

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA

VITOR BONALD SANTOS DE SOUSA

DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DA MEDIAÇÃO NOS CONFLITOS ADMINISTRATIVOS

JOÃO PESSOA
2025

VITOR BONALD SANTOS DE SOUSA

DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DA MEDIAÇÃO NOS CONFLITOS ADMINISTRATIVOS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Dra. Larissa Teixeira Menezes de Freitas

DATA DA APROVAÇÃO:

BANCA EXAMINADORA:

Prof.ª Dr.ª Larissa Teixeira Menezes de Freitas
(ORIENTADORA)

Prof. Dr.ª Raquel Moraes de Lima
(AVALIADOR)

Prof. Dr.ª Juliana Toledo Araújo Rocha
(AVALIADORA)

Dedico este trabalho a Deus, fonte de toda a minha força e inspiração, sem Ele nada sou e nada posso ser.

Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S725d Sousa, Vitor Bonald Santos de.
Desafios à implementação da lei da mediação nos conflitos administrativos / Vitor Bonald Santos de Sousa. - João Pessoa, 2025.
55 f. : il.

Orientação: Larissa Freitas.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Administração pública - mediação. 2. Direito Administrativo. I. Freitas, Larissa. II. Título.

UFPB/CCJ CDU 35

Elaborado por GRACINEIDE SANTOS DA SILVA - CRB-1836

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por sempre me conceder mais do que mereço.

À minha orientadora, professora Larissa Teixeira, expresso minha profunda gratidão por todo o suporte, ensinamentos e paciência ao longo deste percurso, assim como a todo o corpo docente do CCJ, que sempre me acolheu e contribuiu para minha formação ao longo desses anos.

À minha família, meus pais Bonaldo e Vitória, pelo apoio, amor e incentivo ao longo da minha vida; ao meu irmão e melhor amigo, Vinícius, pela ajuda e parceria; e a todos os parentes que compartilharam comigo a realização desse sonho.

À minha namorada Railma Santos, peça fundamental na minha formação e parceira ao longo do curso, que me ajudou a superar cada dificuldade com paciência e compreensão.

Aos fiéis colegas de curso, que tornaram essa jornada menos árdua, em especial: Leonardo Lucena, Danyel Aguiar, Bruno Eduardo, Lucas Monteiro, Pablo Andrade, José Regis, Leonardo Viana, Guilherme Roque, Victor Freitas e João Felipe.

A todos os amigos da Candeeiro EJ de Direito, MEJ (Movimento de Empresas Juniores) e do NUMESC (Núcleo de Estudos em Métodos Extrajudiciais de Solução de Conflitos), pelas valiosas contribuições na minha trajetória acadêmica.

Deixo aqui o meu mais sincero agradecimento a todos.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo examinar os desafios à implementação da mediação como instrumento de resolução consensual de conflitos no âmbito da Administração Pública brasileira, considerando a evolução legislativa e a consolidação de métodos adequados de solução de conflitos como resposta à excessiva judicialização, morosidade processual, altos custos, ausência de transparência e a ineficiência estatal. A pesquisa tem como base a constatação de que embora a Lei nº 13.140/2015, o Código de Processo Civil (CPC/2015) e a Lei nº 13.655/2018 tenham promovido avanços significativos na legislação, a aplicação prática ainda se encontra limitada por barreiras culturais, jurídicas, institucionais e formativas. Nessa perspectiva, investigou-se como a tradição adversarial da Administração Pública, pouca implementação de políticas públicas na capacitação dos agentes e a resistência dos órgãos de controle demonstraram entraves para a efetivação do procedimento de mediação. Ademais, evidencia-se que o denominado *apagão das canetas*, gerado pelo temor de responsabilização de gestores, caracteriza um dos principais entraves à inovação e o uso da mediação, gerando a necessidade de um ambiente harmonizado entre a segurança jurídica e a eficiência administrativa. Portanto, nota-se que embora a integração entre a Lei de introdução às normas do direito brasileiro (LINDB) e a prática da mediação proporciona um avanço decisivo para o Direito Administrativo brasileiro, confere maior previsibilidade e confiança às decisões dos gestores e incentiva as soluções colaborativas, essa análise ainda se encontra no campo teórico-normativo, demonstrando a necessidade de futuros estudos que compreenda a realização de análises empíricas em diferentes instituições, analisando assim o impacto da mediação na diminuição de litígios e reconstituição de vínculos.

Palavras-chave: mediação, administração pública; desafios; controle externo.

ABSTRACT

This study examines the challenges to implementing mediation as an instrument for consensual dispute resolution within Brazil's Public Administration, considering legislative developments and the consolidation of appropriate dispute resolution methods as a response to excessive judicialization, procedural delays, high costs, lack of transparency, and state inefficiency. The research is grounded in the finding that, although Law No. 13,140/2015, the Code of Civil Procedure (CPC, 2015), and Law No. 13,655/2018 have produced significant legislative advances, practical application remains constrained by cultural, legal, institutional, and training-related barriers. From this perspective, the study investigates how the adversarial tradition of Public Administration, the limited implementation of public policies for the training of public agents, and resistance from oversight bodies have hindered the effectiveness of mediation. Furthermore, it is evident that the so-called *apagão das canetas* —a paralysis of decision-making caused by managers' fear of personal liability—constitutes one of the principal obstacles to innovation and the use of mediation, underscoring the need for an environment that harmonizes legal certainty with administrative efficiency. Therefore, although the integration between the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law (LINDB) and mediation practice represents a decisive step forward for Brazilian Administrative Law—providing greater predictability and confidence to managerial decisions and encouraging collaborative solutions—the analysis remains predominantly theoretical-normative. This highlights the need for future research involving empirical assessments across different institutions to evaluate the impact of mediation on reducing litigation and restoring relationships.

Key-words: mediation in public administration; challenges; external control.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 8
2 MEDIAÇÃO E SUA INSERÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FUNDAMENTOS, EVOLUÇÃO E DESAFIOS 11
2.1 Trajetória histórica e o avanço da mediação 11
2.2 Princípios da administração pública aplicados à mediação 13
2.2.1 Autonomia da vontade e impessoalidade 13
2.2.2 Decisão informada e legalidade 14
2.2.3 Isonomia e supremacia do interesse público 16
2.2.4 Boa-fé e moralidade 17
2.2.5 Oralidade, informalidade, legalidade e eficiência 18
2.2.6 Confidencialidade e publicidade 19
2.3 Mediação judicial e extrajudicial sob a perspectiva da gestão pública 21
2.4 Inconsistências na apresentação de dados de conciliação e mediação no relatório justiça em números 22
3 CAPACITAÇÃO E CULTURA INSTITUCIONAL: O PAPEL DOS AGENTES PÚBLICOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA MEDIAÇÃO 26
3.1 Aplicação diferenciada da mediação e da conciliação no âmbito da administração pública 27
3.2 Superação da mentalidade adversarial e emergência de uma cultura de consensualidade 29
3.3 A formação deficiente dos agentes públicos em métodos consensuais 31
3.4 A lei nº 13.655/2018 e a atuação do mediador na administração pública: implicações normativas e estratégias para o acordo 33
4 O CONTROLE ADMINISTRATIVO E OS DESAFIOS À MEDIAÇÃO: FUNÇÕES, LIMITES E IMPACTOS NA DISCRICIONARIEDADE DO GESTOR PÚBLICO 39
4.1 Função e competência dos órgãos de controle no contexto da legalidade administrativa 40
4.2 Insegurança jurídica e medo da responsabilização do gestor público 45
4.3 Discricionariedade administrativa 48
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 50
REFERÊNCIAS: 53

1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, pontua-se que o desenvolvimento do Direito Administrativo, provocado pela necessidade de uma Administração Pública mais democrática e eficiente, bem como pela complexidade das relações sociais, tem impulsionado a busca por novos paradigmas na superação dos conflitos. Nesse sentido, destaca-se que a relação entre o Estado e a sociedade é costumeiramente pautada, em diversos momentos, por uma cultura autoritária que gera conflitos longos e onerosos, dessa maneira, sobrecarregando o judiciário e aumentando a desconfiança mútua. Nesse viés, procedimentos como a mediação surgem para solucionar esses entraves.

No cenário brasileiro, destaca-se que a Lei nº 13.140/2015 (conhecida como Lei de Mediação), juntamente com o Código de Processo Civil (CPC/2015) por meio da lei 13.105/2015, representa um avanço da legislação ao disciplinar e desenvolver a mediação judicial e extrajudicial, ademais, abordando tópicos específicos referentes à Administração Pública. Outrossim, outras normativas como a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) entre suas medidas, instituiu os Centros Judiciários de Solução de Conflitos (CEJUSCs), e as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), tentam promover e consolidar um ambiente mais consensual. Sendo assim, essa nova abordagem tenta desenvolver o diálogo e cooperação, gerando assim, soluções mais satisfatórias e eficientes para a Administração Pública.

Dessa maneira, embora a legislação tenha avançado e reconhecido o procedimento de mediação como um instrumento relevante para desjudicializar e promover uma efetivação da Administração Pública, a implementação ainda encontra diversos obstáculos. Nesse sentido, tais barreiras extrapolam os aspectos jurídicos e se consolidam em questões culturais, institucionais e formativas que acabam impedindo a transição de uma cultura tradicionalmente adversarial para uma mentalidade mais participativa. Importa salientar, conforme evidenciado por relatórios do próprio Poder Judiciário (Conselho Nacional de Justiça, 2024), a alta burocracia do poder público em paralelo à falta de políticas

públicas para a implementação do procedimento de mediação implicam diversos desafios que necessitam de análise pormenorizada.

Nesse viés, a problemática central que norteia o presente trabalho define-se nos seguintes termos: Quais são as principais barreiras que impedem a efetiva implementação da mediação como mecanismo de resolução consensual de conflitos no âmbito da Administração Pública?

À vista disso, a relevância deste estudo consiste na urgência em entender os obstáculos e a superação desses desafios visando à aplicabilidade da mediação na Administração Pública. Nesse sentido, a necessidade desse desenvolvimento contribui para a superação da morosidade e a ineficiência na solução das demandas. Sendo assim, a implementação de uma cultura para solução de métodos consensuais não apenas reduz o volume processual, mas também promove a celeridade, a preservação de relações contínuas, a otimização de recursos e a construção de acordos mais adequados, ampliando assim o acesso à justiça.

Dessa maneira, por meio de uma análise crítica dos principais entraves referentes à implementação do procedimento de mediação como mecanismo de resolução consensual dos conflitos, será analisado as dificuldades e oportunidades através dos seguintes objetivos:

Investigar a influência da falta de preparo técnico e das instituições, analisar a natureza da oposição e dos obstáculos colocados pelas entidades de fiscalização, compreender os desafios da adaptação do método de mediação — criado para o âmbito privado — ao contexto e às normas do sistema legal de direito público, examinar o impacto das sanções legais e como prejudicam a implementação da mediação na Administração Pública.

Sendo assim, esta investigação seguiu um caminho qualitativo, baseado em um exame aprofundado de livros, arquivos e regulamentos, a pesquisa se desenrolou através da interpretação minuciosa de textos de especialistas, artigos acadêmicos, leis relevantes (a exemplo da Lei de Mediação e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) e materiais de órgãos oficiais, como guias do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Nesse sentido, foram avaliadas as contribuições teóricas do Direito Administrativo e das formas alternativas de

solução de controvérsias, com ênfase especial na mediação, com o objetivo de ampliar o entendimento dos fatores jurídicos, organizacionais e sociais que, na prática, dificultam a total aplicação da mediação nos impasses administrativos.

A presente pesquisa se desenvolveu por meio da seguinte organização: o Capítulo 2 examina a mediação e sua aplicação dentro do contexto da Administração Pública, investigando suas bases teóricas, seu desenvolvimento ao longo do tempo e as primeiras dificuldades encontradas. Já o Capítulo 3 foca no desenvolvimento de habilidades e na cultura organizacional, debatendo a importância dos servidores públicos na efetivação da mediação e a necessidade de romper com a postura de confronto. O Capítulo 4, por sua vez, estuda o controle administrativo e os obstáculos à mediação, concentrando-se nas atribuições e restrições dos órgãos de controle e como eles afetam a autonomia do administrador público. Para concluir, as considerações finais sintetizam as conclusões do estudo, sugerindo direções futuras para o fortalecimento da mediação como uma política governamental.

2 MEDIAÇÃO E SUA INSERÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FUNDAMENTOS, EVOLUÇÃO E DESAFIOS

A mediação apresenta-se como um instrumento com grande potencial para transformar o cenário jurídico-administrativo, sobretudo referente à gestão pública e a necessidade de resolução dos conflitos de maneira mais eficiente e democrática. Ademais, a aplicação desse instituto na Administração Pública além de dialogar com valores da resolução de conflitos, também pode contribuir com uma evolução normativa que tem como objetivo compatibilizar princípios basilares da gestão pública com a necessidade de modernização e participação social. Destarte, esse capítulo se propõe a analisar os fundamentos e trajetórias históricas, desafios da mediação e a sua aplicação na Administração Pública, visando, sobretudo, a aproximação principiológica, os aspectos normativos e as dificuldades enfrentadas na prática, tendo como objetivo realizar uma compreensão crítica e contextualizada.

2.1 Trajetória histórica e o avanço da mediação

Em primeiro plano, conforme evidenciado por Carlos Eduardo Vasconcelos (2023, fl. 3), pontua-se que o conceito de conflito é caracterizado como um dissenso latente que se manifesta em disputas, resultantes de expectativas, valores e interesses contrariados. Nesse sentido, embora os conflitos sejam inerentes à condição humana, em geral as partes que estão envolvidas tendem a se enxergar como inimiga, onde cada uma reforça as suas indiferenças e possui uma postura combativa para enfraquecer ou destruir o argumento da outra parte, dificultando assim, o estado emocional dos indivíduos e a percepção do interesse comum.

No que se refere à mediação, de acordo com Fernanda Tartuce (2023, fls. 17), a sua atuação remonta a tempos antigos e está presente em diversas culturas. Por conseguinte, embora alguns autores identifiquem sua origem em passagens bíblicas, existem evidências que a sua atuação antecede o registro escrito da história, principalmente quando um terceiro imparcial desempenhava

diversas funções sociais. Nesse viés, primordialmente, a mediação já era utilizada na China e Japão como forma primária para a solução de conflitos.

Na tradição chinesa, influenciada pelo pensamento de Confúcio, era prevalecente a busca pela harmonia natural e solução moral em detrimento da coerção, de modo que a sociedade privilegia abordagens conciliatórias. Ressalta-se, ainda, que conforme registros históricos, há aproximadamente 3.000 anos, durante a dinastia Zhou do Oeste, a China já contava com oficiais mediadores que eram denominados de *ian Rien* (mediadores).

Outrossim, no Japão surgiram entre aldeões que atuavam como mediadores, esse estilo ficou consolidado na cultura de negociação e ainda hoje o Japão valoriza o relacionamento interpessoal. Do mesmo modo, destaca-se que no Japão existe a figura milenar do *chōtei* que se aplica em conflitos de direito de família, esta modalidade, consiste em um caráter quase jurisdicional, sendo essa uma atividade de natureza judicial. Convém ressaltar, que esse procedimento é conduzido por um terceiro ou por uma comissão formada por magistrados e dois ou mais conciliadores, sendo estes nomeados pelo Supremo Tribunal por um período de dois anos e tendo como pré requisito uma faixa etária entre 40 e 70 anos, além de qualificações técnicas para desempenham a função (Leite, 2017).

Segundo Carlos Eduardo Vasconcelos (2023, fl. 11), o conceito da chamada *corte múltiplas portas* (*multidoor courthouse*) é atribuída ao professor Frank Sander da Universidade, diante da palestra ministrada em 1976. Dessa maneira, a proposta consistia em um tribunal comprometido com apoios e estímulos para a utilização de métodos adequados para solução de conflitos, entre eles a mediação, conciliação, negociação e arbitragem. Essas ideias, inicialmente difundidas em país de *common law*, posteriormente alcançaram outros sistemas jurídicos.

Ademais, a Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) também se revelou fundamental ao criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) e estimular a capacitação/formação de mediadores em todo Brasil. Além disso, as alterações promovidas na Lei pela Lei n. 13.655/2018 apresentam significativo avanço para a consolidação da mediação no âmbito da Administração Pública. (Ribeiro, 2019, p. 3)

No Brasil, conforme Ribeiro (2019, p. 2) pontua-se que o marco legislativo da mediação foi consolidado com o Código de Processo Civil de 2015 (Lei n.

13.105/2015), esse código instituiu os meios consensuais como um dever do Estado e dos sujeitos processuais. Nesse contexto, a Lei de Mediação (Lei n; 13.140/2015) disciplinou a mediação judicial e extrajudicial, estabelecendo princípios, entre eles a confidencialidade, imparcialidade, autonomia da vontade, além das etapas procedimentais e requisitos para atuação profissional, outrossim, essa legislação também inclui capítulos específicos que envolvem a Administração Pública.

2.2 Princípios da Administração Pública aplicados à mediação

O presente capítulo analisa a medição no âmbito da gestão pública partindo de uma reflexão entre os princípios que regem a Administração Pública e a mediação. Nesse viés, verifica-se como podem ser incorporados e compatibilizados com o princípio da mediação, bem como a sua possibilidade de harmonização. Para tanto, serão discutidas a relação entre autonomia da vontade e impessoalidade, a conexão entre decisão informada e legalidade, bem como outros pares principiológicos que evidenciam tanto as convergências quanto os desafios dessa integração. Dessa maneira, pretendo demonstrar que os princípios possuem uma convergência, legitimando assim o procedimento.

2.2.1 Autonomia da vontade e impessoalidade

A Administração Pública é alicerçada em princípios constitucionais do Direito Administrativo que busca constantemente aprimorar e desenvolver para atender de maneira justa e eficiente os anseios da sociedade. Nesse contexto, o princípio da impessoalidade figura como um dos pilares essenciais. Conforme delineado por Marçal Justen Filho (2025, p. 272), pontua-se que a impessoalidade transcende a mera vedação de favoritismos, ela se manifesta como uma vertente intrínseca da isonomia. Este princípio, proíbe expressamente que a Administração Pública conceda tratamento diferenciado – seja ele mais benéfico ou mais rigoroso – com base em características pessoais, sociais, econômicas ou de qualquer outra natureza dos indivíduos envolvidos. Além disso, sua

fundamentalidade é tal que se encontra prevista no artigo 37 da Constituição Federal.[1]

Paralelamente, no campo da resolução consensual de conflitos, a mediação se destaca pela valorização da autonomia da vontade. À vista disso, conforme aponta Fernanda Tartuce (2023, p. 188), este é um dos princípios basilares da mediação e tem a sua implementação amplamente reconhecido e chancelado por normativas, sua relevância é sublinhada pela Resolução n.º 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), pela Lei de Mediação (Lei n.º 13.140/2015, em seu art. 2º, inciso V) e pelo Código de Processo Civil (Lei n.º 13.105/2015, em seu art. 166). Dessa maneira, é patente que a autonomia da vontade assegura às partes envolvidas a liberdade para construir soluções de forma voluntária e não coercitiva, empoderando-as para deliberar e tomar decisões autônomas ao longo de toda a mediação

Portanto, a aproximação entre os princípios da impessoalidade administrativa e a autonomia da vontade na mediação revela um caminho promissor para a modernização e qualificação da gestão pública. Sob esse enfoque, enquanto a impessoalidade demande um tratamento equânime a todos os cidadãos, a autonomia da vontade permite que, dentro dos limites da legalidade e do interesse público, soluções personalizadas e consensuais sejam gestadas, isso não representa uma contradição à impessoalidade, ao contrário, a qualifica. Com isso, ao adotar e oferecer mecanismos como a mediação, a Administração Pública atua de forma impessoal ao disponibilizar um processo acessível e justo para todos os cidadãos. Nesse cenário, a decisão final emerge como fruto da deliberação voluntária das partes, e não de uma imposição unilateral ou arbitrária da máquina estatal.

2.2.2 Decisão informada e legalidade

A busca por soluções eficazes e justas na esfera pública exige a compreensão e a interconexão de distintos arcabouços principiológicos. No âmbito da mediação, um dos preceitos fundamentais que garante a legitimidade e

[1] O art. 37 da CF disciplina a Administração Pública direta e indireta, em todos os entes e Poderes, consagrando os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (LIMPE).

a eficácia do processo é o Princípio da Decisão Informada. Segundo Fernanda Tartuce (2023, p. 189), esse princípio estabelece que o mediador tem o dever primordial de assegurar que os jurisdicionados estejam sempre plenamente cientes de seus direitos, bem como do contexto fático e jurídico em que se inserem. Outrossim, tal diretriz é reforçada pela Resolução n.º 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2010, Anexo III, art. 1º, II), que orienta o mediador a esclarecer o papel de todos os participantes, sanar dúvidas e orientá-los de forma a capacitá-los para tomar decisões conscientes e autônomas durante o procedimento. Dessa maneira, a clareza e a transparência são pilares para que as partes construam soluções voluntárias e informadas.

Por outro lado, o Direito Administrativo é regido por balizas rigorosas, entre as quais se destaca o Princípio da Legalidade. Para Marçal Justen Filho (2025, p. 86-89), esse princípio é uma expressão direta da concepção de democracia republicana, ele impõe à Administração Pública a estrita vinculação à lei, significando que toda e qualquer atividade administrativa deve encontrar seu fundamento e seu limite na legislação. Diante desse cenário, não há espaço para atuações arbitrárias ou discricionárias que transgridam os preceitos normativos. Nesse sentido, a legalidade serve como salvaguarda contra o abuso de poder, garantindo que o Estado atue dentro dos parâmetros estabelecidos pela soberania popular, manifestada por meio do arcabouço legislativo.

Ademais, a conexão entre o Princípio da Decisão Informada da mediação e o Princípio da Legalidade Administrativa é fundamental para desenvolver a atuação da Administração Pública, pois, ao incorporar a mediação como ferramenta de resolução de conflitos, a gestão pública deverá realizar em estrita observância à legalidade. Com isso, significa que os acordos construídos por meio da mediação devem estar sempre em consonância com as leis e regulamentos aplicáveis, não podendo contrariá-los. Todavia, o mediador, dentro dos limites legais, ao garantir que as partes estejam plenamente informadas, permite que os cidadãos compreendam as balizas normativas e, a partir desse entendimento, construam soluções criativas e adequadas às suas necessidades.

Nesse cenário, a decisão informada e a orientação do mediador empodera o cidadão a participar ativamente da construção de acordos que respeitem rigorosamente o princípio da legalidade. Dessa maneira, essa integração não

apenas fortalece a segurança jurídica, mas também promove a eficiência e a democracia na gestão pública.

Sob esse viés, a dimensão democrática é ampliada, pois a Administração Pública ao atuar dentro dos limites da legalidade e ao fomentar a tomada de decisão informada, legitima ainda mais suas ações e permite que a vontade dos administrados seja considerada de forma qualificada, resultando em uma gestão mais participativa e transparente (Heck, s. d.).

Portanto, diante da convergência entre o Princípio da Decisão Informada e o Princípio da Legalidade, evidencia-se que ambos são essenciais para a mediação no âmbito da Administração Pública, pois, além de garantirem a observância da legislação, também asseguram que as partes participem de maneira consciente, autônoma e responsável na construção de soluções. Dessa maneira, essa convergência não apenas reforça a segurança jurídica dos acordos e sua legitimidade, como também consolida a gestão pública em uma postura mais democrática, transparente e comprometida com o interesse coletivo.

2.2.3 Isonomia e supremacia do interesse público

Um dos pilares da mediação é a isonomia, esse princípio consiste em assegurar a paridade de armas entre os envolvidos, sendo de responsabilidade do mediador, como terceiro imparcial, proporcionar que todos os envolvidos disponham da mesma condição de manifestação e influência, criando um ambiente propício ao diálogo e à construção de um consenso legítimo (Pieroni, 2018).

À primeira análise, esse princípio aparenta divergir do princípio basilar que rege a atuação estatal: a supremacia do interesse público. Conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025), tal princípio se manifesta tanto no momento de elaboração da norma quanto em sua aplicação concreta pela Administração, estabelecendo que os interesses da coletividade devem prevalecer sobre as pretensões individuais.

Nesse sentido, a aproximação crítica entre esses dois princípios permite uma releitura da atuação administrativa. Em primeiro plano, a mediação ao garantir um procedimento isonômico e participativo, humaniza a aplicação do princípio da supremacia. Por outro lado, em vez de uma imposição vertical da

vontade pública, abre-se espaço para uma construção dialógica da solução, na qual o interesse coletivo é satisfeito de forma mais democrática e eficiente. Dessa forma, a mediação não anula a supremacia do interesse público, pelo contrário, a qualifica conferindo maior legitimidade às decisões e fomentando soluções que são juridicamente válidas e socialmente sustentáveis (Heck, s. d.).

Destarte, diante da articulação entre a supremacia do interesse público e a isonomia, conclui-se que a mediação pode ser um caminho inovador para a Administração Pública. Nesse contexto, fica demonstrado que, ao mesmo tempo em que a autoridade estatal e a prevalência do coletivo são preservadas, a mediação também permite que o particular seja ouvido em condição de igualdade, consolidando um ambiente de confiança no procedimento e na obtenção do resultado. Dessa maneira, nota-se que o interesse público não deve ser visto como algo autoritário e distante, mas como uma construção compartilhada, democrática e alicerçada na transparência, legitimando o Estado e a sociedade à qual o Estado serve

2.2.4 Boa-fé e moralidade

Ademais, também se evidencia um paralelismo principiológico entre os princípios da boa-fé objetiva que rege os métodos autocompositivos e a moralidade administrativa que norteia a atuação do Estado. Pois, ambos os princípios funcionam como cláusulas gerais que impõem deveres de conduta ética, leal e transparente aos agentes envolvidos.

Em primeiro lugar, conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025, p. 101) no âmbito da mediação o princípio da boa-fé exige mais do que a mera participação voluntária, ele impõe um dever de conduta pautado pela lealdade e honestidade.

Nesse sentido, evidencia-se que para o âmbito da mediação, a boa-fé atua como um vetor de racionalidade, contribuindo com a atuação segundo padrões éticos de probidade e decoro, contribuem para o procedimento e a atuação do mediador. De maneira análoga, conforme Marçal Justen Filho (2025, p. 274) relata que o princípio da moralidade administrativa transcende a mera legalidade estrita, esse princípio exige que a conduta dos agentes públicos seja não apenas conforme a lei, mas também alinhada a padrões éticos de probidade, honestidade

e lealdade para com a Administração e os cidadãos. Portanto, evidencia-se que a moralidade é um guia para a ação pública íntegra e de confiança.

A aproximação entre esses dois princípios é intrínseca, quando um agente público participa de uma mediação, a exigência de boa-fé é a materialização procedimental do seu dever de moralidade administrativa. Importa salientar, que a conduta leal e colaborativa no processo de negociação não é apenas uma regra da mediação, mas o cumprimento de um dever fundamental de seu cargo. Dessa forma, a união desses preceitos fomenta um ambiente de confiança mútua, essencial para a construção de soluções consensuais que sejam eficientes, legítimas e capazes de gerar resultados positivos e duradouros (Heck, s. d.).

Portanto, nota-se que a convergência entre moralidade administrativa e boa-se excedem a esfera normativa, se tornando um compromisso ético é essencial para efetividade do procedimento de mediação e a imagem da gestão pública. Nesse sentido, com a mediação pautada em lealdade, transparência e respeito, a confiança dos cidadãos é fortalecida e demonstra que a Administração Pública pode formular propostas de maneira justa e democrática. Sendo assim, tal comportamento reafirmado pelo Estado pode transformar o procedimento em um instrumento de cidadania e desenvolvimento do interesse coletivo.

2.2.5 Oralidade, informalidade, legalidade e eficiência

A instrumentalidade da mediação para a esfera pública se evidencia na conexão entre seus princípios procedimentais e o princípio constitucional da eficiência administrativa. Esses princípios da mediação, longe de representarem um mero abrandamento do rito, funcionam como ferramentas estratégicas para alcançar os resultados que a Administração Pública almeja.

Nesse contexto, a oralidade e a informalidade atuam de forma sinérgica. Conforme destaca Fernanda Tartuce (2023), a oralidade na mediação visa ao restabelecimento do diálogo, permitindo que o mediador estimule a compreensão mútua e a apresentação direta de propostas. Por outro lado, a informalidade remove as barreiras e rigores do processo tradicional, criando um ambiente de maior tranquilidade e confiança. Essa atmosfera desburocratizada não é um fim

em si mesma, mas um meio para fomentar a comunicação honesta e acelerar a construção de um consenso.

Em contrapartida, o princípio da eficiência, introduzido no caput do art. 37 da Constituição Federal[2], impõe à Administração Pública um dever de performance. Nesse sentido, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025), a eficiência se desdobra em duas vertentes: a primeira, relativa ao modo de atuação do agente público, de quem se espera o melhor desempenho possível. Em segundo lugar, referente ao modo de organizar e estruturar a máquina administrativa, visando à otimização de recursos e adquirindo melhores resultados para a coletividade.

Destarte, visualiza-se que a sinergia entre esses eixos é manifesta e pragmática, sob essa ótica, a oralidade e a informalidade da mediação são a materialização da busca pela eficiência, dessa maneira, promover um diálogo direto, reduzem-se os custos de transação, impactando diretamente o modo de organizar a resolução de conflitos. Paralelamente, nota-se que o agente público, ao atuar como facilitador em uma mediação, adota uma postura proativa e orientada à solução, aperfeiçoando seu *modo de atuação*. Portanto, a aplicação da mediação promove o princípio da eficiência, permitindo que o Estado alcance soluções mais céleres, econômicas e satisfatórias de forma mais democrática e participativa (Heck, s. d.).

2.2.6 Confidencialidade e publicidade

Conforme apontado por Fernanda Tartuce (2023), o princípio da confidencialidade consiste em um elemento essencial da mediação, pois, proporciona as mediandos um espaço seguro para que elas possam expressar as suas vontades com transparência e abertura com a garantia de que não terá nenhum risco de divulgação indevida das informações compartilhadas. Nesse viés, pontua-se que o artigo 166, §1º, do Código de Processo Civil[3] ordena que as

[2] O art. 37 da CF disciplina a Administração Pública direta e indireta, em todos os entes e Poderes, consagrando os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (LIMPE)

[3] O art. 166, §1º, do CPC garante sigilo às informações da conciliação e da mediação, vedando sua divulgação ou uso no processo sem consentimento expresso das partes, salvo exceções legais.

informações produzidas no procedimento só deverão ser utilizadas para as finalidades estabelecidas expressamente pelas partes.

Em segundo plano, evidencia-se que a Lei nº 13.140/2015 proporcionou maior segurança jurídica aos procedimentos de mediação, ao reforçar o entendimento de que a confidencialidade é um dever não apenas do mediador, mas também das partes envolvidas no procedimentos e todos os demais participantes, como advogados, prepostos, assessores técnicos e quaisquer pessoas que tenham participado, direta ou indiretamente, das sessões. Dessa forma, tal previsão mostra-se essencial para garantir um ambiente em que os participantes do procedimento se sintam à vontade para expor suas demandas de forma sincera e colaborativa, constituindo condição indispensável à efetividade da mediação.

Por outro lado, no âmbito do Direito Administrativo, conforme previsão no artigo 37 da Constituição Federal, o princípio da publicidade exige ampla divulgação das ações praticadas pela Administração Pública. Esse princípio, garante para a sociedade que os atos sejam acessíveis e transparentes, permitindo o exercício do controle social e da fiscalização pelos cidadãos.

Diante dos conceitos supracitados, pode aparentar que existe uma contradição entre a confidencialidade dos procedimentos de mediação e a publicidade da Administração Pública. Todavia, a garantia do sigilo do procedimento de mediação não pode ser sacrificada sob pena de inviabilizar o próprio procedimento. Dessa maneira, o equilíbrio adequado íntegra a necessidade de preservar a confidencialidade que ocorre nos procedimentos nas câmaras administrativas, enquanto a publicidade irá recair sobre o resultado da mediação por intermédio da publicação oficial do termo de mediação. Sendo assim, será assegurado a liberdade e a segurança das partes no procedimento sem comprometer a transparência exigida na Administração Pública (Heck, s. d.).

Em último plano, faz-se mister pontuar a necessidade de harmonização desses princípios, pois, essa compatibilização contribui para a construção de soluções mais eficientes, legítimas e democráticas, proporcionando uma atuação mais efetiva da gestão pública em sintonia com os valores do Estado de Direito.

2.3 Mediação judicial e extrajudicial sob a perspectiva da gestão pública

Conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025, p. 987) a mediação tem a possibilidade de assumir dois tipos de modalidade: a extrajudicial e a judicial. Em primeiro plano, referente a extrajudicial, não existe exigência formal quanto à formação do mediador, sendo necessário que seja uma pessoa de confiança das partes envolvidas na mediação. Por outro lado, no que tange a mediação judicial, exige-se que o mediador tenha no mínimo dois anos de graduação em curso reconhecido pelo Ministério da Educação, além de escolas em formação de mediadores credenciados pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) ou por meio de tribunais. Outrossim, deve-se observar as diretrizes instituídas pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Ministério da Justiça, conforme previsto no artigo 11 da Lei de Mediação.[4]

A atuação do mediador judicial necessita que a sua inscrição seja vinculada junto aos tribunais que também possuem responsabilidades para definir a remuneração, embora os custos do procedimento sejam arcados pelas partes. Nesse sentido, embora a legislação não institua de maneira expressa, a doutrina classifica o papel do mediador judicial como agente público, possuindo respaldo constitucional, tendo em vista que a própria Carta Magna estabelece o regime de responsabilidade objetiva do Estado referente aos seus agentes. É o que prevê o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
>
> § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

[4] O art. 11 fixa os requisitos para atuar como mediador judicial: pessoa capaz, graduação superior concluída há pelo menos dois anos e capacitação específica em instituição reconhecida pela ENFAM ou pelos tribunais, observados os requisitos mínimos definidos pelo CNJ em conjunto com o Ministério da Justiça.

Dessa maneira, tal legislação atrai a aplicação do regime de responsabilidade civil objetiva do Estado, conforme os termos do artigo 37, §6, da nossa Carta Magna[5], tendo em vista que as pessoas jurídicas de direito privado e de direito público prestadora de serviços públicos respondem pelos gerados a terceiros e seus agentes. Nessas hipóteses, deve assegurar que o direito de regresso contra o mediador em casos que houver dolo ou culpa em sua conduta.

Cumpre destacar, que essa aproximação entre os princípios da mediação e o Direito Administrativo estabelecem uma vinculação do mediador judicial à esfera de responsabilidade da Administração Pública. Nesse sentido, enquanto por um lado a utilização da mediação é realizada com o objetivo de promover uma busca consensual e colaborativa para a solução dos conflitos, por outro lado a Administração Pública precisa estar pautada por princípios como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Portanto, a harmonização desses princípios corrobora a credibilidade do instituto, assegura a segurança jurídica e proporciona um melhor desenvolvimento para a construção de mecanismos eficientes e democráticos que fortalecem a relação entre Estado e Sociedade (Heck, s. d.).

Em síntese, sob a ótica da gestão pública, seja na vertente judicial ou extrajudicial, a mediação se revela como instrumento de fortalecimento da Administração Pública, possibilitando soluções e contribuindo com a relação Estado-sociedade. Dessa forma, ao harmonizar determinados valores como a legalidade, moralidade, eficiência e participação cidadã, a mediação contribui com uma gestão pública mais democrática, eficiente e comprometida nos interesses da sociedade.

2.4 Inconsistências na apresentação de dados de conciliação e mediação no relatório justiça em números

Inicialmente, evidencia-se que no âmbito da mediação na Administração Pública a avaliação de desempenho depende, intrinsecamente, da disponibilidade de dados precisos e detalhados. Nessa perspectiva, no âmbito da Justiça

[5] Aplica-se a responsabilidade objetiva do Estado (art. 37, § 6º, CF): pessoas jurídicas de direito público e privadas prestadoras de serviço público respondem por danos causados por seus agentes, nessa qualidade, com direito de regresso nos casos de dolo ou culpa.

brasileira, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por intermédio dos relatórios do *Justiça em Números* desempenha um papel importante na coleta e divulgação das informações estatísticas sobre a atividades jurisdicional, com isso, esses dados são uma importante ferramenta de diagnóstico, planejamento e aprimoramento da mediação.

Todavia, em análise a informações apresentadas no Conselho Nacional de Justiça (2024) nota-se uma junção dos dados referentes à conciliação e à mediação. Dessa maneira, embora ambos os institutos se configurem como modalidades de solução consensual de conflitos, tal aglutinação estatística compromete uma análise mais aprofundada e específica da mediação, que constitui o objeto central da presente investigação.

A junção estatística desses dois institutos no relatório do Conselho Nacional de Justiça (2024) gera um desafio: a impossibilidade de verificar, de maneira isolada e específica, o desempenho e a expansão dos métodos de mediação. No âmbito da Administração Pública, essa falta de informação revela-se particularmente prejudicial, pois a mediação é um instrumento com grande potencial para a resolução de conflitos que envolve entes públicos, proporcionando opções mais céleres e vantajosas, além da preservação da relação contínua e a salvaguarda do interesse público.

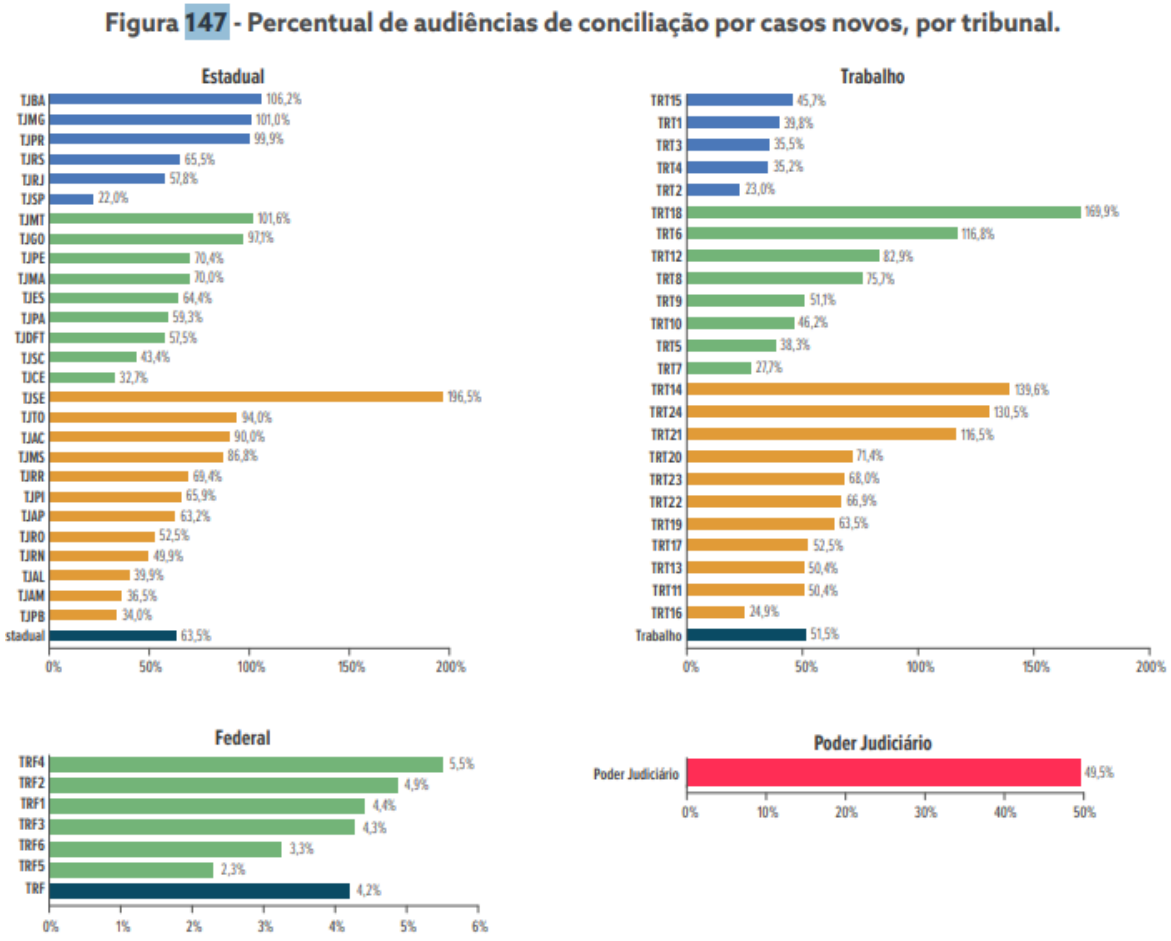
Outrossim, a ausência de dados segregados dificulta a análise precisa da efetivação na Administração Pública, pois, torna-se difícil quantificar o número de conflitos que foram especificamente mediados, qual foi o sucesso dessas mediações, os tipos de demandas mais propensas, impacto financeiro e o tempo gasto por meio dessa via de resolução. Portanto, essa ausência de especificidades compromete uma análise mais criteriosa, visando a criação de boas práticas e alocação de recursos estratégicos e desenvolvimento de políticas públicas.

Nesse sentido, a título de exemplificação, observa-se que o relatório Justiça em Números apresenta os dados referentes à conciliação e à mediação de forma ambígua. Vejamos:

> Por fim, a Figura 147 o índice de realização de audiências, mensurado pela relação entre o total de audiências de conciliação e mediação realizadas na fase pré-processual e na fase de conhecimento, em relação à soma de procedimentos pré-processuais recebidos e de casos novos de conhecimento não criminais. (fl. 256-Justiça em Números)

Nessa informação surpacitada,, observa-se que nesta figura 147 os dados seriam referentes a conciliação e mediação. Contudo, vejamos como o dado é evidenciado:

Figura 1



Fonte: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2024, p. 261

Ademais, ao analisar essas informações, verifica-se que em tese a figura 147 deveria evidenciar dados relativos tanto à conciliação quanto à mediação. Todavia, ao observar o título da referida figura — *Percentual de audiências de conciliação por casos novos, por tribunal* — nota-se que não há menção expressa à mediação, o que difere do que foi indicado no corpo do texto. Dessa forma, torna-se duvidoso se os dados apresentados se referem, de fato, a conciliação e mediação conjuntamente ou apenas à conciliação.

Em suma, embora o documento *Justiça em Números* do CNJ (2024) seja uma iniciativa relevante e de grande contribuição, a metodologia atual que promove o agrupamento de dados compromete uma análise mais profunda de

cada modalidade, para que a mediação, sobretudo na Administração Pública, possa ter o seu potencial plenamente compreendido, mensurado e otimizado, torna-se imperativo que as estatísticas apresentem uma distinção entre esses mecanismos, permitindo uma visão clara e detalhada de seu impacto e evolução.

3 CAPACITAÇÃO E CULTURA INSTITUCIONAL: O PAPEL DOS AGENTES PÚBLICOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA MEDIAÇÃO

Para melhor compreender os desafios da implementação dos métodos de mediação na Administração Pública, faz-se salutar discorrer que a crescente adoção de métodos consensuais de resolução de conflitos no ordenamento jurídico brasileiro é recente e a sua transição carrega diversos desafios diante de uma cultura fortemente adversarial para uma lógica mais colaborativa e dialógica, além da forte tradição adversarial que permeia a atuação estatal. Dessa maneira, no contexto da Administração Pública, essa mudança representa um grande impacto diante de um Estado que figura como o maior litigante do país, contribuindo para a sobrecarga do Poder Judiciário e para a morosidade na solução das demandas, conforme evidenciado no Conselho Nacional de Justiça (2024). Nesse cenário, a mediação surge como instrumento apto a promover eficiência administrativa, ampliar o acesso à justiça e fortalecer a legitimidade das decisões públicas.

Sendo assim, pontua-se que o presente capítulo tem por objetivo examinar os principais desafios e avanços relacionados à institucionalização da mediação no âmbito da Administração Pública. Inicialmente, analisa-se a aplicação diferenciada desses métodos, destacando a distinção prevista no Código de Processo Civil de 2015 e na Lei nº 13.140/2015, especialmente quanto à natureza do vínculo entre as partes (subtópico 2.1). Em segundo plano, aborda-se a superação da mentalidade adversarial e o surgimento de uma cultura de consensualidade, movimento que busca substituir a postura unilateral e imperativa do Estado por práticas de diálogo e cooperação, em consonância com os princípios constitucionais da eficiência e da razoabilidade (subtópico 2.2).

Posteriormente, o texto discute a formação deficiente dos agentes públicos em métodos consensuais, evidenciando as lacunas na capacitação acadêmica e profissional que dificultam a consolidação da mediação como política pública efetiva (subtópico 2.3), bem como a atuação dos mediador na Administração Pública diante das implicaçõe normativas e estratégias para acordo (subtópico 2.4).

Portanto, o presente capítulo busca demonstrar que a consolidação da mediação no âmbito administrativo não depende apenas da existência de normas

jurídicas, mas também de uma mudança de paradigma, que envolve aspectos culturais, formativos e institucionais, fundamentais para a construção de uma Administração Pública mais democrática, eficiente e orientada à pacificação social.

3.1 Aplicação diferenciada da mediação e da conciliação no âmbito da administração pública

O Código de Processo Civil de 2015, em seu artigo 165, § 2º e 3º, estabelece a distinção fundamental entre mediação e conciliação, delineando os papéis do mediador e do conciliador com base na natureza do vínculo preexistente entre as partes.

> Art. 165. [...] § 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. § 3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos. (BRASIL, 2015).

De forma complementar, a Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação) aprofunda o conceito definindo a mediação como a atividade técnica exercida por um terceiro imparcial sem poder decisório que auxilia e estimula os envolvidos a desenvolverem soluções consensuais para a controvérsia. Com isso, diferentemente do processo judicial tradicional, o método busca fomentar o diálogo, atribuindo protagonismo aos próprios mediandos na construção de seus acordos (Ribeiro, 2019, p. 16).

No âmbito da Administração Pública, essa distinção conceitual se traduz em aplicações práticas bem definidas. Em primeiro plano, pontua-se que a conciliação por sua natureza adequa-se a conflitos pontuais entre o cidadão e o Estado, nos quais não há um relacionamento continuado. Em contrapartida, a mediação revela seu maior potencial em controvérsias que envolvem vínculos jurídicos duradouros, como nas relações com servidores públicos ou em contratos de longo prazo, pois seu foco na comunicação possibilita a preservação do relacionamento e a construção de soluções cooperativas.

Dessa maneira, ambos os institutos possuem funções complementares, enquanto a conciliação é ideal para resolver impasses específicos, a mediação se firma como um instrumento valioso para a manutenção de relações institucionais harmônicas e duradouras.

Contudo, a singularidade da mediação reside na figura do mediador, este não atua como um proponente de soluções — papel que o Código de Processo Civil permite ao conciliador —, mas como um catalisador do diálogo. Nesse sentido, observa-se que a sua participação consiste em guiar as partes em uma jornada de redescoberta de seus interesses e restabelecendo pontes de comunicação que foram rompidas. Outrossim, nesse contexto, ele permite que os próprios envolvidos enxerguem o impasse sob uma nova ótica e desenvolvam um mapa de interesses convergentes. Portanto, a partir dessas técnicas, nota-se que a eficácia está intrinsecamente ligada à habilidade do mediador em transformar a lógica adversarial em uma dinâmica de cooperação, demonstrando que o conflito pode ser o ponto de partida para soluções mutuamente vantajosas.

No que concerne ao desfecho do procedimento na esfera pública, é imperativo analisar o disposto no artigo 20 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que estabelece:

> Art. 20. O procedimento de mediação será encerrado com a lavratura do seu termo final, quando for celebrado acordo ou quando não se justificarem novos esforços para a obtenção de consenso, seja por declaração do mediador nesse sentido ou por manifestação de qualquer das partes.
>
> Parágrafo único. O termo final de mediação, na hipótese de celebração de acordo, constitui título executivo extrajudicial e, quando homologado judicialmente, título executivo judicial.

Sob esse enfoque, conforme demonstrado no dispositivo supracitado, a função do mediador não reside na decisão de uma impositiva para a resolução do conflito, pelo contrário, nesse contexto o seu papel é de facilitador, promovendo auxílio as partes mediadas a encontrarem uma solução consensual para o conflito que seja aceitável na legislação da Administração Pública. Dessa maneira, o encerramento do procedimento ocorre sobretudo com a celebração de um acordo, cuja formalização se dá com a lavratura de um termo final, neste termo, caso concretizado, é revestido de força de título executivo judicial, proporcionando segurança jurídica e exequibilidade da solução pactuada.

Ademais, a força conferida ao termo de acordo, conforme a Lei nº 13.140/2015, consolidou o instituto não apenas como uma ferramenta de pacificação, mas como um mecanismo juridicamente seguro e eficaz, preservando assim as relações institucionais e promovendo uma cultura de cooperação no seio do Estado (Ribeiro, 2019, p. 3).

Em suma, conforme evidenciado no texto, fica demonstrado que a mediação e conciliação, embora métodos autocompositivos, possuem naturezas e aplicações distintas, sobretudo no âmbito da Administração Pública. Sendo assim, enquanto a conciliação se demonstra mais vantajosa para litígios pontuais, a mediação possui o seu valor estratégico conflitos com vínculos duradouros. Nesse contexto, a análise demonstrou que a singularidade da mediação se deve principalmente à figura do mediador como facilitador do diálogo, onde o seu papel não consiste em propor, mas sim em guiar as medidas na construção de uma solução consensual.

3.2 Superação da mentalidade adversarial e emergência de uma cultura de consensualidade

Para Barroso e Mello (2024, p. 5), existe no mínimo três desafios significativos referentes aos obstáculo à consensualidade, sendo eles:

> A falta de uma cultura administrativa de consensualidade, a necessidade de capacitação dos advogados e servidores públicos para tal tipo de atuação e a preocupação dos advogados públicos em relação à possibilidade de serem futuramente responsabilizados pelos acordos realizados.

Dessa maneira, a falta de uma cultura conciliativa, ausência de capacitação de advogados e servidores, bem como a insegurança jurídica tem provocado entraves para a implementação da mediação no âmbito da Administração Pública.

Desde os primórdios, as relações humanas têm sido marcadas por conflitos de interesses, e a mentalidade adversarial esteve constantemente presente nas interações sociais (TARTUCE, Fernanda, 2023, p. 180). No âmbito da Administração Pública, conforme Pieroni (2018, p. 27), a realidade não é

diferente: historicamente, sua atuação foi caracterizada por uma postura de confronto e elevada litigiosidade.

Nesse sentido, o artigo 3º[6] do Código de Processo Civil, por sua vez, estabelece que os conflitos, sempre que possível, devem ser solucionados por meios consensuais, como a conciliação e a mediação. Assim, o consensualismo surge com a finalidade de substituir o modelo impositivo e unilateral do Estado nas tomadas de decisão, promovendo a transição de uma atuação excessivamente litigante para uma gestão mais democrática, colaborativa e eficiente dos conflitos. Por outro lado, conforme Pieroni (2018, p. 27), a resistência das vias administrativas tem como influência a doutrina francesa, que defendia uma atuação imperativa, unilateral e hierárquica do Estado, nesse contexto, devido a essa influência, as relações entre a Administração Pública e os cidadãos eram caracterizadas por um comportamento litigante e unilateral do Estado, gerando assim, um ambiente fomentado por grande desconfianças nas relações. Portanto, visualiza-se o grande marco que foi a superação da mentalidade adversarial caracterizado pela relação entre Estado e os cidadãos, contribuindo assim com uma relação mais democrática, transparente e que se compromete com a promoção dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Sob esse prisma, conforme descrito por Wanderson Lacerda dos Santos (2024) enfatiza-se que o Brasil vem adotando de maneira gradativa os métodos de soluções de conflitos, outrossim, diversos métodos possuem origem no direito privado e foram incorporados de maneira gradual ao Regime Jurídico de Direito Público que rege a Administração Pública. Assim, as mudanças trazidas pela Lei de introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) em 2018, sobretudo no art. 26, são classificadas por alguns como o marco da consensualidade no direito administrativo. Nessa ótica, essa Lei permite que os gestores públicos possam transigir e negociar com os particulares para solucionar determinados conflitos e resolver irregularidades, sem a necessidade de legislação específica. Sob esse

---

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

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

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

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

enfoque, como a maioria desses instrumentos são do direito privado, necessitam de uma harmonização para sua aplicabilidade no direito público.

Ademais, o acesso à justiça deve ser entendido como o acesso a uma ordem jurídica justa, indo além do mero acesso ao Poder Judiciário (Grinover; Watanabe, p. 10, 2010). Dessa maneira, segundo o Conselho Nacional de Justiça (2024), a taxa anual de congestionamento do Judiciário, a qual mede o percentual de processos que ficaram represados sem solução, varia bastante entre os tribunais. Na Justiça Estadual, a média é de 73,9% e, na Justiça Federal, de 69,6%. Diante desse parâmetro, conforme dados do próprio CNJ (2024), observa-se que quanto maior o índice de congestionamento, maior a dificuldade enfrentada pelos tribunais para lidar com o acúmulo de processos, sendo a gestão pública responsável por grande parte dessas demandas em tramitação.

3.3 A formação deficiente dos agentes públicos em métodos consensuais

Inicialmente, observa-se que a dificuldade dos agentes públicos em aplicar adequadamente métodos consensuais, como a mediação, tem origem já na sua formação acadêmica. A Resolução CNE/CES nº 5/2018, homologada pela Portaria MEC nº 1.351/2018, determinou a obrigatoriedade da inclusão das disciplinas de conciliação, mediação e arbitragem na estrutura curricular dos cursos de Direito, justamente com o propósito de alinhar a formação dos futuros profissionais às demandas contemporâneas por soluções consensuais de conflitos. Em vista do exposto, pontua-se que essa medida buscou preparar os juristas para um cenário em que tais instrumentos assumem papel relevante não apenas no âmbito social, mas também como ferramentas de eficiência administrativa. Todavia, embora tenha sido fixado o prazo de dois anos para a adequação das instituições de ensino, a implementação efetiva dessas disciplinas ainda ocorre de maneira incipiente, o que resulta em uma formação insuficiente dos bacharéis em Direito nesse campo. Nesse sentido, tal lacuna acaba se refletindo no exercício da função pública, onde a ausência de preparo técnico em mediação compromete a utilização desse método como alternativa eficaz de gestão e resolução de conflitos.

Conforme Tércio Sampaio Ferraz Júnior (2014) a formação do aluno de Direito no Brasil, apegada a um modelo estruturado no século XIX, além de uma

característica fincada no arcadismo, possui um saber que gravita em torno da legislação, onde é acostumado a aprender a lidar com três problemas centrais da teoria jurídica: identificação do direito, interpretação e aplicação. Nessa aplicação esquemática, a formação em direito se desenvolve numa aplicação do trabalho do intérprete com o trabalho do legislador. Nesse contexto, observa-se ainda uma carência na capacitação desde a formação acadêmica, com políticas capazes de preparar profissionais que saibam lidar com negociações administrativas, técnicas de comunicação não violenta, gestão de interesses múltiplos e práticas de resolução colaborativas de disputas.

Ademais, no que tange a formação dos agentes públicos, evidencia-se que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio de resoluções e produção de materiais, tem buscado fomentar a mudança cultural necessária à implementação de métodos consensuais. Sob essa perspectiva, destacam-se as políticas de incentivo à criação de Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Soluções de Conflitos (NUPEMECs) e os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs).

Conforme relatório da Fundação Tide Setubal (2024), essa deficiência formativa provoca uma insegurança por parte dos servidores públicos que preferem optar por litígios judiciais em vez de assumir o risco de uma negociação administrativa, fenômeno esse conhecido como *apagão das canetas*, sobretudo diante do temor de responsabilização pelos órgãos de controle, reforçando assim a inércia institucional e a manutenção da postura adversarial, dessa maneira, embora existam instrumentos legais que autorizam e incentivam práticas de autocomposição, tal contexto acaba por reforçar a inércia institucional e a manutenção de uma postura adversarial. Sendo assim, a ausência de políticas que promovam uma capacitação adequada se revela como um dos principais entraves à implementação da mediação.

Outrossim, a capacitação dos agentes públicos responsáveis pela condução e intermediação dos conflitos não depende apenas de uma previsão prevista na legislação, nesse sentido, nota-se que a efetividade da aplicação da mediação no brasil tem uma enorme dificuldade no que tange a formação dos servidores. Nesse viés, observa-se ainda um grande apego ao formalismo, conduta adversarial e a lógica impositiva do direito, ou seja, visto que a mediação

necessita de uma postura dialógica, colaborativa e criativa, a rigidez e burocracia estatal impede a aplicação desses métodos.

Portanto, sem uma política de capacitação que promova servidores devidamente treinados para aprender e aplicar a mediação como política pública legítima, dialógica e alinhada aos princípios constitucionais da eficiência, razoabilidade e economicidade, corre o risco de que a consensualidade permaneça restrita apenas a norma e sem uma efetiva consequência prática.

3.4 A lei nº 13.655/2018 e a atuação do mediador na administração pública: implicações normativas e estratégias para o acordo

A Lei nº 13.655/2018, ao promover significativa reformulação na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), estabeleceu um novo paradigma para a atuação da mediação no âmbito da Administração Pública. Sob esse enfoque, essa inovação legislativa impactou profundamente a efetividade e as técnicas empregadas na resolução consensual de conflitos, redefinindo, igualmente, a compreensão do papel institucional do agente público envolvido nesses processos. Assim, a negociação com a esfera administrativa transcende uma visão idealizada, pautando-se, intrinsecamente, pelo pragmatismo, pela rigorosa observância à legalidade, pela necessidade de considerar as restrições orçamentárias e pela constante sujeição ao escrutínio dos órgãos de controle. Nesse contexto, a mediação exige uma abordagem altamente especializada, visando garantir que o acordo alcançado seja efetivamente vantajoso para o interesse público, com a atuação do mediador sendo estritamente balizada por imperativos institucionais e legais.

Diante desse panorama, o mediador judicial ou extrajudicial incumbido de conduzir procedimentos que envolvam o serviço público deve possuir uma compreensão aprofundada da lógica subjacente à atuação do agente público. A LINDB, ao incentivar a transição de uma cultura predominantemente sancionatória e litigiosa para uma abordagem centrada em resultados e na gestão de riscos (Justen Filho, 2025), impôs à mediação a necessidade de incorporar maior segurança jurídica e previsibilidade. Ademais, Isso se manifesta na exigência de formulação de matrizes de riscos, na previsão de regimes de transição em face de mudanças de orientação e no acompanhamento sistemático

dos resultados. Nessa ótica, tal instrumentalização possibilita que a Administração Pública celebre compromissos que não apenas garantam maior vantajosidade, mas que, sobretudo, atendam de forma mais efetiva ao interesse público.

A atuação do mediador, portanto, está intrinsecamente ligada à função de auxiliar as partes na identificação das restrições e na validação da viabilidade jurídica do acordo proposto. Para tanto, os artigos da LINDB ora reformulada, em especial os dispositivos que se seguem, fornecem as diretrizes normativas essenciais que orientam a prática da mediação no contexto público:

> Artigo 20: Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

O artigo 20 da LINDB preconiza que as decisões nas esferas administrativa, controladora e judicial não podem se fundamentar em valores jurídicos abstratos sem a devida consideração das consequências práticas. Nesse viés, uma das técnicas cruciais que o mediador pode empregar consiste em promover a análise e a visualização, pelas partes, dos impactos concretos resultantes da celebração de um acordo, em contrapartida aos desdobramentos práticos da manutenção do litígio. Logo, este dispositivo fomenta uma abordagem prospectiva, incentivando a racionalidade decisória e a ponderação dos resultados em detrimento de posicionamentos puramente formais ou ideológicos.

> Artigo 21: A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

O artigo 21, por sua vez, estabelece que a invalidação de atos administrativos deve expressamente indicar suas consequências jurídicas e administrativas, bem como as condições para a regularização proporcional e equânime. Sob essa

perspectiva, o mediador assume a função de auxiliar na organização e na estruturação do histórico de orientações e precedentes administrativos. Nesse contexto, tal organização é fundamental para subsidiar as partes na construção de um *roteiro probatório e decisório*, transformando o comando normativo em um arcabouço sólido para a negociação. Ademais, essa abordagem confere maior robustez e segurança jurídica à formalização dos acordos, ao permitir que as soluções propostas estejam alinhadas não apenas com a legalidade vigente, mas também com a praxe administrativa e a busca por equidade.

> Artigo 22: Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Adicionalmente, o artigo 22 da LINDB direciona a interpretação das normas de gestão pública para que se considerem os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, assim como as exigências das políticas públicas sob sua responsabilidade. Desta feita, o mediador pode empregar técnicas específicas para identificar, registrar e integrar as contingências de ordem operacional, orçamentária e as inerentes à política pública em questão no processo decisório. Em vista do exposto, essa contextualização das limitações e desafios enfrentados pela Administração Pública é crucial para que o acordo reflita a realidade concreta, promovendo soluções factíveis e sustentáveis, alinhadas aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade na gestão pública.

> Artigo 28: O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. (...) Parágrafo único. Não se considera erro grosseiro a decisão ou parecer que, em qualquer esfera, se baseie em interpretação ou posição razoável, ainda que não prevalecente em época de sua edição.

Por fim, a preocupação com a responsabilização do agente público, abordada no artigo 28 da LINDB, que prevê a proteção do agente contra responsabilizações por decisões ou pareceres baseados em interpretação ou posição razoável, mesmo que não prevalecente à época. Ou seja, este dispositivo confere ao mediador um importante papel de incentivo às partes para a apresentação de documentações robustas e fundamentadas em critérios objetivos. Pois, tal medida visa mitigar riscos de interpretações equivocadas e, consequentemente, fortalecer a segurança jurídica da decisão acordada, protegendo o agente público de responsabilizações indevidas e fomentando um ambiente de maior confiança e proatividade na busca por soluções consensuais.

Ademais, conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025) infere-se pontuar que a Administração ocupa um papel de supremacia em um cenário de disputa com o particular, nesse sentido, abordando a autonomia da vontade, conforme o princípio da legalidade, só é possível realizar aquilo que a legislação autoriza.

Outrossim, conforme o princípio da força obrigatória das convenções *(pacta sunt servanda)*, a administração está vinculada ao princípio da indisponibilidade do interesse público, por conseguinte, não pode sujeitar-se à prática que são permitidas apenas no direito privado (Di Pietro, 2025, p. 260)

Em síntese, a Lei nº 13.655/2018, ao promover uma reformulação substancial na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), estabeleceu um novo paradigma para a atuação da mediação no âmbito da Administração Pública. Sob esse enfoque, essa inovação legislativa é crucial para a transição de uma cultura avessa ao risco e puramente litigiosa para uma abordagem focada em resultados e na gestão pragmática de conflitos (Pieroni, 2018). Nesse cenário de reconfiguração, a figura do mediador assume um papel central e estratégico, sua atuação, pautada pelos preceitos dos artigos 20, 21, 22 e 28 da LINDB, é fundamental para guiar as partes na construção de acordos que considerem as consequências práticas, a segurança jurídica e a real capacidade de implementação, sempre em alinhamento com o interesse público e as especificidades da gestão pública.

Essa nova perspectiva, portanto, não apenas otimiza a resolução consensual de disputas, mas também confere maior previsibilidade e segurança

jurídica aos agentes públicos envolvidos no processo decisório e às decisões administrativas resultantes. Ao fomentar a análise de riscos, a documentação robusta e a adaptação às contingências práticas, a LINDB pavimenta o caminho para uma gestão pública mais eficiente, consensual e resiliente. Conclui-se, assim, que a integração desses avanços normativos com a prática mediadora representa um passo decisivo para o aprimoramento contínuo das relações entre o Estado e os administrados, promovendo uma conciliação virtuosa entre a legalidade estrita e a eficácia das políticas públicas.

Destarte, pontua-se que a reconfiguração da mediação na Administração Pública foi impulsionada pela Lei nº 13.655/2018 diante da alteração na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), demonstrando assim que a inovação legislativa transcende a mera legislação atualizada, representando assim, um marco onde uma administração pautada no litígio e a postura adversarial está transitando para a consensualidade, pragmatismo e eficiência na gestão de conflitos.

Nesse sentido, conforme análise pormenorizada de como os artigos 20, 21, 22 e 28 da LINDB contribuiu com a atuação do mediador, este deixa de ser apenas um facilitador de diálogo para se tornar um arquiteto de soluções juridicamente seguras, que considera as consequências práticas das decisões, as dificuldades reais do gestor e os limites da responsabilização do agente público. Dessa forma, foi-se evidenciado que a mediação, sob essa nova ótica, torna-se uma ferramenta estratégica para alinhar a autonomia da vontade do particular com os princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público, respeitando a supremacia estatal, mas abrindo espaço para acordos mutuamente vantajosos.

Todavia, deve-se reconhecer que o presente estudo possui limitações, concentrando-se em uma análise predominantemente teórico-normativa. Nesse sentido, a efetiva implementação dessas mudanças culturais e procedimentais na rotina administrativa constitui um campo fértil para futuras investigações. Sugere-se, como caminhos para pesquisas futuras, a realização de estudos de caso em diferentes órgãos públicos para avaliar o impacto real da LINDB na celebração de acordos, bem como pesquisas quantitativas que mensuram a redução de litígios e os benefícios econômicos decorrentes da adoção da mediação sob este novo regime.

Portanto, que a integração entre os preceitos da LINDB e a prática da mediação representa um avanço decisivo para o Direito Administrativo brasileiro ao conferir maior segurança jurídica e previsibilidade; a lei não apenas protege o gestor probo e inovador, mas também fortalece a confiança do cidadão nas instituições. Dessa forma, a consolidação dessa abordagem consensual e resiliente é um passo fundamental para a construção de uma Administração Pública mais dialogal, eficiente e justa na sua missão de servir ao interesse coletivo.

4 O CONTROLE ADMINISTRATIVO E OS DESAFIOS À MEDIAÇÃO: FUNÇÕES, LIMITES E IMPACTOS NA DISCRICIONARIEDADE DO GESTOR PÚBLICO

Inicialmente, pontua-se que o Controle Administrativo constitui um dos pilares indispensáveis para o estado democrático de direito, assegurando assim, a legalidade, transparência e eficiência das contas públicas. Todavia, ao mesmo tempo esse controle representa um forte instrumento para a proteção de recursos públicos e para a responsabilização dos agentes que desrespeitam o ordenamento jurídico, o grande rigor e a prevalência de uma de postura sancionatória tem provocado grandes efeitos colaterais, nesse âmbito, pontua-se uma retração dos agentes públicos nas políticas decisórias, conhecidas como *apagão das canetas*[7] (Setubal, 2024).

Por esse motivo, diante do receio dos gestores e forte cultura adversarial, acaba comprometendo o desenvolvimento de soluções inovadoras e colaborativas, entre elas, a prática da mediação dos conflitos administrativos que conseguiria trazer maior eficiência e economicidade para os conflitos administrativos.

Nesse contexto, necessita-se refletir sobre os órgãos de controle não apenas na perspectiva da legalidade, mas também diante da necessidade de equilíbrio da fiscalização com a gestão. Ademais, diante da da forte insegurança jurídica vivenciada pelos administradores e o impacto sobre a discricionariedade administrativa revela o seguinte cenário: de um lado o rigoroso controle e do outro a garantia para que a gestão possa usufruir de procedimentos mais proativos e eficientes, como a mediação (Setubal, 2024).

Sob esse prisma, o presente capítulo tem como objetivo examinar as dimensões essenciais da problemática, analisando a caracterização dos órgãos de controle, o medo da responsabilização das consequências práticas e falta de segurança jurídica, até alcançar os limites da discricionariedade administrativa. Diante dessa abordagem, será demonstrado como o modelo atual de controle extremamente punitivo e autoritário dificulta a institucionalização de mecanismos

[7] O fenômeno apagão das canetas trata de uma metáfora para definir a desconexão ou interrupção na implementação de alguma política pública ou decisão no âmbito administrativo, isso ocorre devido ao medo excessivo de gestores públicos serem responsabilizados pelas suas decisões.

consensuais, em especial a mediação. Com isso, em benefício do interesse público, será debatido um novo paradigma que harmonize a efetividade do interesse público com a os meios de controle.

4.1 Função e competência dos órgãos de controle no contexto da legalidade administrativa

Conforme evidenciado por Fredie Didier Junior; Leandro Fernandez (2025, p. 180), o dever estatal de promoção de medidas que resolvam os conflitos podem ser visualizados em 3 (três) tópicos: i) em relação ao objeto do problema jurídico; ii) em relação ao modo de solução do problema jurídico; iii) em relação à aplicação de sanções administrativas.

Inicialmente, ao tratar o objeto do problema jurídico, pontua-se que no âmbito da Administração Pública Federal a celebração de transação tem previsão na Lei n. 9.469/1997 que gera a possibilidade de criação de câmaras especializadas para formulação de acordos e prevenir ou encerrar litígios, a Lei n. 13.988/2020 que regulamenta em âmbito federal o artigo 171 do CTN, a Lei n. 14195/2021 que se refere ao Cadastro Físico Positivo, bem como a possibilidade de celebração do compromisso de ajustamento de conduta prevista no art. 5º, § 6º, Lei n. 7.347/1985. Além disso, o artigo 26 da LINDB coloca a previsão da Administração Pública elimina irregularidades, incertezas jurídicas ou situações contenciosas (Didier; Fernandez, 2025, p. 180).

Ademais, embora primordialmente a Lei nº 8429/1992 impusesse expressamente a proibição da autocomposição em improbidade administrativa, posteriormente as Leis n; 13.964/2019 e 14.230/2021 desapareceu com essa proibição. Outrossim, a autocomposição pela via da mediação pode ser extraída por intermédio das Leis n. 9.469/1997 e n. 10.522/2002, que apreciam as hipóteses de reconhecimento da procedência do pedido, não ajuizamento de ações e de não interposição de recursos, bem como o requerimento da extinção de ações em curso ou a desistência de recursos judiciais (Didier; Fernandez, 2025, p. 183).

No que se refere ao modo de solução do problema jurídico, em 2007 foi criado a Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal, antes denominada de Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração

Federal. Além disso, o CPC e a Lei nº 13.140/2015 estabelecem a previsão da criação de câmaras consensuais para prevenção e superação do litígio, sendo submetidos à regulação de órgãos ou instituições (Didier; Fernandez, 2025, p. 180).

Nesse ínterim, visando desenvolver e aprimorar a utilização de métodos autocompositivos no âmbito da Administração Pública, pontua-se que o Decreto nº 12.091, de 3 de julho de 2024, instituiu a Rede Federal de Medição e Negociação – Resolve. Esse decreto, também aplicável aos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional, promove a iniciativa da mediação e negociação como ferramentas de gestão direcionadas à melhoria da execução de políticas públicas, à prevenção e à superação consensual dos entraves, bem como à redução de litigiosidade e do contencioso judicial e administrativo.

Ademais, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) já vem implementando medidas relevantes voltadas ao aprimoramento da prestação jurisdicional. Nessa perspectiva, tanto o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) quanto a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) introduziram a possibilidade de utilização dos Mecanismos Alternativos de Solução de Conflitos (MASCs) em ambiente virtual. Tal procedimento, quando realizado por meio eletrônico, é internacionalmente reconhecido como *Online Dispute Resolution* (ODR), o que viabiliza a efetivação de transações à distância (Lima, 2016).

Por último, o autor aborda a aplicação de sanções administrativas, onde demonstra diversas possibilidades que Administração Pública pode aplicar o seu caráter sancionador, nesse viés, dependendo da situação que a lide for vivenciada, a legislação demonstra diversas possibilidades de aplicação de sanção, as quais geram repercussão no direito administrativo (Didier; Fernandez, 2025, p. 183)

Dessa maneira, o controle da atividade administrativa pode ser compreendido como o conjunto de atividades e critérios destinados à avaliação da regularidade dos recursos administrativos, com o objetivo de prevenir e reprimir desvios intencionais ou a utilização ineficiente dos bens públicos (Justen Filho, 2025).

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025), o controle da Administração Pública é exercido não apenas pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário,

mas também pela própria administração sobre seus atos. Dessa forma, o controle não se restringe ao Poder Executivo — abrangendo tanto a administração direta quanto a indireta —, mas se estende a todos os poderes quando desempenham funções administrativas. Nessa perspectiva, inclui-se também o controle de mérito, relacionado aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Conforme os artigos 70 a 75 da Constituição Federal, o sistema de controle da Administração Pública volta-se a uma atuação fiscalizatória nos âmbitos contábil, financeiro e patrimonial, cabendo ao Congresso Nacional e aos Tribunais de Contas apreciar e julgar a legalidade dos atos administrativos. Ressalta-se, entretanto, que embora esse sistema tenha como finalidade a proteção dos recursos públicos e a legalidade dos atos, a predominância de uma cultura sancionatória nos tribunais tem inibido práticas inovadoras por parte dos administradores. Entre essas práticas, destaca-se a utilização da mediação em conflitos administrativos, cujo potencial de proporcionar soluções mais eficientes e colaborativas acaba sendo comprometido pelo receio dos gestores em adotar tal mecanismo.

Esse fenômeno não é recente., conhecido como *apagão das canetas*, consiste no receio dos gestores públicos em adotar determinadas decisões ou implementar políticas diante do temor de responsabilização (Setubal, 2024). Nesse contexto, a mediação, embora represente um instrumento inovador, ainda possui aplicação restrita na Administração Pública, uma vez que a legislação fortemente orientada por uma lógica sancionatória, aliada à postura conservadora dos órgãos de controle, gera um ambiente de incertezas e inseguranças para os servidores.

Em janeiro de 2018, o ministro Bruno Dantas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicou artigo no qual denunciava o processo de *infantilização da Administração Pública*. Segundo o autor, é imprescindível alcançar um equilíbrio entre gestão e controle, sob pena de se instaurar um verdadeiro *apagão decisório*, em que os gestores passariam a atuar com a mesma insegurança de uma criança criada sob a repressão excessiva dos pais. Para o ministro, o excesso de controle cria um cenário em que os administradores deixam de adotar decisões inovadoras por medo de responsabilização.

No mesmo texto, Dantas (2018) recorda a célebre metáfora do jurista argentino Roberto Dromi, que se refere ao que chamou de *código do fracasso da*

Administração Pública: Art. 1º: não pode; Art. 2º: em caso de dúvida, abstenha-se; Art. 3º: se é urgente, espere; Art. 4º: sempre é mais prudente não fazer nada. Para o ministro, a revogação desse "código" é urgente e necessária para que a administração possa avançar.

Ademais, em artigo publicado pelo professor Yasser Gabriel, são apresentados dados relevantes obtidos por pesquisa realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) com 2.560 servidores públicos: 56,7% dos agentes afirmaram que *o medo do controle é um empecilho para o gestor público contratar soluções inovadoras*; 25,2% consideraram que *a atuação do controle externo atrapalha a contratação de soluções inovadoras pela Administração Pública*; e apenas 7,7% declararam que *os gestores públicos se sentem seguros para contratar soluções inovadoras*.

Os resultados da pesquisa evidenciam o efeito inibidor do controle nas contratações públicas de inovação, demonstrando que, embora muitos gestores tenham a intenção de adotar mecanismos alternativos, como a mediação, a cultura adversarial e sancionatória vigente acaba por desestimular o uso dessa ferramenta, que poderia oferecer soluções mais adequadas e colaborativas para os conflitos administrativos.

No que se refere à responsabilização, destaca-se o disposto no art. 28 da Lei nº 13.655/2018, segundo o qual *o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro*. Nesse sentido, ressalte-se que a expressão *agente público*, utilizada pela norma, corresponde a qualquer pessoa que exerça função pública, em consonância com a definição prevista no art. 2º da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

> Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)
>
> Parágrafo único. No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Entretanto, o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) estabelece a responsabilidade pessoal do agente público por seus atos decisórios ou por suas orientações técnicas, desde que praticados com dolo ou erro grosseiro. Nesse contexto, a manifestação técnica apreciada pela norma também se aplica ao procedimento de mediação judicial, de modo que os representantes da Administração Pública que atuam em seu nome estão igualmente sujeitos à responsabilização prevista na lei.

Esse debate não é recente, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.073/DF (2002), já havia enfrentado a questão ao analisar a conduta de um advogado que, em parecer jurídico, opina favoravelmente à contratação direta em processo administrativo, em desconformidade com as normas de licitação. Na ocasião, discutiu-se a possibilidade de responsabilizar solidariamente tanto o advogado, autor do parecer, quanto o administrador responsável pela decisão.

> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. CF., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido.

Assim, no âmbito da mediação administrativa, embora consultas e pareceres técnicos desempenhem papel de grande relevância, a responsabilidade civil do parecerista restringe-se a hipóteses de dolo ou erro grosseiro, não se confundindo com a responsabilidade decisória do administrador público.

Portanto, destaca-se que embora o controle da Administração Pública seja um pilar fundamental para a garantia da legalidade, eficiência e proteção do patrimônio público, sua aplicação excessivamente rigorosa e punitiva tem gerado um efeito adverso significativo: a inibição da inovação na gestão. Nesse sentido, evidenciou-se que o fenômeno conhecido como *apagão das canetas* — o receio

paralisante dos gestores em tomar decisões por medo da responsabilização — representa um obstáculo direto à adoção de métodos consensuais de resolução de conflitos, como a mediação.

Ademais, revela-se que a cultura sancionatória, aliada a um ambiente de insegurança jurídica, desestimula a busca por soluções colaborativas e eficientes, conforme corroborado por dados empíricos que apontam a percepção majoritária dos servidores sobre o papel inibidor dos órgãos de controle. Este cenário de *infantilização administrativa*, conforme alertado por juristas, perpetua uma cultura de inércia que contraria o interesse público.

Nesse contexto, a evolução legislativa e jurisprudencial, notadamente o marco do Artigo 28 da LINDB e o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no MS nº 24.073/DF, emerge como um contraponto crucial. Com isso, ao delimitar a responsabilização do agente público aos casos de dolo ou erro grosseiro e ao distinguir a natureza consultiva dos pareceres técnicos da responsabilidade decisória do gestor, o ordenamento jurídico oferece maior segurança para a atuação administrativa.

Portanto, conclui-se que a superação do *apagão das canetas* e a efetiva implementação da mediação na esfera pública dependem não apenas de marcos legais, mas de uma mudança de paradigma na cultura de controle. Necessitando assim, o fomento de um diálogo construtivo entre gestores e órgãos de fiscalização, visando harmonizar a necessidade de accountability com o imperativo da inovação e da eficiência na busca pelo interesse público.

4.2 Insegurança jurídica e medo da responsabilização do gestor público

O princípio da motivação, pilar do Direito Administrativo, conforme apresentado pela doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025), adquiriu uma dimensão pragmática com as alterações promovidas na LINDB. Os artigos 20 e 21 do referido diploma legal impõem ao administrador e aos órgãos de controle o dever de analisar as consequências práticas de suas decisões, notadamente aquelas que anulam atos, contratos ou procedimentos. Sob esse prisma, essa exigência de uma justificação consequencialista é reforçada pela vedação contida no art. 20, que proíbe decisões baseadas em *valores jurídicos abstratos*. Estes,

por sua vez, correspondem aos conceitos jurídicos indeterminados — como moralidade, interesse público, eficiência, urgência, entre outros —, cuja invocação isolada não é mais suficiente para legitimar o ato. Portanto, a validade da decisão passa a depender da demonstração expressa de que suas consequências foram ponderadas, assegurando que a solução adotada não apenas se conforme à legalidade, mas também se revela, concretamente, a mais vantajosa para o interesse público.

A proporcionalidade também é expressamente prevista no parágrafo único do art. 21 e nos §§ 2º e 3º do art. 22. O § 2º determina que, na aplicação de sanções, a autoridade administrativa deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos ocasionados à Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes, bem como os antecedentes do agente. Dessa forma, exige-se que a penalidade seja devidamente motivada, com a explicitação dos critérios utilizados na escolha da medida aplicada.

Já o § 3º revela-se de especial importância diante da possibilidade de sobreposição de instâncias sancionadoras previstas no ordenamento jurídico. Um mesmo fato ilícito pode ensejar punições em diferentes esferas, como a administrativa, a cível (pela Lei de Improbidade Administrativa ou pela Lei Anticorrupção), a de controle exercida pelo Tribunal de Contas ou ainda no âmbito do CADE, entre outras. Frequentemente, inclusive, a mesma sanção é prevista em legislações diversas para a repressão da mesma conduta. Nesse contexto, o § 3º do art. 22 estabelece que as penalidades já aplicadas devem ser consideradas na dosimetria das demais, sempre que se tratar de sanções da mesma natureza e relativas ao mesmo fato. Por conseguinte, a finalidade dessa previsão é evitar a duplicidade punitiva pela prática de uma única infração.

Ademais, conforme evidenciado no artigo 22, é exigido a motivação do gestor público demonstre que foram considerados os obstáculos e as dificuldades da sua gestão, tendo uma interpretação das normas e sem prejuízo dos direitos dos administrados. Dessa maneira, a aplicação exige razoabilidade na interpretação da legislação e levando em consideração as dificuldades da Administração Pública, por exemplo, as limitações financeiras, orçamentárias e de responsabilidade fiscal.

De igual modo, cabe salientar também que o art. 28 da LINDB tem uma norma importante sobre a responsabilização dos agentes públicos nas decisões

ou opiniões técnica que emitirem, nesse sentido, os órgãos de controle só podem responsabilizar os agentes que praticaram dolo (intenção de praticar o ilícito) ou erro grosseiro (que não admite qualquer dúvida sobre a sua ocorrência, exemplo de um dispositivo já revogado ou decisão que afronta a súmula administrativa).

É inegável a relevância da LINDB, especialmente após as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018, cujos efeitos repercutem inclusive em legislações específicas. Exemplo disso é a Lei nº 14.133/2021 (Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos), que, ao elencar no art. 5º os princípios a serem observados em sua aplicação, expressamente inclui as disposições do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Mais ainda, situação semelhante ocorreu com a Lei nº 14.230/2021, que alterou a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e inseriu o art. 17-C, impondo que a sentença proferida nesses processos observe parâmetros já consagrados pela Lei nº 13.655/2018.

Além disso, percebe-se que a LINDB exerceu influência direta sobre a Lei nº 14.965/2024, que trata das normas gerais relativas a concursos públicos. O art. 12 desse diploma legal determina que qualquer decisão judicial ou de controle que, com base em valores jurídicos abstratos, questione tipos de prova ou critérios de avaliação previstos em edital, deve necessariamente considerar as consequências práticas da medida. Outrossim, tal comando se fundamenta no art. 20 da LINDB, reafirmando a exigência de que o controle jurisdicional ou administrativo observe não apenas a legalidade formal, mas também os impactos concretos da decisão.

Destarte, evidencia-se que a insegurança jurídica e o temor da responsabilização, fenômenos que historicamente comprometeram a proatividade na gestão pública, foram diretamente enfrentados pela reforma da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Nesse sentido, demonstra-se que os artigos 20, 21, 22 e 28 do diploma legal estabeleceram uma nova arquitetura normativa, fundamentada no consequencialismo, na proporcionalidade e em critérios mais claros para a responsabilização pessoal do agente público, limitada aos casos de dolo ou erro grosseiro.

Dessa maneira, a principal contribuição desta análise foi demonstrar que tais preceitos não são isolados, mas formam um eixo estruturante cuja influência irradia por todo o ordenamento jurídico administrativo. Sendo assim, a expressa

adoção dos princípios da LINDB pela nova Lei de Licitações, pela reformada Lei de Improbidade Administrativa e pela recente Lei de Concursos Públicos comprova sua relevância sistêmica, consolidando um novo paradigma que exige uma atuação mais pragmática e motivada tanto da gestão quanto do controle.

4.3 Discricionariedade administrativa

Conforme leciona Marçal Justen Filho (2025, p. 91), a discricionariedade caracteriza-se como disciplina normativa da atividade administrativa, manifestando-se na conveniência e oportunidade de avaliar a melhor forma de resolução do caso concreto, sempre dentro dos limites estabelecidos pela legislação. Nesse sentido, a discricionariedade configura um modelo de disciplina legislativa em que, embora a lei apresente os elementos necessários à sua aplicação, confere-se ao administrador a prerrogativa de adequá-los às particularidades da situação concreta.

Dessa maneira, não se trata de uma reserva absoluta de direitos que autorize a Administração Pública a escolher livremente entre diversas alternativas. Ao contrário, a discricionariedade encontra-se vinculada ao ordenamento jurídico, que disciplina e limita o exercício da função administrativa.

Ademais, a lei geralmente apresenta regulação sumária, não exaustiva, exigindo que a solução seja ponderada de acordo com as circunstâncias específicas do caso concreto. Assim, delineia-se a chamada disciplina normativa discricionária.

Entretanto, a discricionariedade apenas se verifica quando a *margem de liberdade* é intencionalmente prevista pelo direito, vinculada à autoridade competente para a tomada de decisão diante da realidade analisada. Desse modo, revela-se equivocado interpretar que o administrador, no exercício de sua discricionariedade, possa utilizá-la como instrumento de gestão de interesses privados ou egoísticos (Di Pietro, 2025, p. 211).

Somente se caracteriza a verdadeira discricionariedade quando essa margem de liberdade decorre de previsão normativa expressa. Assim, não se pode afirmar a existência de competência discricionária sem que haja norma jurídica que a institua. Nesse viés, diante de eventual omissão legislativa não relacionada ao caso concreto, não cabe ao administrador ampliar sua atuação

mediante inovação da ordem jurídica, uma vez que, na ausência de previsão normativa, inexiste poder discricionário a ser exercido.

Nesse sentido, a Administração Pública, na visão de alguns, corresponde a uma resumida mecânica da lei, onde os gestores públicos, vinculados à Lei formal, deveriam apenas dar seguimento a uma vontade legislativa, repetindo-se como mantra a aplicação da lei de ofício. Nesse mundo, bastante seguro para o agente público, é seguido de maneira fria a legislação para evitar os problemas, se aplicando direcionando a sua gestão com o intuito de se proteger.

Entretanto, esse mundo, porém, não existe. Dessa maneira, observa-se que a mediação no âmbito da Administração Pública, na visão dos servidores e agentes públicos, eventualmente se demonstra algo utópico e ineficaz, sobretudo visando a resolução de assuntos mais complexos da Administração Pública. "Isso ocorre, tendo em vista que a lei não contém toda a ação pública, uma vez que o ato da administração abrange outras funções como a regulação de setores da economia e decisões complexas em cenários não abordados pelo legislador.

Nesse sentido, alguns servidores da administração não preferem optar pela mediação em temas complexos ou que sejam apresentados em uma possível zona de penumbra, esses servidores, conforme jurisprudência do TCU são denominados de administrador médio, onde a mente iluminada age de maneira irrepreensível, cautelosa e dirigente se comporta como um Hércules administrativo, num paralelo ao juiz filósofo de Dworkin (Quarelli, 2025).

Conclui-se, portanto, que a discricionariedade administrativa está longe de autorizar arbitrariedades ou reduzir a uma aplicação mecânica da legislação, ela constitui uma disciplina normativa de escolhas responsáveis, onde o gestor público, diante do caso concreto, precisa qualificar sua decisão diante da conveniência e oportunidade. Nesse sentido, observa-se que essas decisões também necessitam ser vinculadas aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, com motivação qualificada, proporcionalidade e razoabilidade. Dessa maneira, exige que o gestor supere a postura de administrador médio e se aproxima a um ideal de *hércules administrativo*, visando a diligência, transparência, capaz de tomar decisões em situações complexas e de penumbra normativa. Portanto, a discricionariedade precisa se afirmar como instrumento de racionalidade prática para produzir decisões eficientes, íntegras e socialmente legítimas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho teve como objetivo realizar uma análise sobre a implementação da mediação no âmbito da gestão pública, nesse sentido, foram investigadas quais barreiras são enfrentadas para ocorrer a efetiva implementação da mediação como procedimento para resolução consensual de conflitos no âmbito da Administração Pública, outrossim, o objetivo geral foi analisar os entraves que dificultam essa efetiva implementação.

Sob esse prisma, visando consolidar o objetivo geral, foram delineados objetivos específicos, sendo eles: investigação do impacto da ausência de capacitação técnica e institucional dos agentes públicos, a análise das resistências impostas pelos órgãos de fiscalização, a compreensão das dificuldades de adaptação da mediação (originalmente concebida para o direito privado) ao arcabouço do direito público, e o exame do receio de sanções legais por parte dos gestores.

Dessa maneira, ressalta-se que ao longo da investigação foi possível constatar que, embora tenha havido avanços legislativos quanto à implementação da mediação na gestão pública, tais progressos não foram acompanhados por políticas públicas capazes de efetivar sua aplicação, o que faz com que o ritmo de consolidação se mostre aquém do esperado. Nesse contexto, a mediação acaba sendo relegada a segundo plano quando comparada a outros métodos, como a conciliação, cuja escolha é frequentemente justificada pela ausência de vínculo entre as partes.

Ademais, durante a pesquisa e análise de materiais para a elaboração deste trabalho, verificou-se que a produção acadêmica ainda se apresenta incipiente no tratamento e aprofundamento da temática. Em razão disso, houve dificuldade em encontrar artigos, doutrinas e autores que explorassem de maneira mais detalhada a problemática. Para suprir essa lacuna, a análise foi construída a partir de trabalhos de conclusão de curso, em especial dissertações e teses, bem como pesquisas realizadas por órgãos de controle e algumas doutrinas específicas e revistas de alguns órgãos.

Além disso, realizou-se uma pesquisa no site JUSBRASIL utilizando as palavras-chave: *mediação no direito administrativo*, *mediação nos conflitos administrativos*, *mediação e direito administrativo*, *mediação na gestão pública*,

desafios da mediação pública e *mediação e controle externo*. No entanto, as jurisprudências encontradas mostraram-se incipientes e pouco relevantes para a contribuição deste trabalho.

Adicionalmente, foi abordado no tópico 2.4 as inconsistências na apresentação de dados de conciliação e mediação no relatório Justiça em Números, neste tópico, foi possível apresentar que o próprio Conselho Nacional de Justiça (2024) não detalha os dados conforme necessário.

A investigação aprofundada desses objetivos específicos, realizada ao longo da pesquisa, culminou na elucidação de fatores críticos que obstaculizam a consolidação da mediação. Nesse sentido, embora não se pretenda esgotar o tema, os resultados aqui apresentados representam um passo fundamental, fornecendo um panorama claro que possibilita o direcionamento de futuras pesquisas.

A pesquisa demonstrou que, embora o ordenamento jurídico brasileiro tenha avançado significativamente ao regulamentar a mediação – por meio da Lei nº 13.140/2015, do Código de Processo Civil de 2015, da Resolução nº 125/2010 do CNJ e das alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pela Lei nº 13.655/2018 –, sua implementação prática ainda enfrenta desafios complexos. De igual modo, foi evidenciado que a dificuldade de aplicação da mediação pela Administração Pública decorre de barreiras que extrapolam os aspectos meramente normativos, enraizando-se em questões culturais, institucionais e formativas.

Entre os principais resultados, destacam-se: (i) a persistência de uma cultura tradicionalmente adversarial, que dificulta a transição para uma mentalidade colaborativa; (ii) a formação deficiente dos agentes públicos em métodos consensuais, impactando sua capacidade de utilizar a mediação de forma eficaz; (iii) a resistência dos órgãos de controle, que, ao adotarem uma postura excessivamente punitiva, geram insegurança jurídica e o fenômeno do *apagão das canetas*, inibindo a proatividade e a inovação dos gestores; e (iv) as inconsistências na apresentação de dados pelo Poder Judiciário, que, ao aglutinar conciliação e mediação, impedem uma análise precisa do impacto e da evolução específica da mediação na gestão pública. A análise dos princípios do Direito Administrativo e da mediação revelou a necessidade de harmonização entre eles, compatibilizando valores como a impessoalidade e a autonomia da vontade, ou a

confidencialidade e a publicidade, sem comprometer a essência de nenhum dos institutos.

A relevância do estudo está na contribuição para entender de maneira mais aprofundada os problemas com a desjudicialização nos serviços públicos e no desenvolvimento de uma gestão consensual, democrática e eficiente. Nesse sentido, ao analisar os obstáculos e provocar uma visão mais crítica na interação entre mediação, Direito Administrativo e controle, o presente trabalho se propõe em entregar subsídios que contribuam no desenvolvimento de políticas públicas mais eficientes e voltadas à capacitação dos agentes públicos, propondo a superação da morosidade e à promoção de soluções mais duradouras e democráticas

Ademais, reconhece-se que o presente trabalho possui algumas limitações, concentrando-se em uma análise predominantemente teórico-normativa. Dessa maneira, embora tenha estudado os fundamentos e os desafios, a pesquisa não abarca análises empíricas ou estudos de caso que pudessem mensurar o impacto real das mudanças legislativas na prática administrativa.

Considerando o resultado alcançado nesta pesquisa, com o objetivo de analisar os impactos da Lei nº 13.655/2018 (LINDB) na celebração de acordos por meio da mediação, sugere-se a realização de estudos de caso em diferentes esferas da Administração Pública. Além disso, com o objetivo de avaliar a efetividade da mediação, mostra-se necessária a realização de pesquisas para mensurar a redução de litígios e a satisfação das partes após a execução dos acordos, verificando sobretudo se o vínculo das partes foi realmente restaurado.

REFERÊNCIAS:

Binenbojm, Gustavo; Cyrin, André. O Art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo. Revista de Direito Administrativo, [Rio de Janeiro],. Disponível em: periodicos.fgv.br. Acesso em: 23 de agosto de 2025 Às 14h.

BRASIL. Decreto nº 12.091, de 3 de julho de 2024. Institui a Rede Federal de Mediação e Negociação – Resolve. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 17/09/2025 às 15h30min.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Manuais e guias de conciliação e mediação. Disponível em: www.cnj.jus.br. Acesso em: 21 junho de 2025 às 17h.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2024. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em:bibliotecadigital.cnj.jus.br. Acesso em: dia 07 de agosto de 2025 às 16h.

DANTAS, Bruno. O risco de “infantilizar” a gestão pública. O Globo, Rio de Janeiro, 6 jan. 2018. Disponível em: oglobo.globo.com/opiniao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401. Acesso em: 02 de setembro de 2025.

Farol - Revista Pública da AGU. 1º edição 2024. Disponível em:www.gov.br. Acessado em 18/09/2025 às 13h30min.

FERNANDEZ, Leandro; DIDIER JR., Fredie. Introdução à Justiça Multiportas - Sistema de Solução de Problemas Jurídicos e o Perfil do Acesso à Justiça no Brasil. Editora Juspodivm.(2025).

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. O fenômeno do apagão das canetas: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2024. 58 p. (Planejamento e Orçamento Público).

GABRIEL, Yasser Reis. Harmonização de efeitos das sanções de direito admi nistrativo. 2021. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas, 2ª edição. 2010.

HECK, Tatiana de Marsillac Linn. Perspectivas e desafios da mediação na administração pública. Publicações da Escola da AGU, [s.l.], [s.d.]

LEITE, Gisele. Um breve histórico sobre a mediação. JusBrasil, 11 mar. 2017. Disponível em: www.jusbrasil.com.br. Acesso em: 8 set. 2025, 15h.

LIMA, Gabriela Vasconcelos. Adoção De Soluções Em Online Dispute Resolution Como Política Pública Para O Poder Judiciário: Um Panorama Da Situação Brasileira. 2016. Tese (Mestrado em Direito) - Fundação Edson Queiroz. Disponível em: www.cnj.jus.br. Acesso em 20/09/2025 às 13h30min.

PALMEIRA, Guilherme (Prêmio). Construindo pontes, evitando muros: solução consensual na administração pública. Monografia vencedora do Prêmio Guilherme Palmeira 2024. [S.l.]: [s.n.], 2024.

PIERONI, Fabrizio de Lima. A consensualidade e a administração pública: a autocomposição como método adequado para a solução dos conflitos concernentes aos entes públicos. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

QUARELLI, Vinícius. Crônicas da Lei e do Mito: o lado B de Hércules. Consultor Jurídico, 5 jul. 2025. Disponível em: www.conjur.com.br. Acesso em: 29/08/2025 às 12h30.

RIBEIRO, Pedro Novais. Os limites da mediação como método alternativo de resolução de conflitos nas causas envolvendo a Administração Pública. Interamerican Journal of Philosophy, Psychology and Social Sciences, v. 6, n. 1, p. 1-48, jun. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Observatório da Jurisdição Constitucional. Mediação enquanto política pública: o conflito, a crise da jurisdição. Salvador: UFBA, [s.d.]. Disponível em: observatorio.direito.ufba.br. Acesso em: 20 junho de 2025 as 20h.