

A CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA E SUA APLICAÇÃO EXTENSIVA AOS CONFLITOS JUDICIALIZADOS COMO POLÍTICA AUTOCOMPOSITIVA

Mônica Barbosa dos Santos*

RESUMO

Com a entrada em vigor da Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), surgiu, no cenário jurídico, campo fértil para desenvolvimento de teses sobre o novo marco proposto da consensualidade administrativa. Isso porque o art. 26 da LINDB trouxe autorização em termos genéricos para que a Administração Pública celebre acordos, positivando a quebra definitiva do paradigma da preponderância do interesse público sobre o privado, em bem vindo regime jurídico de consensualidade administrativa. O estudo tem por objetivo geral estabelecer um paralelo entre o regime jurídico de consensualidade administrativa interna, com o princípio do processo cooperativo trazido pelo art. 6º do Código de Processo Civil de 2015, sustentando a possibilidade de interpretação extensiva do citado art. 26 da LINDB, para autorizar-se também a autocomposição endoprocessual nos litígios judiciais que envolvam o poder público tratado em qualquer de seus níveis (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). Como objetivos específicos pretende demonstrar (i) que a interpretação extensiva proposta tem amparo normativo; (ii) que a consensualidade administrativa endoprocessual para ações em que o poder público figure como parte acolhe aos princípios da efetividade, da economia e da razoável duração do processo; (iii) que a aplicabilidade da interpretação extensiva representa uma inovadora

* Juíza de Direito na Vara Criminal, Execuções Penais e da Infância e Juventude da comarca de Leopoldina do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). Juíza integrante da 1ª Turma Recursal do Grupo Jurisdicional de Juiz de Fora do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). Juíza Eleitoral da 161 ZE do Estado de Minas Gerais (TRE). Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (1990) e especialização em Direito Constitucional pela mesma instituição (1995). Mestranda em Instituições Sociais, Direito e Democracia pela Fundação Mineira de Educação e Cultura - Fumec (2024-2026). Atua como formadora na Escola Judiciária Eleitoral de Minas Gerais (EJE-TRE/MG). Professora de Processo Civil com mais de 30 anos de experiência pela Universidade Federal de Juiz de Fora.

política autocompositiva. A justificativa está nos importantes contornos práticos da proposta, por ensejar eficiência, economia e acesso à Justiça em seu sentido maior de resultado útil e justo, em verdadeira e possível política autocompositiva que, por isso, deve ser incentivada. Conclui-se que os acordos administrativos endoprocessuais, além de contarem com base jurídica para sua aplicabilidade, desaguam no fim último da Administração Pública de atendimento do interesse público, sob os pontos de vista do Poder Executivo e do Poder Judiciário. O método de pesquisa utilizado é dedutivo, com base em pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: consensualidade administrativa; interpretação extensiva; conflitos judicializados.

1 INTRODUÇÃO

Com a vigência da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018 (Brasil, 2018), o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que passou a ser chamado de Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, positivou um novo regime jurídico geral que permite ao administrador público firmar negociações internas com particulares visando pôr fim à irregularidades, incertezas jurídicas e situações contenciosas, intenções que foram expressas no caput do seu art. 26, visando à busca da solução jurídica democrática e compatível com os interesses gerais.

A consensualidade ora tratada inaugurou uma nova fase ao direito público, pela consagração da liberdade controlada de compromissos, independentemente de lei ou regulamento específico prévio, abrindo espaço vastíssimo para reflexões jurídicas. Diz-se controlada porque deve sempre objetivar o atendimento de interesses públicos, mas exercitando uma democracia substantiva.

Tendo como base a visão do Estado Democrático de Direito, que se fundamenta como garantidor de liberdades fundamentais e de direitos individuais constitucionalmente protegidos, ela supera o dogma da supremacia absoluta dos interesses públicos aos privados, permitindo concessões para a composição de conflitos de interesses.

A abordagem em estudo tem como objetivo mostrar que a consensualidade administrativa alinha-se ao processo cooperativo estabelecido pelo CPC de 2015, por isso admite e uma interpretação extensiva que possibilita acordos endoprocessuais, em ações em que o poder público figure como litigante, entendimento que, além de ter sustento normativo, se adotado, significará a implantação de uma inovadora política autocompositiva para o poder público, de extrema eficiência, porque capaz de atender ao acesso à Justiça e de gerar retumbante economia ao Poder Executivo e ao Poder Judiciário. A pesquisa vale-se do método dedutivo, com base em pesquisa bibliográfica.

2 A POSSIBILIDADE DA INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA DA CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA AOS CONFLITOS JUDICIALIZADOS

Em atenção aos princípios e garantias do Estado Democrático de Direito, o direito administrativo vem passando por salutar evolução, procurando desencumbir-se, com eficiência, das situações conflituosas surgidas em face da complexidade das relações sociais. Todo o cenário, assim, passa pelo modo de exercer a função administrativa.

Para compreensão do alcance da consensualidade, sobressai das funções administrativas o poder de polícia em sentido estrito, que, por restringir liberdades e direitos individuais, somente pode ser exercido sob estrita reserva legal. O não cumprimento pelo particular dos atos administrativos imperativos, tem como consequência as penalidades, verdade intocável na clássica visão fiscalizatória e sancionadora. Todavia, a simples atividade punitiva mostrou-se inadequada ao interesse público, porque nem sempre atende à esperada eficiência. A realidade social acabou por imprimir, assim, uma nova dinâmica de atuação, fazendo com que os processos administrativos que antes findavam necessariamente por decisão sancionadora da autoridade competente, se transformassem, por meio dos mecanismos da autocomposição, em terreno apto ao negócio jurídico das partes envolvidas no conflito, pois de nada vale punição sem executoriedade substancial, sendo essa a constatação motivadora de tudo.

O texto constitucional brasileiro arrola no seu art. 37, *caput* (Brasil, 1988), os princípios orientadores da administração pública, positivando os fundamentos da atividade administrativa ao prever a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O princípio da eficiência aqui precisa ser destacado porque é uma advertência para a correta atuação estatal, focando no melhor resultado a ser obtido pelos atos administrativos. Ele encerra um conceito jurídico indeterminado de dever de escolha do meio mais adequado para a tomada de decisões. Nesse sentido, a consensualidade pode ser havida como uma forma de seu atendimento, não só para solução dos conflitos internos da Administração Pública, mas também para os judicializados, pois, nesse caso, deságua no mesmo fim de escolha adequada da pacificação democratizada e voltada ao atendimento do interesse público.

Regressando ao exercício do poder de polícia, se uma decisão administrativa sancionadora não for voluntariamente adimplida e havendo imposição de penalidade, a consensualidade passou a permitir a obtenção do ajustamento da sanção, para melhor atendimento dos interesses dos envolvidos, surgindo os chamados acordos substitutivos, pondo fim ao processo administrativo, substituindo as decisões unilaterais. Isso é correlato ao princípio da eficiência porque reduz a conflitualidade que não interessa ao poder público, podendo ser firmados por provocação do agente privado ou pela própria Administração Pública.

No mesmo sentido dos acordos substitutivos às penalidades, mas ampliando a consensualidade para outras hipóteses, veio o compromisso do art. 26 da LINDB (Brasil, 2018), que ofertou permissivo genérico à celebração de acordos, independentemente da edição pretérita de lei específica, decreto ou regulamentação interna, terminando com os questionamentos sobre a capacidade de transacionar por parte da Administração Pública. Em consequência lógica, a consensualidade genérica ganhou um patamar constitucional, por poder espelhar uma escolha adequada ao interesse público, resultando em benefício geral, pela eficiência.

Passando ao princípio da economicidade, ele é previsto no art. 70 da CF/88 e dá a ideia de desempenho qualitativo, o que significa melhor resultado com menor alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais. Apesar de não se encontrar no citado art. 37, *caput*, impõe-se materialmente

como um dos vetores essenciais da boa gestão, harmonizando-se com o princípio da eficiência. Sendo o Poder Executivo o único arrecadador, e se atuar com economicidade é avaliar as decisões públicas sob o prisma de seus custos e benefícios, a redução das despesas processuais acarretadas ao Poder Público pelo arrastamento dos processos judiciais é medida impositiva, porque leva à economia financeira e do uso da máquina pública como um todo, gerando recursos e espaço para assistência em outras áreas. Não se sugere uma economia por economia, mas uma otimização dos recursos aptos a financiar as políticas públicas e garantir o melhor funcionamento da máquina administrativa. A cogitação que se provoca é a de quanto se pouparia aos cofres públicos com a célere extinção das ações judicializadas, pela conciliação, que pode recair não só sobre o direito material controvertido, mas igualmente sobre as despesas processuais e honorários advocatícios de sucumbência. Consensualidade, eficiência e economicidade andam juntas, carecendo serem bem aplicadas.

O Código de Processo Civil de 2015 (Brasil, 2015a) previu a conciliação administrativa para o poder público nos arts. 174 e 175, estabelecendo que os entes federativos devem criar câmaras de conciliação e mediação, a fim de facilitar a solução consensual de conflitos no âmbito da Administração Pública. A Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015 (Brasil, 2015b), publicada três meses depois do CPC, dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública. Em sequência cronológica, a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, alterou o art. 26 da LINDB, afirmando o procedimento da consensualidade administrativa, com intencional generalidade. Entretanto, essa normativa, como as anteriores, é voltada para solução interna dos interesses públicos em contraposição aos particulares. Os conflitos judicializados, salvo os de competência da Lei nº 12.153/2009 (Brasil, 2009), que dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, continuam sem uma base legal específica que permita a transação judicial com o mesmo poder geral, de modo a pôr fim ao processo instaurado.

Não se olvida a existência de previsões legais específicas e esparsas que permitem ao poder público transigir em juízo, mas o que se sustenta é que

onde existe a mesma razão, deve haver o mesmo direito, em consonância ao brocardo latino *ubi eadem est ratio, ibi ide jus*. Se a consensualidade em termos genéricos, que dispensa autorização legislativa prévia, foi dada pelo art. 26 da LINDB para a solução interna do contencioso administrativo, dita generalidade pode ser alvo de interpretação extensiva (*lex minus dixit quam voluit*) para que surta efeitos aos acordos em processos judiciais, dando eficácia normativa justa à regra posta. A conjugação da malha normativa existente ampara esta assertiva.

A casuística legal e permissiva dos acordos judiciais revela o inegável entendimento de que o interesse público não é necessariamente contraposto ao interesse privado, ao contrário, a conjunção de esforços em cooperação pode atender a ambos os lados, valendo-se de incontáveis formas alternativas ao conflito. A vinculação que deve se ter é ao ordenamento, em simetria às disposições constitucionais.

Corroborando o sentido consensualista, o CPC de 2015 consolidou, em seu art. 6º (Brasil, 2015a), o processo cooperativo ou participativo ao dispor que “todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”, portanto, não abre margem. A opção legislativa é cogente a todos os atores da relação processual. Começa por incluir o órgão judicial nesta categoria, em paridade com os sujeitos parciais, salvo para prolação das decisões, claro, redefinindo o conceito de contraditório, mostrando-se, em consequência, como o mais adequado ao espelhamento do modelo constitucional democrático porque preserva também a liberdade das partes de interferir na relação processual para que se tenha resultado útil, em tempo razoável e com efetividade.

A liberdade é direito fundamental contemplado no art. 5º, *caput*, da CR/88, logo, o reconhecimento dela para as partes na condução do processo, atribui ao processo cooperativo o viés democrático que se espera. Todos os sujeitos da lide devem cooperar entre si, sem a previsão de rol sobre os atos que possam ser significativos desse dever, mas o pano de fundo para interpretação deles resume-se na boa-fé, sem restrições quanto a esse paradigma.

O direito das partes de disciplinar juridicamente suas condutas materiais e processuais é garantido *por* um conjunto de normas constantes do Código. O

destaque do estudo assenta-se no autorregramento reconhecido pelo processo cooperativo, que se insere no direito fundamental da liberdade do sujeito de regular juridicamente seus interesses, adotando a solução que considerar melhor. Considerando que a consensualidade administrativa é uma forma de autorregramento, e considerando que o autorregramento é um dos vieses do processo cooperativo, não há motivos para deixar de reconhecer a possibilidade de o poder público transacionar também nos conflitos judicializados, quando presente o interesse geral, de modo a propiciar a extinção do processo de maneira a atender também ao interesse negocial privado, com a assunção recíproca de obrigações.

A homologação do acordo, ensejando o encerramento do mérito do processo, atende aos princípios constitucionais da razoável duração do processo, da eficiência e da economicidade, também porque o Poder Executivo é o único arrecadador, e o trâmite processual tem elevado custo. Ademais, o modelo constitucional, repita-se, marcado pela previsão de garantias e direitos fundamentais, trouxe como consectário uma maior atuação do Poder Judiciário, ante o elevado número de decisões envolvendo a coisa pública, em ativismo irreversível, e que, embora apenas tutele direitos em subsunção aos fatos, acaba por resvalar no desempenho administrativo. A consensualidade, então, aparece de igual modo como fator de fortalecimento da Administração, por representar um sistema alternativo ao viabilizar a diluição dos entraves sem a ingerência judicial.

A norma do art. 26 da LINDB, além de principiológica, estabeleceu um procedimento para o alcance da consensualidade administrativa interna, o qual aplica-se sem entraves à consensualidade dos litígios judicializados. Concernente ao objeto, qualquer assunto público pode ser tratado. O que importa é sua motivação, devendo servir “para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito” (Brasil, 2018). Prevê que só é possível o compromisso diante de “razões de relevante interesse geral”, atendendo-se aos delineamentos da impessoalidade e da isonomia, cuja verificação se dará pela análise das cláusulas estabelecidas no compromisso. Como espécie de acordo substitutivo, o compromisso, se interno, pode ser destinado a eliminar o contencioso em curso, com extinção do processo administrativo, mesmo em fase recursal, substituindo a decisão que seria dada,

pois a LINDB não especifica em qual momento pode ser firmado, ao ponto de poder substituir a própria instauração do processo administrativo. É aqui que reside a hipótese deste estudo. Se a lei permite que o compromisso seja destinado a eliminar situação envolvendo o Poder Público em contencioso administrativo, não existem razões para que se afaste sua incidência sobre o contencioso judicial.

Ainda no paralelismo procedimental, a iniciativa do compromisso pode ser do interessado ou do poder público, exigindo a forma escrita, por meio de petição ou termo, como se dá nos processos judiciais. Quanto à legitimação, apenas a autoridade competente pode acordar em contencioso administrativo, e apenas a autoridade competente pode figurar em demanda judicial. Havendo interesses de terceiros, devem ser intimados para o contraditório administrativo. O CPC/2015 estabelece a mesma preocupação pelas figuras de intervenção, em mais uma simetria. A instrução é a negociação, com amplo contraditório, a qual pode ou não ser submetida à consulta pública, via edital. Exige a oitiva do órgão jurídico correlato como requisito de legalidade do compromisso, e tal providência pode igualmente ser adotada nos processos judiciais com a juntada de pareceres sobre o tema. O compromisso deve ser publicado oficialmente, requisito facilmente preenchido para o acordo judicial pelos editais. A negociação encerra o contencioso administrativo e terá o mesmo efeito resolutivo se realizada na esfera judicial, pois ensejará a extinção do processo de conhecimento ou de execução. Some-se que o acordo judicial pode incluir matéria estranha ao objeto litigioso, segundo a disposição do art. 515, § 2º, do CPC, fato que aumenta o alcance dele, e pode conter cláusulas de revisão para controle da motivação, o que evita o engessamento do pacto e viabiliza o acompanhamento das obrigações assumidas. Se ocorridas lacunas, vale-se da máxima do uso da fonte subsidiária do processo administrativo e do próprio Código de Processo Civil, consoante o art. 15 do Diploma Formal (Brasil, 2015a). A provocação das partes para o acordo pode se dar também de ofício, por mera intimação, em qualquer fase do processo de execução ou de conhecimento, pois sendo cooperativo, outorga ao juiz essa iniciativa.

3 CONCLUSÃO

Mudanças de paradigmas são bem-vindas, na justa compreensão de que a ciência jurídica, como a de qualquer outro ramo do conhecimento, não pode ser havida como imutável e acabada. A previsão da consensualidade pelo art. 26 da LINDB foi uma mudança de paradigma, consistindo neste axioma a permissão de reflexões sobre a sua maior abrangência, como a revelada.

Valendo-se da obviedade de que a ciência não pode ser mirrada em seus próprios enunciados, carecendo de coragem para enfrentamento de seus dogmas quando já não mais encontram coro nos reclames sociais, no caso, em face da inquestionável gravidade da elevada cotação estatística do Poder Público como maior demandante do país, confirma-se a hipótese de que a atipicidade negocial inaugurada para celebrar compromissos administrativos internos deve ser aproveitada onde couber, porque encerra uma benfeiza atividade negocial que precisa ser aproveitada para os conflitos judicializados.

As políticas autocompositivas, como o projeto Execução Fiscal Eficiente implantado pela Resolução nº 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2024), que institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, são caminhos que vêm sendo criados na exata procura da supressão racional do conflito envolvendo o poder público. A adoção da exegese do estudo alinha-se porque é capaz de gerar economia vultosa ao Poder Executivo e de favorecer o Poder Judiciário pela eliminação, via conciliação, de processos sem perspectiva de executoriedade, em franca cooperação processual que convém ao princípio da razoável duração do processo.

A proposta da interpretação extensiva é inovadora e deve ser analisada por que conta com amparo normativo e porque também viabiliza o acesso à Justiça na mais ampla acepção do direito ao justo, com efetividade e eficiência, e não simplesmente pela rasa possibilidade de ingresso com ações judiciais. O reconhecimento do direito privado à negociação material e processual impõe-se pela garantia constitucional da liberdade e volta-se à democratização da atividade administrativa, ultrapassando a concepção de supremacia absoluta dos interesses públicos aos privados. O ente público não tem que ser necessariamentepositor ao privado. A obediência à lei é que deve ser o norte da atuação estatal.

Se acordos podem ser firmados sem a participação do Poder Judiciário, com maior segurança podem ser estabelecidos sob sua fiscalização e do Ministério Público, assertiva que clarifica a preservação da impessoalidade, rechaçando a malfadada corrupção ou qualquer outro interesse espúrio.

Tudo converge: base normativa principiológica da consensualidade administrativa genérica; previsão do processo cooperativo como ordem; atendimento dos princípios da eficiência, economia, liberdade, razoável duração do processo e do acesso à Justiça, e preservação do interesse público, com democratização de seus atos. Se tudo converge, a interpretação extensiva proposta precisa ser pensada e aplicada como revolucionária política pública autocompositiva.

REFERÊNCIAS

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do Direito Administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)] *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal. Publicação em: 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 jul. 2025.

BRASIL. *Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009*. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Brasília, DF. Publicação em: 22 dez. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12153.htm. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF. Publicação em: 16 mar. 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 6 jul. 2025.

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. Brasília, DF: 2015b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do Direito Público. Brasília, DF. Publicação em: 25 abr. 2018. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm.
Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. *Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024*. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do Tema 1.184 da repercussão geral pelo STF. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Publicação em: 22 fev. 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455>.
Acesso em: 24 ago. 2025.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento*. 17. ed. Salvador. Ed. Jus Podivm, 2015.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Art. 26 da LINDB: novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública*. Disponível em: (<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77653/74316>). Acesso em: 3 de jul. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo. Saraiva, 2013.

PALMA, Juliana Bonacorse de. *Atuação administrativa consensual*. Estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/publico/Dissertacao_Juliana_Bonacorsi_de_Palma. Acesso em: 3 de jul. 2025.