo e jurisprudencial reunido, conclui-se que a busca pela Administração Pública em aprimorar o diálogo intersetorial pode facilitar a abertura da Administração Pública para perceber novas tendências políticas, econômicas, sociais e culturais e, dessa maneira, evitar sua petrificação, de forma que o ente público pode utilizar todas as ferramentas necessárias, para, quando cabível, oferecer uma solução negociada às partes envolvidas.

Por óbvio, a adoção de uma solução administrativa concertada implica a redução da litigiosidade, uma vez que impede a instauração de diversos procedimentos administrativos que possam vir a ser objeto de apreciação judicial,

¹⁴³ NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p63. Acesso em: 6 mai. 2023.

considerando a definitividade da jurisdição. Assim, pode-se afirmar que a consensualidade administrativa impacta diretamente no volume de processos submetidos ao crivo do Poder Judiciário, considerado lento e incapaz de atender às demandas dos jurisdicionados, caso limite sua atuação aos meios tradicionais de solução de conflitos, como se demonstrará no capítulo subsequente.

CAPÍTULO 3

NOVAS PRÁTICAS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS PELO PODER PÚBLICO

3.1 A busca ao acesso à justiça e a sua efetividade

Antes de adentrar às digressões históricas acerca da temática que envolve o acesso à justiça e a sua efetividade, é imperioso ressaltar, de plano, que tal direito, apesar de constar como uma garantia fundamental da maioria dos Estados Democráticos de Direito da atualidade, está longe de ser efetivamente assegurado à toda a população de maneira equânime e indistinta.

Segundo leciona Faria, em uma análise sociológica, a efetividade das normas não é verificada unicamente pelo plano normativo. Isto é, não é porque determinado direito foi assegurado por meio de um pacto jurídico-formal que há o seu automático e efetivo acesso pelos destinatários daquela norma. Para o autor,

É por esse motivo que a eficácia da ordem constitucional promulgada em 1988 tem de ser analisada dentro de uma perspectiva histórica mais ampla, entre outras razões porque o desejo de estabilidade jurídica, por um lado, e a reivindicação tanto de reformas sociais quanto de estabilidade econômica, por outro, têm tido, como revela a história contemporânea brasileira, lógicas específicas e ritmos distintos.¹⁴⁴

O acesso à justiça, no decorrer dos tempos, sofreu grandes transformações, tendo em vista que, por volta dos séculos XVIII e XIX, era tido como um simples direito natural. Nesse sentido, conforme doutrina Cappelletti e Garth, em sua obra “Acesso à justiça”:

Nos Estados liberais “burgueses” dos séculos dezoito e dezenove, os procedimentos adotados para solução dos litígios civis refletiam a filosofia essencialmente individualista dos direitos, então vigente. (...) A teoria era de que, embora o acesso à justiça pudesse ser um “direito natural”, os direitos naturais não necessitavam de uma ação do Estado para sua proteção. Esses direitos eram considerados anteriores aos Estados. (...) O Estado, portanto, permanecia passivo, com relação a problemas tais como aptidão de uma pessoa para reconhecer seus direitos e defendê-los adequadamente, na prática.¹⁴⁵

¹⁴⁴ FARIA, José Eduardo. **Direito e economia na democratização brasileira**. São Paulo: Saraiva Jur, 2013. p. 101.

¹⁴⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. p. 9.

Naquela época, o Sistema Judiciário possuía custos que somente alguns poderiam arcar e, aqueles considerados hipossuficientes – que não dispunham de meios para bater às suas portas – ficavam largados à própria sorte, sem poder se valer dos meios judiciais para dirimir os conflitos existentes.

Com isso, o Estado mostrava que o acesso à justiça não era universal. E mesmo por muito tempo, o Estado continuou ignorando tal realidade. No entanto, com o passar dos anos, as sociedades foram crescendo e, com isso, desencadeando transformações tanto no sentido teórico quanto prático.

Relembre-se que, em um passado próximo, ainda se era permitido fazer justiça com as próprias mãos; posteriormente, impôs-se a todos a sujeição à jurisdição estatal.

Sobre as formas de resolução de conflitos em sociedade, nos ensinam Cintra, Grinover e Dinamarco:

A eliminação dos conflitos ocorrentes na vida em sociedade pode-se verificar por obra de um ou de ambos os sujeitos dos interesses conflitantes, ou por ato de terceiro. Na primeira hipótese, um dos sujeitos (ou cada um deles) consente no sacrifício total ou parcial do próprio interesse (autocomposição) ou impõe o sacrifício do interesse alheio (autodefesa ou autotutela). Na segunda hipótese, enquadram-se a defesa de terceiro, a conciliação, a mediação e o processo (estatal ou arbitral).¹⁴⁶

Com a progressão da vida em sociedade, nasce o movimento do acesso à justiça, tendo suas raízes fincadas no Projeto de Florença, tendo como principal doutrinador Mauro Cappelletti, que sempre defendeu que o sistema jurídico deve ser acessível a todos:

A expressão “acesso à justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – O sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.¹⁴⁷

Consequentemente, notou-se que o Estado passou a buscar a garantia de direitos básicos à sociedade. Corolário lógico de tal busca, o real acesso à justiça ganhava forças para sua efetivação.

¹⁴⁶ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 28. Ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 28.

¹⁴⁷ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. p. 8.

Preceitua Adriana dos Santos Silva que “a noção de Justiça está intimamente ligada a seu acesso, pois de nada adiantaria seu asseguramento sem uma maneira hábil de torná-la aplicável e possível”.¹⁴⁸

Ainda, segundo Horácio Wanderlei Rodrigues, a expressão “acesso à justiça” possui dois sentidos: (a) acesso ao Poder Judiciário e (b) o acesso a uma “determinada ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano”.¹⁴⁹

Nota-se que o termo “acesso à justiça” corresponde à evolução dos direitos e garantias fundamentais; na visão de Silva, quando se fala em acesso à Justiça, o objetivo direto é tornar efetivo um dos principais e fundamentais direitos do cidadão: o de garantir seus direitos e não apenas garantir sua propositura”.¹⁵⁰

Passou-se, portanto, a entender que o acesso à justiça é um direito inerente ao ser humano, um dos mais básicos direitos, percebendo isso nas palavras de Cappelletti e Garth: “O acesso à justiça, pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar direito de todos”.¹⁵¹

Além da definição de acesso à justiça, Cappelletti demonstra os principais obstáculos a serem enfrentados, como complicadores do acesso ao judiciário. Dentre os problemas estão: as custas judiciais, o valor das pequenas causas, o tempo de tramitação do processo, a disposição sobre a possibilidade das partes e a relação dos interesses difusos.¹⁵²

Faz-se importante reconhecer o acesso à justiça como fundamental diante do surgimento de novos direitos individuais e coletivos. Para Cappelletti e Garth, “O acesso à justiça, pode, portanto, ser encarado como requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico

¹⁴⁸ SILVA, Adriana dos Santos. **Acesso à justiça e arbitragem**: um caminho para a crise do judiciário. São Paulo: Manole, 2005. p. 90.

¹⁴⁹ RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994. p. 28.

¹⁵⁰ SILVA, Adriana dos Santos. **Acesso à justiça e arbitragem**: um caminho para a crise do judiciário. p. 96.

¹⁵¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.p. 12.

¹⁵² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. p.12

moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”.¹⁵³

Ainda, José Roberto da Silva Bedaque apresenta similar compreensão:

Acesso à Justiça ou mais propriamente acesso à ordem jurídica justa significa proporcionar a todos, sem qualquer restrição, o direito de pleitear a tutela jurisdicional do Estado e de ter à disposição o meio constitucionalmente previsto para alcançar esse resultado. Ninguém pode ser privado do devido processo legal, ou melhor, do devido processo constitucional. É o processo modelado em conformidade com garantias fundamentais, suficientes para torná-lo equo, correto, justo.¹⁵⁴

Mauro Cappelletti e Bryant Garth confirmam a difícil tarefa de definir o termo “acesso à justiça”, mas especificam duas grandes finalidades, quais sejam, o acesso como meio de reivindicar direitos e o acesso como forma de se obter resultados justos, assim dispondo:

A expressão “acesso à justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema de ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.¹⁵⁵

Decorrente dessas problemáticas, tem o nascedouro das “ondas”, que são instrumentos para o rompimento das barreiras que impediam a efetividade do acesso à justiça. Nessa fase, as “ondas” eram direcionadas à assistência jurídica ao hipossuficiente, à tutela de direitos coletivos e à uma concepção mais ampla sobre acesso à justiça. Nota-se que tais ramificações denotam, para a época, uma quebra de paradigma das concepções daquele momento.

Em decorrência da implementação destes movimentos, os direitos de várias localidades sofrem a influência do novo ideal de acesso à justiça. No Brasil, tal influência se deu com a promulgação da Constituição de 1988 (artigo 5º, inciso XXXV, o qual conferiu o acesso à justiça como direito fundamental).

¹⁵³ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 2002. p. 11-12.

¹⁵⁴ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 71.

¹⁵⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. p. 11.

Nessa senda, enuncia Rui Portanova que o acesso à justiça consiste em “(...) um movimento para efetividade e igualdade material almejada por todos e consagrada pelo Estado Social”.¹⁵⁶

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao estabelecer em seu artigo 5º, inciso XXXV, que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”¹⁵⁷, tornou o direito e garantia de acesso à justiça um direito fundamental, e assegurou no texto constitucional que todos têm o direito de postular, perante os órgãos do Poder Judiciário, sendo respeitado, evidentemente, o princípio do contraditório e da ampla defesa e, ainda, as normas de ordem processual aplicáveis à espécie.

Luiz Guilherme Marinoni assevera que o dispositivo constitucional não efetiva apenas um direito de ação, mas “um direito à tutela jurisdicional adequada, efetiva e tempestiva”, discorrendo ainda:

Não teria cabimento entender, com efeito, que a Constituição da República garante ao cidadão que pode afirmar uma lesão ou uma ameaça a direito apenas e tão somente uma resposta, independentemente de ser ela efetiva e tempestiva. Ora se o direito de acesso à justiça é um direito fundamental, porque garantidor de todos os demais, não há como imaginar que a Constituição da República proclama apenas que todos têm direito a uma mera resposta do juiz.¹⁵⁸

Vicente Greco Filho compreende que “A determinação constitucional se dirige diretamente ao legislador ordinário e, conseqüentemente, a todos os atos, normativos ou não, que possam impedir o exercício do direito de ação”.¹⁵⁹ Diante disso, a Constituição Federal de 1988 garante a prestação jurisdicional e o resguardo de todos os direitos e garantias previstos em seu texto e nas leis infraconstitucionais.

Como bem enuncia Novellino, o acesso à justiça foi significativamente ampliado com a promulgação da Magna Carta de 1988:

¹⁵⁶ PORTANOVA, Rui. **Princípios do Processo Civil**. 7. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 112.

¹⁵⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 mar. 2022.

¹⁵⁸ MARINONI, Luiz Guilherme. Garantia da tempestividade da tutela jurisdicional e duplo grau de jurisdição. In: CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Garantias constitucionais do processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 218.

¹⁵⁹ GRECO FILHO, Vicente. **Direito processual civil brasileiro**. 20. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 43.

O direito de acesso à justiça foi ampliado pela Constituição de 1988, de forma a abranger não apenas a via repressiva (“lesão”), mas também a via preventiva (“ameaça a direito”). A rigor, a Constituição veda a possibilidade de exclusão da alegação de lesão ou ameaça, uma vez que o direito de ação não se vincula à efetiva procedência do pedido. Portanto, não se deve confundir “negativa de prestação jurisdicional com decisão jurisdicional contrária à pretensão da parte”.¹⁶⁰

Para Paulo César Santos Bezerra, “O acesso à Justiça tem sido tratado por uma perspectiva reducionista de acesso ao processo (ou ao Poder Judiciário), mas esse fenômeno não se resume a isso...”. Ainda, segundo esse mesmo autor:

Aqui, tanto o direito como a justiça são tomados num espectro bem mais amplo, é dizer, o acesso aos direitos não se resume ao acesso ao processo apenas, e o acesso à justiça não se reduz ao acesso ao Judiciário, e, embora a quase totalidade dos autores que abordaram, em seus estudos e escritos, o acesso à justiça, o tenham feito como se isso se reduzisse ao acesso ao processo, ou seja, à relação jurídico-processual, e poucos tenham analisado a fase pré-processual, procurou-se, nesse texto, enveredar por outro caminho, que busca analisar o acesso aos direitos e à justiça numa perspectiva que conceda ao próprio acesso a qualidade de um direito, e de um direito humano e fundamental.¹⁶¹

Com a universalização do acesso à justiça, a Constituição Federal apresentou o respaldo inovador da assistência jurídica integral e gratuita, no artigo 5º, inciso LXXIV, de modo a proporcionar a dispensação das custas judiciais e a ampliação do acesso ao judiciário.

Constata-se que a implementação dos novos direitos sociais e o surgimento das constituições fez-se imprescindível à alteração das regras. Diante disto, o Poder Estatal adquiriu a capacidade necessária para resolver os novos conflitos e atender ao aumento da demanda de litígios.

Nessa senda, faz-se necessário destacar o entendimento firmado por Alberto Carneiro:

O acesso à justiça apresenta-se como a mais elementar garantia do processo e da própria jurisdição, porquanto materializa a garantia constitucional de que o cidadão obterá dos poderes

¹⁶⁰ NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 4. Ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2010. p. 450-451.

¹⁶¹ BEZERRA, Paulo Cesar Santos. O acesso aos direitos e à justiça: um direito fundamental. In: BEZERRA, Paulo Cesar Santos. **Temas atuais de direitos fundamentais**. 2. Ed. rev. e ampl. Ilhéus: Editus, 2007. p. 131-132.

constituídos o respeito aos seus direitos e à pronta restauração daqueles que lhe forem violados.¹⁶²

Inobstante todas as digressões sobre o tema, apesar de constar como uma garantia fundamental reconhecida e positivada pelos Estados Democráticos de Direito da atualidade, o acesso à justiça está longe de ser efetivamente assegurado à toda a população de maneira equânime e indistinta.

Segundo leciona Faria, em uma análise sociológica, a efetividade das normas não é verificada unicamente pelo plano normativo. Isto é, não é porque determinado direito foi assegurado por meio de um pacto jurídico-formal que há o seu automático e efetivo acesso por todos os destinatários daquela norma. Para o autor,

É por esse motivo que a eficácia da ordem constitucional promulgada em 1988 tem de ser analisada dentro de uma perspectiva histórica mais ampla, entre outras razões porque o desejo de estabilidade jurídica, por um lado, e a reivindicação tanto de reformas sociais quanto de estabilidade econômica, por outro, têm tido, como revela a história contemporânea brasileira, lógicas específicas e ritmos distintos.¹⁶³

Assim, não é porque a compreensão e o tratamento acerca do acesso à justiça tenham sido repaginados com o processo de redemocratização, que tal direito é, no plano fático, assegurado indistintamente à toda a população brasileira.

Faustino, Batitucci e Cruz resgatam que a inacessibilidade ao sistema de justiça brasileira pelos setores populares é uma realidade que advém da imagem elitizada do Poder Judiciário e a sua histórica posição formal e morosa que geram distanciamento da sociedade.¹⁶⁴

Além disso, o Brasil, por ser um vasto território, centraliza os órgãos do Poder Judiciário em determinadas regiões tidas como mais desenvolvidas do país, o que acentua ainda mais as desigualdades sociais e dificulta o acesso à

¹⁶² MARQUES, Alberto Carneiro. **Perspectivas do processo coletivo no movimento de universalização do acesso à justiça**. Curitiba: Juruá, 2007. p. 26-27.

¹⁶³ FARIA, José Eduardo. **Direito e economia na democratização brasileira**. São Paulo, Saraiva, 2013, p.101.

¹⁶⁴ FAUSTINO, Marcella Raphaella; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da. Defensorias Públicas: caminhos e lacunas no acesso à justiça. **Revista Direito GV**, v. 19, p. e2314, 2023. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/89241>. Acesso em: 7 mai. 2023.

justiça das regiões mais distantes dos polos econômicos do Brasil, concentrados nas regiões sul, sudeste e centro-oeste.¹⁶⁵

No entanto, ainda que se faça o necessário recorte de que a garantia legal do acesso à justiça no ordenamento brasileiro não atinge todos os cidadãos da mesma forma, é inegável que as portas para o sistema de justiça foram ampliadas – ainda que apenas para determinada parcela da sociedade, que possui maior facilidade e oportunidade de transitar nos espaços públicos.

Nesse contexto, buscou-se solução para os problemas de acesso ao judiciário, dando início a adequação de assistência jurídica ao hipossuficiente, possibilitando, ainda, a amplitude de acesso à justiça. Entrementes, a ampliação da litigiosidade provocou uma maior morosidade da justiça, face ao número expressivo de processos.

Portanto, a definição de acesso à justiça está relacionada com a satisfação do jurisdicionado que se socorre do Poder Judiciário na busca de obter, como resultado, a resolução do seu conflito de forma justa, efetiva, tempestiva e adequada. Cabe apresentar a concepção de Cintra, Grinover e Dinamarco:

Acesso à justiça não se identifica, pois, com a mera admissão ao processo ou possibilidade de ingresso em juízo. Como se verá no texto, para que haja o efetivo acesso à justiça é indispensável que o maior número possível de pessoas seja admitido a demandar e a defender-se adequadamente (inclusive em processo criminal), sendo também condenáveis as restrições quanto a determinadas causas (pequeno valor, interesses difusos); mas, para a integralidade do acesso à justiça, é preciso isso e muito mais.¹⁶⁶

Com isso, buscar a ampliação do acesso à justiça trouxe um efeito colateral, causando uma consequência controversa na sistemática processual. O que era para resolver um problema, acabou gerando outro, de proporções ainda maiores, desencadeando uma das principais problemáticas da justiça atual: a lentidão.

Ainda que abarrotado de processos, não há como impedir o acesso ao Poder Judiciário a qualquer pessoa, eis que o direito de ação é subjetivo, e o acesso à justiça um direito fundamental, que deveria ser universal a todos. Nas

¹⁶⁵ OLIVEIRA, Eduardo Matos. Aonde chega o Judiciário? Uma avaliação da expansão da Justiça do Trabalho no Brasil (2003-2010). **Opinião Pública**, [S. l.], v. 24, n. 2, p. 456–485, 2018. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8653392>. Acesso em: 7 mai. 2023.

¹⁶⁶ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. p. 42.

precisas palavras de Rui Portanova “[...]Sendo um Poder com anseios democráticos, está aberto a todos, inclusive para aqueles que não podem pagar seus custos operacionais”.¹⁶⁷

Importante destacar que a definição de acesso à justiça está relacionada com a satisfação do jurisdicionado que se socorre do Poder Judiciário na busca de obter como resultado a resolução do seu conflito de forma justa, efetiva, tempestiva e adequada.

Diante disto, cabe apresentar a concepção de Cintra, Grinover e Dinamarco:

Acesso à justiça não se identifica, pois, com a mera admissão ao processo ou possibilidade de ingresso em juízo. Como se verá no texto, para que haja o efetivo acesso à justiça é indispensável que o maior número possível de pessoas seja admitido a demandar e a defender-se adequadamente (inclusive em processo criminal), sendo também condenáveis as restrições quanto a determinadas causas (pequeno valor, interesses difusos); mas, para a integralidade do acesso à justiça, é preciso isso e muito mais.¹⁶⁸

Com o advento do Novo Código de Processo Civil, estabeleceu-se novas diretrizes para resoluções dos meios alternativos de conflito, mormente por meio do estímulo à conciliação, mediação e arbitragem, como forma de proporcionar a resolução consensual e garantir a pacificação social.

Conclui-se, portanto, que a universalização do acesso à justiça, apesar de ser um direito fundamental, garantido de forma expressa na Constituição da República, ainda não foi efetivamente assegurado de maneira indistinta a toda a população brasileira, em razão do contexto histórico, socioeconômico e jurídico que o país está inserido. A despeito disso, as "portas da justiça" foram ampliadas, ainda que para apenas uma parcela da sociedade, fato que gerou a morosidade da justiça e a busca por outras formas de resolução de conflitos.

3.2 Do estímulo à consensualidade por meio do estabelecimento no novo código de processo civil - formas alternativas de resolução de conflitos

¹⁶⁷ PORTANOVA, Rui. **Princípios do Processo Civil**. p. 62.

¹⁶⁸ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. p. 42.

Como resposta ao acúmulo de processos, e conseqüentemente à morosidade processual, foi necessária a criação de mecanismos que auxiliassem o Poder Judiciário na promoção da celeridade processual, visando garantir o acesso à justiça e a duração razoável do processo, princípios que possuem guarida constitucional.

Sabe-se que, ao longo dos anos, o Estado tem se esforçado em criar meios para garantir o acesso à justiça, fomentando, inclusive, a consensualidade, por meio do incentivo à conciliação, à mediação e à arbitragem, como formas eficazes de solucionar os conflitos existentes.

Nesse sentido, o artigo, 3º, § 2º, do NCPC estabelece que “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”¹⁶⁹, norma de observância obrigatória pelo estado-juiz. Ainda, no dispositivo legal retro citado, em seu parágrafo 3º, a lei dá ênfase às formas alternativas de resolução de conflitos ao estabelecer que “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”.¹⁷⁰

Dessa forma, para aderir o maior acesso à justiça, permitiu-se que fossem oportunizados às partes meios alternativos de solução de conflitos, consoante ensina o processualista Didier, “É importante registrar que o CPC ratificou a consagração de um sistema de justiça multiportas: a tutela dos direitos pode ser alcançada por diversos meios, sendo a justiça estatal apenas mais um deles”.¹⁷¹

Com o fito de tutelar o bem jurídico de forma mais célere, os institutos da conciliação, mediação e arbitragem despontaram como instrumentos para solução rápida e pacífica dos conflitos, sendo uma alternativa para o descongestionamento do Judiciário.

Em harmonia com essa posição, o NCPC chancelou um sistema de justiça multiportas, o qual incentiva a autocomposição, representando a

¹⁶⁹ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 5 out. 2021.

¹⁷⁰ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 5 out. 2021.

¹⁷¹ DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 17. Ed. Salvador: Jus Podivm, 2017. p. 185.

participação ativa das partes. Nas palavras de Fredie Didier Junior: “[...] trata-se de relevante instrumento de desenvolvimento da cidadania, visto que os interessados se tornam protagonistas da elaboração da solução que regulará suas relações”.¹⁷²

Ao considerar soluções para os problemas que afligem o Poder Judiciário, o aludido *códex* buscou disseminar uma nova cultura de solução pacífica dos conflitos como um dos pilares da ordem jurídica justa, além de seu escopo processual, promovendo uma mudança de mentalidade rumo à construção de um modelo democrático, multiportas e cooperativo de processo.

Assim, proporcionando novas formas de conflitos, abriram-se novas portas de saída do Poder Judiciário, transformando-o em verdadeiro Tribunal de Multiportas, para Luchiari:

O Fórum de Múltiplas Portas ou Tribunal Multiportas constitui uma forma de organização judiciária na qual o Poder Judiciário funciona como um centro de resolução de disputas, com vários e diversos procedimentos, cada qual com suas vantagens e desvantagens, que devem ser levadas em consideração, no momento da escolha, em função das características específicas de cada conflito e das pessoas nele envolvidas. Em outras palavras, o sistema de uma única ‘porta’, que é a do processo judicial, é substituído por um sistema composto de vários tipos de procedimentos, que integram um ‘centro de resolução de disputas’, organizado pelo Estado, composto de pessoas treinadas para receber as partes e direcioná-las ao procedimento mais adequado para o seu tipo de conflito.¹⁷³

A fim de possibilitar um estímulo maior do modelo multiportas, foi imposto ao Estado proporcionar, divulgar e fornecer os meios necessários à eliminação dos conflitos. Não é noutro sentido que se caminham os dizeres de Dias e Faria:

O CPC/15 prestigia os mecanismos alternativos de solução de controvérsias através de sistema multiportas e estabelece o dever de todos os aplicadores do direito, estimularem a mediação e a conciliação e outros métodos de solução de conflitos, oferecendo amplo espaço para a mediação e a conciliação, institutos pelos quais as próprias partes, com o auxílio de um terceiro, poderão buscar uma solução mutuamente aceitável, dando assim, maior celeridade aos processos judiciais e permitindo a solução dos conflitos que originaram a demanda, o que contribuirá significativamente para o restabelecimento do diálogo e da paz entre os litigantes.¹⁷⁴

¹⁷² DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. p. 271.

¹⁷³ LUCHIARI, Valeria Feriolo Lagrasta. Histórico dos métodos alternativos de solução de conflitos. In: GROSMAN, Claudia Frankel; MANDELBAUM, Helena Gufinkel. **Mediação no Judiciário: teoria na prática**. São Paulo: Primavera Editorial, 2011. p. 308-309.

¹⁷⁴ DIAS, Luciano Souto; FARIA, Kamila Cardoso. A MEDIAÇÃO E A CONCILIAÇÃO NO CONTEXTO DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. **Revista Digital Constituição e**

Logo, o NCPD veio reforçar a importância da autocomposição no mundo jurídico e social brasileiro, podendo ser utilizada como um instrumento eficaz e que garanta a cidadania, com forte caráter democrático, conforme a aceitação de Didier Jr.:

Compreende-se que a solução negociada não é apenas um meio eficaz e econômico de resolução dos litígios: trata-se de importante instrumento de desenvolvimento da cidadania, em que, os interessados passam a ser protagonistas da construção da decisão jurídica que regula as suas relações. Neste sentido, o estímulo à autocomposição pode ser entendido como m reforço da participação popular no exercício do poder (...). Tem, também por isso, forte caráter democrático.¹⁷⁵

Nessa mesma linha, Donizette leciona que:

O Estado brasileiro tem focado sua atenção nas formas amigáveis de composição do litígio. As ondas renovatórias de acesso à justiça (principalmente após o advento da Constituição de 1988) e a impropriedade do sistema judicial brasileiro para abarcar o estrondoso aumento de processo exigiram um incentivo a métodos distintos de solução de conflitos.¹⁷⁶

À semelhança dos demais processualistas, Theodoro Jr entende que:

A conciliação e a mediação são métodos alternativos de resolução de conflitos, que vêm ganhando força nos ordenamentos jurídicos modernos, pois buscam retirar do Poder Judiciário a exclusividade na composição das lides. Ninguém melhor do que as próprias partes para alcançar soluções mais satisfatórias para suas contendas, chegando à autocomposição, por meio da *alternative dispute resolution* (ADR), na linguagem do direito norte-americano.¹⁷⁷

Ao estimular a consensualidade, busca-se minimizar o excesso de litigiosidade que domina a sociedade contemporânea, que acredita na jurisdição como o único meio pacificador de conflitos, ampliando a um número tão desmesurado de processos aforados que supera a capacidade de vazão dos órgãos e estruturas do serviço judiciário disponível.

Desse modo, a autocomposição passou a ter um papel de destaque com o advento do novo CPC. Prova disso é a expressa previsão legal – artigo 3º,

Garantia de Direitos, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 20–44, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/9990>. Acesso em: 7 mai. 2023.

¹⁷⁵ DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. p. 305.

¹⁷⁶ DONIZETTI, Elpídio. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. 1. Ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015. p. 185.

¹⁷⁷ THEODORO JR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil Volume I**. 56. Ed. Rio de Janeiro: Grupo Editorial Nacional, 2015. p. 459.

§ 3º, do NCPC – no sentido de que o estímulo aos métodos de pacificação consensual de conflitos deve ser buscado não só pelos magistrados, como também pelos advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público.

Nesse ponto, o *códex* trouxe expressamente a possibilidade de ocorrência de audiência de conciliação, devendo o autor, ao propor a demanda, indicar na petição inicial se deseja participar da audiência de conciliação ou mediação. A audiência de conciliação ocorrerá após o protocolo da petição inicial, desde que preenchidos todos os seus requisitos e, a não ser que seja o caso de improcedência liminar do pedido, sempre antes da apresentação da contestação, como regra, segundo o *caput* do artigo 334.

Tendo em vista a sistemática adotada pelo NCPC, o réu é citado para comparecer à audiência de conciliação, nos moldes do artigo 303, inciso II do CPC, podendo manifestar desinteresse na realização da audiência em até 10 (dez) dias antes da realização da audiência, conforme artigo 334, § 5º, do CPC.¹⁷⁸ Sobre a temática, releva trazer à baila o entendimento do processualista Eduardo Arruda Alvim *et al*:

[...] sendo a conciliação e a mediação, mecanismos de autocomposição, e pela aplicação do princípio da autonomia da vontade, não parece possível impor a qualquer das partes, que não tem interesse na autocomposição, que compareça na audiência, sob pena de imposição de multa (art. 334, § 8º, do CPC). Tratar-se-ia, ao que nos parece, de ato processual inútil, o que não parece ter espaço no direito brasileiro.¹⁷⁹

Observa-se, assim, que os meios alternativos foram inseridos no ordenamento processual brasileiro como uma resposta à procura por métodos alternativos de resolução de conflitos. O Código de Processo Civil de 2015 captou a necessidade de ampliar o acesso à justiça para além do tradicional acionamento do Poder Judiciário, e consolidou o clamor ao sistema de justiça multiportas, que prioriza a autocomposição em detrimento da litigância desmedida nas relações processuais.

¹⁷⁸ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 7 mai. 2023.

¹⁷⁹ ALVIM, Eduardo Arruda; GRANADO, Daniel Willian; FERREIRA, Eduardo Aranha. **Direito processual civil**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 698.

3.3 Da utilização da transação na atuação estatal

Fixadas as bases teóricas acerca dos métodos alternativos de resolução de conflitos, parte-se para o objeto do presente trabalho: o instituto da transação, repisando-se que a sua admissão em sede administrativa exigiu uma mudança de mentalidade, o que se deu de forma lenta e gradual.

A transação é o resultado de um acordo decorrente de uma conciliação ou mediação, inclusive em sede administrativa. Este instituto encontra previsão no artigo 840 do Código Civil, e visa ao encerramento ou prevenção de um litígio, mediante concessões recíprocas entre as partes litigantes, consubstanciando-se, assim, em causa extintiva de obrigações. De acordo com o referido permissivo legal, “é lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas”.¹⁸⁰

Faz-se importante compreender que o interesse público alegado de forma difusa não pode se apresentar como instrumento de defesa ou proibição de transação administrativa. Nesse sentido, Volpi preceitua que:

Cabe enfrentar a questão atinente à indisponibilidade do interesse público, caráter distintivo dos entes públicos que litigam, e que pode, à primeira vista, inviabilizar qualquer vislumbre de acordo ante a impossibilidade de tais entes transigirem com relação a seus interesses.¹⁸¹

Desse modo, verifica-se que a transação é um mecanismo que pode ser colocado à disposição da Administração Pública para solução de suas controvérsias administrativas, sempre com base na ponderação dos interesses conflitantes, sem se descuidar do interesse público que deverá ser sempre observado.

Isso não significa que a Administração deva abandonar o tão propalado princípio da legalidade, todavia, o seu afastamento, no caso concreto, pode ser admitido, adotando o gestor uma decisão fruto de um diálogo entre os

¹⁸⁰ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 7 mai. 2023.

¹⁸¹ VOLPI, Elon Kaleb Ribas. Conciliação na Justiça Federal. A indisponibilidade do Interesse Público e a Questão da Isonomia. **Revista da PGFN**, ano 1, n. 2, p. 139-164, 2011. Disponível em <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-i-numero-ii-2011/ano-i-numero-2-2011>. Acesso: 26 out. 2021.

envolvidos, de modo a torná-la mais consentânea com o “melhor interesse público possível”.

Nesse sentido, impera as palavras de Onofre Alves e Sarah Campos:

Da mesma forma, Estado, no contexto da modernidade líquida, não propõe o abandono da legalidade em prol de uma ideia isolada de eficiência pública. O desafio é o de modelar uma Administração Pública mais eficiente, que consiga cumprir o seu desiderato de atendimento otimizado do bem comum, perpassando por todas as dificuldades do contexto da Era da Recessão (em especial após a crise deflagrada em 2008) e, para tanto, o Direito Administrativo exige a revisão do modelo burocrático vigente¹⁸².

Em verdade, a escolha do agente administrativo pela via transacional não pode ser tratada de mera escolha que se imiscui no juízo de discricionariedade do administrador. Ao revés, cuida-se de um poder/dever.

Não é noutro sentido que caminha o ensinamento de Onofre Alves e Sarah Campos:

No quadro burocrático ortodoxo, é mesmo preciso coragem e determinação por parte dos gestores e controladores públicos, que não podem se prender a interpretações estereis da lei. Perante alternativa que conduza ao “melhor interesse público possível”, é poder/dever de o agente administrativo optar pela via transacional, se for o caso, mesmo sabendo que, por vezes, pode sofrer o questionamento por parte de unidades mais burocratizadas de controle, que assumem, por vezes, posturas positivistas mais ortodoxas e maléficas ao bem comum.¹⁸³

A margem de discricionariedade atribuída ao gestor na tomada de decisão foi aberta pela lei. Assim, incumbe à autoridade “ponderar” a melhor solução a ser aplicada, devendo-se observar as consequências dela decorrentes, à luz dos art. 20 a 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), *in verbis*:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.”

[...]

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou

¹⁸² BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; CAMPOS, Sarah. **A Administração Pública consensual na modernidade líquida**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 14, n. 155, p. 34

¹⁸³ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; CAMPOS, Sarah. **A Administração Pública consensual na modernidade líquida**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 14, n. 155, p. 37.

norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.”

[...]

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.”

Por isso, a adoção de decisão embasada no diálogo - a qual exige uma participação efetiva do administrado – pode ser mais satisfatória ao interesse público.

Como espécie de autocomposição, a transação no âmbito da administração pública, mormente em sede disciplinar, poderá ser levada a efeito por meio da lavratura de Termos de Ajustamento de Conduta, por servidores que praticaram, em tese, infrações funcionais de menor potencial ofensivo, ou seja, aquelas puníveis como penalidade de repreensão, consoante será estudado no próximo capítulo.

Destaque-se que, para que a transação realizada pela administração, a despeito da exigência de instrumento normativo que lhe dê guarida legal, deve ser demonstrada que a medida se afigura economicamente mais viável, bem como atenda ao interesse público.

Vê-se, portanto, que a transação pode acontecer tanto no bojo de uma ação judicial como fora dela, extrajudicialmente, sendo que o artigo 842, do Código Civil prevê que, em determinadas situações em que a lei dispuser, a transação deverá ser feita por meio de escritura pública e, nas demais, bastará o

escrito particular, o qual deverá ser submetido ao juízo da causa para homologação com a consequente extinção do processo.

A transação pode ser vista como uma negociação que, comprovada diretamente no interesse público, objetiva possibilitar soluções efetivas para as questões que envolvem a Administração Pública e o particular. Desse modo, cabe ao poder público vislumbrar no caso concreto situações que devam ser benéficas. Schiefler, sobre o tema, afirma que:

Em suma, são diversos os casos em que a negociação pode gerar soluções criativas que prestigiam os interesses públicos de maneira mais apurada que a simples aplicação das soluções já previstas na legislação. Retirar da Administração Pública a possibilidade de negociar soluções alternativas ao descumprimento contratual por parte do contratado significar privá-la da busca pela melhor forma de satisfazer seus próprios interesses, que, como se sabe, devem ser coincidentes com os interesses públicos.¹⁸⁴

Além disso, nota-se que não há expressa previsão que proíba a Administração Pública de transacionar. Ao revés, como demonstrado ao longo deste artigo, o NCPC estimulou a consensualidade, inclusive no âmbito da administração pública. Prova disso é o artigo 174 do CPC, que prevê a criação de câmaras de mediação e conciliação no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que dispôs sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, sem falar das inúmeras legislações estaduais e municipais sobre a matéria.

Nesse contexto, cabe mencionar o que está disposto no artigo 174 do CPC:

Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:
I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;

¹⁸⁴ SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. A possibilidade de negociação em caso de descumprimento do contrato administrativo e a questão da indisponibilidade do interesse público. **Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)**, Curitiba: Zênite, n. 267, p. 456-465, mai. 2016. Disponível em: <https://schiefler.adv.br/wp-content/uploads/A%20possibilidade%20de%20negocia%20c3%87%20c3%83o%20em%20caso%20de%20descumprimento%20do%20contrato%20administrativo%20e%20a%20quest%20c3%83o%20da%20indisponibilidade%20do%20interesse%20p%20c3%9ablico.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021.

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.¹⁸⁵

Conforme já dito, verifica-se que a própria Lei Federal nº 13.140 de 2015, regulamenta expressamente a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública, nos seguintes termos:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Parágrafo único. Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.¹⁸⁶

A lei quando fala em “conflitos no âmbito da administração pública”, estabelece sua incidência, portanto, todos e quaisquer conflitos porventura existentes na esfera de ação da função administrativa. Desse modo, a transação pela Administração Pública, em diversas situações, se trata de instrumento legítimo e eficaz para preservação de direitos.

Posto isso, verificou-se que a disposição legal feita através da Lei nº 13.140/2015, oportuniza à Administração Pública, diante dos ditames legais, fazer acordos para pôr fim a demandas judiciais e administrativas, e, dessa maneira, aprimorar o funcionamento da própria Administração Pública, como também, garantir à sociedade o efetivo acesso à justiça e aos seus direitos.

A par de tais disposições legais, não se pode olvidar da regra insculpida no art. 26 da LINDB, introduzida por meio da Lei nº 13.655/2018, que, juntamente com àquelas trazidas ao longo do presente capítulo, fazem parte de um conjunto de iniciativas do legislador com vistas a incentivar o uso da consensualidade na administração pública.

Eis, abaixo, a redação legal do referido dispositivo:

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

¹⁸⁵ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 15 out. 2021.

¹⁸⁶ BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 jun. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 17 out. 2021.

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.

§ 2º (VETADO).”

O aludido permissivo legal é definido pelo Professor Gustavo Binenbojm como “verdadeira regra geral de permissibilidade para a atuação consensual da Administração Pública”, indicativa de um processo de mutação da dogmática administrativa, no qual a celebração de acordos, antes vista como excepcional, se tornou uma solução voltada aos melhores resultados práticos possíveis¹⁸⁷.

O poder-dever da administração pública em transacionar preserva o melhor interesse público, bem como está em atendimento do princípio constitucional da legalidade, pautando a atuação daquela à submissão aos parâmetros da lei que, por sua vez, indica o dever de transacionar quando identificada a viabilidade em um conflito específico, desde que a saída negociada atenda ao interesse público.

Diante disso, nota-se que a transação administrativa deve ser utilizada como um mecanismo efetivo de busca do interesse público, podendo ser admitida mesmo quando, em questões que ainda não se destinaram à seara judicial, o particular ainda está pleiteando administrativamente o mesmo objeto. Assim, a transação poderia ser utilizada desde que objetivamente se verifique que bater às portas do judiciário não seja a solução mais interessante para a administração, notadamente diante dos precedentes desfavoráveis.

¹⁸⁷ 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**, Rio de Janeiro, v. 3 n. 3, set./dez. 2020. Disponível em: <https://revistaelectronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/download/190/123>. Acesso em 27 ago.2023.

Nesse contexto, conclui-se que a transação pode ser definida como um instrumento pelo qual as partes fazem concessões mútuas ou reconhecem direitos, com o objetivo de extinguir ou prevenir eventuais litígios. A transação no âmbito do Direito Público constitui-se como um método célere e eficiente de garantir a solução de um conflito, sem se descuidar do interesse público.

Ademais, faz-se imprescindível colacionar os benefícios trazidos pela transação administrativa, no qual se destaca a diminuição das demandas judiciais contra a Fazenda Pública, e que consequentemente, ocasionaria a diminuição dos gastos com o pagamento de condenações.

Sobre a temática, o mestre em direito Fabrizio de Lima Pieroni aponta para a existência de uma judicialização excessiva e desnecessária das lides envolvendo o Poder Público, justificada, muitas vezes, pela inexistência de uma cultura administrativa de solução interna dos litígios

[...] fazendo com que boa parte deles seja repassada ao Judiciário como instância decisória, contribuindo para uma Administração menos eficiente, que não conhece seus litígios e que não se esforça para resolvê-los. E, uma vez em juízo, o Estado adota uma postura de intransigência e se nega a exercitar o consenso, muitas vezes sustentando o insustentável, contestando o incontestável e recorrendo até o limite, na busca pela reversão de qualquer decisão contrária aos seus interesses.¹⁸⁸

Não se desconhece que eventual afastamento da sujeição pura e simples da legalidade, aqui baseada em um “legalismo estéril”, provoca temor no gestor de que a decisão, quando apreciada pelos órgãos de controle, possa ser tida como desacertada, atraindo, assim, eventual responsabilização funcional.

Assim, enveredam-se as palavras de Onofre Alves e Sarah Campos:

A cultura administrativa reinante, nesse contexto, é a do medo, a do receio da punição. Não se tenta aperfeiçoar ou buscar a solução adequada, mas o receio enraizado aponta sempre para a solução de privilégio de uma interpretação literal dos regulamentos e ordens do hierarca. A eficiência administrativa e o bem comum são postos de lado em prol de uma atuação servil e, por vezes, medrosa e covarde¹⁸⁹.

¹⁸⁸ PIERONI, Fabrizio de Lima. **A consensualidade e a Administração Pública: a autocomposição como método adequado para a solução dos conflitos concernentes aos entes públicos**. 2018. 190 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2018.

¹⁸⁹ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; CAMPOS, Sarah. **A Administração Pública consensual na modernidade líquida**. *Fórum Administrativo* – FA, Belo Horizonte, ano 14, n. 155, p. 38.

Entrementes, o receio à tomada de decisão fruto de um diálogo entre os envolvidos merece rechaço, eis que, a despeito de se aplicar a situações excepcionais, conforme já visto, traduz a eficiência pretendida pela administração.

Deixando-se de lado o receio do administrador, quando da adoção de decisão fulcrada na participação efetiva do administrado, constata-se, portanto, que a transação no Direito Público se lança como importante ferramenta, sobretudo para se evitar a judicialização de uma demanda, cujo resultado não seja o melhor para a administração. Ademais, não se pode olvidar que a rápida resolução do conflito atende, ainda, à supremacia do interesse público.

Ante o exposto, nota-se que apesar de a transação ter sido inicialmente prevista para atender o modelo do direito privado, tal instituto é aplicado ao Direito Público, tendo como desiderato a persecução do melhor interesse público.

Assim, pode-se afirmar que o melhor o interesse público se materializa, dentre outros aspectos, quando da adoção de decisões fruto de um diálogo entre as partes envolvidas no litígio administrativo, ainda que o conflito envolva a apuração de possíveis infrações funcionais de menor gravidade que possam ensejar a aplicação de sanções disciplinares. Para tanto, pode se valer o Poder Público da utilização de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), instrumento que será objeto de específica abordagem no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 4

DA UTILIZAÇÃO DA TRANSAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

4.1 Aspectos gerais do processo administrativo disciplinar

No presente capítulo serão abordadas as questões mais intrínsecas ao processo administrativo disciplinar, chamando a atenção para a importância da adoção da consensualidade, inclusive, em âmbito sancionatório, com vistas a concretizar o interesse público.

É sabido que o processo administrativo é composto por uma sequência de atos praticados pela administração. A prática de uma infração funcional, no âmbito disciplinar, sujeita o acusado a uma apuração, o que se dará por meio de processo administrativo.

Ao discorrer sobre processo administrativo, Medauar ensina que,

[...] caracteriza-se pela atuação dos interessados, em contraditório, seja ante a própria Administração, seja ante outro sujeito (administrado em geral, licitante, contribuinte, por exemplo) todos, neste caso, confrontando seus direitos ante a Administração.¹⁹⁰

O Processo Administrativo Disciplinar (PAD) é uma ferramenta do processo administrativo. Neste processo, pode-se verificar a participação dos interessados no contraditório, como também os desdobramentos que poderão resultar na interferência na esfera jurídica dos cidadãos envolvidos.¹⁹¹

Nesse sentido, afirma Souza:

O processo disciplinar é a ferramenta que tem a Administração para a apuração de faltas e irregularidades cometidas por seus servidores. É através do processo administrativo disciplinar que a administração pública pode infligir sanções disciplinares aos seus agentes, por isso a obrigação de observar os princípios e garantias que lhes são impostas, bem como o procedimento próprio, para que possa ser utilizado com validade e eficácia.¹⁹²

¹⁹⁰ MEDUAUR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. Ed. Belo Horizonte: Fórum Ltda, 2018. p. 159.

¹⁹¹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. A necessidade de defesa técnica no processo administrativo disciplinar e a inconstitucionalidade da Súmula Vinculantes no 5 do STF. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 10, n. 39, p. 27-64, 2010. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/288>. Acesso em: 03 mar. 2022.

¹⁹² SOUZA, Josean Pereira de. **Processo administrativo disciplinar e os instrumentos de economicidade e apoio à gestão pública**. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas

O PAD compreende o instrumento de concretização do *ius puniendi* do Estado, isto é, o mecanismo jurídico para apuração das infrações funcionais e a aplicação de eventuais penalidades sobre os servidores. Existem duas modalidades básicas do processo administrativo disciplinar, quais sejam: a sindicância, em seu sentido amplo, também conhecida como inquérito administrativo, e o processo administrativo disciplinar em sentido estrito.

Um dos métodos utilizados pela Administração Pública para elucidação de irregularidades no serviço público é a sindicância administrativa, a qual pode ser definida por Mello da seguinte maneira:

Sindicância - é o procedimento investigativo, com prazo de conclusão não excedente de 30 dias (prorrogáveis pela autoridade superior por igual período), ao cabo do qual, se a conclusão não for pelo arquivamento do processo ou pela aplicação de penalidade de advertência ou suspensão até 30 dias, assegurada ampla defesa, será instaurado processo disciplinar, o qual é obrigatório sempre que o ilícito praticado ensejar sanção mais grave.¹⁹³

Ainda, segundo Octaviano e Gonzalez, a sindicância administrativa é utilizada para a apuração sumária, a fim de fornecer elementos para elucidação de irregularidades:

Conceitualmente, sindicância corresponde ao procedimento pelo qual se reúnem informações tendentes a fornecer elementos esclarecedores de determinados atos ou fatos, cuja apuração se faz no interesse superior e segundo a decisão da autoridade própria.¹⁹⁴

Lado outro, o Procedimento Administrativo Disciplinar, para Meirelles, "é o meio de apuração e punição de faltas graves dos servidores públicos e demais pessoas sujeitas ao regime funcional de determinados estabelecimentos da Administração".¹⁹⁵

Em adição, Mello discorre que o Processo Administrativo Disciplinar

[...] É um procedimento apurador, desde logo instruído pelos autos da sindicância e obediente ao princípio da ampla defesa, conduzido

Públicas) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2015. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/71>. Acesso em: 7 mai. 2023.

¹⁹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 705.

¹⁹⁴ OCTAVIANO, Ernomar; GONZALEZ, Átila J. **Sindicância e processo administrativo: doutrina, prática e jurisprudência**. 11. Ed. rev. e ampl. São Paulo: LEUD, 2009. p. 23.

¹⁹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. Ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 703.

por comissão formada por três servidores estáveis, sob a presidência de uma deles¹⁹⁶.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o PAD passou a ser imprescindível à aplicação de penalidade ao servidor que cometa alguma infração prevista em lei. A pena aplicada em desfavor dos servidores estáveis será sempre precedida de um procedimento específico, consoante prevê o art. 41, § 1º, inciso II, da CRFB de 1988, que assim dispõe:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I – em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III – mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. [...] ¹⁹⁷

Constata-se, que o dispositivo além de prever a instauração do PAD, estabelece que deve ser assegurado a ampla defesa em favor dos acusados. Nesse sentido, Meirelles enuncia que:

Conforme a gravidade da infração a apurar e da pena a aplicar, a Administração disporá do meio de responsabilização adequado, que vai desde o processo administrativo disciplinar até a apuração sumário da falta, através de simples sindicância, ou mesmo pela verdade sabida, mas, em qualquer hipótese, com a garantia de ampla defesa.¹⁹⁸

Nesse contexto, cumpre mencionar a Lei Federal nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Dita legislação disciplina o procedimento para a condução do processo administrativo disciplinar, estabelecendo as fases de instauração, inquérito e julgamento, sendo que, dentro da fase de inquérito encontram-se as subfases de instrução, defesa e relatório. O PAD, no âmbito federal, está regulamentado nos artigos 148 a 182 da Lei nº 8.112/90.¹⁹⁹

¹⁹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. p. 300.

¹⁹⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 mar. 2022.

¹⁹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. p. 513.

¹⁹⁹ BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**,

Para Rocha, “Os limites da administração para apurar e responsabilizar o servidor público no processo administrativo disciplinar por atos praticados na vida privada estão elencados taxativamente no artigo 148 da Lei 8.112/90”²⁰⁰.

Em prosseguimento, o autor preceitua que “os limites da administração para apurar e responsabilizar o servidor público no processo administrativo disciplinar por atos praticados na vida privada estão elencados taxativamente no art. 148 da Lei nº 8.112/90”.²⁰¹

Sobre o procedimento, cumpre esclarecer que a instauração do PAD, no rito ordinário, se inicia mediante a publicação de Portaria que designa a comissão disciplinar que atuará no apuratório, sendo de atribuição da autoridade com competência regimental ou legal.

Consoante ensina Marçal Justen Filho, a competência para instauração do PAD é da autoridade titular:

A competência para instauração do processo disciplinar recai, em princípio, sobre a autoridade titular da competência para impor a sanção administrativa. Mas é possível que a lei ou o regulamento dissociem as duas competências, respeitando-se a regra do art. 141 da Lei nº 8.112/90 (que dispõe genericamente sobre o assunto).²⁰²

Ressalte-se que a Portaria deve ter os dados funcionais dos membros da comissão, a menção de qual deles exercerá a função de presidente, o procedimento do feito, isto é, PAD ou Sindicância, bem como a indicação do prazo inicialmente concedido. A comissão designada pela portaria inaugural será composta por três servidores estáveis, designados pela autoridade competente, nos termos do art. 149 da Lei nº 8.112/90. Acerca da composição da comissão, é importante trazer a lição de Adriane de A. Lins e Débora Denys:

A composição da comissão também é requisito essencial para a validade da portaria inaugural, considerando que as Comissões de

Brasília, DF, 12 dez. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.

²⁰⁰ ROCHA, Daniel Jonas. Responsabilidade administrativa do servidor público por atos praticados na vida privada: limites ao processo administrativo disciplinar. **Revista Projeção, Direito e Sociedade**, v. 9, n. 2, p. 11-21, 2018. Disponível em: <https://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao2/article/view/1151>. Acesso em: 03 nov. 2021.

²⁰¹ ROCHA, Daniel Jonas. **Responsabilidade administrativa do servidor público por atos praticados na vida privada: limites ao processo administrativo disciplinar**. Disponível em: <https://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao2/article/view/1151>. Acesso em: 03 nov. 2021.

²⁰² JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 1.012.

Processo Disciplinar e de Sindicância Punitiva têm que ser composta por ‘três servidores estáveis designados pela autoridade competente, observado o disposto no § 3º do art. 143, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo, superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado’, conforme preceitua o art. 149 da Lei nº 8.112/90.²⁰³

Assim, somente após a publicação do ato que constituir a comissão, ou seja, a portaria inaugural, é que se dará início a instauração do processo disciplinar. Corroborando com tal entendimento, leciona Ivan Barbosa Rigolin:

Instaura-se, ou abre-se, o processo pela fase de comunicação do ato que constituir a comissão processante, ato esse de responsabilidade da autoridade competente para nomear os membros de cada qual (que é sempre especial para cada caso).²⁰⁴

Pontua-se, ademais, que o processo administrativo disciplinar oficialmente inicia-se com a publicação da portaria e interrompe a contagem do prazo prescricional previsto no § 3º do art. 142 da Lei nº 8.112/90²⁰⁵, o qual estabelece “[...] A abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente”.²⁰⁶

Outrossim, consoante discorre Franciso Xavier da Silva Guimarães, o presidente, os membros e o secretário da comissão do Processo Administrativo Disciplinar possuem diferentes e específicas atribuições.²⁰⁷

Lado outro, o art. 150 da Lei nº 8.112/90 estabelece que “a Comissão exercerá suas atividades com independência e imparcialidade, assegurando o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da administração”.²⁰⁸ Diante deste preceito, não se deve, por exemplo, permitir o acesso de terceiros à documentação constante de processo administrativo disciplinar que ainda esteja em curso. Contudo, uma vez concluído, isto é, com a

²⁰³ LINS, Adriane de Almeida; DENYS, Debora Vasti S. Bomfim. **Processo Administrativo Disciplinar**: manual. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 229.

²⁰⁴ RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Cíveis**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 323.

²⁰⁵ BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.

²⁰⁶ BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.

²⁰⁷ GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. **Regime disciplinar do servidor público civil da União**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 119 a 123.

²⁰⁸ BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.

edição de seu julgamento, deixa de subsistir a situação que justifica a negativa de acesso a seu conteúdo.

Faz-se necessário asseverar ainda que a fase do inquérito administrativo, a qual compreende três subfases (a instrução, defesa e relatório), corresponde, em resumo, à produção de provas, apresentação de defesa escrita pelo servidor indiciado e à manifestação da decisão final do colegiado disciplinar.

Na subfase da instrução, em atendimento ao contraditório e à ampla defesa, são realizadas pela comissão disciplinar a reunião das provas para a elucidação do caso, através de diligência, investigação, oitiva de testemunhas, acareações, interrogatório, uso de prova emprestada. Frisa-se que o servidor indiciado participa do andamento dos trabalhos produzidos pela comissão disciplinar, a partir de uma notificação prévia.

No término da subfase da instrução, se porventura a comissão disciplinar compreenda pela culpa do servidor indiciado, será realizado o termo de indicição, documento onde serão elencados os fatos irregulares imputados ao servidor indiciado e as provas usadas para chegar à conclusão do procedimento. O termo de indiciamento será oficialmente remetido ao acusado por intermédio do documento chamado mandado de citação.

No final desta fase, caso a comissão formalize a acusação contra o servidor na indicição, a Lei passa a designá-lo como indiciado, o que não se confunde com culpado, conforme o ensinamento de Madeira:

[...] o termo acusado não significa condenado nem culpado. É apenas um termo técnico que deixa claro que aquela pessoa precisa se defender da acusação que contra ela está sendo lançada. No processo penal a pessoa que responde ao processo criminal é chamada de réu e ninguém contesta este termo. Aqui, no processo disciplinar, chamamos de acusado, não há nenhum problema nisso. Aliás, é muito bom que se use esse termo porque o indigitado servidor irá se preocupar com o processo e irá buscar realmente se defender. Se ele é chamado de envolvido pode pensar que a situação não é tão perigosa e negligenciar sua defesa.²⁰⁹

Após o recebimento do mandado de citação pelo acusado, dá-se início à subfase de defesa. Nesta, o acusado deve apresentar sua defesa escrita, conforme previsão do § 1º, do art. 161, da Lei nº 8.112 de 1990, apresentando-a

²⁰⁹ MADEIRA, Vinícius de Carvalho. **Lições de Processo Disciplinar**. Brasília: Fortium, 2008. p. 102.

com a sua versão em relação aos fatos que lhe foram imputados no termo de indicição.

A defesa, após ser apreciada pela comissão, será objeto de um Relatório Final, por meio do qual a comissão irá se pronunciar pela última vez no feito, apresentando sua concepção pela eventual transgressão legal ou regulamentar que entenda ter ocorrido ou pela inocência do servidor indiciado.

O relatório final concluirá pela culpa ou inocência do acusado, ou seja, tal documento deve ser sempre conclusivo, sendo enviado à autoridade instauradora dos trabalhos disciplinares, dando início à fase do julgamento.

As fases do processo podem variar de acordo com as legislações que regem os procedimentos.

4.2 Dos custos do processo administrativo disciplinar

Ainda que o Processo Administrativo Disciplinar seja um instrumento necessário para averiguar infrações cometidas e aplicar eventuais penalidades em desfavor dos agentes públicos, tal apuração só deve ocorrer quando a conduta praticada repercute na esfera funcional do servidor.

Ou seja, não é qualquer conduta praticada que dará azo à abertura de um procedimento disciplinar. Também não se exige que a conduta perpetrada tenha se dado no interior da repartição pública, bastando que ela ofenda a moralidade administrativa.

Desse modo, cabe à Administração Pública a observância das consequências na instauração do processo administrativo, em razão, especialmente, dos impactos econômicos aos cofres públicos quando tais processos ocorrem de maneira desnecessária.

Assim, em que pese a obrigação da instauração dos processos administrativos disciplinares, consoante disposição expressa no artigo 143 da Lei nº 8.112 de 1990, cabe ao ente público buscar outros meios para solucionar tais irregularidades cometidas, buscando outras formas que acarrete uma economia para a Administração Pública e, como efeito, resulte maior eficiência, ou seja, buscar sempre a melhor gestão dos interesses públicos com o menor custo.

Conforme visto nos capítulos anteriores, incumbe à Administração Pública a busca por melhores resultados, pois o processo administrativo está adstrito aos princípios constitucionais. Nesse sentido, é dever da Administração Pública seguir o princípio da eficiência, na medida em que o PAD é meio legítimo da Administração de exercer a função administrativa. Nessa lógica, cabe à Administração buscar meios menos morosos e dispendiosos, a fim de gerar economia de recursos.

Nesse contexto, faz-se imprescindível destacar a influência do princípio da eficiência na finalidade do processo administrativo, consoante esclarece Almeida Junior e Pinto:

O processo administrativo tem por finalidades: a) assegurar uma atuação administrativa eficiente, através da disciplina dos meios pelos quais a Administração Pública toma decisões, pois o pré-estabelecimento de um caminho a seguir representa, ao lado de segurança jurídica, importante fator de economia processual, e b) garantir a maximização dos direitos dos administrados.²¹⁰

Contudo, é importante ressaltar que não se pode descurar o alto custo para Administração para a instauração de procedimentos disciplinares em desfavor dos seus prepostos, recordando-se que, por vezes, tais processos não atingem a finalidade colimada, quer seja pelo decurso do tempo, quer seja pelas dificuldades de se produzir a prova pretendida.

Diante disso, constata-se que os gastos públicos resultam em impactos no crescimento econômico. Desse modo, Cândido Júnior afirma que “a população espera melhor utilização dos recursos, pois existem limites para a expansão das receitas que financiam o aumento dos gastos per capita”.²¹¹

Outrossim, faz-se necessário analisar os gastos do processo administrativo disciplinar, tendo em vista que o alto custo do processo disciplinar e os efeitos decorrentes de sua instauração, especialmente no que tange ao custo de oportunidade decorrente da aplicação dos recursos que poderiam ser destinados a outra finalidade.

²¹⁰ ALMEIDA JUNIOR, Estanislau Correia; PINTO, Marcio Alexandre Silva. O direito de petição e o processo administrativo como instrumentos de salvaguarda da cidadania e da dignidade da pessoa humana. **Revista Horizonte Científico**, v. 9, n. 2, p. 1-25, dez. 2015. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/horizontecientifico/article/view/18067>. Acesso em: 10 fev. 2022.

²¹¹ CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. OS GASTOS PÚBLICOS NO BRASIL SÃO PRODUTIVOS? **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 23, 2022. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/77>. Acesso em: 7 mai. 2023.

Dentre os principais gastos estão a duração do processo, as publicações, a capacitação dos servidores públicos, a remuneração dos servidores públicos que compõem a comissão, passagens de deslocamento para profissionais de outras instituições que podem vir a constituir comissões em localidades diferentes das que atuam como servidores, diárias, dentre outros.²¹²

Conforme dados apresentados no II encontro de Corregedorias do Poder Executivo Federal, no ano de 2012²¹³, os gastos estimados para cada fase do Processo Administrativo Disciplinar na Administração Pública Federal, possuem um custo médio unitário no valor de R\$ 153.970,43 (cento e cinquenta e três mil e novecentos e setenta reais e quarenta e três centavos), conforme o tabela1, a seguir:²¹⁴

Tabela 1 – Gastos estimados para cada fase do Processo Administrativo Disciplinar na Administração Pública Federal

Mobilização	R\$ 26.820,46
Instrução	R\$ 87.927,39
Defesa e Relatório	R\$ 13.603,09
Parecer e Julgamento	R\$ 5.660,79
Custo Total Médio Unitário	R\$ 153.970,43

Fonte: Custos da atividade disciplinar no Poder Executivo Federal, 2014.

Ressalta-se que os processos administrativos disciplinares são instrumentos do poder disciplinar exercido pela Administração Pública. Contudo, tais processos podem acarretar desperdício de recursos públicos com alto custo, sobretudo quando instaurados desnecessariamente.

²¹² DANTAS, Maristela. **Análise e diagnóstico dos processos administrativos disciplinares e a atuação dos demais órgãos de controle e correição, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. Dissertação (Mestrado em Gestão de Processos Institucionais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/26033>. Acesso em: 20 dez. 2021.

²¹³ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Apresentação do II Encontro de Corregedores**. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/eventos/anos-antiores/2012/encontro-de-corregedorias-do-poder-executivo-federal/arquivos/apresentacao-oficinaiv-rafael-e-gustavo.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2022.

²¹⁴ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Apresentação do II Encontro de Corregedores**. 2014. 1 tabela. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/eventos/2012_CRG_II-EncontroCorregedorias-Executivo-Federal/arquivos/Apresentacao-OficialV-Rafael-e-Gustavo.pdf. Acesso em: 15 mai. 2022.

Devidamente apontado o custo médio unitário gerado pela instauração de um processo administrativo disciplinar, cabe analisar os dados relativos ao tempo médio de processos e a remuneração média dos servidores públicos no Poder Executivo Federal, conforme apontado pela Controladoria Geral da União – CGU.²¹⁵

Destaca-se que a maioria dos dados que darão suporte à presente dissertação poderão ser encontrados disponíveis no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD), sistema informatizado administrado pela Controladoria-Geral da União e que armazena informações acerca da atividade disciplinar realizada no âmbito do Poder Executivo Federal.

Ademais, é por meio do sistema CGU-PAD, administrado pela Controladoria-Geral da União, que é possível ter um panorama geral de como estão sendo desenvolvidas as atividades, em razão do cadastramento obrigatório no âmbito dos órgãos, entidades, empresas públicas e sociedades de economia mista do Poder Executivo Federal, nos termos da Portaria nº 1.043, de 24 de julho de 2007.

Tal Portaria estabelece a obrigatoriedade de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD – para o gerenciamento das informações sobre processos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Entre as informações disponíveis no sistema CGU-PAD estão as penalidades aplicadas, o tempo de duração dos processos, a incidência de prescrição, dentre outros.

É importante frisar que a Controladoria-Geral da União integra o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, cujo sistema foi criado pelo Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. A Controladoria Geral da União possui um importante papel no aspecto de correição na estrutura do serviço público federal.

Nesse ponto, abre-se um parêntese para ressaltar que os dados utilizados são de caráter público e, por isso, estão disponíveis para todo o cidadão que os solicite junto à Controladoria-Geral da União, que tem o dever de fornecer

²¹⁵ As informações acerca do Sistema encontram-se disponíveis no site: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/arquivos/cgu-pad>. Acesso em: 22 fev. 2022.

dados relevantes para uma visualização geral das atividades nas unidades de corregedoria.

Ocorre que, um dos principais fatores que têm repercussão direta no valor de um processo correcional é o prazo de duração para sua conclusão. Nesse particular, o artigo 152 da Lei nº 8.112 de 1990, estipula que o prazo para conclusão do processo disciplinar não pode exceder 60 (sessenta) dias, contados da publicação do ato que instituir a comissão, sendo admitida prorrogação por igual prazo.²¹⁶

Contudo, verifica-se que este prazo legal, via de regra, não é obedecido, seja pela complexidade dos processos administrativos, prolongada no decurso do processo ou por outros motivos. Desse modo, o tempo de duração dos processos administrativos disciplinares possui relação direta com o cômputo total dos valores gastos com eles, o que ocasiona a fragilização da eficiência em virtude de um dispêndio maior de gastos no setor público.

Acerca do tema, Dinamarco enuncia que “o decurso do tempo é muitas vezes causador de perecimento de direitos ou de insuportáveis angústias pela espera de uma tutela jurisdicional, nascendo daí a imagem do tempo-inimigo...”.²¹⁷

Nesse contexto, vê-se que cabe à Administração buscar alternativas legais para diminuir os custos com os processos administrativos disciplinares, sendo ainda necessário verificar a necessidade de sua instauração, uma vez que o poder disciplinar pode ser utilizado através de outros mecanismos que possam ser mais efetivos, tais como os meios consensuais de resolução de conflitos, que modificam as resoluções das controvérsias.

Assim, surge a necessidade de se analisar o processo administrativo sob a ótica do seu tempo de duração, notadamente considerando o seu alto custo e os efeitos decorrentes de sua instauração.

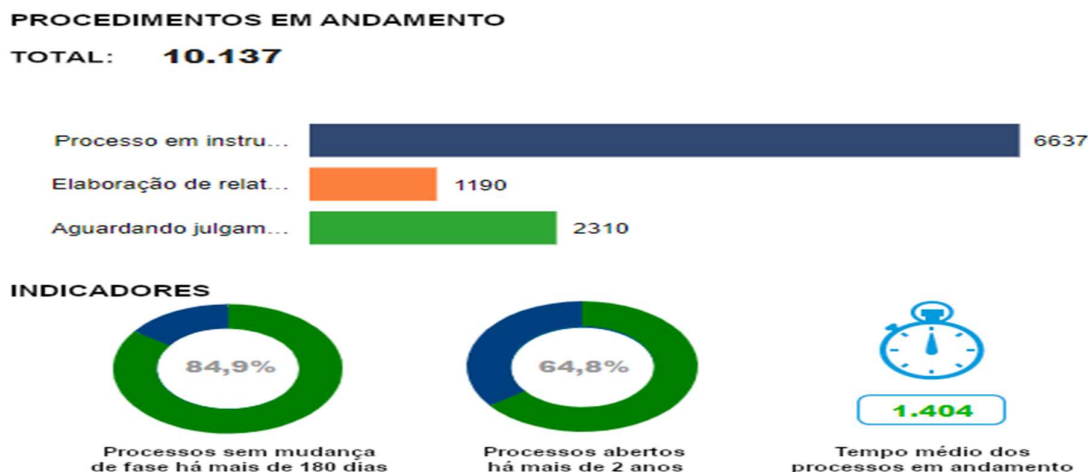
Conforme dados do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD), na data de 03 de junho de 2022, encontra-se um total de 10.137 procedimentos em andamentos, com o lapso temporal médio de 1.404 dias; destes,

²¹⁶ BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 03 abr. 2022

²¹⁷ DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 56

84,9% estão sem mudança de fase há mais de 180 dias. Percebe-se que o prazo disposto na legislação não foi cumprido, sendo bem maior do que aquele determinado no art. 152, o que, à toda evidência, traz prejuízos ao erário de valor econômico e social.²¹⁸

Figura 1 – Procedimentos em andamento (CGU-PAD)



Fonte: Controladoria-Geral da União. Painel Correção em Dados, 2022.

Observa-se que, mediante os dados ora analisados, a maior parte dos processos ultrapassa o tempo máximo previsto na lei, sendo um dos fatores que possuem reflexos diretos no valor de um processo correcional, pois o tempo de duração, por exemplo, determina o tempo que os servidores que compõem a comissão ficarão afastados de suas funções rotineiras para se dedicarem àquele trabalho.

Nota-se que, de acordo com informações obtidas junto ao Sistema de Gestão de Processos Disciplinares, o lapso temporal previsto no art. 152 da Lei nº 8.112 de 1990 não vem sendo observado pela Administração Pública Federal. As razões para tanto são as mais diversas possíveis, desde a demanda por uma instrução probatória mais longa, até a falta de capacitação dos servidores que compõem as comissões.

Sobre a duração do processo, o C. Superior Tribunal de Justiça – STJ, entende que “o excesso de prazo somente é causa de nulidade do processo

²¹⁸ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Painel Correção em Dados**. 2022. 1 figura. Disponível em: <https://centralpainéis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>. Acesso em: 03 jun. 2022.

disciplinar se restar comprovada a ofensa aos princípios da ampla defesa e do contraditório”.²¹⁹ Desse modo, não há qualquer ilegalidade no fato da Administração Pública não concluir o processo no prazo de 120 dias.

Ademais, os dados apresentados no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares não dispõem de informações agrupadas que possibilitem uma avaliação precisa dos impactos dos gastos com um processo administrativo disciplinar.

Contudo, os pesquisadores Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega e Benjamin Tabak, tendo como base os dados coletados junto à Controladoria-Geral da União, bem como junto ao Diário Oficial da União, chegaram às seguintes conclusões: (i) o custo médio com a remuneração dos servidores é de R\$ 31.657,40²²⁰; (ii) o valor pago aos servidores na fase de julgamento é, em média, de R\$ 9.956,60; e (iii) o gasto com a reintegração perfaz, em média, a quantia de R\$ 2.499,70.²²¹

Desse modo, o custo total com as remunerações dos servidores de um processo administrativo disciplinar federal assim se resume:²²²

Tabela 2 – Custos do Processo Administrativo Disciplinar

Remuneração dos servidores na fase de instrução	R\$ 31.657,4
Pagamento dos servidores na fase de julgamento	R\$ 9.956,6
Reintegrações	R\$ 2.499,7

²¹⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança n. 13074/DF. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. 3ª Seção. Julgado em 27 de maio de 2015. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 02 jun. 2015. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 7 mai. 2023.

²²⁰ Valor calculado com base na divisão de R\$ 267.188,04 (valor pago por processo para remuneração dos servidores), por 8,44 (número de processos que cada servidor atua, seja como membro ou como presidente da comissão), que determina a média gasta por servidor, em cada processo, qual seja R\$ 31.657,40. NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos; TABAK, Benjamin Miranda. Custos da atividade disciplinar no Poder Executivo Federal. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília**, v. 11, n. 2, p. 212-234, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/8175>. Acesso em: 05 abr. 2022.

²²¹ NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos; TABAK, Benjamin Miranda. **Custos da atividade disciplinar no Poder Executivo Federal**. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/8175>. Acesso em: 05 abr. 2022.

²²² NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos; TABAK, Benjamin Miranda. **Custos da atividade disciplinar no Poder Executivo Federal**. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/8175>. Acesso em: 05 abr. 2022.

Valor total	R\$ 44.113,7
--------------------	---------------------

Fonte: Custos da remuneração dos servidores na atividade disciplinar no Poder Executivo Federal, 2017.

Entrementes, não se desconhece que parte dos custos decorrentes da prática de atos processuais pela administração foram reduzidos sobremaneira, em virtude da virtualização dos processos, fenômeno impulsionado especialmente a partir da pandemia provocada pelo Coronavírus (COVID-19).

Com essa nova realidade, diversos órgãos passaram a praticar atos de instrução processual tais como: oitivas de testemunhas, interrogatório do acusado, dentre outros, de forma eletrônica, evitando-se o deslocamento de servidores aos locais da prática infracional e, conseqüentemente, diminuindo as despesas com diárias.

Em que pese a digitalização de processos ser uma realidade em muitos lugares, não se olvida que diversas comunidades ainda não possuem acesso à internet²²³, o que exige a prática de atos por meio presencial. Aliado à exclusão digital de parte da população, tem-se o direito do acusado em se fazer apresentar junto à autoridade de forma presencial, comportamento este que encontra respaldo nos princípios da ampla defesa e do devido processo legal.

Não obstante, ainda que os custos inerentes a um processo administrativo tenham sofrido relativa diminuição, a burocracia inerente ao procedimento acaba se tornando um entrave a uma resposta administrativa célere e eficiente.

4.3 Do termo de ajustamento de conduta

Como se sabe, cabe à Administração Pública a execução de tarefas destinadas ao interesse público. Desse modo, constata-se que o objetivo da Administração vai além do emprego de sanções disciplinares. Frisa-se que a

²²³ Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Tecnologia da Informação e Comunicação 2021, a Pnad TIC, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os excluídos digitais representavam 15,3% da população com 10 anos ou mais de idade.

instauração de uma sindicância ou processo administrativo disciplinar por vezes não alcançam todas as finalidades relativas ao exercício da função disciplinar.

Diante disso, o termo de ajustamento de conduta torna-se imprescindível, em alguns casos, para a Administração Pública, pois o aspecto pedagógico e preventivo é parcialmente alcançado quando ocorre a celebração de tal ajuste. Desse modo, a finalidade inibitória é alcançada, sem que o erário tenha que suportar os custos envolvidos na condução de um procedimento correcional.

Assim, ao celebrar um termo de ajustamento de conduta, demonstra-se que o Ente Estatal atuou diante de uma irregularidade realizada no âmbito funcional de maneira alternativa, porquanto decidiu por não empregar qualquer reprimenda ao servidor infrator, no intuito de otimizar tempo e recursos públicos. Entrementes, o aludido TAC veicula no seu bojo obrigações que deverão cumprir o agente faltoso, sob pena de, em caso de descumprimento, ser instaurado PAD em seu desfavor.

Diante disso, vale registrar que a Administração Pública Federal editou a Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2017, que regulamentou o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no âmbito do Poder Executivo Federal, para uso de ilicitudes de pequeno potencial ofensivo, praticadas por servidores.

Ocorre que antes da edição da Instrução Normativa, o gestor público se encontrava impossibilitado de promover o ajustamento de conduta, em razão do princípio da legalidade, posto que a Administração padecia de uma norma legal a respaldar o seu cumprimento.

Desse modo, é relevante trazer à baila o que o doutrinador Carvalho Filho assevera acerca do princípio da legalidade:

O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração Pública. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita (...) o administrador só pode atuar onde a lei autoriza.²²⁴

Tal instrução autoriza os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a celebrarem Termo de Ajustamento de Conduta TAC, conforme dispõe o art. 1º da Instrução:

²²⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 17.

Art. 1º Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal poderão celebrar, nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, desde que atendidos os requisitos previstos nesta instrução normativa.

Parágrafo único. Para os fins desta instrução normativa, considera-se infração disciplinar de menor potencial ofensivo a conduta punível com advertência, nos termos do art. 129 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno.²²⁵

Ademais, o artigo 4º da Instrução supramencionada dispõe que não poderá ser celebrado TAC nas hipóteses de haver indícios de:

I - Prejuízo ao erário; II - Circunstância prevista no Art. 128, da Lei nº 8.112, de 1990, que justifique a majoração da penalidade (princípio da proporcionalidade); III - Crime ou improbidade administrativa. §1º Nos termos da IN/CGU nº 04, de 17 de fevereiro de 2009, em caso de extravio ou danos a bem público, a apuração será realizada por meio de Termo Circunstanciado Administrativo - TCA.²²⁶

Adiante, o artigo 7º da Instrução estabelece que o prazo de cumprimento do TAC não poderá ser superior a 2 (dois) anos (parágrafo único), e que, no TAC, deverá conter os seguintes requisitos, sob pena de nulidade:

I - A qualificação do agente público envolvido; II - Os fundamentos, de fato e de direito, para sua celebração; III - A descrição das obrigações assumidas; IV – O prazo e o modo para o cumprimento das obrigações; V - A forma de fiscalização das obrigações assumidas.²²⁷

Destarte, importante registrar que o artigo 9º impõe que haverá registro nos assentamentos funcionais do servidor e que, após o decurso de dois anos a partir da data estabelecida para o término de sua vigência, terá seu registro cancelado. Já o artigo 10 determina que o TAC deverá ser registrado no CGU-PAD no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data de sua celebração.

Noutro giro, é importante pontuar que o TAC pode ser utilizado como um mecanismo de resolução de conflitos para pequenos incidentes, com vistas a evitar a instauração de sindicâncias e/ou processos administrativos disciplinares, e

²²⁵ BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2017. **Diário Oficial da União**: seção 1. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33687>. Acesso em: 7 mai. 2023.

²²⁶ BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2017. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33687>. Acesso em: 7 mai. 2023.

²²⁷ BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2017. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33687>. Acesso em: 7 mai. 2023.

diminuir os gastos aos cofres públicos, o que resulta em celeridade dos procedimentos.

Ainda, faz-se necessário pontuar que é um instrumento jurídico que objetiva resolver os pequenos problemas de desvios de condutas do servidor, estando tal instrumento pautado nos princípios da legalidade, da oportunidade, da eficiência e da razoabilidade.

Ademais, assevera-se a possibilidade dos demais entes políticos editarem normativos legais com vistas a permitir a adoção da transação em sede disciplinar. Não se olvida que cada legislação possuirá suas características próprias, atentando-se para a realidade vivenciada por cada entidade ou órgão público.

Diante dessa previsão legal, denota-se que o campo de atuação do Termo de Ajustamento de Conduta seria de âmbito restrito, sendo possível a sua utilização somente em situações em que se amoldar às hipóteses permissivas previstas. Ademais, ressalta-se que o Termo de Ajustamento de Conduta objetiva garantir maior eficiência econômica e racionalidade à atuação do aparato estatal.

Assim, o TAC se torna uma alternativa a um sistema jurídico sancionatório altamente custoso e ineficaz, considerando por Onofre Alvez e Sara Campos como ultrapassado

[...] não tendo ainda se desvencilhado do tradicional modelo de julgamento do processo administrativo disciplinar, vinculado à hierarquia funcional. Para agravar, o sistema de composição e de julgamento dos processos administrativos disciplinares é feito pela mesma autoridade administrativa que instaura e, ao mesmo tempo, nomeia os integrantes da Comissão Disciplinar, o que coloca sob suspeita a garantia de imparcialidade/impressoalidade nas apurações/investigções disciplinares²²⁸

E mais: a utilização da transação em sede disciplinar contribui para a prevenção de novos conflitos (função preventiva da pena administrativa), na medida em que o infrator terá de se submeter a outras obrigações como forma de substituição de eventual penalidade, tendo a sua punibilidade extinta apenas com o integral cumprimento do quanto ali estabelecido.

Ante o exposto, verifica-se a possibilidade de que a Administração Pública adote soluções consensuais (negociadas), as quais exteriorizam o

²²⁸ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; CAMPOS, Sarah. **A Administração Pública consensual na modernidade líquida**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 14, n. 155, p. 38.

interesse público, como medidas alternativas à instauração de processos dispendiosos ao erário, cujo desfecho possa restar prejudicado pelos motivos apontados ao longo do presente capítulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve a finalidade de analisar a possibilidade e viabilidade da utilização da transação, como método consensual de resolução de conflitos, no âmbito dos processos administrativos disciplinares, a fim de satisfazer o princípio do interesse público, pedra de toque do regime jurídico administrativo e princípio norteador do direito administrativo, de forma a propiciar a tomada de decisão mais efetiva no Poder Público, valendo-se, para tanto, de pesquisa bibliográfica, documental e levantamento de dados, com análise quali-quantitativa das conclusões obtidas.

As hipóteses levantadas como ponto de partida da presente pesquisa foram devidamente confirmadas, por meio dos capítulos desenvolvidos, encerrando-se, assim, o círculo investigativo.

Inicialmente, no capítulo primeiro, foi possível confirmar a primeira hipótese investigativa²²⁹ ao se traçar o retrospecto histórico e a conceituação doutrinária e legal de interesse público, bem comum, princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e o da indisponibilidade do interesse público e do princípio da eficiência; foi possível concluir que o conceito de interesse público evoluiu a partir da constituição e declínio dos estados absolutistas, liberais e democráticos de direito. Viu-se que, na atualidade, as definições doutrinárias e legais de interesse público admitem uma hermenêutica aberta e complexa, a fim de viabilizar a compatibilização da necessidade do Estado e da sociedade, em face do direito.

Em seguimento, concluiu-se que o conceito de bem comum, idealizado por Aristóteles, correlacionou-se com o conceito de interesse público após a transformação do Estado Liberal em Estado Social, movimento que demandou atuação positiva do Poder Público em prol da sociedade e do bem-estar social.

Ainda, com o advento do Estado Democrático de Direito, imperou-se a supremacia da Constituição e o caráter vinculante dos direitos fundamentais. O interesse público, nesse momento, passa a ser pautado em um “Estado de direito

²²⁹ A indisponibilidade do interesse público não impede a utilização do instituto da transação no âmbito do processo administrativo disciplinar, porquanto uma solução negociada pelas partes concretiza o interesse público, mormente porque se mostra mais eficiente.

inclusivo”, onde o Estado assume obrigações perante os cidadãos e dialoga com a sociedade.

O capítulo, ainda, trouxe à tona a ideia de que, tradicionalmente, o Direito Administrativo rejeitava a importância do cidadão na administração do Estado. Contudo, com o avançar das sociedades, a participação diminuta do indivíduo nos processos de tomada de decisão passou a dar espaço para uma participação popular cada vez mais ativa.

Aliada ao incentivo à participação popular nos processos decisórios, emerge a ideia de Governança Pública, a qual deve ser encarada como um modelo alternativo às estruturas hierarquizadas de Governo. Com a adoção de tal *modus operandis*, tem-se uma administração mais eficiente, garantidora do respeito às normas e valores do regime democrático.

Correlacionada à ideia de Governança Pública, surge o conceito de *Good Governance*, introduzido por J. J. Canotilho, em alusão à condução responsável dos assuntos do Estado²³⁰.

No mais, apontou-se que o princípio da supremacia do interesse público se vincula ao interesse da coletividade, e que o princípio da indisponibilidade do interesse público assegura que quem está à frente da Administração Pública não pode utilizá-la para satisfazer os seus interesses pessoais, mas o de todos os cidadãos.

Ao finalizar o primeiro capítulo, concluiu-se que o princípio da eficiência, inserido na Constituição Federal através da Emenda Constitucional nº 19, de 16 de dezembro de 1998, trouxe uma nova roupagem ao conceito do interesse público e ao manejo da máquina pública. Com a incorporação desse princípio no ordenamento jurídico, atribuiu-se ao gestor a tomada de decisões com rendimento funcional e otimização dos recursos disponíveis.

Percebeu-se, então, que os avanços sociais fizeram nascer um modelo reestruturado de Estado, que se distancia da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e passa a exercer um papel de mediador e garantidor do interesse público. A coisa pública, passa a ser gerida de outra forma, desta vez, pautada na transparência e na eficiência administrativa.

²³⁰ CANOTILHO, J. J., Gomes. “**Brancosos**” e **Interconstitucionalidade**: Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2ª Ed. Coimbra: Almedina, 2008. p. 327.

O Estado mediador afasta a ideia de monopólio estatal e traz, como principal tarefa da Administração, a composição de conflitos que envolvam interesses estatais e interesses privados, passando a dividir o protagonismo, até então, unicamente do Estado, com o administrado.

No segundo capítulo, ao trabalhar o conceito de Administração Pública, demonstrou-se que essa se afigura como o aparelhamento estatal, destinado a efetivar os serviços do Poder Público, com o objetivo de assegurar as necessidades coletivas.

Assim, a administração pública foi estudada a partir do modelo de gestão participativa, no qual as decisões são tomadas levando em consideração não apenas a supremacia do interesse público, visto no capítulo primeiro, mas também os interesses dos administrados, permitindo, assim, um maior diálogo entre o Estado e a sociedade.

Ao se analisar esse novo “modelo” de Administração, verificou-se haver espaços para a consensualidade, ainda que em campos habitualmente ocupados pela imperatividade.

A partir do século XXI, por força do fenômeno da constitucionalização, foi deixada de lado uma postura administrativa centralizadora e autoritária, até então adotada, para dar espaço à Administração Pública Dialógica, mudança que reflete uma busca pela consensualidade na solução de conflitos, inclusive na esfera disciplinar, em que se reinava uma postura de legalismo extremado, permeado de anacronismo e, portanto, ineficaz para a solução do problema.

Concluiu-se, então, que a Administração Pública dialógica ou consensual surgiu da obrigação de o gestor racionalizar seus atos e praticá-los com eficiência, o que, na atualidade, por vezes, desafia as concepções clássicas de supremacia e indisponibilidade do interesse público e concede um viés dialógico, democrático, suavizado e plural com a sociedade.

Assim, apurou-se que a existência de um consenso sobre determinada demanda depende da postura dos atores envolvidos. O Estado, atuando como mediador, não se confunde com a sua atuação como impositor; nesta, a decisão é imposta enquanto que naquela, é negociada.

No terceiro capítulo da presente pesquisa, que discorreu sobre garantia constitucional do acesso à justiça, concluiu-se que, apesar de ser uma garantia fundamental assegurada expressamente pela legislação constitucional e

infraconstitucional, sua universalização ainda não foi atingida de maneira indistinta à toda a sociedade brasileira. Tal cenário gerou duas consequências antagônicas: i) os sistemas tradicionais de justiça não são acessíveis a todos; e ii) houve a ampliação das “portas da justiça” a uma parcela específica da sociedade, o que ensejou sua morosidade. De toda sorte, a busca por formas alternativas de resolução de conflitos se mostrou pertinente.

Verificou-se, ainda, que o reforço dos mecanismos de autocomposição é um importante sinal de empenho para assegurar o acesso à Justiça e a sua efetiva tutela jurisdicional, por meio do abandono do formalismo exacerbado previsto no revogado Código de Processo Civil de 1973, que inviabiliza uma justiça mais rápida e concreta. Assim, despontou o Código de Processo Civil de 2015 com o objetivo, dentre outros, de atender a essa nova realidade.

Dessa forma, foi constatado que os meios alternativos de resolução de conflitos ganharam notoriedade no Brasil, com o advento do Código de Processo Civil de 2015, que captou a necessidade da população em ampliar o acesso à justiça para além do tradicional sistema de justiça, que, por vezes, a depender do referencial, pode ser tanto inalcançável quanto inadequado para os novos conflitos, que se apresentam. Concluiu-se, assim, que a autocomposição pode ser uma alternativa à litigância desmedida e inatingível dos sistemas de justiça.

Após a contextualização dos métodos alternativos de conflitos, analisou-se a possibilidade de o Poder Público se utilizar do instituto da transação para a resolução dos seus conflitos, confirmando-se a segunda hipótese investigativa levantada²³¹.

Portanto, o uso da transação, como alternativa colocada à disposição da Administração Pública, para solução de suas controvérsias administrativas, sempre com base numa ponderação dos interesses conflitantes, sem se descuidar do interesse público que deverá ser sempre observado, mostrou-se deveras eficiente.

²³¹ A transação em âmbito administrativo-disciplinar é medida necessária à concretização do interesse público nos tempos atuais, tendo em vista que a tramitação indiscriminada de processos administrativos sobrecarrega a máquina pública, gerando gasto significativo de dinheiro público, mobilização de pessoal e outros recursos que, certamente, poderiam ser direcionados à consecução de outras finalidades de maior relevo para a sociedade.

Ainda, verificou-se que a Lei Federal nº 13.140, de 26 de junho de 2015 conferiu ao Poder Público, através da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a criação de câmaras de mediação e conciliação, a fim de promover a autocomposição no âmbito da Administração Pública. Nesse sentido, defendeu-se a posição de que a transação, apesar de ter sido inicialmente prevista para atender o modelo de autocomposição das relações privadas, é aplicável no âmbito da Administração Pública.

Corroborando tal raciocínio, citou-se a regra insculpida no art. 26 da LINDB, introduzida por meio da Lei nº 13.655/2018, que, juntamente com àquelas trazidas ao longo do presente trabalho, fazem parte de um conjunto de iniciativas do legislador com vistas a incentivar o uso da consensualidade na administração pública.

Assim, a implementação dos meios alternativos de resolução de conflito se mostrou como importante avanço para promoção da pacificação social e da substituição da cultura de judicialização dos conflitos, que não necessitam da atuação do Poder Judiciário.

Por fim, o quarto capítulo confirmou a terceira hipótese investigativa levantada²³² a partir dos dados analisados, fornecidos pela Administração Pública Federal, demonstrando a viabilidade da utilização da transação no âmbito administrativo-disciplinar.

Em sua parte inicial, o capítulo abordou as questões afetas ao processo administrativo disciplinar, de modo a familiarizar a pesquisa com as suas especificidades, previsão legal, delimitação e principais aspectos, a fim de contextualizar o levantamento de dados junto ao Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD), sistema informatizado administrado pela Controladoria-Geral da União, acerca dos custos, duração e quantidade dos processos administrativos disciplinares em trâmite naquela circunscrição.

Por se tratar de instrumento de concretização do *ius puniendi* do Estado, isto é, de mecanismo jurídico para apuração das infrações funcionais e a aplicação de eventuais penalidades sobre os servidores vinculados ao regime

²³² É possível, do ponto de vista doutrinário e normativo, e viável, do ponto de vista analítico dos dados, a utilização da transação no âmbito do processo administrativo disciplinar, com vistas a satisfazer o interesse público.

jurídico, a instauração de processo administrativo disciplinar, apenas deve ser levada a efeito quando a conduta praticada implicar transgressão, que repercute na esfera funcional do servidor.

A despeito de não ser qualquer conduta omissiva ou comissiva que dê azo à instauração de PAD, a pesquisa demonstrou que não se exige que a conduta perpetrada tenha se dado no interior da repartição pública, bastando que ela ofenda a moralidade administrativa.

Em seguimento, apurou-se que, no âmbito da Administração Pública Federal, os gastos estimados para cada fase do Processo Administrativo Disciplinar, no ano de 2022, possuíam um custo médio unitário no valor de R\$ 153.970,43 (cento e cinquenta e três mil e novecentos e setenta reais e quarenta e três centavos). Segundo os dados da CGU-PAD, encontrou-se um total de 10.137 procedimentos em andamentos, com o lapso temporal médio de 1.404 dias; destes, 84,9% estavam sem mudança de fase há mais de 180 dias, ou seja, período superior ao limite estabelecido no art. 152 da Lei nº 8.112 de 1990. Em paralelo, o custo total com as remunerações dos servidores públicos envolvidos na apuração administrativo disciplinar perfizeram a ordem de R\$ 44.113,70 (quarenta e quatro mil, cento e treze reais e setenta centavos).

A par desses dados, analisou-se a possibilidade de a Administração Pública celebrar Termo de Ajustamento de Conduta, normatizado pela Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2017, que regulamentou o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no âmbito do Poder Executivo Federal como forma de equalizar os custos do processo administrativo disciplinar e assegurar uma prestação de serviço mais eficiente.

O TAC, que pode ser utilizado como um mecanismo de resolução de conflitos para pequenos incidentes, demonstrou ser uma excelente alternativa a um sistema jurídico sancionatório altamente custoso e ineficaz, evitando-se, assim, a instauração de sindicâncias e/ou processos administrativos disciplinares, o que resulta em celeridade no desfecho da situação posta por meio da aplicação de uma solução negociada pelas partes.

Assim, em síntese, constatou-se que a inovação por meio da aplicação de métodos alternativos de solução de conflitos, notadamente a transação, se apresenta como uma ferramenta eficiente para o atingimento da finalidade colimada pela administração.

Demonstrou-se que o Poder Público tem possibilidade de atuar de modo mais ativo e participativo, atuando como verdadeiro protagonista na solução dos litígios administrativos, o que ocorreria por meio da transação administrativa. Detectou-se, ainda, que a transação administrativa seria ferramenta que atende ao interesse público, na medida em que daria solução de efetividade a problemas que tardariam a ser resolvidos e que poderiam trazer prejuízo à sociedade.

Nesse mister, reconheceu-se que a utilização de mecanismos, que agem através de vias consensuais, resulta em uma mudança ideológica da Administração Pública litigante para a Administração Pública consensual, fortalecendo assim a Democracia, sem a necessidade de utilizar em demasia as formalidades processuais, gerando assim, menos custos ao erário.

Dessa maneira, resultou-se que as novas diretrizes do Código de Processo Civil incentivaram a implementação dos meios alternativos de resolução de conflito, demonstrando um importante avanço para promoção da pacificação social e da substituição da cultura de judicialização dos conflitos que não necessitam da atuação do Poder Judiciário.

Foi visto, também, que os métodos alternativos de resolução de conflitos garantirão também a solução, a longo prazo, da crise do judiciário, ao promover a diminuição de novas demandas, desinchando-o, visto que se apresentam, desde a segunda metade do século XX, como a melhor saída para os problemas de lentidão e inefetividade da justiça estatal.

Verificou-se, portanto, que na União Federal, há aparato doutrinário, jurisprudencial e legal que asseguram às partes (administrador e administrado) a utilização de uma solução consensual, mais eficiente, porquanto negociada e mais efetiva. A celeridade com que se é adotada evita a fulminação da pretensão punitiva estatal por meio da prescrição, além de o processo demandar bem menos tempo (em alguns casos, nem processo existe), o que evidencia a desoneração dos cofres públicos.

Em sede de processo administrativo disciplinar, os custos com a sua tramitação são demasiadamente expressivos, conforme apontado ao longo do presente trabalho, ainda que tenham sido reduzidos em virtude da virtualização dos processos, fenômeno impulsionado, especialmente, a partir da pandemia provocada pelo Coronavírus (COVID-19). Assim, evitar-se a sua instauração, mormente naqueles casos que envolvam condutas de menor gravidade, pode se

afigurar a medida mais acertada a ser adotada pela administração, o que demonstra a viabilidade em se utilizar da transação, como forma de satisfazer o interesse público.

Ademais, a utilização da transação em sede disciplinar contribui para a prevenção de novos conflitos (função preventiva da pena administrativa), na medida em que o infrator terá de submeter a outras obrigações como forma de substituição da penalidade não aplicada.

Portanto, com o presente trabalho, houve a confirmação das hipóteses levantadas pelo problema, que impulsionou o desenvolvimento da pesquisa, de modo que a utilização da transação, no âmbito do processo administrativo disciplinar, pode ser considerada um método de resolução alternativo de conflito viável a assegurar o interesse público, evitando-se, assim, que a tramitação indiscriminada de processos administrativos sobrecarregue a máquina pública, gerando gasto significativo de dinheiro público, mobilização de pessoal e de outros recursos que, certamente, poderiam ser direcionados à consecução de outras finalidades de maior relevo para a sociedade.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. Principais elementos de uma teoria da dupla natureza do direito. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 253, 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8041>. Acesso em: 6 mai. 2023.
- ALMEIDA JUNIOR, Estanislau Correia; PINTO, Marcio Alexandre Silva. O direito de petição e o processo administrativo como instrumentos de salvaguarda da cidadania e da dignidade da pessoa humana. **Revista Horizonte Científico**, v. 9, n. 2, dez. 2015. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/horizontecientifico/article/view/18067>. Acesso em: 10 fev. 2022.
- ALVIM, Eduardo Arruda; GRANADO, Daniel Willian; FERREIRA, Eduardo Aranha. **Direito processual civil**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- ARISTÓTELES. **A Ética**. Tradução: Cássio M. Fonseca. Rio de Janeiro: Tecnoprint, 1991.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. A necessidade de defesa técnica no processo administrativo disciplinar e a inconstitucionalidade da Súmula Vinculantes no 5 do STF. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 10, n. 39, 2010. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/288>. Acesso em: 03 mar. 2022.
- BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BARROSO, Luís Roberto. **A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo**. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BARROSO, Luís Roberto. O Estado Contemporâneo, os Direitos Fundamentais e a Redefinição da Supremacia do Interesse Público. In: SARMENTO, Daniel (org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Celso Bastos, 2002.
- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; CAMPOS, Sarah. **A Administração Pública consensual na modernidade líquida**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 14, n. 155, 2014.
- BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BERTI, Giorgio. Il principio contrattuale nell'attività amministrativa. In: **Scritti in onore di Massimo Severo Giannini**. Milano: Giuffrè, 1988.

BEZERRA, Paulo Cesar Santos. O acesso aos direitos e à justiça: um direito fundamental. In: BEZERRA, Paulo Cesar Santos. **Temas atuais de direitos fundamentais**. 2. Ed. rev. e ampl. Ilhéus: Editus, 2007.

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**, Rio de Janeiro, v. 3 n. 3, set./dez. 2020. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/download/190/123>. Acesso em 27 ago.2023.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3 Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: In: A filosofia política e as lições dos clássicos. Org. Michelangelo Bovero. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Apresentação do II Encontro de Corregedores**. 2014. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/eventos/2012_CRG_II-EncontroCorregedorias-Executivo-Federal/arquivos/Apresentacao-OficinalV-Rafael-e-Gustavo.pdf. Acesso em: 15 mai. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Painel Correição em Dados**. 2022. Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>. Acesso em: 03 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jan. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 7 mai. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 7 mai. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 jun. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 17 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 17 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2017. **Diário Oficial da União**: seção 1. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33687>. Acesso em: 7 mai. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança n. 13074/DF. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. 3ª Seção. Julgado em 27 de maio de 2015. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 02 jun. 2015. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 7 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 253885. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Primeira Turma. Julgado em 04/06/2002. **Diário de Justiça**, Brasília, 21/06/2002. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1775410>. Acesso em: 6 mai. 2023.

CAHALI, Francisco José. **Curso de Arbitragem**: Mediação, Conciliação, Resolução CNJ 125/2010. 6. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. OS GASTOS PÚBLICOS NO BRASIL SÃO PRODUTIVOS? **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 23, 2022. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/77](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/77). Acesso em: 7 mai. 2023.

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

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 2002.

CARVALHO, Gabriela de. **A nova Administração Pública e o direito administrativo**. Fórum Administrativo — FA, Belo Horizonte, ano 14, n. 158, 48, abr. 2014. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/05/A-nova-Administracao-Publica-e-o-direito-administrativo.pdf>. Acesso em 20 de maio de 2023.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 2 Ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CARVALHO JÚNIOR, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

CATELLS, Manuel. **A era da informação: fim do milênio**. 3. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CHAVES JUNIOR, Aírto. **Além das Grades: a paralaxe da violência nas prisões brasileiras**. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018.

CHAVES JUNIOR, Aírto; AGUIAR DE PÁDUA, Thiago. Liberdade ($\leq S \Rightarrow$) em discricionariedade?! Restrições ao direito de liberdade no contexto pandêmico. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 25, n. 3, p. 674–703, 2020. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/17164>. Acesso em 20 de julho de 2023.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 28. Ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

COELHO, Edmundo Campos. **A retórica da racionalidade e o mito da estrutura**. IUPERJ, 1979.

CONCEIÇÃO, Giovana Maria da. **Interesse público versus interesse privado: a supremacia do interesse público deve prevalecer?** Artigo científico (Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Administrativo) – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2019**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 6 mai. 2023.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Sobre a noção de bem comum no pensamento político ocidental: entre becos e encruzilhadas da dimensão ancestral do moderno conceito de interesse público. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 6, n. 1, jan. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/P6SykqXCqzPN9DYRQvbDyyq/#>. Acesso em: 6 mai. 2023.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **O Conceito de Interesse Público no Estado Constitucional de Direito: O Novo Regime Jurídico Administrativo e seus Princípios Constitucionais Estruturantes**, Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/123431/327169.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 25 de maio de 2023.

CRUZ, Paulo Márcio. A Função do Estado em Heller. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 2, n. 4, p. 47–52, 2009. DOI: 10.14210/nej.v2n4.p47-52. Disponível

em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/1649>. Acesso em: 24 jul. 2023.

DANTAS, Maristela. **Análise e diagnóstico dos processos administrativos disciplinares e a atuação dos demais órgãos de controle e correição, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. Dissertação (Mestrado em Gestão de Processos Institucionais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/26033>. Acesso em: 20 dez. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação Popular na Administração Pública. **Revista trimestral de Direito Público**. São Paulo, 1993, n.1.

DIAS, Luciano Souto; FARIA, Kamila Cardoso. A Mediação e a Conciliação no Contexto do Novo Código de Processo Civil de 2015. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, [S. l.], v. 8, n. 2, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/9990>. Acesso em: 7 mai. 2023.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 17. Ed. Salvador: Jus Podivm, 2017.

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

DONIZETTI, Elpidio. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. 1. Ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015.

DWORKIN, Donald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ENTERRIA, Eduardo Garcia de; FERNANDEZ, Tomas-Ramon. **Curso de Derecho Administrativo I**. 5. Ed. Madrid: Civitas, 1993.

FARIA, José Eduardo. **Direito e economia na democratização brasileira**. São Paulo: Saraiva Jur, 2013.

FAUSTINO, Marcella Raphaella; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da. Defensorias Públicas: caminhos e lacunas no acesso à justiça. **Revista Direito GV**, v. 19, 2023. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/89241>. Acesso em: 7 mai. 2023.

FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio. A Crise Financeira Mundial, o Estado e a Democracia Econômica. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 13, n. 2, p. 09–22, 2009. DOI: 10.14210/nej.v13n2.p09-22. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/1437>. Acesso em: 24 jul. 2023.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FREITAS, Juarez. **Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos**. Revista de Direito Administrativo (RDA), Rio de Janeiro, v. 276, set./dez. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/72991/71617>. Acesso em 21 de maio de 2023.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da Supremacia do Interesse Público e as origens do Direito Administrativo – uma crítica da crítica. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). **Direito Administrativo e Interesse Público: Estudos em Homenagem ao Professor Celso Antonio Bandeira de Mello**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17 Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **Direitos, conceitos e normas jurídicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

GRECO FILHO, Vicente. **Direito processual civil brasileiro**. 20. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2018.

GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. **Regime disciplinar do servidor público civil da União**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

HERNÁNDEZ, D. M. El Concepto de Democracia: un análisis multidimensional. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 26, n. 2, p. 623–647, 2021. DOI: 10.14210/nej.v26n2.p619-643. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/17755>. Acesso em: 23 jul. 2023.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo, Martins Fontes, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua: acesso à internet e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2022**. Rio de Janeiro. IBGE, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102040>. Acesso em: 23 ago. 2023.

JÚNIOR, Cildo Giolo; ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro. **Eficiência administrativa das políticas públicas na administração gerencial: o conflito entre eficiência social e eficiência neoliberal**. Trabalho apresentado no IV Encontro Virtual do CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós graduação em Direito. Tema: Constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities Florianópolis, CONPEDI, p.306-321. 2021. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/7x02k736/la2108q4/7R0Vp0gGr5uFUzlt.pdf>. Acesso em 27 ago. 2023

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7 Ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LEAL ESPINOZA, J. L.; DE LA VEGA, D. G. El Derecho al Acceso a La Información: ¿Contingencia o Pandemia? Sus Efectos Jurídicos. Caso COVID-19. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 25, n. 3, p. 523–545, 2020. DOI: 10.14210/nej.v25n3.p523-545. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/17156>. Acesso em: 23 jul. 2023

LINS, Adriane de Almeida; DENYS, Debora Vasti S. Bomfim. **Processo Administrativo Disciplinar**: manual. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

LÔBO, E.; MORAIS, J. L. B. de. New Technologies and The Current Communications Model in the 2018 Brazilian Elections. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 24, n. 3, p. 1056–1087, 2019. DOI: 10.14210/nej.v24n3. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/15532>. Acesso em: 23 jul. 2023.

LUCHIARI, Valeria Feriolo Lagrasta. Histórico dos métodos alternativos de solução de conflitos. In: GROSMAN, Claudia Frankel; MANDELBAUM, Helena Gufinkel. **Mediação no Judiciário**: teoria na prática. São Paulo: Primavera Editorial, 201.

MADEIRA, Vinícius de Carvalho. **Lições de Processo Disciplinar**. Brasília: Fortium, 2008.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 10. Ed. Niterói: Saraiva, 2016.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 4. Ed. Niterói: Impetus, 2011.

MARINONI, Luiz Guilherme. Garantia da tempestividade da tutela jurisdicional e duplo grau de jurisdição. In: CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Garantias constitucionais do processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MARQUES, Alberto Carneiro. **Perspectivas do processo coletivo no movimento de universalização do acesso à justiça**. Curitiba: Juruá, 2007.

MARRARA, Thiago. Regulação consensual: o papel dos compromissos de cessação de prática no ajustamento de condutas dos regulados. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 4, n. 1, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/125810>. Acesso em: 7 mai. 2023.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 11. Ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 7. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

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

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

- MEDUAUR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. Ed. Belo Horizonte: Fórum Ltda, 2018.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 18. Ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 19. Ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. Ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. Ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 89, 1967. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/30088/28934>>. Acesso em: 08 nov. 2021.
- MESQUITA, Daniel Augusto. **A participação do advogado público em mediações: parâmetros para a celebração de acordo que atenda ao interesse público**. Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Brasília, v. 41, n. 2, jul./dez. 2016.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 5. Ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 1999.
- MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 17. Ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 231, 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45823>. Acesso em: 6 mai. 2023.
- NABAIS, José Casalta. **Contratos fiscais**. Coimbra: Coimbra, 1994.

NASCIMBENI, Asdrubal Franco; RAMIRES, Rosana Laura de Castro Farias. **Administração Pública na era da consensualidade**: a visão e a prática dos Tribunais de Contas. São Paulo: Independently Published, 2018.

NEQUETE, Eunice Ferreira. **Fundamentos Históricos do Princípio da Supremacia do Interesse Público**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/5426/000515102.pdf?...1>. Acesso em 24 abril 2021.

NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 55, n. 218, p. 63-84, abr./jun. 2018. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218. Acesso em: 6 mai. 2023.

NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos; TABAK, Benjamin Miranda. Custos da atividade disciplinar no Poder Executivo Federal. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília**, v. 11, n. 2, p. 212-234, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/8175>. Acesso em: 05 abr. 2022.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 4. Ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2010.

OCTAVIANO, Ernomar; GONZALEZ, Átila J. **Sindicância e processo administrativo**: doutrina, prática e jurisprudência. 11. Ed. rev. e ampl. São Paulo: LEUD, 2009.

OLIVEIRA, Eduardo Matos. Aonde chega o Judiciário? Uma avaliação da expansão da Justiça do Trabalho no Brasil (2003-2010). **Opinião Pública**, [S. l.], v. 24, n. 2, 2018. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8653392>. Acesso em: 7 mai. 2023.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. A arbitragem e as parcerias público-privadas. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 241, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43372>. Acesso em: 6 mai. 2023.

DE OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo** v. 104. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67859/70467/0>. Acesso em 21/05/2023.

OTERO, Paulo. **Conceito e fundamento da hierarquia administrativa**. Coimbra: Coimbra Editora, 1992.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação Administrativa Consensual**: Estudo dos acordos substitutivos nos processos administrativo sancionador. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São

Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/pt-br.php>. Acesso em: 6 mai. 2023.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção e acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015.

PASOLD, Cesar Luiz; FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio. Reflexões sobre o futuro do estado constitucional moderno. **Rev. Bras. Polít. Públicas** (Online), Brasília, v. 6, nº 1, 2016 p. 21-37

PESSOA, Robertônio Santos. Direito Administrativo moderno: A busca de um novo eixo central. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3225/direito-administrativo-moderno>. Acesso em: 6 mai. 2023.

PIERONI, Fabrizio de Lima. **A consensualidade e a Administração Pública: a autocomposição como método adequado para a solução dos conflitos concernentes aos entes públicos**. 2018. 190 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2018.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os Princípios mais relevantes do direito administrativo. **Revista da EMERJ**, v. 11, n. 42, 2008. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/54162>. Acesso em: 6 mai. 2023.

PORTANOVA, Rui. **Princípios do Processo Civil**. 7. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. **Diário da República**: n.º 86/1976, Série I de 10 de abril de 1976. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>. Acesso em: 6 mai. 2023.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Cíveis**. São Paulo: Saraiva, 2010.

RIVERO, Jean. **Direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1981.

ROCHA, Daniel Jonas. Responsabilidade administrativa do servidor público por atos praticados na vida privada: limites ao processo administrativo disciplinar. **Revista Projeção, Direito e Sociedade**, v. 9, n. 2, 2018. Disponível em: <https://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao2/article/view/1151>. Acesso em: 03 nov. 2021.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

ROMANO, Santi. **Princípios de Direito Constitucional Geral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

RONDÔNIA. Procuradoria Geral do Estado. Portaria nº 007, de 30 de novembro de 2017. **Diário Oficial do Estado**. Disponível em: <https://pge.ro.gov.br/portaria-no-7-2017-pge-gab/>. Acesso em: 23 jul. 2023

RUIZ, A. C. R. El Derecho Fundamental a Una Buena Administración: Su Expresión A través de la Reparación Del Daño Causado Por Agentes y Funcionários. Realidades y Conquistas en Iberoamerica. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v.

25, n. 1, p. 72–85, 2020. DOI: 10.14210/nej.v25n1.p72-85. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/16398>. Acesso em: 23 jul. 2023.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. A possibilidade de negociação em caso de descumprimento do contrato administrativo e a questão da indisponibilidade do interesse público. **Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)**, Curitiba: Zênite, n. 267, , mai. 2016. Disponível em: <https://schiefller.adv.br/wp-content/uploads/A%20POSSIBILIDADE%20DE%20NEGOCIA%C3%87%C3%83O%20EM%20CASO%20DE%20DESCUMPRIMENTO%20DO%20CONTRATO%20ADMINISTRATIVO%20E%20A%20QUEST%C3%83O%20DA%20INDISPONIBILIDADE%20DO%20INTERESSE%20P%C3%9ABLICO.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021.

SILVA, Adriana dos Santos. **Acesso à justiça e arbitragem: um caminho para a crise do judiciário**. São Paulo: Manole, 2005.

SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, n. ja/ju 2003, , 2003. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2003-RLAEC01-Principios_e_regras.pdf. Acesso em: 6 mai. 2023.

SIQUEIRA, Mariana de. **Interesse Público no Direito Administrativo Brasileiro: da construção da moldura à composição da pintura**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/16281>. Acesso em 21 abril 2021.

SOARES, Livia Ferreira Maioli. Os Estados liberal e social nas constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. **Confluências | Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 13, n. 2, 30 nov. 2012. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34389/0#:~:text=O%20presente%20trabalho%20procura%20analisar%20brevemente%20as%20caracter%C3%ADsticas,consagra%C3%A7%C3%A3o%20no%20modelo%20atual%2C%20pela%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20de%201988>. Acesso em: 06 mai. 2023.

SOUSA, António Francisco de. Por uma burocracia de Estado de Direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**, v. 9, 2012. Disponível em: https://sigarra.up.pt/fdup/en/pub_geral.pub_view?pi_pub_base_id=104619. Acesso em: 6 mai. 2023.

SOUZA, Josean Pereira de. **Processo administrativo disciplinar e os instrumentos de economicidade e apoio à gestão pública**. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2015. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/71>. Acesso em: 7 mai. 2023.

TELLES, Antonio A. Queiroz. **Introdução ao direito administrativo**. 2. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

THEODORO JR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil Volume I**. 56. Ed. Rio de Janeiro: Grupo Editorial Nacional, 2015.

VARGAS, Jorge de Oliveira. Princípio da eficiência em matéria Tributária. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Princípio da eficiência em matéria tributária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

VOLPI, Elon Kaleb Ribas. Conciliação na Justiça Federal. A indisponibilidade do Interesse Público e a Questão da Isonomia. **Revista da PGFN**, ano 1, n. 2 2011. Disponível em <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-i-numero-ii-2011/ano-i-numero-2-2011>. Acesso: 26 out. 2021.