



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

RAVY ALVES DE LUNA

**A FAZENDA PÚBLICA EM TENSÕES PROCESSUAIS:** a questão da indisponibilidade  
do interesse público e a necessária disponibilidade do direito para transacionar

Recife  
2025

RAVY ALVES DE LUNA

**A FAZENDA PÚBLICA EM TENSÕES PROCESSUAIS:** a questão da indisponibilidade do interesse público e a necessária disponibilidade do direito para transacionar

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.

**Área de Concentração:** Direito Processual Civil.

**Orientador(a):** Prof. Dr. Sérgio Torres Teixeira.

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Luna, Ravy Alves de.

A Fazenda Pública em tensões processuais: a questão da indisponibilidade do interesse público e a necessária disponibilidade do direito para transacionar / Ravy Alves de Luna. - Recife, 2025.

55p

Orientador(a): Sérgio Torres Teixeira

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2025.

Inclui referências.

1. Fazenda Pública. 2. Indisponibilidade do Interesse Público. 3. Acesso à Justiça. 4. Terceira Onda Renovatória. 5. Autocomposição. I. Teixeira, Sérgio Torres. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

RAVY ALVES DE LUNA

**A FAZENDA PÚBLICA EM TENSÕES PROCESSUAIS: a questão da indisponibilidade do interesse público e a necessária disponibilidade do direito para transacionar**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Aprovado em: 03/04/2025.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profº. Dr. Sérgio Torres Teixeira (Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Profº. Dr. Sérgio Spindola Bezerra Alves (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Profº. Dr. Rafael Alves de Luna (Examinador Externo)  
Centro Universitário Frassinetti do Recife (UniFafire)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus, por me permitir a minha entrada, continuidade e término do curso de Direito na Universidade Federal de Pernambuco.

À minha mãe, Eliane, por todo amor, torcida e apoio em todas as incansáveis e intermináveis horas de estudo, sempre acreditando no meu potencial e comemorando até as mínimas conquistas. Agradeço a meu irmão, Rafael, minha inspiração na vida acadêmica e jurídica, por todos os ensinamentos e conselhos. À meu pai, Leandro, *in memoriam*, por mesmo em um plano metafísico, nunca ter me deixado eu me sentir sozinho ou desamparado.

Agradeço também ao meu parceiro de vida Luiz Otávio, por me fazer olhar a vida de uma forma mais leve, sempre me apoiando em todas as decisões e enchendo os meus dias com alegria e felicidade. Dividir a vida com você me faz feliz todos os dias com a certeza de que sempre encontrarei amor e paz ao seu lado.

Agradeço à Defensora Pública Lúcia Helena de Freitas Barbosa, por todos os ensinamentos e apoio desde o início de minha graduação.

Aos amigos que estiveram ao meu lado, pelas conversas que aliviaram o peso dos dias difíceis, pelo apoio nos momentos de incerteza e pelas risadas que tornaram o caminho mais leve.

Ao meu orientador, professor Sérgio Torres Teixeira, que sempre admirei e me inspirei desde a época do meu ensino fundamental, ouvindo elogios de seus alunos sobre sua dedicação e excelência. Ter a oportunidade de ser orientado por alguém que sempre foi uma referência acadêmica para mim foi uma honra imensurável.

Agradeço também aos demais professores do curso de Direito de Universidade Federal de Pernambuco, pelo conhecimento compartilhado ao longo dessa caminhada.

Por fim, à todos que me apoiaram, que acreditaram em mim e me fizeram companhia ao longo dessa longa jornada.

## RESUMO

A Fazenda Pública, ao litigar em juízo, enfrenta diversos desafios decorrentes da tensão entre a indisponibilidade do interesse público e a necessidade de soluções processuais mais eficientes à contemporaneidade, que diminuam a litigiosidade excessiva. O presente estudo tem como objetivo analisar essa problemática sob a ótica do Direito Processual Civil, investigando como as formas adequadas de resolução de conflitos, especialmente aquelas consolidadas na terceira onda renovatória do acesso à justiça, impactam a atuação da Fazenda Pública nos litígios. A pesquisa se desenvolve através do método qualitativo, com extensa revisão de literatura de obras clássicas e atuais. Examina-se a evolução do conflito na sociedade moderna, bem como os mecanismos processuais disponíveis, destacando-se a relevância de soluções negociadas para a efetividade da tutela jurisdicional. Ademais, o estudo aborda as acepções conceituais e instrumentais do interesse público, trazendo à luz a sua indisponibilidade e a possibilidade de transação por parte da Administração Pública. Diante dessas questões, busca-se compreender os limites e possibilidades dessa perspectiva, considerando os desafios processuais e institucionais envolvidos.

**Palavras-chave:** Fazenda Pública; Indisponibilidade do Interesse Público; Acesso à Justiça; Terceira Onda Renovatória; Autocomposição.

## ABSTRACT

When litigating in court, the Public Treasury faces several challenges arising from the tension between the unavailability of the public interest and the need for more efficient procedural solutions in contemporary times, which reduce excessive litigation. This study aims to analyze this problem from the perspective of Civil Procedural Law, investigating how appropriate forms of conflict resolution, especially those consolidated in the third wave of renewal of access to justice, impact the performance of the Public Treasury in litigation. The research is developed through the qualitative method, with an extensive literature review of classic and current works. The evolution of conflict in modern society is examined, as well as the available procedural mechanisms, highlighting the relevance of negotiated solutions for the effectiveness of judicial protection. Furthermore, the study addresses the conceptual and instrumental meanings of the public interest, shedding light on its unavailability and the possibility of transaction by the Public Administration. In view of these issues, we seek to understand the limits and possibilities of this perspective, considering the procedural and institutional challenges involved.

**Keywords:** Public Treasury; Unavailability of Public Interest; Access to Justice; Third Wave of Access to Justice; Negotiation.

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                 |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                                      | <b>8</b>  |
| <b>2. DAS FORMAS ADEQUADAS DE RESOLUÇÃO DO CONFLITO: A CONCRETIZAÇÃO DA TERCEIRA ONDA RENOVATÓRIA DO ACESSO À JUSTIÇA .....</b> | <b>11</b> |
| 2.1 O conflito na sociedade moderna: da justificação do surgimento da função de resolução dos conflitos pelo estado.....        | 11        |
| 2.2 Das formas de resolução de conflito: da autotutela à autocomposição .....                                                   | 14        |
| 2.3 Acesso à justiça e acesso ao judiciário: uma análise a partir das ondas renovatórias de Cappelletti .....                   | 21        |
| <b>3 ACEPÇÕES CONCEITUAIS E INSTRUMENTAIS DE INTERESSE PÚBLICO .....</b>                                                        | <b>25</b> |
| 3.1 Da noção conceitual de interesse público .....                                                                              | 25        |
| 3.2 Da supremacia do interesse público sobre o interesse privado .....                                                          | 28        |
| 3.3 Da indisponibilidade do interesse público .....                                                                             | 31        |
| <b>4 A TERCEIRA ONDA RENOVATÓRIA E A FAZENDA PÚBLICA: ALTERAÇÕES PARADIGMÁTICAS.....</b>                                        | <b>36</b> |
| 4.1 A disponibilidade dos direitos patrimoniais da Fazenda Pública no contexto da indisponibilidade do interesse público .....  | 36        |
| 4.2 Do novo viés da indisponibilidade do interesse público em prol das soluções negociadas .....                                | 38        |
| 4.3 Os limites da celebração de acordos pela Fazenda Pública: entre a legalidade e a eficiência administrativa.....             | 43        |
| <b>5. CONCLUSÕES.....</b>                                                                                                       | <b>46</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>                                                                                                        | <b>49</b> |



## 1. INTRODUÇÃO

Logo em seus períodos iniciais, o estudante de direito se depara com uma distinção que à primeira vista não parece ter seu trato dificultoso, qual seja, a distinção entre direitos disponíveis e direitos indisponíveis. Uma das ideias apreensíveis nesse eixo, e que acabam guiando boa parte das reflexões estudantis posteriores, é de que o direito de família e as questões jurídicas atinentes à fazenda pública são clamorosos direitos indisponíveis, já que não haveria margem de disposição, principalmente do interesse público por seus integrantes.

Logo após o advento do CPC/15, criou-se centros especializados em realizar audiências de conciliação e mediação, considerando que a disposição do art. 334 do CPC/15 trazia como obrigatória a realização dessa, sendo inclusive importante elemento de demarcação do termo inicial do prazo para resposta do réu. A grande questão que se apresentava à época, se direcionava a refletir sobre a possibilidade ou não da fazenda pública se submeter a essas audiências obrigatórias.

Ainda sobre a obrigatoriedade, a audiência de conciliação obrigatória, só não irá acontecer se ambas as partes não desejarem participar da audiência, havendo prazos e momentos processuais específicos para que haja a manifestação de vontade de ambas as partes; e quando o direito não admitir autocomposição.

O Código de Processo Civil de 2015, além das legislações correlatas, como a Lei de Mediação (Lei 13.140/15) e a Lei de Arbitragem (Lei 9.307/96), é omissa em definir de forma demarcatórias que definem quais os direitos que admitem e quais os direitos que não admitem autocomposição. Logo, as reflexões para a definição de quais seriam esses direitos, se voltaram a ‘sinonimizá-los’ com os direitos indisponíveis, o que excluiria as ações de direito de família e da fazenda pública do rol permissivo. Acontece que na prática, ambas as espécies citadas alhures se submetem a conciliação e a mediação, sendo inclusive fomentada por ritos especiais, notadamente as ações de família, que deve buscar a solução consensual a todo momento processual.

Nesse eixo, viu-se também que a fazenda pública passou a desenvolver, inclusive, órgãos voltados à solução consensual dos conflitos, principalmente os que envolvem matéria tributária. Logo, diante dessa confusão conceitual, entre autocomposição e direito indisponíveis, e os efeitos correlatos, e aparentemente contraditórios, que o projeto de pesquisa se direcionará a compreender os conceitos de ambos, em uma dimensão teórica e em uma

dimensão instrumental, para que ao fim se estabelece a base teórica e legal que permite que na prática se realize transações envolvendo a fazenda pública.

Embora, tradicionalmente, a expressão "Fazenda Pública" esteja vinculada à esfera da Administração Pública responsável pelo gerenciamento financeiro e pela formulação e execução de diretrizes econômicas, o uso recorrente desse termo fez com que seu significado fosse ampliado. Atualmente, a expressão abrange a atuação do Estado como sujeito processual em demandas judiciais, tornando-se um conceito mais abrangente.

Sob essa perspectiva, a Fazenda Pública se insere em um regime normativo de direito público, sustentado pela primazia do interesse coletivo como alicerce fundamental dessa estrutura jurídica. Nesse contexto, a impossibilidade de renúncia ao interesse público se estabelece como um princípio essencial, determinando que os agentes estatais não possuem autonomia sobre os interesses que representam. Assim, sua atuação deve ser rigidamente pautada pelas disposições normativas vigentes, garantindo que suas decisões estejam em conformidade com a legislação.

Nos dias atuais, o Poder Judiciário brasileiro enfrenta um volume expressivo de processos judiciais nos quais os entes públicos figuram como partes envolvidas. Não por acaso, a Fazenda Pública se destaca como uma das principais litigantes do país, fator que contribui para o congestionamento do sistema judiciário e a consequente morosidade na prestação jurisdicional. Diante desse cenário, surge a necessidade de adoção de mecanismos que promovam a redução da litigiosidade, entre os quais se destaca a autocomposição como alternativa viável.

A elevada judicialização das demandas que envolvem a Fazenda Pública decorre de múltiplas razões. Em primeiro lugar, há uma notável ausência de cultura administrativa voltada para a resolução interna de conflitos. Além disso, é comum que o Estado, na condição de parte demandada, insista na reversão de decisões judiciais desfavoráveis, mesmo quando o direito reconhecido à outra parte se mostra legítimo e inequívoco.

Esse comportamento se contrapõe, de certa maneira, ao disposto no Código de Processo Civil de 2015, cujo artigo 3º, §3º, estabelece 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". Em outras palavras, o ordenamento jurídico incentiva a autocomposição sempre que possível, mas a prática estatal não reflete essa diretriz, contribuindo para a perpetuação de uma sobrecarga processual. Soma-se a isso a dificuldade em delimitar com precisão as situações em

que a autocomposição é juridicamente inviável em razão da indisponibilidade do direito em disputa.

O estudo sobre a possibilidade e os limites da autocomposição nas demandas envolvendo a Fazenda Pública se revela, portanto, um tema de grande relevância. A doutrina e a jurisprudência vêm enfrentando desafios na delimitação clara dos contornos desse mecanismo quando aplicado ao setor público. A ausência de uma tradição consolidada nesse sentido, aliada a divergências interpretativas sobre os princípios que regem o interesse público, tornam necessário um aprofundamento teórico e prático sobre a matéria.

Além disso, observa-se que os desafios para a implementação da autocomposição no âmbito da Fazenda Pública e seu reflexo direto na morosidade processual. O fortalecimento de práticas voltadas à resolução consensual de litígios pode representar não apenas um alívio para o Judiciário, mas também uma maior racionalização da atuação estatal, permitindo que recursos públicos sejam direcionados de maneira mais eficiente. Dessa forma, é fundamental compreender como o ordenamento jurídico pode se adaptar para permitir um uso mais estruturado da autocomposição, sem que isso represente qualquer afronta ao princípio da indisponibilidade do interesse público.

Diante dessas inconsistências teóricas e práticas, que impactam diretamente a forma como as disputas envolvendo a Fazenda Pública são conduzidas, torna-se imprescindível um estudo aprofundado sobre os fundamentos teóricos que orientam a autocomposição em litígios que envolvem o poder público. Importa destacar que a presente pesquisa não se propõe a discutir apenas a eficácia da autocomposição como método de solução de conflitos. Seu objetivo central é delimitar o alcance dessa prática nos litígios em que a Fazenda Pública figura como parte, à luz do princípio da indisponibilidade do interesse público, analisando em que medida tal mecanismo pode ser utilizado sem comprometer os preceitos jurídicos que regem a atuação estatal.

## 2. DAS FORMAS ADEQUADAS DE RESOLUÇÃO DO CONFLITO: A CONCRETIZAÇÃO DA TERCEIRA ONDA RENOVATÓRIA DO ACESSO À JUSTIÇA

### 2.1 O conflito na sociedade moderna: da justificação do surgimento da função de resolução dos conflitos pelo estado

Antes de se debater as formas de resolução de conflito, faz-se necessário que se entenda o significado do termo, posicionando-o em um contexto jurídico. Diante da consciência e racionalidade da raça humana, o conflito se demonstra como inerente à própria natureza dos seres humanos, sendo intrínseco à convivência entre os indivíduos, podendo surgir em diversas esferas e situações das relações interpessoais.

A palavra conflito advém do latim *conflictus*, significando “choque”, “luta” ou “embate”. De acordo com Dinamarco<sup>1</sup>, o conflito é “a situação existente entre duas ou mais pessoas ou grupos, caracterizado pela pretensão a um bem ou situação da vida e a impossibilidade de obtê-lo”. Tartuce<sup>2</sup>, por sua vez, defende que “conflito expressa a crise vivenciada em sentido amplo”. Em suma, o conflito representa uma dualidade: de um lado, a reivindicação de um direito ou interesse por uma parte, e, de outro, a resistência ou impossibilidade de acesso ao objeto reivindicado, seja por obstáculos materiais ou até pela presença de outra parte igualmente interessada. O conflito, portanto, é intrínseco às interações humanas, refletindo as complexidades das relações sociais.

No entanto, sabe-se que quando há um conflito entre os indivíduos, com posturas divergentes, nem sempre haverá a possibilidade de haver a sua resolução de forma amigável, necessitando-se de uma terceira figura imparcial, que seja capaz de mediar ou decidir a questão, garantindo que os direitos das partes sejam protegidos. Surge-se dessa forma, a figura do Estado como um terceiro pacificador dos conflitos, sobrevivendo-se o processo. A existência do processo forma um elemento fundamental para a efetivação do Direito, conforme as palavras de Carnelutti:

O direito sem processo não poderia alcançar sua finalidade; numa palavra, não seria direito. Sem o processo, pois, o direito não poderia alcançar seus fins; mas o processo também não os poderia alcançar sem o direito. A relação entre os dois termos é circular. Por isso se constitui esse ramo do direito que se chama direito processual.

---

<sup>1</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.117.

<sup>2</sup> TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos Conflitos Cíveis**. 3 ed. São Paulo: Gen/Método, 2015. p. 4.

Com o advento da tecnologia e a rapidez na transmissão de informações, a crescente conscientização da população sobre os seus direitos gerou uma demanda inimaginável de conflitos de interesses para que fossem resolvidos pelo Estado, o terceiro ente imparcial. Além do impacto econômico, a multiplicidade de demandas também influencia na qualidade da prestação jurisdicional. Os métodos de resolução de conflitos, portanto, surgem como uma resposta à necessidade de lidar com essa crescente demanda de maneira mais eficiente e eficaz. Diante da multiplicidade de litígios, o judiciário brasileiro incorporou diversas medidas propulsoras de resolução consensual de conflitos, com ênfase em sua institucionalização, que decorre conforme exposto por Daniela Monteiro Gabbay<sup>3</sup> da:

[...] implementação, regulação e suporte conferidos pelo Poder Judiciário quer antes do processo judicial, quer incidentalmente a ele (mediação pré-processual e processual). Isso implica em sua instituição formal por alguma norma (portaria, provimento, resolução, decreto ou lei) com regras acerca de seu procedimento e funcionamento, existência de orçamento específico, capacitação de recursos humanos e provimento de cargos para os programas, buscando que a sua continuidade não dependa apenas da iniciativa individual de alguns atores, como do juiz no gerenciamento de processos e do Presidente do Tribunal no exercício de sua gestão e mandato.

Com a resolução nº125 do Conselho Nacional de Justiça, ficou instituída a política judiciária nacional de tratamento dos conflitos de interesses. A resolução dispõe que incumbe aos órgãos judiciários, além da resolução do conflito mediante sentença, oferecer mecanismos alternativos de soluções de controvérsias, especialmente os meios consensuais, como a mediação e a conciliação.

Ademais, o art. 3º do Código de Processo Civil, em seus parágrafos 2º e 3º exprimem claramente o estímulo e a institucionalização dos métodos alternativos de resolução de conflitos:

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

[...]

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

A sentença, apesar de solucionar o conflito de interesses, sempre acaba por deixar uma, ou até mesmo ambas as partes do processo insatisfeitas com o resultado. A insatisfação com a

---

<sup>3</sup> GABBAY, Daniela Monteiro. **Mediação & Judiciário**: Condições Necessárias para a Institucionalização dos Meios Autocompositivos de Solução de Conflitos. 2011. 274 f. Tese (Doutorado em Direito Processual), Universidade de São Paulo, São Paulo. 2011. p. 64-65.

sentença, além de dificultar a restauração das relações sociais entre os litigantes, aumenta a interposição de recursos, agravando a chamada “Crise do Judiciário”<sup>4</sup>.

Dessa forma, apesar dos métodos de resolução de conflitos priorizarem a resolução do litígio, eles também auxiliam na pacificação social. Tais métodos trazem alternativas que promovem o diálogo e permitem que as partes, de forma colaborativa, alcancem soluções que atendam aos seus interesses de maneira mais satisfatória.

Fredie Didier Jr. Chega a defender a ideia de um princípio do estímulo da solução por autocomposição, tendo em vista que iria orientar toda a atividade estatal na solução dos conflitos jurídicos<sup>5</sup>. Nesse mesmo sentido, para Leonardo Carneiro da Cunha e João Luiz Lessa de Azevedo Neto<sup>6</sup>, o Estado precisa promover o uso dos ADR (Alternative Dispute Resolution), ou seja, dos Métodos Alternativos de Resolução de Conflitos:

O Estado deverá promover o uso dos ADR<sup>39</sup> e os profissionais da área jurídica deverão estimular o seu uso. Isso inclui um esforço de capacitação de pessoal, criação de estrutura física, esclarecimento da população e treinamento dos servidores e dos profissionais do meio jurídico em geral. Não apenas estimula o uso dos ADR em âmbito judicial, mas o projeto também estabelece que a União, os Estados, e o Distrito Federal e os Municípios deverão criar câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo. Assim, há a construção de um verdadeiro sistema de resolução de disputas, composto pelo Poder Judiciário e por instituições públicas e privadas dedicadas ao desenvolvimento de mediação, conciliação e arbitragem.

Assim sendo, se apresentam como instrumentos eficazes não apenas para reduzir a judicialização excessiva, mas para promoção da pacificação do litígio e dos conflitantes, como defende Watanabe<sup>7</sup>:

Se as partes não forem pacificadas, se não se convencerem de que elas devem encontrar uma solução de convivência, isto é, se a técnica não for a da pacificação dos conflitantes, e sim a da solução dos conflitos, as mesmas partes retornarão ao tribunal

<sup>4</sup> A incapacidade do Poder Judiciário em assimilar a demanda gerada ao longo dos anos culminou em um número estrondoso de processos que aguardam uma solução definitiva, revertendo-se numa Justiça lenta, obstruída e engessada que se rumou para uma crise institucional, a qual se convencionou a denominar “Crise do Judiciário”. ABREU, Pedro Manoel; PRADO, Ricardo Tadeu Estanislau. A desjudicialização dos conflitos e a desburocratização da justiça como alternativas para desobstruir o judiciário e melhorar o acesso à justiça. In: MARTINI, Sandra Regina; FREITAS, Sérgio Henriques Zandona; RIBEIRO, Darci Guimarães (Coord.). **XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE/RS. ACESSO À JUSTIÇA I. CONPENDI**: Florianópolis, 2018. p. 47. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/34q12098/6tp3x9v4/XnUdLXGuN6kh00bg.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2024.

<sup>5</sup> DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17. ed. v.1. Salvador: JusPodivm, 2015. p.166.

<sup>6</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da; NETO, João Luiz Lessa de Azevedo. A mediação e a conciliação no projeto do novo CPC: Meios integrados de resolução. In: DIDIER JUNIOR, Fredie et al (org.). **Novas Tendências do Processo Civil**: Estudos Sobre o Projeto do Novo Código de Processo Civil. Salvador: JusPodivm, 2014.p. 199.

<sup>7</sup> WATANABE, KAZUO. Modalidade de mediação. In: DELGADO, José et al. **Mediação**: um projeto inovador. Brasília: Centro de Estudos Judiciários: CJF, 2003. p. 46.

outras vezes. Então, existe diferença no tratamento de conflitos entre duas pessoas em contato permanente e entre aquelas que não se conhecem.

Como discorrido, o conflito, inerente à natureza humana, adquire ainda mais complexidade na sociedade moderna. Com a pluralidade e intensificação das relações sociais, os conflitos de interesses ampliam fortemente as divergências. Dessa forma, a necessidade de um mecanismo para resolução das disputas justificou a consolidação da histórica função do Estado, que através do poder judiciário promove a justiça de forma imparcial, assegurando a ordem social e a proteção de direitos. Destarte, a centralização da resolução dos conflitos pelo aparato estatal se demonstrou insuficiente para atender celeremente as necessidades processuais hodiernas, abrindo espaço para o fortalecimento dos métodos alternativos de resolução de conflitos.

Os métodos alternativos de resolução de conflitos promovem o diálogo e a consensualidade, oferecendo as partes à oportunidade de formas acordos de forma satisfatória para ambas as partes, restaurando até vínculos que foram afetados pela formação do litígio. Ainda, tais métodos, institucionalizados pelo Poder Judiciário, reduzem as custas processuais e aumentam a celeridade, desafogando o sistema judiciário. Diante disso, a análise pormenorizada dos métodos faz-se necessária, tendo em vista a sua capacidade de promover a pacificação social e de atender as demandas de uma sociedade cada vez mais diversa e multifacetada.

## 2.2 Das formas de resolução de conflito: da autotutela à autocomposição

É fato que o aparecimento dos conflitos é um acontecimento constante nas relações interpessoais. Diante de tantos impasses, a humanidade buscou desenvolver diferentes formas de resolver tais discussões. Essas formas podem ser mais primitivas, como a autotutela, ou mais colaborativas e modernas, através da autocomposição. Para compreender a institucionalização dos métodos alternativos de resolução de conflitos no judiciário brasileiro e a sua utilização nos litígios que envolvam a fazenda pública, é essencial que se entenda as características, os fundamentos e os resultados de cada método. Dessa forma, se entenderá como a sociedade caminhou desde a imposição da força unilateral até a reconhecimento da cooperação e do diálogo.

Como primeira e mais primitiva forma de resolução de conflitos, tem-se a autotutela. Nesse método, há a imposição da vontade de uma parte sobre a outra, através da força ou da ameaça. Sem a intervenção de um terceiro imparcial, muito menos o espaço para diálogo, a solução do conflito iria depender exclusivamente da capacidade de uma parte de sobrepor-se à

outra, resultando, frequentemente, em relações desiguais e arbitrárias. Carreira Alvim<sup>8</sup> aponta que:

Esta forma de resolução dos conflitos é apontada como a mais primitiva, quando ainda não existia, acima dos indivíduos, uma autoridade capaz de decidir e impor a sua decisão aos contendores, pelo que o único meio de defesa do indivíduo ou do grupo era o emprego da força bruta contra o adversário para vencer a sua resistência.

Com um Estado inábil ou até mesmo ausente, e a decorrente falta de leis, careciam meios que fizessem a ordem ser garantida<sup>9</sup>. Conforme Didier<sup>10</sup>, na autotutela “o juiz da causa é uma das partes”, esse método se demonstra um reflexo da falta da institucionalização do poder e da justiça. A resolução dos conflitos se afasta dos princípios da justiça e da igualdade, se aproximando do poder bruto e da imposição da vontade.

No ordenamento jurídico brasileiro, a autotutela se caracteriza como crime de exercício arbitrário das próprias razões, conforme o artigo 345 do Código Penal<sup>11</sup>:

Art. 345 – Fazer justiça pelas próprias mãos, para satisfazer pretensão, embora legítima, salvo quando a lei o permite:  
Pena – detenção, de quinze dias a um mês, ou multa, além da pena correspondente à violência.  
Parágrafo único – Se não há emprego de violência, somente se procede mediante queixa.

Para que o indivíduo viva e sobreviva em sociedade, há de se obedecer a uma série de regras, inclusive referente aos conflitos. Tendo em vista que uma de suas funções é a de resolução de conflitos, o Estado Moderno delegou ao Poder Judiciário o encargo de decidir os litígios de forma imparcial. Consequentemente, qualquer indivíduo que busque resolver os seus conflitos de interesse por conta própria, fazendo justiça pelas próprias mãos, subverte tal lógica, não havendo justificativa para tal ato. Nesse sentido, Stoco e Stoco<sup>12</sup> exemplificam:

<sup>8</sup> ALVIM, J.E. Carreira. **Teoria Geral do Processo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 08.

<sup>9</sup> Nesse sentido: “Nas civilizações primitivas, onde não havia um Estado suficientemente forte para superar os ímpetos individualistas dos homens e impor o direito acima da vontade dos particulares, nem sequer existiam as leis a serem impostas pelo Estado sobre os particulares, quem tivesse uma pretensão resistida ou impedida por outro, trataria de satisfazer essa pretensão através da força física.” 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.

<sup>10</sup> “Trata-se de solução do conflito de interesses que se dá pela imposição da vontade de um deles, com o sacrifício do interesse do outro. Solução egoísta e parcial do litígio.” DIDIER JR., Fredie. **Curso De Processo Civil** – vol. I. 13. ed. Salvador: Podivm, 2011. p.99.

<sup>11</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal, artigo 345. . Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)> Acesso em: 12. set. 2024.

<sup>12</sup> FRANCO, Alberto Silva (Coord.); STOCO, Rui (Coord.). STOCO, Tatiana de Oliveira. **Código Penal e sua interpretação** – doutrinária e jurisprudência. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.p.1685.



O ser humano evoluiu e desenvolveu-se no sentido de buscar estruturar-se através de um grupo social do qual faça parte e, nele inserido, acatar as regras e o *modus vivendi* que o próprio estrato social estabeleceu. Um dos pressupostos da vida em sociedade e da inserção da pessoa nessa sociedade é – obrigatoriamente – a submissão às regras estabelecidas e à legislação posta. Se as divergências entre pessoas devem ser dirimidas pelo Poder Judiciário – porque assim se estabeleceu –, que tem no juiz o arbítrio das querelas, nada se justifica que alguém queira fazer justiça pelas próprias mãos. Essa a razão pela qual a reprovação da sociedade a esse comportamento fez com que a conduta fosse considerada greve e erigida à condição de crime.

Não obstante, o ordenamento jurídico pátrio possui algumas hipóteses em que é permitida a autotutela pelo particular em defesa dos seus interesses, sempre de forma excepcional, com moderação e com limites fixados pela legislação, como no caso da legítima defesa da posse (Artigo 120, §1, do Código Civil), o direito de retenção por benfeitoria necessária ou útil do possuidor de boa-fé (Artigo 1.219 do Código Civil), o penhor legal (art. 1.434 do Código Civil), a prisão em flagrante delito (artigo 301 do Código de Processo Penal), a legítima defesa (Artigo 23, II, do Código Penal), entre outros.

Com base na força e na imposição, a autotutela representa a prevalência do poder sobre a razão, panorama incompatível com o direito moderno. Com a evolução dos sistemas jurídicos, tornou-se necessário a adoção de métodos que favoreçam o diálogo e a cooperação, onde as partes priorizam a pacificação e a consensualidade. Dessa forma, surge a autocomposição.

A autocomposição se trata de um método de resolução de conflitos mais colaborativo, onde se busca a sintonia de interesses entre as partes conflitantes. Diferente da autotutela, a autocomposição valoriza o diálogo, a vontade das partes, promovendo o equilíbrio e o respeito mútuo. Em sua essência, as formas autocompositivas se baseiam na comunicação e no consenso. Nesse sentido:

O acordo comunicativo não nega a racionalidade cientificista, porém, a proposta coloca como condição básica do saber uma fundamentação que transcende a projeção feita unicamente com vistas à autorrealização do indivíduo em si. O consenso torna-se, portanto, a base das proposições e normas que emergem dos acordos linguísticos à medida que pressupõe um modelo argumentativo que interliga a comunidade real com a comunidade ideal de comunicação [...].<sup>13</sup>

Conforme lecionado por Cahali<sup>14</sup>, as principais formas autocompositivas de solução de conflito são a negociação, a conciliação e a mediação. Em todas essas formas é possível verificar que as partes se tornam as protagonistas para a resolução do litígio, demonstrando que o diálogo pode trazer soluções que atendam ambas as necessidades. A negociação é uma simples

<sup>13</sup> PIZZI, Jovino. **Ética do discurso**: a racionalidade ético-comunicativa. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1994. p.34.

<sup>14</sup> CAHALI, Francisco José. **Curso de Arbitragem**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 43.

forma de resolução de conflitos autocompositiva. Por meio desse método, as partes, sem intervenção de terceiros, buscam satisfazer seus interesses mútuos, conforme explicado por Ury<sup>15</sup>, no qual a negociação é o “processo de comunicação com o objetivo de alcançar um acordo com outrem quando alguns dos interesses são compartilhados e outros são contrários”.

De acordo com Roger Fischer, William Ury e Bruce Patton<sup>16</sup>, a negociação vai se tratar de um meio básico de conseguir o que se quer de alguém, ressaltando o fato de que as pessoas chegam à maioria das decisões por meio da negociação, seja nos negócios, no governo e até em assuntos familiares. Demonstrando-se que, em diversos casos, o método é essencial para a convivência plena na sociedade. Scavone Junior<sup>17</sup>, por sua vez, define a negociação como “o conjunto de atos que visam a solução de conflitos das mais variadas espécies, como os conflitos pessoais, profissionais, políticos, diplomáticos, familiares, jurídicos, trabalhistas, empresariais, comerciais etc”.

Em uma negociação, ressalte-se que é essencial que sejam observados os interesses subjacentes das partes, ou seja, aquilo que motiva cada uma delas a adotar determinada posição ou fazer uma declaração no conflito, visto que se tratam dos verdadeiros “motores” das decisões, conforme explicam Fischer, Ury e Patton<sup>18</sup>:

O problema básico de uma negociação não está nas posições conflitantes, mas sim no conflito entre as necessidades, desejos, interesses e temores de cada lado. [...] tais desejos e preocupações constituem interesses. Os interesses motivam as pessoas; são eles os motores silenciosos por trás da algazarra das posições. Sua posição é algo que você decidiu. Seus interesses são aquilo que fez com que você se decidisse dessa forma.

Apesar de todos os benefícios e facilidades da negociação é possível a situação de que as duas partes por si mesmas não conseguirem encerrar o conflito, ou seja, não alcançam um consenso. Surge, então, a conciliação e a mediação como métodos de resolução de conflitos que envolvem um terceiro, para facilitar o diálogo e o entendimento.

A conciliação, do latim *conciliare*, é um método indicado para tratar de conflitos em que não há vínculo anterior entre as partes. Conforme explica Silva, a conciliação se realiza por meio da participação de um terceiro, neutro e imparcial, que pode apresentar soluções para

<sup>15</sup> URY, William. **Getting Past No**: negotiating in difficult situations. New York: Bantam Books, 2007a. p.9.

<sup>16</sup> FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim**: a negociação de acordos sem concessões. Rio de Janeiro: Imago, 2005. p. 15.

<sup>17</sup> SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Arbitragem**: mediação, conciliação e negociação. Rio de Janeiro: Forense, 2019. P.271

<sup>18</sup> FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim**: negociação de acordos sem concessões. Tradução de Vera Ribeiro e Ana Luiza Borges. 2. ed. Revisada e ampliada. Rio de Janeiro: Imago Ed., 2005. p. 58-59.

as partes com o fito de resolver o problema<sup>19</sup>. É um método mais rápido, direito e objetivo, que evita lides prolongadas, não se aprofundando em questões complexas. Busca-se um acordo entre as partes com o conciliador tendo a liberdade de sugerir alternativas para que haja a resolução do conflito, assumindo uma figura mais ativa.

Cabe citar que sistema legal brasileiro incentivou de forma majorada o método de conciliação para resolução dos conflitos, conforme explora Tartuce<sup>20</sup>, discorrendo que a ideia de “estimular a decisão do conflito pelos seus próprios protagonistas sempre esteve presente em nossa legislação processual civil, especialmente pela tentativa de conciliação pelo magistrado.”

Na legislação pátria, a conciliação se encontra presente no artigo 334 do Código de Processo Civil, sendo compulsória em sua modalidade judicial, com a imposição ao juiz pela determinada audiência, não ocorrendo apenas se as partes em consenso a dispensarem ou quando a autocomposição não for admitida, conforme explica Alan Junqueira Gil<sup>21</sup>.

Conforme o artigo 165, §2º, do Código de Processo Civil, tratando sobre o papel do conciliador, ressalta-se que é vedada qualquer tipo de constrangimento para que as partes conciliem, como exposto:

Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

§ 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

Ainda, de acordo com Adolfo Braga Neto<sup>22</sup>, o papel do conciliador tem importância ímpar:

A conciliação, genericamente, é uma forma de resolução pacífica de disputas e de lides administrada por um terceiro investido de autoridade decisória ou validatória na questão posta ou delegado por quem a tenha, judicial ou extrajudicialmente, a quem

<sup>19</sup> SILVA, Érica Barbosa e. **Conciliação judicial**. 1. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013. p. 133.

<sup>20</sup> TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 2ª edição. São Paulo: Método, 2015. p. 90.

<sup>21</sup> “A conciliação é compulsória, na modalidade judicial, tendo em vista que o artigo 334 do Código de Processo Civil impõe ao juiz a determinada de audiência. A realização da audiência de conciliação no procedimento comum só não ocorrerá se ambas as partes dispensarem a composição consensual ou quando não for admitida a autocomposição, nos termos do §4º do artigo 165 do Código de Processo Civil.” Gil, Alan Junqueira. **Mecanismos alternativos de resolução de conflitos**: a solução para a garantia do acesso à justiça. 2020. 143 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Nove de Julho, São Paulo. p. 103.

<sup>22</sup> BRAGA NETO, Adolfo et al. **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem**: curso de métodos adequados de solução de controvérsias. 3. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.150-151.

compete aproximar as partes, gerenciando e controlando as negociações, aparando arestas, sugerindo e formulando propostas, no sentido de apontar vantagens e desvantagens, sempre visando um acordo. Caso as partes não cheguem a esse acordo, na hipótese de frustração da conciliação, a autoridade proferirá a sua decisão.

Sendo assim, a conciliação se mostra como um método valioso para a resolução de conflitos, principalmente quando não há vínculo anterior entre as partes e o objeto é uma solução mais prática e rápida. Com a presença do terceiro imparcial, há a facilitação do diálogo para que se chegue à um acordo amigável.

No entanto, em algumas situações, é necessária uma abordagem mais profunda, especialmente quando há um vínculo anterior entre as partes e as relações entre as partes possuem um papel central no conflito. Nesse panorama, surge a mediação, que também conta com a presença de um terceiro, mas apresenta diferenças importantes em seu método autocompositivo.

A mediação é um método de resolução de conflitos que possui as partes como ponto central para que haja a solução da desavença. Conforme o parágrafo único do art. 1º da Lei 13.140/15, a mediação é “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”<sup>23</sup>.

O método da mediação, além de buscar a solução do conflito, também busca entender necessidades, interesses e desejos das partes, conforme definição trazida do Conselho Nacional de Justiça<sup>24</sup>:

A mediação pode ser definida como uma negociação facilitada ou catalisada por um terceiro. Alguns autores preferem definições mais completas sugerindo que a mediação é um processo autocompositivo segundo o qual as partes em disputa são auxiliadas por uma terceira parte neutra ao conflito ou por um painel de pessoas sem interesse na causa, para se chegar a uma composição. Trata-se de um método de resolução de disputas no qual se desenvolve um processo composto por vários atos procedimentais pelos quais o(s) terceiro(s) imparcial(is) facilita(m) a negociação entre as pessoas em conflito, habilitando-as a melhor compreender suas posições e a encontrar soluções que se compatibilizam aos seus interesses e necessidades.

Warat, por sua vez, traz uma definição mais simples: “A mediação é uma forma alternativa (com o outro) de resolução de conflitos jurídicos, sem que exista a preocupação de

---

<sup>23</sup> 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: seção 1, Brasília, DF, 29 jun. 2015. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm)>. Acesso em. 09. out. 2024.

<sup>24</sup> AZEVEDO, André Goma. **Manual de mediação judicial**. 6. ed. Brasília: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>>. Acesso em 10.out.2024. p.20.

dividir a justiça ou de ajustar o acordo às disposições do direito positivo”<sup>25</sup>. O autor enfatiza, portanto, a ausência de preocupação no procedimento da mediação em dividir a justiça de maneira formal ou em conformar o acordo estritamente às normas do direito positivo, privilegiando, assim, uma abordagem mais flexível e adaptada às reais necessidades dos envolvidos.

Reflete-se, portanto, uma das principais características da mediação, no qual as partes possuem a liberdade de dialogar, construir soluções que atendam ambos os interesses, de forma a transcender as soluções possivelmente trazidas pelo direito positivo. Não obstante, tendo em vista que a mediação é um conflito indicado para conflitos mais dotados de subjetividade, é possível que as normas positivadas não possuam mecanismos suficientes para abarcar as suas particularidades.

Nessa toada, Tartuce<sup>26</sup> traz como vantagem da mediação o fato de que o método permite a continuidade da relação entre os conflitantes futuramente:

Nessa medida, a vantagem da mediação sobre outros métodos é permitir, caso as pessoas assim o desejem, a continuidade da relação em uma perspectiva de futuro. Como ela propõe que se finalize a situação controvertida sem comprometer a relação interpessoal em sua integralidade, a mediação permite que os envolvidos possam cogitar atuações futuras se isso se revelar necessário e/ou desejável.

A visão da autora se coaduna com a visão de Warat<sup>27</sup>:

Na mediação a autocomposição é ecológica por duas fortes razões. A primeira porque ela pode ser considerada como uma forma de realização da autonomia, na medida que educa, facilita e ajuda na produção das diferenças (produção do tempo com o outro), que modificam as divergências. A autonomia, como democracia, o amor e o ódio são formas de convivência com a conflitividade, com a incompletude que a conflitividade existencial determina. O indivíduo autônomo precisa negociar com o outro a produção conjunta de diferença, o que implica, forçosamente, a mediação do simbólico. Em segundo lugar, a mediação é uma forma ecológica de autocomposição na medida em que ao procurar uma negociação transformadora das diferenças facilita uma considerável melhoria na qualidade de vida.

Ambas as ideias trazem a natureza de além da resolução de conflitos da mediação, demonstrando como o método transcende a simples resolução da controvérsia. É um processo “ecológico” pois também promove transformações positivas na convivência social, possibilitando que as partes mantenham o vínculo se assim desejarem, explicitando a

<sup>25</sup> WARAT, Luis Alberto. Ecologia, psicanálise e mediação. In: WARAT, Luis Alberto (Org.). **Em nome do acordo: a mediação no direito**. Tradução Julieta Rodrigues. Florianópolis: EModara, 2018. p. 17.

<sup>26</sup> TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 4. ed. São Paulo: Método, 2018. P 205.

<sup>27</sup> WARAT, Luis Alberto. **Surfando na pororoca: ofício do mediador**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004. p.59.

pacificação social como objetivo dos métodos autocompositivos. Respeitando as especificidades de cada caso, a mediação mitiga os impactos da discordância e promove um convívio mais colaborativo e harmonioso, demonstrando seu caráter educativo.

A evolução das formas de resolução de conflitos é clara, enquanto a autotutela reflete a imposição unilateral da vontade de uma das partes, desprovida de imparcialidade e comprometendo, muitas vezes, a convivência social, os métodos autocompositivos surgem como alternativas mais eficazes, que buscam, além da resolução do litígio, a restauração e o fortalecimento das relações interpessoais.

### 2.3 Acesso à justiça e acesso ao judiciário: uma análise a partir das ondas renovatórias de Cappelletti

O acesso à justiça é um direito fundamental, constitucionalmente previsto, como expressão da cidadania e da efetivação dos direitos. A sua noção vem a ultrapassar a simples possibilidade de ingressar em juízo com o fito de resolução de determinado conflito, mas também abrange a garantia de uma tutela jurisdicional mais célere e efetiva.

A partir da noção de que o acesso à justiça transcende o simples ato de acionar o Judiciário, identifica-se como um elemento essencial para a efetivação dos direitos fundamentais e para a garantia da igualdade no exercício da cidadania. Mais do que apenas assegurar o direito formal de entrar em juízo, o acesso à justiça exige a implementação de meios que permitam a todos os cidadãos, sem distinções, alcançar soluções rápidas, justas e efetivas para seus conflitos. Nessa toada, ressalta Rodrigues<sup>28</sup>:

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 os direitos de todos.

Na visão de Cappelletti e Garth, o acesso à justiça “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”<sup>29</sup>. Nessa toada, os autores trouxeram alguns obstáculos para a sua concretização. O primeiro obstáculo seria caracterizado

---

<sup>28</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à justiça no estado contemporâneo**: concepção e principais entraves. In: SALES, Lília Maia de Moraes; LIMA, Martonio Mont’Alveme Barreto (Org.). **Constituição, democracia, poder judiciário e desenvolvimento**: estudos em homenagem a José de Albuquerque Rocha. Florianópolis: Conceito, 2008. p. 249.

<sup>29</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. p. 8.

pelo alto custo do processo, no qual as partes teriam que arcar com os honorários e as custas processuais. O segundo obstáculo também ligado com a questão financeira, traz a questão da possibilidade das partes, isto é, na capacidade econômica, cultural, conhecimento jurídico e status social. Tal obstáculo se demonstra, por exemplo, quando há direitos que o cidadão sequer sabe que tem, devido à sua carência educacional. A terceira barreira, por sua vez, trata dos direitos difusos, aqueles que perpassam os interesses individuais e que pertencem a todos, direitos que na modernidade são ainda mais influentes, visto que resultados de pequenas ações são intensificados na coletividade.

A partir da análise das ondas renovatórias propostas por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, é possível evidenciar uma evolução histórica no acesso à justiça, principalmente no que se refere aos métodos alternativos de resolução de conflitos. Nesse contexto, o acesso à justiça passa a ser compreendido como um direito que se concretiza não apenas pela entrada ao sistema judiciário, mas também pela possibilidade de alcançar resultados mais rápidos, menos custosos para as partes e que promovam a preservação das relações interpessoais em um panorama histórico das Constituições Modernas e a intensificação do reconhecimento dos direitos sociais<sup>30</sup>. Percebe-se, portanto, um movimento em direção à pacificação social e à efetividade das soluções, privilegiando o diálogo e a cooperação entre as partes.

De acordo com Cappelletti, a primeira onda renovatória do acesso à justiça se caracterizou pela busca de suprir a lacuna da assistência judiciária aos mais carentes, por meio de sistemas como por exemplo, o *judicare*, a isenção das custas judiciais e advogados com sua remuneração advindas do Estado. A segunda onda renovatória buscou sanar o entrave da representação dos interesses difusos, trazido como obstáculo. Conforme exposto pelos autores, o processo civil tradicional buscava atender os interesses de cada parte individualmente, dessa forma, os direitos difusos ficaram dependentes de um processo que não os abarcava<sup>31</sup>. Sendo assim, algumas reformas foram características dessa fase, como a própria transformação do papel do juiz e até de conceitos básicos como o de “citação” e o “direito de ser ouvido”, além

---

<sup>30</sup> Nesse sentido: “Entre esses direitos garantidos nas modernas constituições estão os direitos ao trabalho, à saúde, à segurança material e à educação. Tornou-se lugar comum observar que a atuação positiva do Estado é necessária para assegurar o gozo de todos esses direitos sociais básicos. Não é surpreendente, portanto, que o direito ao acesso efetivo à justiça tenha ganho particular atenção na medida em que as reformas do welfare state têm procurado armar os indivíduos de novos direitos substantivos em sua qualidade de consumidores, locatários, empregados e, mesmo, cidadãos”. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. p.11.

<sup>31</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988., p.49-50.

da noção de coisa julgada. Dessa forma, há a mudança da visão individualista do devido processo para uma visão mais coletiva<sup>32</sup>.

A terceira onda renovatória do acesso à justiça, por sua vez, traz um enfoque em uma reforma das instituições, dos mecanismos, e daqueles que a compõem, e seu procedimento de prevenção de disputas na sociedade moderna<sup>33</sup>. Nessa onda, a ênfase recai sobre os métodos que vão além da mera judicialização, como a mediação, a conciliação e a arbitragem, formas de resolução que priorizem o diálogo e a cooperação entre as partes. Não se restringe-se, assim, aos procedimentos e mecanismos em si, mas abrange também a formação e a atuação dos operadores do Direito, demandando uma postura proativa na busca por soluções preventoras de conflitos. Nessa toada, tendo em vista que o objetivo maior do princípio do acesso à justiça é a universalização da tutela jurisdicional, Dinamarco<sup>34</sup> expõe:

Não tem acesso à justiça aquele que sequer consegue fazer-se ouvir em juízo, como também todos os que, pelas mazelas do processo, recebem uma justiça tarda ou alguma injustiça de qualquer ordem. Augura-se a caminhada para um sistema em que se reduzam ao mínimo inevitável os resíduos de conflitos não jurisdicionáveis (a universalização da tutela jurisdicional) e em que o processo seja capaz de outorgar a quem tem razão toda tutela jurisdicional a que tem direito.

Entretanto, é necessário que essa universalização da tutela jurisdicional seja feita com cautela. Como já discorrido, a grande quantidade de litígios não afeta apenas na celeridade da lide, mas também na qualidade das decisões. Nesse sentido, é imprescindível que sejam adotados mecanismos que promovam a eficiência e a racionalidade no tratamento dos conflitos, através dos métodos autocompositivos. No mesmo sentido, Maria Tereza Sadek<sup>35</sup> traz a noção de “justiça inchada”, tendo em vista a litigiosidade excessiva:

[...] sem uma Justiça acessível e eficiente coloca-se em risco o Estado de Direito. [...] muitas vezes é necessário que se qualifique de que acesso se fala. Pois a excessiva facilidade para um certo tipo de litigante ou estímulo à litigiosidade podem transformar a Justiça em uma Justiça não apenas seletiva, mas sobretudo inchada. Isto é, repleta de demandas que pouco têm a ver com a garantia de direitos – esta sim uma condição indispensável ao Estado Democrático de Direito e às liberdades individuais.

---

<sup>32</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. p. 50-51.

<sup>33</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988., p. 67-68

<sup>34</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Reforma do código de processo civil**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996, p.21

<sup>35</sup> SADEK, Maria Tereza (Org.). **Acesso à justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Pesquisas, 23).p.41.



O “novo enfoque da justiça” delineado por Cappelletti concentra-se na reformulação dos procedimentos, com a busca de novos mecanismos de solucionar conflitos. A terceira onda, então, confere primazia aos métodos de autocomposição, justamente para fornecer soluções que promovam maior celeridade, efetividade e autonomia da prestação jurisdicional, afetando positivamente e diretamente o acesso à justiça. O autor busca aumentar o leque das formas de resolver um conflito, sugerindo mudanças nas estruturas dos tribunais, a utilização de pessoas leigas ou paraprofissionais, a necessidade de adaptar o processo civil ao tipo de litígio e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução de litígios<sup>36</sup>.

Dessa forma, em análise das ondas renovatórias do acesso à justiça de Cappelletti, verifica-se que a obra busca trazer uma visão mais ampla, garantindo o exercício de direitos através de reformas de mecanismos e seus componentes, atendendo-se as necessidades das partes com celeridade e qualidade. As três ondas evidenciam a evolução do acesso à justiça, promovendo a inclusão dos indivíduos com menor poder aquisitivo, a atenção maior aos direitos difusos, a simplificação e adequação dos procedimentos e a valorização dos métodos alternativos da resolução de conflitos. Tais medidas tornam-se indispensáveis para a construção de uma prestação jurisdicional que não tenha como foco a judicialização, mas sim a concretização do real interesse das partes e a democratização da justiça.

---

<sup>36</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. p. 71.

### 3 ACEPÇÕES CONCEITUAIS E INSTRUMENTAIS DE INTERESSE PÚBLICO

#### 3.1 Da noção conceitual de interesse público

Com o fito de atingir o objetivo da presente pesquisa, é necessário esclarecer e delinear os contornos do termo “interesse público”. A compreensão de sua concepção, além de possuir impacto nas relações acadêmicas, a elas não se limita, visto que o interesse público incide diretamente sobre a máquina estatal na administração pública e nas relações Estado-Sociedade. Dessa forma, é necessário que se busque compreender as bases e controvérsias no contexto da doutrina jurídica contemporânea.

Nessa toada, há quem diga que o termo “interesse público” se encontra no meio de expressões que possuem um “conceito jurídico indeterminado”<sup>37</sup>, assemelhando-se à outras expressões presentes no nosso ordenamento jurídico, como por exemplo, a expressão “notável saber jurídico”. Para outros autores, como Celso Antônio Bandeira de Mello, o interesse público merece uma definição própria. Assim, “o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelos simples fatos de o serem.”<sup>38</sup>.

Por sua vez, Justen Filho traz a ideia de que só se pode se referir ao interesse público como o que resulta de uma gama de procedimentos de desenvolvimento e aplicação do Direito. Dessa forma, o interesse público não iria existir antes de que houvesse a tomada de decisão por parte da Administração Pública. Haveria, portanto, uma noção de que o interesse público estaria mais próximo de ser uma questão ética do que técnica, relacionados à concretização dos princípios presentes na Constituição Federal de 1988 e seus valores fundamentais.<sup>39</sup>

A incerteza do conceito jurídico do interesse público se torna ainda mais alarmante num contexto de um plano no qual a lei é tomada como o principal norte a ser seguido e estritamente observado no exercício atividade administrativa. No entanto, apesar da religiosa vinculação à letra da lei estar sendo diminuída por parte da doutrina, surgindo a ideia do princípio da juridicidade em contraposição aos excessos legalistas como explica Gustavo

---

<sup>37</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 33.

<sup>38</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p.61.

<sup>39</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 43-44.

Binembojm<sup>40</sup>, o interesse público na realização da atividade administrativa ainda é uma importante ferramenta para que o ato praticado pelo agente não seja dotado de arbitrariedade.<sup>41</sup>

É necessário portanto que haja uma fronteira clara e delimitada do termo “interesse público”, tendo em vista que a sua ausência proporciona a administração pública uma justificativa ampla e flexível para suas ações, moldando a noção do termo de acordo com objetivos específicos, beirando a discricionariedade excessiva. Tal definição maleável representa um risco, com potencial de criação de resultados baseados em interpretações que refletem ideologias políticas, valores pessoais ou até em subterfúgios morais, se afastando do princípio da impessoalidade presente no ordenamento jurídico nacional, que rege a administração pública.

Streck, discorrendo sobre os limites da atuação do poder judiciário, explica que o interesse público não passa de uma expressão que sofre intensamente da chamada “anemia significativa”. Dessa forma, na expressão caberia qualquer coisa, principalmente se for a partir do princípio da razoabilidade, argumento utilizado para a prática de todo e qualquer pragmatismo.<sup>42</sup>

Aproximando-se de uma análise demasiadamente histórica, é importante ressaltar a mudança paradigmática da postura estatal no que concerne aos interesses. Com o Estado constitucional de Direito, ocorre a exacerbação da Constituição como paladina da segurança jurídica e do pluralismo. Nesse contexto, apesar da lei ter sua importância reduzida no sistema de fontes, ela vai persistir como o instrumento de materialização da decisão política, tendo em vista que o seu processo de produção garante uma dinâmica pluralista.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Cabe mencionar: “A filtragem constitucional do direito administrativo dar-se-á, assim, pela superação do dogma da onipotência da lei administrativa e sua substituição por referências diretas a princípios expressa ou implicitamente consagrados no ordenamento constitucional”. BINEMBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo: Direitos fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. São Paulo: Renovar, 2006, p. 144

<sup>41</sup> MELLO, Celso Antônio bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 12-13.

<sup>42</sup> STRECK, Lenio Luiz. Ministros do STJ não devem se aborrecer com a lei. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**, São Paulo, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-jun-07/senso-incomum-nao-aborrecer-lei-ministra-nancy-andrighi>>. Acesso em: 17 jan. 2024.

<sup>43</sup> Guimarães expõe: “Nesse ambiente, reconhecido o valor político (e jurídico) do conflito, a supremacia absoluta da lei é substituída pela supremacia da constituição, o que não significa um simples reposicionamento, pois a constituição torna-se normativa, juridicizando o fenômeno político. Passa, então, a exercer a função – que a lei não tinha – de estabelecer os consensos políticos mínimos que deverão reger a vida política do Estado pluralista. [...] Por fim, o esquema conceitual da constituição como fonte superior do sistema abrange ingredientes que não se podem perder de vista: cultura, dignidade humana, pluralismo, democracia constitucional, conflitos e consensos constitucionais, que se articulam de forma simbiótica para assegurar a organização social em torno do Direito, o enquadramento do poder político, a segurança nas relações sociais e a valorização da diversidade social e política.” GUIMARÃES, Diego Fernandes. O Estado constitucional de Direito e a mudança de rumo no sistema de fontes do Direito. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 83-98, jan./mar. 2022. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril\\_v59\\_n233\\_p83](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p83). Acesso em: 12.jan.2025.

Com efeito, supera-se a acentuada noção positivista de redução do direito à lei, momento no qual a segurança e manutenção dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal se torna o principal dever do Estado, como requisito de legitimidade dos poderes constituídos<sup>44</sup>. O processo de constitucionalização do Direito, portanto, trataria de um processo transformativo de um ordenamento jurídico, no qual resulta na total permeação da ordem jurídica pelas normas constitucionais<sup>45</sup>, demonstrando uma dinâmica neoconstitucionalista.

Na análise do fenômeno de constitucionalização do Direito, Luiz Roberto Barroso discorre<sup>46</sup> de forma concisa e acertada:

[...] o neoconstitucionalismo ou novo direito constitucional, na acepção aqui desenvolvida, identifica um conjunto amplo de transformações ocorridas no Estado e no direito constitucional, em meio às quais podem ser assinalados, (i) como marco histórico, a formação do Estado constitucional de direito, cuja consolidação se deu ao longo das décadas finais do século XX; (ii) como marco filosófico, o pós-positivismo, com a centralidade dos direitos fundamentais e a reaproximação entre Direito e ética; e (iii) como marco teórico, o conjunto de mudanças que incluem a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional. Desse conjunto de fenômenos resultou um processo extenso e profundo de constitucionalização do Direito.

Nesse panorama, a noção de interesse público que se encaixa no atual modelo de Estado constitucional de Direito é aquela que nasce, se afirma e se limita pela ordem constitucional vigente, sendo esta a fonte de legitimação e justificação das instituições democráticas e dos poderes constituídos<sup>47</sup>. Isto posto, a noção de interesse público transcende a mera abstração teórica, não se limitando à sua definição, mas estendendo-se à sua aplicação prática. Essa relação simbiótica entre a concepção de interesse público e a ordem constitucional se torna fundamental no direito brasileiro contemporâneo para a concretização dos princípios e valores consagrados na Carta Magna.

Dessa forma, o interesse público pode ser compreendido como um princípio que opera como mecanismo que compatibiliza as diversas manifestações legítimas dos interesses individuais e coletivos na sociedade, se revelando na interseção entre a ordem constitucional e

<sup>44</sup> CADEMARTORI, Sérgio. **Estado de direito e legitimidade**: uma abordagem garantista. 2. ed. Campinas: Millennium, 2007, p. 06-20.

<sup>45</sup> GUASTINI, Riccardo. **La Constitucionalización del Ordenamiento Jurídico**: el caso Italiano. In: CARBONELL, Miguel (Org.). **Neoconstitucionalismo(s)**. Madrid: Trotta, 2003. p. 49.

<sup>46</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito**: O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. Revista da Associação dos Juizes Federais do Brasil, ano 23, n. 82, p. 123, 2005.

<sup>47</sup> 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 / José Sérgio da Silva Cristóvam; orientador, Ubaldo Cesar Balthazar; coorientador, João Manuel Ricardo Catarino – Florianópolis, SC, 2014. p. 79.

as demandas sociais. O interesse público, portanto, não pode ser reduzido à um conceito abstrato, sob perigo de esvaziamento do seu significado normativo, devendo sempre observar os princípios do Estado Democrático de Direito, em garantia de que sua aplicação não seja desvirtuada em arbitrariedade ou que sirva como instrumento político.

### 3.2 Da supremacia do interesse público sobre o interesse privado

Como exposto alhures, com o Estado constitucional de Direito, a segurança e manutenção dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal se torna o principal dever do Estado. Nessa toada, diante desse novo panorama, a ideia da existência de um princípio da supremacia do interesse público começa a ser debatida mais fortemente entre os doutrinadores.

Para autores como Bandeira de Mello, o princípio do interesse público sobre o interesse privado é o princípio geral de direito inerente a qualquer sociedade. Sendo assim, o princípio se torna inerente à própria existência dessas sociedades. Ressaltando que, embora diversos dispositivos constitucionais possam fazer alusão ou impliquem em modificações concretas do princípio, ele não estaria vinculado a qualquer disposição específica da Carta Magna<sup>48</sup>.

Fábio Medina Osório, por sua vez, também concorda com a ideia da existência do princípio do interesse público sobre o privado<sup>49</sup>, expondo que:

São múltiplas as fontes constitucionais da superioridade do interesse público sobre o privado. Dos princípios constitucionais reagem a Administração Pública decorre a superioridade do interesse público em detrimento do particular, com direção teleológica da atuação administrativa. Resulta clara, na sequência, a relação entre o imperativo conteúdo finalístico da ação administrativa (consecução do interesse público) e a existência de meios materiais e jurídicos que retratam a supremacia do interesse público sobre o privado, é dizer, as situações de vantagens da Administração pública perseguíveis pelo Poder Público. De outro lado, a existência de bens coletivos que reclamam proteção estatal e restrições a direitos individuais também retrata em princípio de superioridade do interesse público sobre o particular. Nas normas constitucionais protetivas desses bens e valores coletivos, portanto, está implícita a existência do interesse público e sua superioridade relativamente ao privado.

Frente a mudança paradigmática do Estado no atual contexto neoconstitucionalista, ocorre uma constitucionalização de uma dinâmica e conflitante gama de interesses individuais

---

<sup>48</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p.96

<sup>49</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no direito administrativo brasileiro? **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.220., abr/jun,2000. p. 86-87.

e coletivos. Tal processo de realização e proteção desses interesses envolve a redefinição dos parâmetros presente no regime jurídico administrativo. Isso ocorre a partir da análise minuciosa dos contornos e limites de um conceito de interesse público ajustado ao novo cenário constitucional<sup>50</sup>. Como expõe acertadamente José Sérgio da Silva Cristóvam<sup>51</sup>:

Isso impõe, inclusive, a superação da tradicional centralidade do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, propalado como princípio estruturante do regime jurídico administrativo, bem como sua adequação aos novos vetores normativos do Estado constitucional de direito, fundado na defesa dos direitos fundamentais e no primado da dignidade humana.

A noção da supremacia do interesse público sobre o privado, portanto, se encontra enraizado nas bases da atuação da administração pública. Porém, a estrita dicotomia entre interesse público e privado, expressando uma abordagem binária, acaba por não decodificar a intrincada rede de relações e interesses coexistentes na sociedade contemporânea. Principalmente em um plano constitucional que reconhece outras classificações de interesses, como os difusos e coletivos.

Sob tal perspectiva, tendo em vista que o Direito se volta para a realidade e seus resultados concretos, não podendo objetivar-se em abstrações conceituais<sup>52</sup>, diversos autores tecem críticas ao princípio da supremacia do interesse público. Humberto Ávila, por exemplo, entende que o princípio não é um princípio jurídico, tendo em vista que sua descrição abstrata obstaculiza a sua concretização gradual<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O conceito de interesse público no Estado constitucional de direito. **Revista da Esmesc**, v.20, n.26, 2013. p.228.

<sup>51</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O conceito de interesse público no Estado constitucional de direito. **Revista da Esmesc**, v.20, n.26, 2013. p.228.

<sup>52</sup> BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993, pp. 1-2

<sup>53</sup> De acordo com Humberto Ávila: “Sua descrição abstrata não permite uma concretização em princípio gradual, pois a prevalência é a única possibilidade (ou grau) normal de sua aplicação, e todas as outras possibilidades de concretização somente consistiriam em exceções e, não, graus; sua descrição abstrata permite apenas uma medida de concretização, a referida ‘prevalência’, em princípio independente das possibilidades fáticas e normativas; sua abstrata explicação exclui, em princípio, a sua aptidão e necessidade de ponderação, pois o interesse público deve ter maior peso relativamente ao interesse particular, sem que diferentes opções de solução e uma máxima realização das normas em conflito (e dos interesses que elas resguardam) sejam ponderadas; sua tensão entre os princípios não se apresenta de modo principal, pois a solução de qualquer colisão se dá mediante regras de prevalência, estabelecidas a priori e não ex post, em favor do interesse público, que possui abstrata prioridade e é principalmente independente dos interesses privados correlacionados (p. ex. liberdade, propriedade).” ÁVILA, Humberto. **Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”**. In: SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus Interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 186-187.

Para Sarmento, deve-se questionar o conteúdo do princípio da supremacia do interesse público, visto que pode se tornar um perigo para os direitos fundamentais<sup>54</sup>:

A cosmovisão subjacente ao princípio em debate, apresenta indisfarçável traço autoritário que não encontra respaldo numa ordem constitucional como a brasileira, em cujo epicentro axiológico figura a dignidade da pessoa humana. O interesse público periga em tornar-se o novo figurino para a ressurreição das “razões de Estado”, postas como obstáculo intransponível para o exercício de direitos fundamentais.

Sendo assim, de acordo com a doutrina crítica à existência de um princípio da supremacia do interesse público frente a um sistema constitucional que visa a promoção dos direitos fundamentais, torna-se inadequado a afirmação de que existe uma hierarquia absoluta do interesse público sobre o privado. Destarte, nesse sistema deve-se haver restrição dos direitos e garantias fundamentais com base no interesse público apenas em situações de excepcionalidade e quando a restrição estiver devidamente justificada<sup>55</sup>.

Alexandre Santos de Aragão expressa que a utilização de uma supremacia do interesse público vai remeter à “paradigmas oitocentistas já felizmente superados”. O autor rechaça a ideia de que o interesse público seja invocado para resolução de conflitos quando existem normas legais. Portanto, caso haja algum conflito sem norma aplicável sobre os interesses em confronto, a resolução precisa se basear nos valores constitucionais. Logo, o interesse público pode ser utilizado para ponderação, mas sem a noção de que deva prevalecer sobre os interesses privados, exceto caso a constituição determine o contrário.<sup>56</sup>

Em uma visão mais pacificadora, Paulo Schier explica que deve haver unidade entre os interesses públicos e privados. Dessa forma, ambos os interesses se harmonizam:

Em outras palavras, a regra, sempre, é a da unidade. Interesses públicos e privados não se contradizem, não se negam, não se excluem. Tais interesses, antes, harmonizam-se. A realização de um importa na realização do outro. Devem ser vistas como excepcionais as situações de exclusão mútua. Neste caso, a opção do constituinte originário, previamente, pela prevalência de um ou de outro, não determina a existência implícita de um princípio de supremacia formal. Trata-se, neste caso, apenas de um critério de solução a priori de conflitos que poderão emergir nas situações concretas.

---

<sup>54</sup> SARMENTO, Daniel. **Interesses públicos vs. Interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional**. in SARMENTO, Daniel (Org). *Interesses Públicos vs. Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 27 e 25.

<sup>55</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos. **Direito dos Serviços Públicos**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 4

<sup>56</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. A “supremacia do interesse público” no advento do estado de direito e na hermenêutica do direito público contemporâneo. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 4-5.

A mudança paradigmática trazida pelo Estado Democrático de Direito trouxe uma nova roupagem para a ordem jurídica brasileira, promovendo direitos fundamentais e colocando a defesa dos direitos e da dignidade do cidadão como o objetivo maior da Constituição. Logo, o fenômeno da constitucionalização do Direito fez com que os valores presentes na Carta Magna criassem efeitos em todas as esferas jurídicas. Refletindo, portanto, na ideia de Guastini, no qual o processo de constitucionalização do Direito revela um processo de mudança de uma ordem jurídica, com o ordenamento integralmente permeado pelas normas constitucionais. Dessa forma, não só a legislação é influenciada, mas também as esferas políticas e sociais.<sup>57</sup>

Com a diversidade dos impactos do processo de constitucionalização do direito, a transformação no modo de agir do Estado perante esse novo cenário trouxe, como visto, discussões sobre o interesse público e sobre o princípio que eleva tal interesse para uma posição superior ao do interesse privado. Nesse panorama, surge a indisponibilidade do interesse público, tendo também sido impactado pelas novas dinâmicas constitucionais.

### 3.3 Da indisponibilidade do interesse público

A ideia do princípio da indisponibilidade do interesse público se refere a noção de que “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”<sup>58</sup>

Não é difícil deparar-se com interpretações da ideia de indisponibilidade que alegadamente barrariam a administração pública de firmar acordos com particulares. Acredita-se, nesse contexto, que o gestor público atua apenas como administrador do interesse coletivo e, sendo este alheio à sua pessoa, ele não teria o direito de se apropriar, abdicar ou desviar desse interesse<sup>59</sup>. É claro, no entanto, que a indisponibilidade do interesse público não possui um conceito preciso, o que atrapalha a sua aplicação.

Ademais, assevera Natalia Pasquini Moretti que a Administração não pode fugir de sua obrigação de proteger o interesse público legítimo, sendo considerado legítimo o interesse público que está respaldado tanto pela Constituição quanto pelas normas infraconstitucionais.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> GUASTINI, Riccardo. **La Constitucionalización del Ordenamiento Jurídico: el caso Italiano**. In: CARBONELL, Miguel (Org.). *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Trotta, 2003. p. 49.

<sup>58</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 7 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 143

<sup>59</sup> FARIA, José Eduardo. **Direito e economia na democratização brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 69

<sup>60</sup> MORETTI, Natalia Pasquini. **Uma concepção contemporânea do princípio da indisponibilidade do interesse público**. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 460



Através do princípio da indisponibilidade, se impede que o administrador trate o interesse público como algo de que possa dispor livremente, já que ele não tem autonomia para abdicar ou comprometer o que é definido legalmente como interesse público. Assim, o dever de proteção ao interesse público legítimo, respaldado pelas normas jurídicas, é inalienável e deve ser sempre preservado. Nesse sentido, expõe Moretti:

[...] corresponde à vedação de o administrador público dispor do interesse público primário conforme sua própria vontade, pois está vinculado ao dever de satisfazer o interesse da coletividade preconizado no ordenamento jurídico. O Estado é o meio de concretização dos projetos e dos valores do conjunto de seres humanos. Cabe-lhe proteger interesses públicos, assim qualificados pelo sistema normativo, através da função administrativa, mediante o conjunto de órgãos, veículos da vontade estatal consagrada na lei<sup>61</sup>.

Buscando ampliar a discussão sobre a indisponibilidade do interesse público, Natalia Pasquini Moretti traz a divisão em quatro principais bases<sup>62</sup>: (1) indisponibilidade da finalidade legal; (2) indisponibilidade do dever de agir; (3) indisponibilidade de bens e serviços públicos; (4) indisponibilidade das competências administrativas.

Sob a ótica da indisponibilidade da finalidade legal, é proibido à Administração Pública tomar qualquer decisão que não vise ao cumprimento dos objetivos estabelecidos para o Estado pela legislação. Em outras palavras, a Administração não pode ignorar as diretrizes e obrigações que lhe foram atribuídas pela Constituição e pelas normas infraconstitucionais. É reforçada a ideia de que a Administração Pública está vinculada estritamente ao que foi definido pelas leis e pela Constituição, não podendo agir de forma arbitrária ou baseada em interesses subjetivos.. Qualquer desvio desse norte pode configurar abuso de poder ou desvio de finalidade, uma vez que o gestor não tem liberdade para atuar fora dos limites impostos pelas normas. Esse controle legal busca assegurar que o Estado atue de maneira objetiva, impessoal e voltada para o bem coletivo, evitando práticas que favoreçam interesses privados ou individuais em detrimento do interesse comum.

Porém, de acordo com Luzardo Faria, caso haja uma situação específica em que Administração se vir obrigada a deixar de concretizar a finalidade pretendida por determinada norma legal, é necessário que o ato seja feito apenas na medida em que for adequado, necessário

---

<sup>61</sup> MORETTI, Natalia Pasquini. **Uma concepção contemporânea do princípio da indisponibilidade do interesse público**. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012, p.460

<sup>62</sup> MORETTI, Natalia Pasquini. **Uma concepção contemporânea do princípio da indisponibilidade do interesse público**. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 460.

e proporcional. Apenas dessa forma se garantiria a realização do interesse público em uma visão em sua face mais ampla<sup>63</sup>.

Na indisponibilidade do dever de agir, há a ideia de que há a necessidade do Estado entrar em ação sempre que presente um interesse público, se obrigando a realização tal ação em pro da realização daquele. Isso significa que, uma vez identificado o interesse coletivo, o Estado não pode se omitir ou adiar sua intervenção, sendo sua responsabilidade promover ações que garantam a satisfação desse interesse. A ideia central é que o gestor público não tem a liberdade de escolher se agirá ou não diante de uma necessidade pública; ele é compelido a atuar em conformidade com os objetivos previstos pela legislação, visando à realização plena do bem-estar social. Assim, o dever de agir não é facultativo, mas uma imposição que decorre da indisponibilidade do interesse público, o que assegura que o Estado esteja sempre presente e comprometido com a proteção e promoção do bem comum. Nesse sentido, expressa Edmir Netto de Araújo: ““a atividade administrativa é compulsória para a Administração e exigível pelo administrado, se o exercício da competência é obrigatório, pois do interesse público o agente não pode dispor ao seu alvedrio, mas cumprir seu dever, usando do poder que a lei lhe atribuiu.””<sup>64</sup>.

Por indisponibilidade de bens e serviços públicos, entende-se que o gestor público, não sendo dono dos recursos públicos, não possui a liberdade de dispor destes, exceto nas situações previstas de forma expressa na legislação, seguindo os procedimentos legais estabelecidos. Gasparini entende que “não se acham, segundo esse princípio, os bens, interesses e serviços públicos à livre disposição dos órgãos da Administração Pública, a quem cabe curá-los, ou do administrador, que os representa.”<sup>65</sup>. Dessa forma, os bens, interesses e serviços públicos não estão sob o controle livre dos órgãos ou dos administradores que os gerenciam. Ou seja, tanto os órgãos da Administração Pública quanto os gestores responsáveis não podem decidir de forma arbitrária ou pessoal como usar ou dispor desses recursos. Eles são apenas responsáveis por cuidar e administrar esses bens em nome do interesse público, sempre seguindo as normas legais. O administrador age como representante do interesse coletivo e deve obedecer estritamente à legislação que regula a gestão desses recursos, sem ter autonomia para usá-los como bem entender.

---

<sup>63</sup> FARIA, Luzardo. **A indisponibilidade do interesse público**: conteúdo, natureza jurídica, fundamentos normativos e impactos no Direito Administrativo brasileiro. Revista Meritum, Belo Horizonte, vol. 15, n. 1, jan./abr. 2020. p. 12.

<sup>64</sup> ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 74-76.

<sup>65</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 10.

Por fim, na indisponibilidade das competências administrativas, de acordo com 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”<sup>66</sup>. Isso significa que a Administração não tem a escolha de exercer ou não esses poderes; eles são obrigatórios e precisam ser utilizados sempre que necessário para proteger e promover o interesse público. Se o administrador público deixar de exercer esses poderes, ele poderá ser responsabilizado por omissão, uma vez que sua função é justamente agir para assegurar que o interesse coletivo seja atendido. Em outras palavras, o administrador não tem a liberdade de ser passivo diante das demandas públicas, devendo sempre agir conforme seu papel legal.

Diante do atual panorama, é necessário ressaltar que nem sempre o princípio da indisponibilidade do interesse público é corretamente utilizado ou é frequentemente, em certa parte, contraditório. É fato que a interpretação desse interesse nem sempre é clara ou unânime. Essa tensão leva a uma aplicação contraditória do princípio, onde a tentativa de proteger o interesse público acaba resultando em paralisia administrativa ou decisões que não beneficiam verdadeiramente a coletividade. Luzardo Faria traz a situação na qual a parte demandante possui a razão de acordo com as normas aplicáveis e o entendimento predominante, no entanto, autoridades públicas, em nome da indisponibilidade do interesse público, se sentem compelidas a contestar ações ou a recorrer de decisões judiciais desfavoráveis.<sup>67</sup>

É notável que é possível haver uma desvirtuação do princípio da indisponibilidade do interesse público quando ele é utilizado como justificativa para perpetuar litígios desnecessários, por exemplo. Ao insistir em recursos que certamente serão improvidos, mesmo diante de situações em que o direito está claramente a favor da outra parte, a Administração Pública pode acabar contrariando o próprio objetivo do princípio, que é garantir a eficiência e o bem-estar coletivo. Nesse cenário, em vez de promover o interesse público, o prolongamento de disputas judiciais gera gastos desnecessários aos cofres públicos, sobrecarregar o Judiciário e atrasa a efetivação de direitos legítimos, prejudicando, no final, a própria sociedade.

Diante dessas contradições, torna-se evidente a necessidade de explorar alternativas que conciliem a defesa do interesse público com a eficiência e a resolução célere de conflitos.

---

<sup>66</sup> : DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991. p. 67.

<sup>67</sup> “Nesse caso, utiliza-se da indisponibilidade das competências administrativas, sem se preocupar devidamente com a indisponibilidade das finalidades legais, uma vez que claramente não é para isso que o ordenamento jurídico fornece à Fazenda Pública instrumentos de defesa processual.”. FARIA, Luzardo. **A indisponibilidade do interesse público: conteúdo, natureza jurídica, fundamentos normativos e impactos no Direito Administrativo brasileiro**. Revista Meritum, Belo Horizonte, vol. 15, n. 1, jan./ abr. 2020. p. 14.

Uma dessas alternativas é a autocomposição, um método que permite às partes chegarem a um acordo sem a necessidade de um prolongado processo judicial. A adoção de mecanismos autocompositivos pode evitar que a Administração se envolva em disputas intermináveis, promovendo uma solução mais rápida e eficaz, que atenda tanto ao interesse público quanto ao privado.

## 4 A TERCEIRA ONDA RENOVATÓRIA E A FAZENDA PÚBLICA: ALTERAÇÕES PARADIGMÁTICAS

### 4.1 A disponibilidade dos direitos patrimoniais da Fazenda Pública no contexto da indisponibilidade do interesse público

Como já discorrido, a indisponibilidade do interesse público é um dos princípios basilares, que frequentemente serve como fundamento para limitar a capacidade da Administração Pública utilizar dos métodos consensuais de resolução de conflitos. No entanto, tal princípio não pode ser interpretado de maneira absoluta, sob pena de comprometimento da eficiência e economia administrativa.

Nessa perspectiva, emerge-se a noção de disponibilidade dos direitos patrimoniais do Estado, buscando a compatibilização entre a defesa do interesse público e a necessidade de se adotar soluções consensuais com maior frequência, com o fito de evitar a judicialização excessiva. Tal flexibilização vem a ser justificada no contexto dos direitos meramente patrimoniais do Estado, no qual a transação não iria comprometer os valores fundamentais da coletividade.

Dessa forma, mesmo que o direito que pertence à Fazenda Pública seja patrimonial, não significa que seja indisponível. Isso porque a disponibilidade de determinado patrimônio do poder público pode ser melhor para o interesse público do que a sua manutenção<sup>68</sup>. Nesse contexto, Flávio Amaral Garcia explica a noção de direitos patrimoniais e direitos disponíveis<sup>69</sup>:

Direitos patrimoniais são aqueles economicamente avaliáveis, e distinguem-se dos direitos não patrimoniais, que, ao revés, não comportam valoração econômica, como ocorre com os direitos da personalidade e os de família puros. Ora, os contratos administrativos tutelam essencialmente direitos patrimoniais. Preço, forma de pagamento e demais elementos que compõem a noção de equilíbrio econômico-financeiro do ajuste são direitos suscetíveis de valoração econômica. (...)

Direitos disponíveis são, por sua vez, aqueles direitos que podem ser contratados e negociados pelas partes e que encarna suas respectivas vontades na composição dos seus interesses. Existem, ao contrário, relações jurídicas cuja constituição ou extinção não se encontra ao livre alvedrio das partes, tipificando direitos ou interesses indisponíveis.

---

<sup>68</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 1123.

<sup>69</sup> GARCIA, Flávio Amaral. **A Arbitragem na Administração Pública Estadual e o Decreto do Rio de Janeiro**. **Revista Eletrônica OAB/RJ**, ed. esp. Infraestrutura, p. 125-146, 2019. Disponível em: <https://revistaeletronica.oabrj.org.br/wp-content/uploads/2019/12/6.-Fl%C3%A1vioAmaral-convertido.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2024.

Conforme trazido por Ricardo Gueiros e Diogo Nolasco<sup>70</sup>, em análise dos ensinamentos de Celso Antonio Bandeira de Mello, há uma divisão entre o interesse público primário e o interesse público secundário, que iria afetar diretamente a questão da disponibilidade. O interesse primário iria se tratar do conjunto de interesses dos indivíduos como participantes da sociedade. Por outro lado, o interesse secundário seria o interesse particular. Dessa forma, nessa perspectiva, os direitos patrimoniais da Fazenda Pública seriam disponíveis, permitindo-se a utilização das formas consensuais de resolução de conflitos.

Sendo assim, como exemplos de direitos patrimoniais disponíveis em litígios, pode-se destacar os conflitos de natureza tributárias, as indenizações devidas pelo Estado ao particular, os conflitos decorrentes de relações contratuais privadas e aqueles decorrentes da atuação estatal no domínio econômico<sup>71</sup>.

Nesses casos, a Fazenda Pública é autorizada a utilizar dos mecanismos consensuais de resolução de conflitos, tendo em vista que tais direitos não estão ligados intrinsecamente à proteção dos valores fundamentais da coletividade, como a vida, a liberdade, entre outros.

Por outro lado, os direitos indisponíveis correspondem ao interesse público primário. Tais direitos dizem respeito ao bem-estar social e aos direitos fundamentais. É o ponto nevrálgico do assunto, onde há forte discussão doutrinária no sentido de que tais direitos não podem se objeto de negociação pela Administração Pública, pois poderia haver comprometimento de interesses essenciais da sociedade, havendo portanto, uma indisponibilidade absoluta.

Sendo assim, a distinção entre direitos patrimoniais disponíveis e indisponíveis enfatiza que a Fazenda Pública, ao lidar com interesses meramente patrimoniais, pode recorrer a soluções consensuais sem que isso represente uma afronta ao princípio da indisponibilidade do interesse público. Porém, a concepção desse princípio se torna um desafio para sua aplicação, dada a multiplicidade de significados que lhe são atribuídos na doutrina e a ausência de uma normatização expressa no ordenamento jurídico.

É nesse contexto que se questiona a rigidez com que a indisponibilidade do interesse público tem sido interpretada, uma vez que sua formulação teórica não deve se sobrepor à necessidade de eficiência administrativa e à busca por soluções mais adequadas à realidade dos

---

<sup>70</sup> DIAS, Ricardo Gueiros Bernardes; PEREIRA, Diogo Nolasco. **Arbitragem e administração pública: uma necessária identificação dos interesses públicos disponíveis**. Juris Plenum direito administrativo, v. 18, p. 175-190, 2018.

<sup>71</sup> SOUZA, Luciane Moessa de. **Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos e a mediação de conflitos coletivos**. 2010. 607f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2010. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/94327>. Acesso em 12 jan. 2025, p. 182.

conflitos envolvendo a Fazenda Pública. Assim, a atuação administrativa em sua forma consensual não pode ser refutada de maneira absoluta, devendo ser analisada à luz dos limites estabelecidos pela legislação e das possibilidades que a própria evolução do Direito vem permitindo, conforme será analisado a seguir.

#### 4.2 Do novo viés da indisponibilidade do interesse público em prol das soluções negociadas

A terceira onda do acesso à justiça, conforme exposta por Mauro Cappelletti, é sem dúvidas um marco na busca por mecanismos mais eficientes para resolução dos conflitos. Enfatizando os métodos autocompositivos, a onda promove a cultura do diálogo e da cooperação, transcendendo o âmbito judicial, influenciando também a gestão do interesse público. Embora o foco de Cappelletti esteja nas discussões sobre o acesso à justiça, há uma reverberação clara no que diz respeito à flexibilização dos paradigmas tradicionais, como a da indisponibilidade do interesse público.

Os métodos alternativos de resolução de conflitos como a mediação e conciliação tem sido cada vez mais debatidos no âmbito do direito processual civil, especialmente em relação à sua compatibilidade e utilização nos litígios envolvendo a fazenda pública, tendo em vista a existência do princípio da indisponibilidade do interesse público. Surge, então, a questão: Os mecanismos alternativos de resolução de conflitos podem coexistir com a rigidez tradicional do interesse público? A terceira onda renovatória, ao destacar os métodos que privilegiam o diálogo e a cooperação para a concretização do acesso a justiça, oferece uma base para discussão de uma reforma judiciária concernente à fazenda pública e a utilização dos métodos alternativos. Destarte, é necessário que se analise a adoção de tais práticas, em busca de se verificar a sua viabilidade, seus limites e um possível risco de fragilização dos valores coletivos.

Por um lado, a visão mais tradicional traz a noção de que os métodos consensuais são inadequados à atuação estatal, pois os interesses públicos são indisponíveis, como exposto por Onofre<sup>72</sup>. Na mesma linha, Ricardo Marcondes Martins, em observação sobre a possibilidade da aplicação dos métodos alternativos de resolução de conflitos, explica que “a teoria que sustenta a possibilidade da utilização da arbitragem pela Administração para os interesses

---

<sup>72</sup> BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Transações administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática**. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 509

disponíveis desta deve ser rechaçada porque a administração, conceitualmente, não possui interesses disponíveis”<sup>73</sup>.

Esse caminho suscita a noção de que os métodos consensuais são inadequados à atuação do Estado, impedindo-se a adoção de práticas negociadas pois haveria o risco de se colocar em perigo a primazia do bem comum. Destarte, ao atuar em nome da coletividade, os bens e interesses do Estado são essenciais à sociedade, não podendo dispor destes livremente pois haveria o risco de comprometimento da própria razão de ser do Estado.

Por conseguinte, há uma clara preocupação de que a adoção dos métodos consensuais possa levar à uma fragilização do controle do Estado sobre as questões concernentes ao interesse público. A mínima possibilidade de decisões que acabem por privilegiar interesses particulares em detrimento do interesse público cria uma apreensão, especialmente em razão da natureza indisponível e intransigente deste último. A rigidez do princípio da indisponibilidade é, portanto, nesse raciocínio, uma salvaguarda imprescindível para garantia do papel do Estado de guardião do bem comum, sem margem para negociações que desvirtuem a sua finalidade principal.

Elton Venturi, no entanto, expõe um novo paradigma. Na visão do autor, a possibilidade da transação dos direitos indisponíveis deve ser guiada por uma teoria liberal dos direitos fundamentais<sup>74</sup>. Dessa forma, mesmo que um direito seja indisponível, não haveria implicação de que fosse inegociável pois um acordo não significa, obrigatoriamente, a renúncia ou transferência desse direito<sup>75</sup>. A aplicação da indisponibilidade, a inegociabilidade e a inalienabilidade do interesse público não proporciona, portanto, uma proteção adequada dos direitos indisponíveis, prejudicando as soluções efetivas e razoáveis dos direitos fundamentais.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> MARTINS, Ricardo **Marcondes**. **Arbitragem** e administração pública: contribuição para o sepultamento do tema. Interesse Público — IP, Porto Alegre, ano 12, n. 63, p. 5, nov./dez. 2010. Disponível em: <https://www.bidforum.com.br/bidLogin.aspx?ReturnUrl=%2fbid%2fPDI0006.aspx%3fpdiCntd%3d70916&pdiCntd=70916>. Acesso em: 2 jan. 2025.

<sup>74</sup> VENTURI, Elton. **Transação de Direitos Indisponíveis?** In: ZANETI JÚNIOR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Org.). *Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos*. 2ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2018. p. 415.

<sup>75</sup> VENTURI, Elton. **Transação de Direitos Indisponíveis?** In: ZANETI JÚNIOR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Org.). *Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos*. 2ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2018. p.414.

<sup>76</sup> VENTURI, Elton. **Transação de Direitos Indisponíveis?** In: ZANETI JÚNIOR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Org.). *Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos*. 2ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.p.414.



A Lei nº 13.655 de 2018<sup>77</sup> modificou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>78</sup>, inserindo o art. 26 que faz constar:

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

O art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) representa um avanço significativo na flexibilização da atuação estatal, ao permitir que a administração pública celebre compromissos com particulares para eliminar irregularidades, incertezas jurídicas ou situações contenciosas. Esse dispositivo legal, que exige a oitiva do órgão jurídico e, quando cabível, a realização de consulta pública, reflete uma tentativa de conciliar a rigidez do princípio da indisponibilidade do interesse público com a necessidade de soluções ágeis e eficientes.

Demonstra-se assim que a solução consensual dos conflitos envolvendo a administração pública deve considerar as consequências práticas da decisão. Essa mudança de paradigma expõe a necessidade de uma visão mais pragmática e flexível, permitindo a negociação mesmo em matérias tradicionalmente consideradas indisponíveis. Assim, ao invés de uma vedação absoluta, há um direcionamento para a ponderação entre os interesses públicos e a busca por soluções eficazes, em conformidade com os direitos fundamentais.

Destaca-se que dizer que o fato de o interesse público ser indisponível não significa que todos os direitos da Administração sejam inegociáveis. Assim, não se deve confundir indisponibilidade com a impossibilidade absoluta de transacionar, pois a intransigibilidade só se aplica quando há vedação expressa na legislação<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), para incluir disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm)>. Acesso 13.out.2024.

<sup>78</sup> BRASIL, Decreto – Lei nº. 4.657, de 4 de setembro de 1942 – **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decretolei/Del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/Del4657compilado.htm)> Acesso em. 13.out.2024.

<sup>79</sup> CIANCI, Mirna; MEGNA, Bruno Lopes. **Fazenda Pública e negócios jurídicos processuais no novo CPC: pontos de partida para o estudo**. In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (coord.). Negócios processuais. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 670

Ademais, conforme destacado por Cianci e Megna<sup>80</sup>, a administração pública deve usar os métodos consensuais de resolução de conflitos, sendo admissível a autocomposição sobre os direitos materiais da fazenda pública:

Verifica-se, então, que a questão a ser respondida não é se a Administração pode participar de autocomposição, de transação, de negociação, enfim, de fazer uso de métodos consensuais. Ao contrário, na medida em que esses métodos forem mais eficientes para o atingimento dos interesses públicos, a Administração não só pode como deve utilizá-los. “O conceito de interesse público passa de obstáculo a aspecto essencial da administração pública por consenso”

Diante de todos os benefícios proporcionados pelos métodos consensuais de resolução de conflitos e da consequente mudança de paradigma, a legislação brasileira, por meio de dispositivos já existentes, passa a ser reinterpretada à luz dessa nova perspectiva.

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 dispõe que a Administração Pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Destaca-se, no presente contexto, o princípio da eficiência, tendo em vista que sua concretização pode ser fortalecida pela adoção dos métodos consensuais de resolução de conflitos, que permitem soluções mais efetivas e mais céleres. Ademais, o próprio preâmbulo da Constituição Federal de 1988 ressalta a importância da solução pacífica das controvérsias como um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, reforça a legitimidade dos métodos consensuais de resolução de conflitos, inclusive na esfera da Administração Pública.

O artigo 3º do Código Processo Civil, em seu parágrafo 2º, dispõe que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual de conflitos. Ainda, o art. 174 do referido código dispõe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão criar câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como a dirimção de conflitos envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública.

A interpretação conjunta do preâmbulo da Constituição Federal, do princípio da eficiência (art. 37, CF) e das disposições do Código de Processo Civil apenas reforçam que a Administração Pública deve adotar meios consensuais para resolver conflitos, sempre que for possível e não houver vedação pela legislação.

---

<sup>80</sup> CIANCI, Mirna; MEGNA, Bruno Lopes. **Fazenda Pública e negócios jurídicos processuais no novo CPC: pontos de partida para o estudo**. In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (coord.). Negócios processuais. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. p.671.

Conforme lecionado por Palma<sup>81</sup>, o princípio da indisponibilidade do interesse público não está normatizado no ordenamento jurídico pátrio, não podendo impedir a utilização dos métodos consensuais pela Administração pública, sendo portanto, uma construção teórica. Sendo assim, a atuação da administração em sua forma consensual pode envolver qualquer objeto do direito Administrativo, com ressalvas das vedações pela lei<sup>82</sup>.

Com efeito, como já relatado no capítulo anterior, a noção de indisponibilidade do interesse público demonstra uma multiplicidade conceitual, comprometendo de forma substancial a sua operacionalização em um plano prático. Com a falta de critérios objetivos e a visível ausência de limites delineados, é inviável a aplicabilidade do princípio em sua concretude, o que o torna suscetível à indeterminações interpretativas. Em resultado, o óbice à utilização dos métodos consensuais pela fazenda pública sob o pretexto da proteção do interesse público e sua indisponibilidade, revela uma incongruência latente, pois em determinados casos, os próprios métodos autocompositivos de resolução de conflitos podem ser instrumentos legítimos para a concretização do interesse público.

Os entes públicos são os maiores litigantes do país, conforme o levantamento do CNJ<sup>83</sup>. Em grande parte, tal fato decorre de uma ideia doutrinária de que os interesses da Fazenda Pública são indisponíveis e portanto, não transacionáveis. Essa realidade decorre de uma cultura da litigância<sup>84</sup> que advém não apenas do judiciário, mas do início do ensino jurídico.

De acordo com Vaz e Takahashi, o ensino jurídico acaba por educar para a litigiosidade, não buscando estimular uma cultura da consensualidade nas resoluções dos conflitos, nas palavras dos autores<sup>85</sup>:

---

<sup>81</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi. **Atuação Administrativa Consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. 2010. 332f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdades de Direito da Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 2010. Disponível em: <><https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/pt-br.php>>. p.167-168. Acesso em: 13.jan.2025.

<sup>82</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi. **Atuação Administrativa Consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. 2010. 332f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdades de Direito da Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 2010. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/pt-br.php>>. p.168.

<sup>83</sup> Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Justiça em números 2024** / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília:CNJ, 2024. 448p.

<sup>84</sup> VAZ, Paulo Afonso Brum; TAKAHASHI, Bruno. **Barreiras da conciliação na seguridade social e a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 46, fev. 2012. Disponível em: <[https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao046/vaz\\_takahashi.html](https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao046/vaz_takahashi.html)>, p. 47. Acesso em 18. jan. 2025.

<sup>85</sup> VAZ, Paulo Afonso Brum; TAKAHASHI, Bruno. **Barreiras da conciliação na seguridade social e a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 46, fev. 2012. Disponível em: <[https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao046/vaz\\_takahashi.html](https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao046/vaz_takahashi.html)>, p. 47. Acesso em 18. jan. 2025.

O grande problema a enfrentar é a reinante cultura de litigância. Incutir a mentalidade consensual é um trabalho de longo prazo. Deveria haver preocupação com essa questão desde o ensino fundamental ou, ao menos, no ensino jurídico, que não educa para a pacificação social, mas para litigar. Dever-se-iam estudar, como disciplina obrigatória, as formas consensuais de solução dos conflitos ou de autocomposição.

Ademais, a judicialização exacerbada em processos envolvendo a Fazenda Pública acaba por contribuir para um ciclo vicioso, em incentivo ao comportamento demandista da sociedade. A rigidez na interpretação da legislação acaba por desestimular adoção de soluções pacíficas que desafogariam o excesso de demandas com entes públicos presente no judiciário.

A recorrente participação da Fazenda Pública nos mais diversos tipos de litígios gera impactos tanto no funcionamento do judiciário quanto para a Administração Pública. Tendo em vista que a presença do poder público nas demandas implica na necessidade de prazos diferenciados e procedimentos específicos, a morosidade é latente. Ainda, ressalta-se o alto custo para o erário na participação desses processos. São claros os benefícios que aplicação que os métodos de resolução de conflitos trazem nos litígios que envolvem a Fazenda Pública, reduzindo a sua participação no contencioso judicial, conferindo mais eficiência, agilidade e economia, concretizando os princípios constitucionais.

#### 4.3 Os limites da celebração de acordos pela Fazenda Pública: entre a legalidade e a eficiência administrativa

O princípio da legalidade orienta toda a atuação da Administração Pública, determinando que os agentes que a compõem ajam apenas de acordo com a lei. Tal restrição busca garantir a previsibilidade e a proteção do interesse público, evitando a ocorrência de arbitrariedades e alinhando os atos administrativos aos objetivos do Estado.

No entanto, cabe ressaltar que a vinculação à legalidade não se traduz no fato de que a Administração Pública esteja absolutamente impedida de flexibilizar sua atuação nos conflitos e litígios no qual é parte. Com a crescente incorporação da consensualidade no Direito brasileiro, houve o reconhecimento da possibilidade de soluções negociadas nas lides envolvendo a Fazenda Pública, desde que haja o respeito os limites das normas e os princípios regentes da gestão pública. Como já se sabe, com relação aos bens patrimoniais, há a disponibilidade do Poder Público de realizar transações com relação ao mesmo. No entanto, resta a dúvida sobre os limites para a realização da transação de direitos concernentes ao interesse público primário.

Conforme trazido por Talamini<sup>86</sup>, “cabe ao agente público procurar mitigar os prejuízos que a Administração sofreria com a derrota judicial”, nesse sentido, a celebração de acordos aparece como mecanismo para evitar o prolongamento de demandas judiciais onerosas, as quais possuem alta probabilidade em desfecho desfavorável ao ente público. Nesse sentido, ao negociar, o poder público não renuncia direitos, mas sim confere uma solução mais rápida e eficiente às pretensões apresentadas pelos cidadãos, conforme Schreiber<sup>87</sup>.

Na visão de Schreiber, poderá haver acordo sempre que a matéria em discussão ser passível de resolução pelas partes. Principalmente, em caso de direitos indisponíveis, em que deve ser realizado apenas judicialmente, com a verificação do judiciário acerca da satisfação do princípio do interesse público<sup>88</sup>. Na mesma linha, Odete Medauar<sup>89</sup> reforça que a submissão total da administração à lei é uma concepção irrealizável, e que, na prática, nunca se realizou de forma plena. Ademais, destaca que é necessário que a Administração necessita de um determinado grau de discricionariedade, com o fito de tomar decisões que garantam a eficiência da gestão pública.

Para Schreiber<sup>90</sup>, a possibilidade de transação envolvendo tanto o interesse público primário quanto o secundário reflete uma interpretação mais equilibrada da indisponibilidade do interesse público, permitindo que a Administração Pública atue de maneira mais eficiente na resolução de conflitos. No entanto, essa flexibilidade não significa que os acordos possam ser celebrados de forma indiscriminada, pois devem ser adotadas as devidas cautelas e respeitada a finalidade legal, garantindo que qualquer concessão feita pela Fazenda Pública esteja alinhada com os princípios constitucionais, conforme a seguir:

Pelo exposto, possível se transacionar tanto interesse público primário quanto secundário, com as devidas cautelas e sempre com base à finalidade legal, como forma de mitigação do princípio da indisponibilidade do interesse público, sempre fundamentado em princípios constitucionais e na regra de ponderação de valores.

<sup>86</sup> TALAMINI, Eduardo. **A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitória)**, 2005. p.09. Disponível em: <http://www.academia.edu/231461>. Acesso em: 19 dez. 2024.

<sup>87</sup> SCHREIBER, Rafael. **A possibilidade de realização de acordos judiciais e extrajudiciais por advogado público, sem prévia lei autorizativa: Métodos operacionais à luz do Neoconstitucionalismo**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4122, 14 out. 2014. p.59. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/29917/a-possibilidade-derealizacao-de-acordos-judiciais-e-extrajudiciais-por-advogado-publico-sem-previa-leiautorizativa>. Acesso em: 19 dez. 2024.

<sup>88</sup> *Ibidem*. p.59.

<sup>89</sup> MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2003., p. 144-145.

<sup>90</sup> SCHREIBER, Rafael. **A possibilidade de realização de acordos judiciais e extrajudiciais por advogado público, sem prévia lei autorizativa: Métodos operacionais à luz do Neoconstitucionalismo**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4122, 14 out. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/29917/a-possibilidade-derealizacao-de-acordos-judiciais-e-extrajudiciais-por-advogado-publico-sem-previa-leiautorizativa>. Acesso em: 19 dez. 2024. p..64.

Logo, a indisponibilidade do interesse público não inviabiliza a realização de transações pela Administração Pública e o posicionamento dos Tribunais Superiores sinalizam que a adoção de meios alternativos para a solução de controvérsias – seja o instituto da arbitragem, transação ou conciliação, entre outros – é plenamente compatível com o Direito Público brasileiro.

A ponderação de valores torna-se essencial nesse contexto, pois permite que a Administração avalie, caso a caso, se a solução consensual é mais vantajosa do que a manutenção do litígio, evitando onerar excessivamente o erário e garantindo a proteção do interesse público.

A adoção de soluções negociadas pela Fazenda Pública não representa uma afronta ao princípio da legalidade desde que o acordo esteja em acordo com interesse público. Quando se observa que os métodos consensuais de resolução de conflitos são mais eficazes para alcançar os objetivos da Administração Pública, sua utilização não deve ser encarada apenas como uma opção, mas como um dever para o gestor público. Sendo assim, é possível para a Fazenda Pública buscar soluções consensuais sempre que essas demonstrarem ser o melhor caminho para proteger e otimizar a sua gestão, prevenindo litígios desgastantes e garantindo maior celeridade na resolução de controvérsias.

A supremacia do interesse público não pode ser interpretada como um obstáculo absoluto à realização de acordos. Pelo contrário, a concretização desse princípio muitas vezes exige que a Administração adote medidas que favoreçam a resolução célere e eficiente de disputas, evitando que os conflitos se perpetuem, o que é mais prejudiciais ao erário, ao judiciário e à coletividade. A negociação dentro dos limites legais não é apenas compatível com os deveres do Estado, mas também é uma ferramenta essencial para a modernização da gestão pública. A celebração de acordos, nesses casos, não se torna um ato de disposição arbitrária de direitos, mas sim uma estratégia fundamentada na busca pelo melhor resultado possível dentro do que é juridicamente permitido e socialmente desejável.

Dessa forma, ao invés de interpretar a indisponibilidade do interesse público como uma barreira intransponível, deve-se compreendê-la como um princípio que impõe cautela e responsabilidade na tomada de decisões, sem, no entanto, inviabilizar a adoção de soluções consensuais legítimas e vantajosas tanto para o Estado quanto para a sociedade. Assim, a busca por acordos é compatível com a atuação estatal, sendo um instrumento essencial para garantir maior eficiência, reduzir custos desnecessários e proporcionar benefícios concretos tanto para o Estado quanto para a sociedade como um todo.

## 5. CONCLUSÕES

A Fazenda Pública, sendo ente que representa o interesse coletivo, se encontra em constante tensão processual no tangente à indisponibilidade do interesse público e a necessidade de transacionar direitos. A rigidez da indisponibilidade do interesse público, embora tenha a intenção de proteger bens jurídicos importantes para a sociedade como um todo, pode, pode diversas vezes, inviabilizar soluções consensuais que trariam maior celeridade e eficiência para a prestação jurisdicional.

Nessa toada, a evolução legislativa e doutrinária tem buscado o equilíbrio dessa dicotomia, permitindo que a adoção de mecanismos viabilizadores da transação, mas sem o comprometimento da essência do interesse público. Os métodos autocompositivos de resolução de conflitos se configuram como instrumentos essenciais para a concretização de um modelo de justiça menos congestionado e mais acessível. Contudo, a concessão de espaço para tais mecanismos esbarra na relutância histórica do ordenamento jurídico brasileiro, evidenciando uma resistência enraizada na formação dos juristas.

O ensino jurídico, tradicionalmente calcado na dogmática positivista e na primazia da litigiosidade, acaba por negligenciar o ensino e promoção dos métodos alternativos de resolução de conflitos, perpetuando uma cultura que relega as soluções consensuais a um papel secundário.

A superação desse entrave exige uma resignificação da própria concepção de indisponibilidade, de modo a harmonizá-la com a imperiosa necessidade de eficiência estatal e de tutela adequada dos direitos fundamentais. A possibilidade de transação pela Fazenda Pública, quando observados critérios de legalidade, eficiência e proporcionalidade, e principalmente a concretização do interesse público, não pode ser vista como afronta a este, mas sim como mecanismo de otimização dos recursos do Estado e de ampliação do acesso à justiça.

A modernização do ensino jurídico no Brasil se apresenta como um vetor essencial para a transformação desse cenário. A inserção de disciplinas voltadas à mediação, à conciliação e aos demais métodos autocompositivos no currículo acadêmico, aliada à reformulação da mentalidade institucional sobre o papel da administração pública nos litígios, é um passo indispensável para a conformação de um sistema processual mais dinâmico e adaptado às exigências da contemporaneidade.

A consolidação de um ambiente jurídico mais aberto à autocomposição exige, portanto, não apenas alterações normativas, mas também uma transformação na forma como a indisponibilidade do interesse público é compreendida na prática. É necessário um esforço conjunto entre os órgãos públicos, a academia e o Poder Judiciário para construir diretrizes claras que possibilitem a transação em situações adequadas, garantindo segurança jurídica e previsibilidade na aplicação desses mecanismos. Sem esse avanço, a Fazenda Pública continuará enfrentando entraves que dificultam a modernização da sua atuação processual.

O investimento em tecnologia e inteligência artificial para a análise de demandas repetitivas também pode auxiliar na identificação de casos passíveis de autocomposição, promovendo uma gestão mais estratégica das disputas. Ao analisar precedentes, decisões judiciais e a probabilidade de êxito em determinadas ações, esses sistemas podem auxiliar na triagem de casos em que a autocomposição seja juridicamente viável, reduzindo o tempo gasto com litígios desnecessários, otimizando o fluxo de trabalho das procuradorias e também contribuindo para a redução da sobrecarga do Judiciário.

Ainda que a indisponibilidade do interesse público seja um princípio estruturante do ordenamento jurídico, sua aplicação não pode resultar em um engessamento absoluto das relações processuais que envolvem a Fazenda Pública. A impossibilidade de transacionar direitos deve ser compreendida à luz das peculiaridades de cada demanda, evitando uma interpretação excessivamente rígida que impeça soluções mais eficientes e compatíveis com a realidade contemporânea. O direito não pode se furtar à necessidade de evolução, sob pena de se tornar um instrumento de entrave, e não de efetivação da justiça.

A compreensão da Fazenda Pública como um ente exclusivamente litigante precisa ser superada. O Estado, enquanto sujeito processual, não deve apenas reagir às demandas propostas contra si, mas também atuar de forma proativa na construção de um sistema jurídico mais eficiente. A perpetuação de uma postura defensiva extrema contribui para a morosidade e o acúmulo de processos, distanciando a atuação estatal do ideal de uma justiça célere e funcional.

Por fim, a evolução desse paradigma requer o reconhecimento de que a eficiência administrativa e a proteção do interesse público não são conceitos excludentes, mas complementares. A Fazenda Pública, ao adotar práticas que priorizam a resolução célere e equilibrada de conflitos, fortalece sua função institucional e proporciona um modelo mais responsivo às necessidades da sociedade. A superação da visão tradicionalista e a abertura para novas formas de solução de controvérsias representam um passo essencial para a modernização do direito processual e para a concretização de um sistema de justiça eficiente.



Dessa forma, é imperioso reconhecer que a indisponibilidade do interesse público, embora deva ser preservada como um princípio fundamental, não pode constituir um entrave absoluto à evolução do direito e à busca por soluções eficazes. A Fazenda Pública, observando-se a Carta Magna, deve se valer de todos os meios legítimos para assegurar a justiça e a eficiência, sob pena de perpetuar um modelo ultrapassado e disfuncional. O futuro do direito processual exige não apenas uma mudança normativa, mas, sobretudo, uma revolução na forma como os juristas são formados e como o Estado compreende seu próprio papel na administração da justiça.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Pedro Manoel; PRADO, Ricardo Tadeu Estanislau. **A desjudicialização dos conflitos e a desburocratização da justiça como alternativas para desobstruir o judiciário e melhorar o acesso à justiça.** In: MARTINI, Sandra Regina; FREITAS, Sérgio Henrique Zandona; RIBEIRO, Darci Guimarães (Coord.). XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE/RS. ACESSO À JUSTIÇA I. CONPENDI: Florianópolis, 2018. p. 47. Disponível em: <<http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/34q12098/6tp3x9v4/XnUdLXGuN6kh00bg.pdf>> Acesso em: 11 nov. 2024.
- ALVIM, J.E. Carreira. Teoria Geral do Processo. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A “supremacia do interesse público” no advento do estado de direito e na hermenêutica do direito público contemporâneo.** In: SARMENTO, Daniel (Org.). Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- ARAGÃO, Alexandre Santos. **Direito dos Serviços Públicos.** 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- ÁVILA, Humberto. **Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”.** In: SARMENTO, Daniel (org.). Interesses públicos versus Interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- AZEVEDO, André Goma. **Manual de mediação judicial.** 6. ed. Brasília: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>>. Acesso em 10.out.2024.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de direito administrativo.** 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil.** Revista da Associação dos Juizes Federais do Brasil, ano 23, n. 82, 2005.
- BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas.** 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.
- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Transações administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como**

**alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática.** São Paulo: Quartier Latin, 2007

BINEMBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo: Direitos fundamentais, Democracia e Constitucionalização.** São Paulo: Renovar, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Estado Governo e Sociedade: para uma Teoria Geral da Política.** 3ª edição. Tradução de Marco Autélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRAGA NETO, Adolfo.et al. **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem: curso de métodos adequados de solução de controvérsias.** 3. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal.** . Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)> Acesso em: 12. set. 2024.

BRASIL, Decreto – Lei nº. 4.657, de 4 de setembro de 1942 – **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.** . Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decretolei/Del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/Del4657compilado.htm)> Acesso em. 13.out.2024.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil.** Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>.Códi

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. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm)>.

**BRASIL.** Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), para incluir disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm)>. Acesso 13.out.2024.

CADEMARTORI, Sérgio. **Estado de direito e legitimidade: uma abordagem garantista.** 2. ed. Campinas: Millennium, 2007.

CAHALI, Francisco José. **Curso de Arbitragem.** 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CIANCI, Mirna; MEGNA, Bruno Lopes. **Fazenda Pública e negócios jurídicos processuais no novo CPC: pontos de partida para o estudo**. In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (coord.). **Negócios processuais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2017

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

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Justiça em números 2024** / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília:CNJ, 2024.

CRISTÓVAM, José Sergio da Silva. **O conceito de interesse público no Estado constitucional de direito: o novo regime jurídico administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes** / José Sérgio da Silva Cristóvam ; orientador, Ubaldo Cesar Balthazar ; coorientador, João Manuel Ricardo Catarino – Florianópolis, SC, 2014. 379p.

CRISTÓVAM, José Sergio da Silva. **O conceito de interesse público no Estado constitucional de direito**. Revista da Esmesc, v.20, n.26, 2013.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo** – 17. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CUNHA, Leonardo Carneiro da; NETO, João Luiz Lessa de Azevedo. **A mediação e a conciliação no projeto do novo CPC: Meios integrados de resolução**. In: DIDIER JUNIOR, Fredie et al (org.). **Novas Tendências do Processo Civil: Estudos Sobre o Projeto do Novo Código de Processo Civil**. Salvador: JusPodivm, 2014.

DAVI, Kaline Ferreira; MOLLICA, Eliane Vieira da Motta. **O poder de reforma e a autocomposição envolvendo entes públicos**. In: RODAS, João Grandino; SOUZA, Aline Anhezini de; POLONI, Juliana; SILVA, Guilherme Bertipaglia Leite da; DIAS, Eduardo Machado. (Coords.). **Visão Multidisciplinar das Soluções de Conflitos no Brasil**.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIAS, Ricardo Gueiros Bernardes; PEREIRA, Diogo Nolasco. **Arbitragem e administração pública: uma necessária identificação dos interesses públicos disponíveis**. *Juris Plenum direito administrativo*, v. 18, 2018.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 19. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**/ Fredie Didier Jr. - 17. ed. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2015. v. I.

DIDIER, FREDIE. **Curso De Processo Civil – vol. I**. 13. ed. Salvador: Podivm, 2011.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Reforma do código de processo civil**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FACCI, Lucio Picanço. **A utilização de meios consensuais de resolução de conflitos pela Administração Pública e o Novo Código de Processo Civil**. In: ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da (coord.). *Repercussões do Novo CPC: Advocacia Pública*. Salvador: JusPodivm, 2016.v.3.

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

FARIA, Luzardo. **A indisponibilidade do interesse público: conteúdo, natureza jurídica, fundamentos normativos e impactos no Direito Administrativo brasileiro**. *Revista Meritum*, Belo Horizonte, vol. 15, n. 1, jan./ abr. 2020.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim: negociação de acordos sem concessões**. Tradução de Vera Ribeiro e Ana Luiza Borges. 2. ed. Revisada e ampliada. Rio de Janeiro: Imago Ed., 2005.

FRANCO, Alberto Silva (Coord.); STOCO, Rui (Coord.). STOCO, Tatiana de Oliveira. **Código Penal e sua interpretação – doutrinária e jurisprudência**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

GABBAY, Daniela Monteiro. **Mediação & Judiciário: Condições Necessárias para a Institucionalização dos Meios Autocompositivos de Solução de Conflitos**. 2011. 274 f. Tese (Doutorado em Direito Processual), Universidade de São Paulo, São Paulo. 2011.

GARCIA, Flávio Amaral. **A Arbitragem na Administração Pública Estadual e o Decreto do Rio de Janeiro**. *Revista Eletrônica OAB/RJ*, ed. esp. Infraestrutura, p. 125-146, 2019. Disponível em: <<https://revistaeletronica.oabRJ.org.br/wp-content/uploads/2019/12/6.-Fl%C3%A1vioAmaral-convertido.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2024.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1989.

GIL, Alan Junqueira. **Mecanismos alternativos de resolução de conflitos: a solução para a garantia do acesso à justiça**. 2020. 143 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Nove de Julho, São Paulo.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Direito processual civil esquematizado** / Marcus Vinicius Rios Gonçalves : coordenador Pedro Lenza – 6. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

GUASTINI, Riccardo. **La Constitucionalización del Ordenamiento Jurídico: el caso Italiano**. In: CARBONELL, Miguel (Org.). *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Trotta, 2003.

GUIMARÃES, Diego Fernandes. **O Estado constitucional de Direito e a mudança de rumo no sistema de fontes do Direito**. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 59,

n. 233, p. 83-98, jan./mar. 2022. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril\\_v59\\_n233\\_p83](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p83)>. Acesso em: 12.jan.2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. ver., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

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

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Arbitragem e administração pública: contribuição para o sepultamento do tema. Interesse Público — IP**, Porto Alegre, ano 12, n. 63, p. 5, nov./dez. 2010. Disponível em: <<https://www.bidforum.com.br/bidLogin.aspx?ReturnUrl=%2fbid%2fPDI0006.aspx%3fpdiCntd%3d70916&pdiCntd=70916>>. Acesso em: 2 jan. 2025.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. - 11. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 7 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2003., p. 144-145.

MELLO, Celso Antônio bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORETTI, Natalia Pasquini. **Uma concepção contemporânea do princípio da indisponibilidade do interesse público**. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no direito administrativo brasileiro?** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n.220, abr/jun,2000.

PALMA, Juliana Bonacorsi. **Atuação Administrativa Consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. 2010. 332f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdades de Direito da Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 2010. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/pt-br.php>>. Acesso em: 13.jan.2025.

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

PIZZI, Josvino. **Ética do discurso: a racionalidade ético-comunicativa**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1994

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à justiça no estado contemporâneo: concepção e principais entraves**. In: SALES, Lília Maia de Moraes; LIMA, Martonio Mont'Alveme Barreto (Org.). *Constituição, democracia, poder judiciário e desenvolvimento: estudos em homenagem a José de Albuquerque Rocha*. Florianópolis: Conceito, 2008.

SADEK, Maria Tereza (Org.). **Acesso à justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Pesquisas, 23).

SARMENTO, Daniel. **Interesses públicos vs. Interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional**. in SARMENTO, Daniel (Org). *Interesses Públicos vs. Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Arbitragem: mediação, conciliação e negociação**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SCHREIBER, Rafael. **A possibilidade de realização de acordos judiciais e extrajudiciais por advogado público, sem prévia lei autorizativa: Métodos operacionais à luz do Neoconstitucionalismo**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4122, 14 out. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/29917/a-possibilidade-derealizacao-de-acordos-judiciais-e-extrajudiciais-por-advogado-publico-sem-previa-lei-autorizativa>>. Acesso em: 19 dez. 2024.

SILVA, Érica Barbosa e. **Conciliação judicial**. 1. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013

SOUZA, Luciane Moessa de. **Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos e a mediação de conflitos coletivos**. 2010. 607f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2010. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/94327>>. Acesso em 12 jan. 2025.

STRECK, Lenio Luiz. **Ministros do STJ não devem se aborrecer com a lei**. Revista Eletrônica Consultor Jurídico, São Paulo, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-jun-07/senso-incomum-nao-aborreca-lei-ministra-nancy-andrighi>>. Acesso em: 17 jan. 2024.

TALAMINI, Eduardo. **A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitória)**, 2005. Disponível em: <http://www.academia.edu/231461>.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 2ª edição. São Paulo: Método, 2015.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos Conflitos Civis**. 3 ed. São Paulo: Gen/Método, 2015.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 4. ed. São Paulo: Método, 2018.

URY, William. **Getting Past No: negotiating in difficult situations**. New York: Bantam Books, 2007.

VAZ, Paulo Afonso Brum; TAKAHASHI, Bruno. **Barreiras da conciliação na seguridade social e a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos**. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 46, fev. 2012. Disponível em: <[https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao046/vaz\\_takahashi.html](https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao046/vaz_takahashi.html)>. Acesso em 18. jan. 2025.

VENTURI, Elton. Transação de Direitos Indisponíveis? In: ZANETI JÚNIOR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Org.). **Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos**. 2ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

WARAT, Luis Alberto. Ecologia, psicanálise e mediação. In: WARAT, Luis Alberto (Org.). **Em nome do acordo: a mediação no direito**. Tradução Julieta Rodrigues. Florianópolis: EModara, 2018.

WARAT, Luis Alberto. **Surfando na pororoca: ofício do mediador**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

WATANABE, KAZUO. **Modalidade de mediação**. In: DELGADO, José et al. *Mediação: um projeto inovador*. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003.