



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

BÁRBARA SABRINE BARROS CHAVES DE CASTRO

**A CONSENSUALIDADE NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: UMA ANÁLISE DO
DISPUTE BOARD COMO MECANISMO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

BRASÍLIA
2025

BÁRBARA SABRINE BARROS CHAVES DE CASTRO

**A CONSENSUALIDADE NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: UMA ANÁLISE DO
DISPUTE BOARD COMO MECANISMO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília como requisito parcial para
a obtenção do grau de bacharel.

Orientador: Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho

BRASÍLIA

2025

FOLHA DE APROVAÇÃO

BÁRBARA SABRINE BARROS CHAVES DE CASTRO

A CONSENSUALIDADE NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: UMA ANÁLISE DO DISPUTE BOARD COMO MECANISMO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Monografia apresentada em 01 de dezembro de 2025 à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do grau de bacharel.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho
Faculdade de Direito, Universidade de Brasília
ORIENTADOR

Prof. Msc. Nicolao Dino de Castro e Costa Neto
Faculdade de Direito, Universidade de Brasília
MEMBRO DA BANCA

Prof. Msc. Anderson Luiz Alves de Araújo
Faculdade de Direito, Universidade de Brasília
MEMBRO DA BANCA

BRASÍLIA

2025

RESUMO

A consensualidade na nova lei de licitações: uma análise do *dispute board* como mecanismo de resolução de conflitos da administração pública

A Lei nº 14.133/2021 moderniza a gestão pública, priorizando a consensualidade na resolução de conflitos em contratos administrativos. A alteração do Art. 26 da LINDB já preparava o terreno para acordos, otimizando processos e incentivando o diálogo. Diante do desafio de tornar as contratações públicas mais eficientes e mitigar litígios, este estudo foca na consensualidade da nova lei, com ênfase no *Dispute Board*. A metodologia qualitativa incluiu pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados apontam que o *Dispute Board* promove consenso, celeridade e imparcialidade. Sua atuação preventiva, com especialistas, evita litígios, economizando tempo e recursos. Conclui-se que o *Dispute Board*, agora formalmente reconhecido, é uma ferramenta inovadora que otimiza a gestão de conflitos em contratos administrativos, promovendo eficiência e reduzindo a judicialização.

Palavras-chave: Consensualidade; Lei de Licitações; Contratos Administrativos; *Dispute Board*; Resolução de Conflitos.

RESUMEN

La consensualidad en la nueva ley de licitaciones: un análisis del "dispute board" como mecanismo de resolución de conflictos de la administración pública

La Ley brasileña n.º 14.133/2021, que regula las licitaciones y contratos administrativos, representa un hito significativo en la modernización de la gestión pública y en la promoción de prácticas innovadoras en el ámbito de la Administración Pública. En este contexto, la consensualidad emerge como un principio orientador para la búsqueda de soluciones pacíficas y colaborativas en los conflictos contractuales. La flexibilidad introducida por la modificación del Art. 26 de la LINDB, mediante la Ley n.º 13.655/2018, ya señalaba una apertura para los acuerdos administrativos, optimizando procesos y fomentando el diálogo. Ante el desafío de mitigar los litigios para hacer más eficientes las contrataciones públicas, este trabajo tiene como objetivo analizar la consensualidad en la Nueva Ley de Licitaciones y Contratos, con énfasis en el *Dispute Board* como mecanismo de resolución de conflictos. La investigación se desarrolló a partir de un enfoque cualitativo, utilizando como principal procedimiento la investigación bibliográfica y documental. Los resultados evidencian que el *Dispute Board* promueve un consenso constructivo, celeridad e imparcialidad. Su actuación preventiva, a través de un comité independiente de especialistas, evita litigios, generando ganancias significativas de tiempo y recursos. Se concluye que el *Dispute Board*, ahora formalmente incorporado por la Ley n.º 14.133/2021, es una herramienta innovadora y prometedora para optimizar la gestión de conflictos en contratos administrativos, contribuyendo a la eficiencia de las contrataciones públicas y la minimización de la judicialización excesiva, al promover la solución de controversias de forma ágil, especializada y preventiva.

Palabras clave: Consensualidad; Ley de Licitaciones; Contratos Administrativos; Dispute Board; Resolución de Conflictos.

ABSTRACT

Consensuality in the new bidding law: an analysis of the dispute board as a conflict resolution mechanism for public administration

Brazilian Law No. 14,133/2021, regulating public tenders and administrative contracts, represents a significant milestone in modernizing public management and fostering consensual conflict resolution. The flexibility introduced by the amendment to Art. 26 of LINDB (Law No. 13,655/2018) had already paved the way for administrative agreements, optimizing processes and encouraging dialogue. Facing the challenge of mitigating litigation to enhance public procurement efficiency, this study analyzes consensualism in the new law, with a focus on the *Dispute Board* as a conflict resolution mechanism. The research employed a qualitative approach, primarily utilizing bibliographic and documentary research. The findings indicate that the *Dispute Board* promotes constructive consensus, expediency, and impartiality. Its preventive action, carried out by an independent committee of specialists, avoids disputes, saving considerable time and resources. It is concluded that the *Dispute Board*, now formally incorporated by Law No. 14,133/2021, is an innovative and promising tool for optimizing conflict management in administrative contracts, contributing to the efficiency of public procurement and the reduction of excessive litigation through agile, specialized, and preventive dispute resolution.

Keywords: Consensualism; Public Procurement Law; Administrative Contracts; Dispute Board; Conflict Resolution.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO 1: A CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	10
1.1. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA PARA GERENCIAL	10
1.2. A CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO FERRAMENTA DO ESTADO GARANTIDOR	13
1.3. MUDANÇA INTERPRETATIVA DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA E DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO.....	17
1.4. UMA NOVA ABORDAGEM PARA A GESTÃO PÚBLICA	21
CAPÍTULO 2: A LEI 14.133/2021 SOB A PERSPECTIVA DA CONSENSUALIDADE.....	26
2.1. PANORAMA GERAL DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS (LEI 14.133/2021) ...	26
2.2. TÓPICOS CONSENSUAIS NA LEI 14.133/2021	29
2.3. MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS	35
CAPÍTULO 3: O <i>DISPUTE BOARD</i> COMO MÉTODO ALTERNATIVO DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS.....	40
3.1. A NECESSIDADE DE NOVAS VIAS DE ACESSO À JUSTIÇA.....	40
3.2. DISPUTE BOARDS: PERCURSO HISTÓRICO DA PRÁTICA GLOBAL À LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	42
3.3. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM O <i>DISPUTE BOARD</i>	46
3.4. VANTAGENS DA ADOÇÃO DE PRÁTICAS CONSENSUAIS, COMO O DISPUTE BOARD, NA REDUÇÃO DE LITÍGIOS E NA MELHORIA DA EFICIÊNCIA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	49
CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
REFERÊNCIAS	54

INTRODUÇÃO

A Administração Pública, em sua complexa e vasta atuação, é palco de inúmeros contratos e relações que, inevitavelmente, geram conflitos de interesse. Por muito tempo, a resolução dessas disputas foi quase que exclusivamente remetida ao Poder Judiciário, em um modelo litigioso que, no cenário brasileiro, demonstrou-se incapaz de promover a justiça de forma ágil e eficaz.

A sobrecarga processual, evidenciada por milhões de processos pendentes e um tempo médio de julgamento elevado, ilustra a crise do sistema judicial e a necessidade premente de se buscar alternativas para a pacificação de controvérsias, especialmente aquelas que envolvem o Setor Público.

Nesse contexto, a busca por métodos mais eficientes e céleres para a gestão e resolução de disputas tornou-se um imperativo, impulsionando a discussão sobre a consensualidade no âmbito do Direito Administrativo. É nesse cenário que se insere a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), que representa um marco significativo ao introduzir formalmente e regulamentar mecanismos de resolução de conflitos alternativos ao Poder Judiciário.

Dentre esses mecanismos, destaca-se o *Dispute Board*, ou Comitê de Resolução de Disputas, que se configura como uma ferramenta de consensualidade proposta pela nova legislação.

Diante desse panorama, emerge o seguinte problema de pesquisa: Como mitigar os litígios de forma a tornar as contratações públicas mais eficientes? A busca por respostas a essa indagação é fundamental para o aprimoramento da Administração Pública, que figura entre os maiores litigantes no Poder Judiciário.

Isso se dá, em grande parte, devido à complexidade e longa duração de seus contratos. Cabe relembrar que o direito fundamental de acesso à justiça não se restringe à judicialização, e a ineficácia do modelo litigioso em lidar com conflitos de forma ágil e eficaz exige a criação de novas abordagens.

O objetivo geral desta monografia é analisar a consensualidade na Nova Lei de Licitações e Contratos, com ênfase no Dispute Board como mecanismo de resolução de conflitos. Para tanto, buscar-se, especificamente, contextualizar a consensualidade na Administração Pública; apresentar o panorama da Lei nº 14.133/2021 sob o aspecto da consensualidade e dos métodos alternativos de resolução de conflitos; definir e caracterizar o Dispute Board como método alternativo de resolução de

conflitos; e apresentar as vantagens da adoção de práticas consensuais, como o Dispute Board, na redução de litígios e na melhoria da eficiência nas contratações públicas.

A relevância do presente estudo reside na importância da Lei nº 14.133/2021 como um divisor de águas na gestão pública brasileira. A consensualidade, nesse contexto, surge como um princípio orientador para soluções pacíficas e colaborativas. O emprego de soluções consensuais tem demonstrado eficácia em diversas áreas e foi consolidado pela Lei nº 13.655/2018, que alterou o Art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), permitindo à Administração Pública celebrar compromissos para eliminar incertezas jurídicas ou situações contenciosas.

Essa abertura se alinha ao espírito da nova legislação, otimizando processos licitatórios e contratuais por meio do diálogo e da negociação. Dentre os institutos trazidos pela Nova Lei, o *Dispute Board* destaca-se pela sua capacidade de atuação preventiva, monitorando projetos e intervindo nos conflitos antes que se transformem em litígios, o que pode gerar ganhos significativos de tempo e recursos para ambas as partes envolvidas nas contratações públicas.

A formalização desse instituto pela Lei nº 14.133/2021 representa um avanço significativo, sendo fundamental analisar como essa ferramenta pode contribuir para a eficiência da gestão contratual e para a segurança jurídica das relações entre a Administração Pública e os particulares, impactando positivamente o desenvolvimento de projetos de infraestrutura e serviços essenciais.

Metodologicamente, a pesquisa foi desenvolvida a partir de uma abordagem qualitativa, utilizando como principal procedimento a pesquisa bibliográfica e documental. Serão analisadas doutrinas nacionais e estrangeiras, legislação pertinente, artigos científicos, julgados e documentos de instituições de referência, a fim de construir um arcabouço teórico robusto e fundamentado.

Para desenvolver a temática proposta e responder ao problema de pesquisa, a estrutura deste trabalho está organizada em três capítulos progressivos. Inicialmente, o Capítulo 1, intitulado 'A Consensualidade na Administração Pública', contextualizará a transição paradigmática da Administração Burocrática para a Gerencial, analisando a consensualidade como ferramenta do Estado garantidor, a evolução interpretativa do princípio da supremacia do interesse público e a emergência de uma nova abordagem para a gestão dos serviços públicos.

Prosseguindo, o Capítulo 2, 'A Lei 14.133/2021 sob a Perspectiva da Consensualidade', será dedicado a abordar um panorama geral da Nova Lei de Licitações, explorando seus tópicos consensuais e os diversos instrumentos alternativos de resolução de controvérsias por ela dispostos.

Concluindo o estudo, o Capítulo 3, 'O Dispute Board como Método Alternativo de Resolução de Conflitos', debaterá a relevante necessidade de novas vias de acesso à justiça, o percurso histórico dos *Dispute Boards* da prática global à legislação brasileira, a experiência nacional com esse mecanismo e, por fim, as vantagens de sua adoção na redução de litígios e na melhoria da eficiência das contratações públicas.

Este trabalho contribuirá, assim, para o debate acadêmico e para a prática jurídica, fornecendo subsídios para a compreensão e a aplicação adequada desse mecanismo.

CAPÍTULO 1: A CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1. Da Administração Pública Burocrática para Gerencial.

A burocracia, implementada no século XIX em um contexto de consolidação democrática, buscava combater o patrimonialismo por meio de controles rígidos e procedimentos padronizados. A desconfiança generalizada, fruto de um passado marcado por abusos de poder, justificava a rigidez do sistema, que privilegiava a legalidade e a formalidade em detrimento da discricionariedade¹.

O paradigma do Estado Democrático de Direito e os consequentes movimentos políticos, econômicos e sociais decorrentes, contribuíram para a construção de um cenário de encorajamento para adoção de novas práticas para o direito administrativo, dando início a uma reforma do Estado.

Esse movimento se apresentou como consequência do processo de globalização, que se definiu ao redor do mundo nos anos 80, e chega ao Brasil em um momento de grande crise econômica que perpassou os anos 90. A crise do Estado se caracterizou pela incontestável necessidade de redefinição de suas funções frente ao modo de intervenção, seu modelo fiscal, bem como da forma burocrática como o Estado era administrado.²

Diante dos desafios impostos pela ineficiência econômica do setor público, caracterizada por baixo investimento, elevado endividamento e serviços insatisfatórios, a Administração Pública Gerencial emergiu como uma resposta para promover a modernização e a eficiência da gestão pública. Deixou-se de lado o modelo burocrático weberiano, que priorizava a organização sistemática do trabalho, a autoridade formal e a impessoalidade nas relações.

Essa nova administração pública começou a se consolidar, principalmente em países como Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália. Sua abordagem se caracterizou por:

- Descentralização: tanto política (transferência de poder para níveis regionais e locais) quanto administrativa (delegação de autoridade para gestores autônomos);

¹ BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, p. 5–42, 1996;

² Ibid., p. 7;

- Estruturas organizacionais mais ágeis: com menos burocracia e hierarquia, incentivando a inovação e adaptação às mudanças;
- Gestão por resultados: com metas claras e mensuráveis para cada unidade, e avaliando o desempenho com base no alcance dos objetivos;
- Foco no cidadão: com uma visão mais orientada para o atendimento das necessidades da população, buscando maior eficiência e qualidade nos serviços públicos.³

No Brasil, a crise do modelo burocrático de administração pública se apresentou desde o governo Vargas com mesmo intuito de eliminar práticas patrimonialistas e clientelistas. Diante do regime militar, essa tarefa não foi bem sucedida, uma vez que não houve, por exemplo, um incentivo à redefinição das carreiras por meio de processos de concursos público.

Ao invés disso, as contratações dos altos administradores se deram por recrutamento através das empresas estatais, coexistindo o clientelismo e patrimonialismo. E ainda na tentativa de consolidar uma burocracia profissional no país, a Constituição de 1988 promove um forte enrijecimento burocrático, segundo Bresser-Pereira (1996).

Neste período pós constituinte, o Estado brasileiro se deparou com problemas de ajuste fiscal, privatizações e aberturas comerciais, que vinham se delineando, mas que somente em 1995 ganharam a atenção e tornaram-se tema central do governo.

Assim, a reforma administrativa surgiu de um panorama onde o Estado necessitava consolidar seu ajuste fiscal em harmonia com um serviço público mais eficiente, centrado no atendimento às necessidades do cidadão.

Nesse mesmo contexto, a participação cidadã, impulsionada pela evolução do Estado Democrático de Direito, reconfigurou a tradicional visão do Direito Administrativo. A centralização das decisões e a atuação exclusiva do administrador público foram superadas, dando lugar a um modelo de gestão mais democrático e participativo. Essa nova abordagem valoriza a interação dos cidadãos na tomada de decisões, tornando o processo decisório mais transparente e legítimo.

Essa transformação paradigmática vivenciada pelo Direito Administrativo marcou a crescente valorização da consensualidade. A revisão do conceito de indisponibilidade do interesse público tem permitido a flexibilização das relações entre

³ BRESSER-PEREIRA, L. C. *Op. Cit.* p. 9;

a Administração Pública e os particulares, abrindo espaço para a negociação e a busca de soluções conjuntas.⁴

Atualmente, a defesa do interesse público é compreendida como um direito e dever da cidadania, que participa ativamente do debate e da construção de políticas públicas. O Estado, embora continue sendo um ator fundamental, compartilha essa responsabilidade com a sociedade civil.

Esse fenômeno, conhecido como constitucionalização do Direito Administrativo, representou uma ruptura com o modelo tradicional, marcado pela dicotomia público-privado e pela visão restrita da esfera pública. A nova perspectiva, motivada pelo pós-positivismo, busca superar a separação rígida entre direito e moral, característica do positivismo.⁵

Este modelo, propõe uma revisão de conceitos jurídicos tradicionais, adotando uma concepção mais abrangente da esfera pública, a qual valoriza os princípios gerais do Direito e elementos morais como guias interpretativos. Com essa abordagem, busca-se uma aplicação do direito de forma mais justa e equânime, para assim, promover uma maior efetividade dos direitos fundamentais⁶.

A Emenda Constitucional 19, ao introduzir o princípio da eficiência no artigo 37 da Constituição Federal contribuiu para essa mudança de paradigma. Essa nova concepção, além de reforçar a participação popular nas decisões governamentais, exige resultados concretos e eficazes na prestação dos serviços públicos.

Abandonou-se, portanto, o modelo burocrático, excessivamente formal e pouco orientado para resultados, para a adoção de um modelo gerencial de Administração Pública que valoriza a qualidade, a efetividade e a satisfação do cidadão.

Com isso, a gestão pública moderna tem se concentrado em desenvolver novas ferramentas jurídicas para a administração pública, com o objetivo de promover uma gestão mais participativa e colaborativa dos serviços públicos, estimulando a

⁴ BARROS, Anna Clara Couto. **Aplicação de meios alternativos de resolução de conflitos na Administração Pública: Inovações legislativas da Lei no 14.133/21**. Orientador: Prof. Dr. Vladimir França. 2022. 53 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, [S. l.], 2022.

⁵ FILHO, Mamede said Maia. Sentido e alcance do direito administrativo no estado contemporâneo e os influxos da globalização. In: IGREJA, Rebecca Lemos; NEGRI, Camilo. **Desigualdades globais e justiça social : interfaces teóricas, acesso à justiça e democracia**: [S. l.: s. n.], 2021. p. 315-339. ISBN 978-65-87718-11-8. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8069007>. Acesso em: 3 out. 2024

⁶ Ibid., p. 316.

cooperação, a mediação e a negociação entre os diversos atores envolvidos na prestação de serviços públicos.

1.2. A consensualidade na Administração Pública como ferramenta do Estado garantidor

Com o advento da Constituição de 1988, o papel do Estado foi reconfigurado, se distinguindo do paradigma do Estado prestador. A emergência dos direitos coletivos impôs ao Estado a necessidade de transcender sua função tradicional e assumir um papel mais ativo na promoção da justiça social.

Sua atuação deixa de ser exclusivamente envolvida na oferta de serviços públicos e na realização de atividades administrativas, como regulação e fomento. Há uma ampliação de suas funções e sob a ótica de um garantidor de direitos constitucionais, o Estado utiliza esses mecanismos como instrumentos para a efetivação dos direitos.

E para que haja um Estado garantidor é necessário que haja uma Administração Pública garantidora. Deve-se buscar uma democracia mais participativa, estabelecendo um diálogo constante com a sociedade, fortalecendo a legitimidade do poder público e garantindo que as decisões tomadas reflitam as necessidades e os interesses da população.⁷

Essa colaboração contínua entre Estado e sociedade ocorre em diversos âmbitos e exige que o Estado desempenhe um papel de mediador, visando equilibrar os interesses do governo com os dos cidadãos. Essa nova dinâmica democrática amplia a participação da sociedade na definição do interesse público, que antes era visto como uma prerrogativa exclusiva do Estado.⁸

Assim, a consensualidade na Administração Pública apresenta sua importância e surge dentro de um contexto de Estado em rede e Governança Pública. O Estado

⁷ OLIVEIRA, G. J. DE. Administração Pública Democrática e Efetivação dos Direitos Fundamentais. **Cadernos da Escola de Direito**, v. 1, n. 7, 21 mar. 2017. Disponível em <https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/2556>. Acesso em 30 de dezembro de 2024.

⁸ OLIVEIRA, Gustavo J. de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 104, p. 303-322, jan./dez. 2009.

em rede tem por características a necessidade de criar canais de comunicação e participação direta da sociedade.

Como a sociedade está cada vez mais conectada em redes, o Estado precisa se adaptar e expandir sua presença em todos os níveis para ouvir e atender às demandas da população de forma mais eficiente. Assim, as políticas públicas serão mais eficazes e atenderão melhor às necessidades da sociedade.

Além disso, essa configuração exige mudança na forma de organizar o Estado. A ideia de um governo centralizado e isolado, com funções rígidas e hierarquizadas, não se encaixa mais na realidade atual. O Estado contemporâneo deve ser mais descentralizado, com diferentes níveis de governo trabalhando em conjunto. Há mais cooperação e compartilhamento de responsabilidades entre os diversos órgãos e entidades governamentais.⁹

Com isso, o sociólogo Manuel Castells propõe o conceito de "Estado em rede", que significa um Estado onde o poder é compartilhado em uma rede de instituições. Essa ideia está relacionada à globalização e à necessidade de os governos nacionais cooperarem para resolver problemas globais, como questões econômicas, ambientais e de segurança. Mesmo com essa cooperação, os Estados-Nação continuam sendo a base da organização política mundial.¹⁰

Já a Governança Pública é um conceito complementar ao Estado em rede que propõe uma gestão pública mais flexível e colaborativa. Ao adotar essa abordagem, os governos podem atuar de forma mais eficiente em um contexto globalizado, otimizando seus recursos e garantindo o cumprimento das normas e valores democráticos.

A Governança Pública tem como meta principal a estabilização das instituições políticas e sociais, o que é alcançado por meio do fortalecimento do Estado de Direito e da promoção de uma sociedade civil mais participativa e plural.¹¹

Segundo Canotilho (2006), governança trata-se da “condução responsável dos assuntos do Estado”. Para o autor, a boa governança, não se limita à administração

⁹ OLIVEIRA, SCHWANKA. *Op. Cit.* p. 305.

¹⁰ CASTELLS, Manuel. **A era da informação: fim de milênio**. 3. ed. v. 3. São Paulo: Paz e Terra, 2002. In: OLIVEIRA, Gustavo J. de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 104, p. 303-322, jan./dez. 2009.

¹¹ OLIVEIRA, SCHWANKA. *Op. Cit.* p. 318.

pública, ela envolve a conduta ética e responsável de todos os poderes do Estado, incluindo o legislativo e o judiciário. Além disso, o conceito reconhece que os problemas governamentais são cada vez mais globais e exigem cooperação internacional.

A boa governança também promove a parceria entre o setor público e o privado, mas sem desconsiderar as dimensões sociais e políticas. Ressalta-se, ainda, a importância de fundamentos políticos como governabilidade, responsabilidade e legitimidade para garantir a efetividade da boa governança.¹²

Observa-se com isso uma evolução do papel do Estado e da Administração Pública. Essa evolução culminou em uma administração pública que, em vez de impor regras de forma unilateral, busca a cooperação e a negociação com os cidadãos. Surge, portanto a Administração Consensual, representando uma transformação na forma como a Administração Pública opera no século XXI.

O consenso busca fortalecer o interesse público e promover uma relação mais equitativa entre o poder público e a sociedade. Não se trata de eliminar o poder de império do Estado, mas promover uma relação mais igualitária entre o Estado e a sociedade, contribuindo para uma gestão pública mais democrática, eficiente e transparente, reduzindo a possibilidade de arbitrariedades e conflitos.

Sobre o consensualismo na Administração Pública, Odete Medauar descreve o seguinte:

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

¹² CANOTILHO, J. J. Gomes. Constitucionalismo e geologia da good governance. In: _____. **Brancos e interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, p. 325-33, 2006.

como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação.¹³

Ao enfatizar a importância da negociação e do consenso, Medauar (2003) demonstra um claro reconhecimento do papel ativo da sociedade civil no processo decisório público. A Administração, antes detentora exclusiva da definição do interesse público, passa a compartilhar essa função com os cidadãos, promovendo uma maior transparência e legitimidade nas decisões governamentais.

Assim, a redução da discricionariedade administrativa se apresenta como um ponto positivo, pois diminui o espaço para decisões arbitrárias e aumenta a previsibilidade das ações governamentais. No entanto, é fundamental garantir que essa limitação não comprometa a flexibilidade necessária para lidar com situações complexas e emergentes.

Nesse sentido, a atividade de mediação desempenhada pela Administração pode contribuir para o fortalecimento da democracia participativa, permitindo que os cidadãos expressem suas demandas e participem ativamente da construção das políticas públicas. Essa nova abordagem valoriza o diálogo e a busca por soluções consensuais, em contraposição aos modelos tradicionais de imposição de decisões.

Embora a mudança de paradigma se apresente positiva, é importante considerar alguns desafios, uma vez que a implementação de um modelo de gestão colaborativo exige uma profunda transformação cultural nas instituições públicas. Além disso, é fundamental que essa mudança seja acompanhada de mecanismos que garantam a participação equitativa de todos os segmentos da sociedade para que haja efetiva implementação das decisões consensuais.

Dessa forma, a Administração Consensual, caracterizada pelo consenso, diálogo e negociação entre a administração pública e a sociedade, também, se expressa através de práticas como a concertação e a contratualização, onde a administração pública, em vez de agir de forma unilateral e coercitiva, negocia com os particulares para alcançar objetivos comuns.

A concertação, ao renunciar voluntariamente a parte do poder do Estado reconhece a autonomia dos cidadãos e a importância do diálogo em prol de acordos

¹³ MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

que estimulem a participação cidadã. Já a contratualização, ao substituir as relações administrativas hierárquicas por contratos, formaliza essa parceria, estabelecendo direitos e deveres para todas as partes envolvidas, estabelecendo um marco legal para a colaboração entre os setores público e privado.¹⁴

Assim, com a expansão do consensualismo, o contrato no âmbito público adquiriu uma nova interpretação. Dada a abrangência desse fenômeno, Oliveira e Schwanka (2009, p. 315) descrevem a existência de um *módulo consensual de administração pública*, dedicado a todos os tipos de acordos baseados no consenso, indo além do tradicional contrato administrativo.

Portanto, evidencia-se uma crescente tendência do direito administrativo na valorização do consenso e da negociação nas relações entre o Estado e a sociedade. Em áreas onde antes a administração pública agia de forma unilateral e impositiva, agora observa-se uma abertura para o diálogo e a construção de soluções conjuntas. Essa nova abordagem, que se manifesta em termos como 'administração por contrato' e 'administração consensual', busca promover uma gestão pública mais participativa, cooperativa e eficiente.

A diversidade de expressões utilizadas para descrever essa mudança reflete a variedade de instrumentos e mecanismos que podem ser empregados para alcançar o consenso, como negociações, acordos, parcerias e colaborações.

1.3. Mudança interpretativa do princípio da supremacia e da indisponibilidade do interesse público

No contexto de Estado democrático de direito foi necessária uma revisão interpretativa dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. A simples menção desses princípios não é mais considerada suficiente para justificar a restrição de direitos ou interesses individuais.

A Constituição de 88 consagrou os direitos fundamentais como valores supremos, sobretudo a dignidade da pessoa humana, refletindo um processo histórico de conquista de liberdades. Contudo, a Administração Pública, com o dever de

¹⁴ OLIVEIRA, SCHWANKA, *Op. Cit.* p. 314.

proteger o interesse público, pode se deparar com situações que exigem a ponderação entre os direitos individuais e o bem comum.

Com isso, a centralidade dos direitos fundamentais na nossa Constituição, combinada com a natureza adaptável dos princípios constitucionais, torna impossível estabelecer uma regra rígida que sempre priorize o interesse coletivo em detrimento do individual.

A imprecisão do conceito de "interesse público" e a dificuldade de delimitar quando ele justifica a restrição de direitos individuais constituem o cerne desta discussão. Essa complexidade impõe ao legislador e à Administração Pública a necessidade de uma análise cuidadosa em cada caso concreto, visando encontrar a solução que melhor concilie os diversos interesses em jogo.¹⁵

Em síntese, o desafio consiste em encontrar um equilíbrio entre a maximização de todos os direitos e interesses envolvidos e a promoção do bem comum. O princípio da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, embora fundamentais, não conferem à Administração Pública poderes ilimitados. A restrição a direitos fundamentais, quando necessária para a proteção do interesse público, deve ser sempre proporcional e devidamente justificada, considerando as especificidades de cada caso.¹⁶

A Constituição, ao garantir ambos, impõe o desafio de encontrar um equilíbrio entre esses princípios, em um constante jogo de tensionamento e harmonização. E não se trata de negar, mas de equilibrar os princípios em discussão. E cabe destacar que a relação entre direitos fundamentais e interesse público é complexa e exige uma análise cuidadosa em cada caso concreto.

Assim, afirmação de que esses valores são inconciliáveis é uma simplificação excessiva da realidade. Como destaca Dantas, essa leitura tradicional é assistemática, pois restringe o interesse público ao interesse meramente institucional

¹⁵ BINENBOJM, Gustavo. **Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: Um Novo Paradigma para o Direito Administrativo.** Disponível em: <http://https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/31208/supremacia_interesse_publico_binenbojm.pdf>. Acesso em 02 de janeiro de 2025.

¹⁶ TORQUATO, Leylane de Deus. **Releitura do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado numa Administração Pública consensual.** Orientador: Prof. Msc. William Paiva Marques Júnior. 2012. 63 p. Monografia (Bacharel em Direito) - Universidade Federal do Ceará, [S. I.], 2012.

da Administração, ignorando sua dimensão primária, ligada às necessidades da coletividade.¹⁷

Na perspectiva atual, a indisponibilidade e supremacia do interesse público não são anulados, mas reinterpretados: admite-se que direitos e posições jurídicas possam ser objeto de negociação quando a solução consensual, em vez da unilateral, revelar-se mais eficiente, menos onerosa e capaz de promover resultados que melhor atendam ao interesse público primário.

A busca por um equilíbrio entre esses princípios é fundamental para a construção de uma sociedade justa e democrática. Tal como descreve Gustavo Binenbojm:

(...) o melhor interesse público só pode ser obtido a partir de um procedimento racional que envolve a disciplina constitucional de interesses individuais e coletivos específicos, bem como um juízo de ponderação que permita a realização de todos eles na maior extensão possível. O instrumento desse raciocínio ponderativo é o postulado da proporcionalidade.¹⁸

A ponderação é um processo de análise que busca encontrar uma solução justa quando diferentes interesses colidem. Nesse processo, cada interesse é avaliado e comparado, com o objetivo de alcançar um resultado que atenda, da melhor forma possível, a todos os envolvidos.

Como aponta Gustavo Binenbojm, a partir desse raciocínio ponderativo, chega-se à ideia de “melhor interesse público, ou seja, o fim legítimo que orienta a atuação da Administração Pública”.¹⁹ Dessa forma, o exercício consensual não significa dispor do interesse público, mas realizá-lo com maior racionalidade, economicidade e celeridade — especialmente em cenários de alta complexidade regulatória, como contratos de infraestrutura.²⁰

O STF trouxe posicionamento sobre o tema, em acórdão, de relatoria do Ministro Celso de Mello, que colocou em confronto o direito individual à propriedade e o interesse coletivo na proteção ambiental. Embora ambos sejam direitos

¹⁷ DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 22, n. 127, p. 261-280, jun./set. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2020v22e127-2304>. Acesso em: 04/12/2025

¹⁸ BINENBOJM, G. *Op. Cit.*, p. 39.

¹⁹ BINENBOJM, G. *Op. Cit.*, p. 20.

²⁰ DANTAS, Bruno. *Op. Cit.* p. 273.

fundamentais, o STF, em um caso específico, decidiu que o direito à propriedade deveria prevalecer.²¹

Ao colidirem direitos fundamentais, a hierarquia constitucional facilita a ponderação dos valores em questão. No entanto, nem todos os interesses em disputa possuem essa proteção constitucional direta. Diante desse cenário, o princípio da proporcionalidade se revela como o instrumento mais adequado para realizar um juízo de valor equilibrado, buscando a plena realização do interesse público em sua mais ampla dimensão.

E para sua aplicação é necessário observar três aspectos relevantes, como explicita Luis Roberto Barroso:

- a) **da adequação**, que exige que as medidas adotadas pelo Poder Público se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos;
- b) **da necessidade ou exigibilidade**, que impõe a verificação da inexistência de meio menos gravoso para atingimento dos fins visados; e da
- c) **proporcionalidade em sentido estrito**, que é a ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, para constatar se é justificável a interferência na esfera dos direitos do cidadão. (**grifo nosso**)²²

Significa dizer que ao ponderar entre princípios constitucionais em conflito, a restrição a um deles só é válida se for a medida menos desfavorável possível e se o benefício obtido para o outro direito compensar o prejuízo causado.

Com isso, a atuação do Estado deve buscar a máxima realização de todos os interesses envolvidos, respeitando a dignidade humana e as finalidades constitucionais. A supremacia e indisponibilidade do interesse público não significam, por si só, a exclusão do interesse privado, mas sim a necessidade de harmonizá-lo com base no princípio da proporcionalidade.²³

Esses princípios não devem ser interpretados como um privilégio absoluto, mas como um guia para a busca do equilíbrio entre os interesses públicos e privados. Em um embate entre o poder público e um cidadão, não se pode presumir que o Estado tenha sempre razão.

²¹ RE 134297 / SP – SÃO PAULO – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 13/06/1995 Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA Publicação: DJ 22-09-1995.

²² BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição: Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

²³ BINENBOJM, G. *Op. Cit.*, p. 30.

A resolução de tais conflitos exige a aplicação do princípio da razoabilidade e a cuidadosa avaliação de todos os interesses envolvidos. Isso porque, muitas vezes, o bem comum é alcançado ao se garantir direitos individuais, especialmente aqueles protegidos pela Constituição.²⁴

Vale destacar que a proteção dos direitos individuais, é um componente essencial do interesse público. Com isso, os objetivos gerais do Estado, definidos juridicamente, visam não apenas permitir o funcionamento eficiente da Administração Pública, concedendo-lhe poderes especiais, mas também promover e preservar, de forma ampla, os direitos e liberdades dos indivíduos.

Em suma, a supremacia e indisponibilidade do interesse público, enquanto princípios fundamentais do Direito Administrativo, demandam uma interpretação equilibrada e proporcional, que leve em consideração tanto o bem comum quanto os direitos individuais.

A busca constante por essa harmonia exige uma atuação estatal racional e transparente, capaz de conciliar interesses divergentes e promover a justiça social. Afinal, o verdadeiro interesse público reside na construção de uma sociedade justa e equitativa, onde os direitos de todos sejam respeitados e garantidos.

Diante disso, essa nova leitura dialoga diretamente com o avanço do consensualismo no Direito Administrativo. O Estado contemporâneo não atua mais como único sujeito legitimado a definir unilateralmente soluções; ao contrário, a prática negocial — mediação, acordos, ajustes procedimentais — permite maior legitimidade democrática e eficiência administrativa.

1.4. Uma nova abordagem para a gestão pública

Desde a Constituição de 1988, o Brasil tem testemunhado uma evolução na forma de administrar seus serviços públicos. Nesse cenário, a Administração Pública consensual surge com a busca por uma gestão mais dialógica e participativa por meio da adoção de novas ferramentas e modelos de gestão, marcando uma nova era na administração pública brasileira.

²⁴ FILHO, M. S. M. *Op. Cit.* p. 327.

A administração pública consensual busca uma gestão mais transparente e participativa, priorizando a definição clara dos interesses envolvidos. Ao invés de impor decisões unilateralmente, ela propõe um diálogo constante e a construção de soluções negociadas e contratualizadas.²⁵

Essa nova abordagem valoriza instrumentos do direito privado, como o contrato, que conferem aos cidadãos um papel ativo na tomada de decisões, permitindo que eles participem ativamente do debate sobre os interesses que devem prevalecer em cada situação. Dessa forma, a população deixa de ser apenas receptora das ações do poder público e passa a ser protagonista na construção de políticas públicas.

O termo "contrato" não se limita ao seu sentido jurídico tradicional. Ele representa uma tendência de "contratualização da lei", onde acordos e compromissos entre partes políticas se tornam cada vez mais comuns. Nesse contexto, o contrato simboliza uma mudança na forma como o poder público lida com certas relações, antes submetidas a uma disciplina autoritária, passando para uma lógica de maior negociação e acordo.²⁶

Em outras palavras, o contrato não é apenas um instrumento administrativo, mas também a personificação de um novo paradigma na gestão pública. Sua aplicação vai além da simples contratação de bens e serviços, refletindo uma ação administrativa voltada para a busca de consenso entre os administrados, especialmente em situações em que há múltiplos interesses conflitantes.

Assim, Administração Pública consensual introduziu novas formas de gerir serviços públicos e algumas técnicas de gestão tem sido empregadas nesse novo cenário de busca por soluções consensuais.

As audiências públicas, cada vez mais frequentes na gestão pública, representam um avanço na democratização da tomada de decisões. Amparadas por leis como a de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade, elas garantem que a sociedade civil tenha voz ativa nos processos decisórios.

²⁵ FILHO, M. S. M. *Op. Cit.* p. 322

²⁶ JURUBEBA, Diego Franco de Araújo. Direito administrativo e participação democrática: análise dos fundamentos e técnicas da administração pública consensual. **Revista da AGU**, [s. l.], v. 15, n. 01, p. 169-198, Jan/Mar 2016.

Ao promover a participação popular, essas audiências contribuem para a identificação e mitigação de impactos negativos das políticas públicas, além de fomentar o debate e o consenso em torno de temas relevantes.

A inclusão do orçamento participativo e a obrigatoriedade das audiências públicas na elaboração de orçamentos e planos diretores são exemplos concretos de como a legislação brasileira incentiva a participação cidadã na construção de políticas públicas²⁷.

Além disso, leis específicas passaram a exigir a realização de audiências públicas em processos que regulamentam setores da economia. Por exemplo, as leis que tratam das concessões de serviços de energia elétrica e telecomunicações determinam que a audiência pública é obrigatória nesses casos.

Cabe mencionar, também, a obrigatoriedade, trazida pela antiga Lei de Licitações (Lei 8.666/93), da audiência pública para realização de todos os processos licitatórios cujo valor estimado ultrapasse R\$ 150 milhões.²⁸

Com a Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº. 9.784/99), a realização de audiências públicas foi formalmente estabelecida como uma ferramenta que as autoridades administrativas podem utilizar para justificar e dar mais legitimidade às suas decisões. A partir dessa lei, qualquer órgão público pode convocar uma audiência pública quando achar necessário.

Órgãos colegiados, como conselhos e comissões, também são manifestações da administração pública consensual. Os conselhos gestores de políticas públicas nos municípios, por exemplo, que permitem que a comunidade local participe diretamente da gestão de serviços públicos em suas localidades.

Em âmbito nacional, os conselhos deliberativos e os contratos de programa promovem a gestão compartilhada de políticas públicas, garantindo que as necessidades da sociedade sejam consideradas na formulação e implementação de programas e projetos.²⁹

O setor de telecomunicações brasileiro também tem experimentado uma evolução significativa na forma como as relações entre o Estado e os particulares são conduzidas. O "compromisso de interesse da coletividade" é um exemplo claro dessa

²⁷ JURUBEBA, D. F. A. *Op. Cit.* p. 184.

²⁸ A Nova Lei de Licitações (14.133/2021) também permite que a Administração Pública submeta licitações às audiências públicas. Contudo, sua realização não é obrigatória, independente do valor do certame, conforme Art. 21, parágrafo único da referida lei.

²⁹ JURUBEBA, D. F. A. *Op. Cit.* p. 188.

mudança, ao permitir que a Anatel negocie com os prestadores de serviços, buscando soluções que atendam tanto aos interesses individuais quanto aos da coletividade.

Essa prática, que encontra fundamento na administração pública consensual, tem se mostrado especialmente útil no âmbito do poder sancionatório. Ao optar por acordos bilaterais, a administração pública busca soluções mais flexíveis e eficazes, promovendo a cooperação entre as partes e fortalecendo a legitimidade das decisões administrativas.

Para Diego Jurueba (2016) a transação se destaca como o mecanismo mais importante para a resolução consensual de conflitos, pois possibilita ao poder público e aos particulares solucionar controvérsias de forma negociada. Dessa forma, ao fazer concessões recíprocas, as partes podem encerrar um litígio e evitar longos e custosos processos judiciais.

O mesmo autor aponta como exemplo de transação o termo de ajustamento de conduta (TAC) - instrumento jurídico amparado pela Lei da Ação Civil Pública. O TAC permite que o poder público negocie com os infratores, estabelecendo acordos que envolvem obrigações e proibições. Ao suspender a aplicação de penalidades e estabelecer um plano de ação para a regularização da situação, o TAC demonstra a importância da cooperação entre as partes para a defesa do interesse público.

Com o objetivo de modernizar a gestão pública e reduzir a burocracia, o Estado tem delegado cada vez mais para terceiros a execução de atividades antes realizadas exclusivamente por órgãos públicos. Essa transferência de responsabilidades, permitida pela Constituição Federal, tem sido acompanhada pela crescente utilização de contratos administrativos.

Destacam-se nesse aspecto as Leis no 8.987/1995 (Regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos) e Lei 11.079/2004 (parcerias público-privadas no âmbito da administração pública), a Lei 11.107/2005 (consórcios públicos) entre outras. Ao transferir para o setor privado a execução de serviços públicos, o Estado busca reduzir sua responsabilidade patrimonial.³⁰

A busca por soluções consensuais também encontra espaço na gestão dos conflitos entre órgãos da própria Administração Pública. Para solucionar esses

³⁰ SANTOS, Marcia Walquiria Batista dos; SIMÕES, Robert Wagner Conceição; HASEGAWA, Júlia Castro. Análise sobre a inclusão do dispute boards como método alternativo de solução de conflitos em contratos administrativos firmados com a Administração Pública. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 17, n. 3, p. 184-206, 2022. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v17i3.9232>.

conflitos, foi criada a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), com o objetivo de conciliar os interesses divergentes entre os diversos órgãos públicos.

A resolução consensual de conflitos tem se consolidado como um paradigma no ordenamento jurídico brasileiro. A legislação recente, em diversas áreas do direito, tem buscado estimular a negociação e a mediação como formas de solucionar divergências, em detrimento da litigiosidade. Essa mudança reflete a compreensão de que o diálogo e a colaboração entre as partes são essenciais para a construção de soluções justas e eficazes.

A Lei de Arbitragem (Lei no 13.129/2015), a Lei de Mediação (13.140/2015), as alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro³¹ e a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (14.133/2021) são exemplos emblemáticos dessa tendência. Ao permitir que a Administração Pública utilize mecanismos alternativos de resolução de conflitos, o legislador busca promover uma cultura de pacificação social e fortalecer a confiança nas instituições.³²

Nesse contexto, de gestão pública consensual e a busca por eficiência na administração pública, foi criada, pelo Tribunal de Contas da União em dezembro de 2022, a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). Essa secretaria institucionaliza práticas de diálogo e negociação já aplicadas pela Corte, permitindo que o Tribunal atue como facilitador de soluções colaborativas entre órgãos públicos e agentes privados.

As atividades da SecexConsenso envolvem a prevenção de conflitos, a elaboração de propostas consensuais, o compartilhamento de informações e a articulação com diversas instituições, sempre observando a legalidade e a necessidade de concordância entre as partes envolvidas.

A adoção desses mecanismos traz ganhos significativos para a sociedade, como a melhoria dos serviços públicos, o uso mais eficiente dos recursos e o aumento da transparência na gestão. Além disso, ao ampliar os espaços de participação social, contribui para o fortalecimento da democracia e para o aprimoramento da confiança da população nas instituições públicas.³³

³¹ Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB) foi alterado incluindo, pela Lei 13.655/2018, dos artigos 26 e 27 que tratam, entre outros pontos relativos à criação e aplicação do direito público, acerca da possibilidade de utilização de acordos pelas entidades estatais.

³² SANTOS, M.W.B;SIMÕES, R.W.C. *Op Cit.* p. 184.

³³ FILHO, M. S. M. *Op. Cit.* p.

CAPÍTULO 2: A LEI 14.133/2021 SOB A PERSPECTIVA DA CONSENSUALIDADE

2.1. Panorama Geral da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021)

A Lei 8.666/93, embora concebida para garantir a transparência e combater a corrupção nas contratações públicas, acabou gerando um processo excessivamente burocrático. Essa burocracia, por sua vez, limitava a autonomia dos gestores, dificultava a agilidade nas contratações e inibia a inovação.³⁴ Consequentemente, os preços pagos pelo poder público eram frequentemente superiores aos praticados no mercado, gerando um significativo prejuízo aos cofres públicos.

Diante desse cenário, a Lei 10.520/2002 introduziu o pregão eletrônico, visando modernizar e agilizar os procedimentos licitatórios. A modalidade, realizada por meio de sistemas eletrônicos, promoveu maior competitividade e transparência nas contratações. No entanto, a legislação ainda apresentava lacunas e a necessidade de atualização se tornou evidente.

Após extensos debates e análises, a Lei nº 14.133/2021, a nova Lei de Licitações, entrou em vigor com o objetivo de modernizar e simplificar os procedimentos licitatórios, tornando-os mais eficientes e transparentes.³⁵

A legislação, estruturada em cinco títulos, aborda temas como planejamento anual, gestão de riscos e resolução de conflitos, além de incorporar práticas já consolidadas e exitosas, como o Pregão Eletrônico e o Regime Diferenciado de Contratações (RDC). Ao simplificar os processos e promover a transparência, a nova lei busca otimizar a gestão dos recursos públicos e estimular a participação de empresas de todos os portes.³⁶

A nova lei de licitações, apesar de ter sido elogiada por reunir em um único texto normas antes dispersas, recebeu críticas por não trazer mudanças substanciais nos processos licitatórios. A burocracia excessiva, com detalhamento de procedimentos, continua sendo um obstáculo para a realização de licitações e contratações.

³⁴ GARCIA, Flávio Amaral. **Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas**. 5a. ed -São Paulo: Malheiros, 2018;

³⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Nova lei de licitações e contratos administrativos: comparada e comentada**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p.13.

³⁶ *Idem*. A nova lei de Licitações: um museu de novidades? **ConJur**. 23.12.2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-dez-23/rafael-oliveira-lei-licitacoes-museu-novidades>. Acesso em 15 de jan. 2025.

Além disso, a lei positivou orientações já consolidadas na jurisprudência, o que não constitui uma verdadeira inovação. No entanto, a nova lei representa um passo importante em direção à consensualidade, atendendo a uma demanda por maior flexibilidade nos processos licitatórios, uma vez que a Lei 8.666/1993 era considerada excessivamente rígida e distante da realidade da administração pública.³⁷

Ao passo que consolida orientações jurisprudenciais, introduz importantes inovações que a alinham aos princípios constitucionais e às demandas por maior eficiência e flexibilidade na gestão pública.³⁸

Nesse sentido, a legislação em questão incorpora mecanismos como o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e os meios alternativos de resolução de conflitos, que já vinham sendo utilizados em concessões e parcerias público-privadas, demonstrando um alinhamento com as práticas de mercado e com a busca por soluções mais eficientes e personalizadas para o setor público.

Uma das principais novidades é a introdução do diálogo competitivo, modalidade inspirada no direito comunitário europeu que permite uma maior interação entre a Administração Pública e os particulares, possibilitando a busca por soluções inovadoras e personalizadas para atender às necessidades públicas.³⁹

Além disso, a lei estabelece diversas medidas para otimizar a gestão das contratações, como a governança pela alta administração, o planejamento anual das demandas, a centralização dos procedimentos e a criação de um catálogo eletrônico. Essas iniciativas visam racionalizar despesas, padronizar processos e promover a busca por soluções mais eficientes e eficazes.⁴⁰

E com o objetivo de otimizar os processos licitatórios, a nova lei incorporou elementos modernos e dispensou modalidades como a tomada de preços e o convite,

³⁷ *Ibid.* p.13.

³⁸ FORTINI, Cristiana. O avanço do diálogo competitivo no substitutivo apresentado ao PL 6.814/17. **ConJur.** 24.05.2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-24/interesse-publico-o-avanco-dialogo-competitivo-substitutivo-pl681417>. Acesso em 15 de janeiro de 2025.

³⁹ MACÊDO, Caio Lopes de. **CONSENSUALIDADE NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (Lei no 14.133/2021)**. Orientador: Professora Dra. Larissa Pinha de Oliveira. 2022. 69 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) - CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS, FACULDADE NACIONAL DE DIREITO, UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro, 2022.

⁴⁰ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Mecanismos de consenso no Direito Administrativo**. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 335-349.

consideradas obsoletas para as demandas atuais, visando promover maior eficiência, flexibilidade e economia nos processos de contratação pública.⁴¹

Um dos grandes destaques da nova legislação é a obrigatoriedade do planejamento prévio, que representa um avanço significativo ao solucionar um problema histórico: a falta de planejamento estratégico nas contratações. Ao exigir um planejamento detalhado, a lei busca garantir a melhor aplicação dos recursos públicos, evitando problemas como a execução inadequada de contratos e o desperdício de recursos.⁴²

A nova lei de licitações representa um marco na relação entre o setor público e o privado, impulsionando uma colaboração mais ativa e estratégica. Ao abrir espaço para a participação do setor privado em diversas etapas dos processos licitatórios, a lei busca otimizar a gestão pública e fomentar a inovação.

A possibilidade de contratar equipes de apoio técnico, a participação na elaboração de projetos e o diálogo competitivo são ferramentas que possibilitam uma interação mais estreita entre os setores público e privado. Essa nova dinâmica tem o potencial de otimizar os processos licitatórios, reduzir custos e, consequentemente, gerar benefícios para toda a sociedade.

E sob o aspecto da resolução de conflitos, a Lei nº 14.133/2021 adotou em seu texto técnicas de prevenção de conflitos nas licitações e contratos administrativos já empregadas no Direito Civil. A lei prevê, conforme Art. 151, a utilização de mecanismos como conciliação, mediação, comitês de resolução de disputas e arbitragem, especialmente para questões envolvendo direitos patrimoniais disponíveis, como o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.⁴³

A Lei nº 14.133/2021, embora represente um avanço na modernização das licitações e contratos públicos ao adotar mecanismos mais ágeis e transparentes, ainda apresenta desafios. A complexidade de suas disposições e a necessidade de adaptação dos órgãos públicos podem gerar entraves na sua implementação.

⁴¹ CAJAZEIRAS, José Laércio Cardoso *et al.* A evolução das contratações públicas: uma abordagem legislativa. *Cuadernos de Educación y Desarrollo*, [s. l.], v. 16, ed. 1, p. 2663-2682, 2024. Disponível em: <https://ojs.cuadernoseducacion.com/ojs/index.php/ced/article/view/3193>. Acesso em: 2 out. 2024.

⁴² *Ibid.* p. 2671.

⁴³ MACÊDO. *Op. Cit.* p.27.

É fundamental acompanhar a aplicação da lei e realizar ajustes de acordo com a realidade fática para garantir que seus objetivos sejam alcançados de forma eficiente, contribuindo para a melhoria da gestão pública.

2.2. Tópicos consensuais na Lei 14.133/2021

A Lei 14.133/2021 demonstra uma clara intenção de promover a consensualidade nos processos administrativos, incentivando a negociação, cooperação e o diálogo entre as partes. Ao elaborar a nova lei de licitações, o legislador não se limitou a reproduzir os princípios fundamentais da administração pública, previstos no artigo 37 da Constituição Federal.⁴⁴ Ele foi além explicitando a aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) nesse contexto.⁴⁵

Essa inclusão, embora geradora de divergências doutrinárias, encontra amparo na redação do artigo 26 da LINDB, o qual impulsiona a Administração Pública a adotar uma postura mais conciliadora e democrática em suas relações com os administrados. Ao incorporar os princípios da LINDB, a Lei 14.133/2021 reforça a ideia de que os processos licitatórios devem ser conduzidos de forma a privilegiar a busca por soluções consensuais, em consonância com os valores da boa administração.

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.⁴⁶

⁴⁴ RÊGO, Eduardo de Carvalho. Princípios Jurídicos Previstos no Projeto da Nova Lei de Licitações. In: NIEBUHR, Joel de Menezes. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. (E-book). Zenite, 2020.

⁴⁵ BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 1 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. [S. I.], 1 abr. 2021. **Art. 5º** Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

⁴⁶ BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e

Ao prever a possibilidade de celebração de compromissos para solucionar irregularidades ou incertezas jurídicas, a norma incentiva a busca por soluções consensuais, em detrimento de medidas coercitivas.

Essa mudança reflete a compreensão de que a Administração deve atuar como um agente pacificador, buscando sempre o bem da coletividade. A coerção, portanto, deve ser utilizada de forma excepcional, como último recurso, quando a resolução consensual se mostra inviável.⁴⁷

Embora a consensualidade já estivesse presente em algumas normas específicas, a criação de uma regra geral que permite a todos os entes federativos celebrarem acordos sem a necessidade de legislação específica para cada caso representa um avanço significativo, ampliando as possibilidades de negociação na administração pública.⁴⁸

Embora não revolucione a área, o novo diploma legal introduz uma série de mecanismos que incentivam a busca por acordos e consensos em diferentes aspectos.

Observando pelo prisma de incentivo à cooperação da nova lei, podemos citar o Art. 11 que além de reafirmar princípios tradicionais das licitações como a seleção da proposta mais vantajosa e a igualdade entre os concorrentes, introduz o conceito de governança nas contratações.⁴⁹

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos
(...)

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das

eficiência na criação e na aplicação do direito público. [S. I.], 26 abr. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 15 jan. 2025.

⁴⁷ FORTINI, Cristiana; HORTA, Tinoco de Lima. Bernardo. Eberhard Schmidt-Assmann e o ordenamento jurídico brasileiro: breves apontamentos sobre a LINDB e sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 13, n. 3, p. 653–686, 2022. DOI: 10.7213/revdireconsoc.v13i3.29833. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/29833>. Acesso em: 13 jan. 2025.

⁴⁸ QUIT, Gustavo Ramos da Silva. **A lógica do consenso na Administração Pública e o Artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: Alcance, Limites e Possibilidades**. Orientador: Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam. 2019. 227 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, [S. I.], 2019.

⁴⁹ BRASIL. **Lei nº 14.133**, *Op. Cit.* Art. 11.

contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.⁵⁰

Com o objetivo de otimizar os processos licitatórios, promovendo maior eficiência e transparência, esta nova abordagem busca uma gestão mais estratégica e integrada dos órgãos e entidades públicas. Essa proposta encontra respaldo no entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU):

2.2 Visão geral do objeto

12. Governança das aquisições consiste no conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis.⁵¹

Com isso, o artigo 11 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que os órgãos e entidades do Poder Público devem se organizar internamente e estabelecer uma comunicação mais fluida entre si, atuando de forma integrada e sob a orientação da alta administração. Essa medida visa otimizar os resultados das contratações, melhorar o desempenho institucional e fomentar o diálogo entre os diversos agentes envolvidos nos processos licitatórios.

Nesta mesma linha, visando garantir maior racionalidade e eficiência nas contratações, o artigo 12, inciso VII, determina a elaboração de um plano anual de compras, alinhado ao planejamento estratégico da entidade. Essa medida, ao promover uma visão mais estratégica das aquisições, contribui para a melhoria da qualidade dos gastos públicos.⁵²

E para potencializar os resultados desse planejamento, os artigos 19 e 181 determinam a criação de centrais de compras. Essa centralização, ao concentrar as

⁵⁰ *Ibid.* Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

⁵¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.545/2016** - Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, j. em 15.06.2016). Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2016-06-15;1545>. Acessado em 14/01/2025.

⁵² BRASIL. **Lei nº 14.133**. *Op. Cit.* Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: [...] VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

negociações e padronizar os processos, permite otimizar recursos e garantir melhores condições para o erário.⁵³

Nesse sentido, a Lei 14.133/2021 vem promovendo um avanço significativo na cooperação entre os entes federativos, com o objetivo de otimizar a gestão pública e a prestação de serviços. Nesse contexto, os consórcios públicos se destacam como uma ferramenta eficaz para a gestão compartilhada de serviços públicos.

Ao unir esforços, os entes federados podem criar consórcios para gerenciar serviços de interesse comum, seja como uma associação pública, integrada à administração indireta dos entes consorciados, ou como uma pessoa jurídica de direito privado, desde que cumpra os requisitos da legislação civil.⁵⁴

O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), instituindo pela Lei 14.133/2021, surge como uma ferramenta estratégica para centralizar e organizar as informações sobre licitações e contratos públicos. Essa plataforma unifica e organiza as informações exigidas pela Lei nº 14.133/2021, contribuindo para a transparência e o controle social dos processos licitatórios.

Ao centralizar dados como contratos, preços e sanções, o PNCP fomenta a colaboração entre os diferentes níveis de governo, promove a transparência e a *accountability*, permitindo que a sociedade acompanhe e fiscalize os gastos públicos, fortalecendo o combate à corrupção e promovendo a verdadeira governança pública.⁵⁵

Não se pode deixar de mencionar a participação dos órgãos jurídicos internos como uma estratégia trazida na Nova Lei para construir um consenso entre os diferentes órgãos da administração pública. Ao envolver os setores jurídicos, garante-

⁵³ *Ibid.* Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão: I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a **centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços**; II - **criar catálogo eletrônico de padronização** de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos. [...] Art. 181. Os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei.

⁵⁴ MARRY, Michelle; SILVA, Vládia P. O Estado mudou. A administração também. Como alocar a (boa) experiência da centralização de aquisições públicas ao longo desse caminho? **Migalhas**. 30.08.2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/direito-e-administrativo/372577/centralizacao-de-aquisicoes-publicas-ao-longo-do-caminho>. Acesso em 15 de jan. 2025.

⁵⁵ MARÇAL, Thaís; BRAGA, Marcus Vinicius de A. Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) - Uma janela de oportunidade. **Migalhas**. 30.03.2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/342667/portal-nacional-de-contratacoes-publicas-pncp-janela-de-oportunidade>. Acesso em 15 de jan. 2025.

se uma análise mais aprofundada e coerente das questões, fortalecendo a tomada de decisões.

E segundo o professor Joel Niebuhr (2020), ao exigir a análise jurídica de todo o processo licitatório, amplia-se o papel da assessoria jurídica. O artigo 52 da lei determina que a análise jurídica não se limite ao edital e seus documentos anexos, mas se estenda a todo o processo licitatório. Isso significa que os advogados deverão realizar uma revisão minuciosa de todos os atos praticados durante a fase preparatória da licitação, a fim de garantir a legalidade e a regularidade de todos os procedimentos.⁵⁶

Nessa sistemática, observa-se que a legislação incentiva a integração das assessorias jurídicas como forma de garantir maior segurança jurídica às ações dos gestores. O legislador demonstra um anseio evidente por medidas práticas que, de maneira integrada, elevem a eficiência das contratações públicas e otimizem o uso dos recursos públicos por meio de planejamento, governança, transparência e colaboração.

A Lei nº 14.133/2021, também, estabeleceu mecanismos para estimular a participação ativa de cidadãos e outros agentes interessados na definição dos objetivos e critérios das contratações públicas. Nesse sentido, uma significativa regra de parceria entre os poderes públicos e a iniciativa privada foi trazida em seu Art. 8º, como segue:

“Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.
(...)”

§ 4º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.⁵⁷

Em outras palavras, a norma legal permite que a Administração Pública busque no mercado a competência técnica necessária para realizar determinadas

⁵⁶ NIEBUHR, Joel de Menezes. Fase preparatória das Licitações. In: NIEBUHR, Joel de Menezes (Coord). **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. (E-book). Zenite, 2020.

⁵⁷ BRASIL. **Lei nº 14.133. Op. Cit.** Art. 8.

contratações. Isso ocorre quando o objeto a ser adquirido exige conhecimentos altamente especializados, que não são comuns aos servidores públicos.

Observa-se, neste caso, uma tentativa de integrar empresas com conhecimento prévio do projeto, adquiridos na fase de elaboração do contrato, aos processos administrativos subsequentes à licitação. No entanto, a restrição de suas atividades a funções auxiliares e sob supervisão da Administração é crucial para garantir a imparcialidade do processo, uma vez que as proibições dos incisos I e II visam preservar a igualdade entre os concorrentes.⁵⁸

Em seu Art. 78, nos chamados “instrumentos auxiliares”, a lei apresenta mais um elemento de consensualidade entre esferas pública e privada: o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)⁵⁹. O PMI se destaca por estimular a co-criação de soluções. Ao convidar o setor privado a apresentar propostas e ideias, o governo demonstra um compromisso com a inovação e a eficiência, fortalecendo, assim, a parceria público-privada.

A participação do setor privado na definição do objeto contratual é uma característica comum tanto do PMI quanto do Diálogo Competitivo. No entanto, o PMI atua como um instrumento de planejamento pré-licitatório, permitindo uma primeira aproximação entre a administração pública e os potenciais fornecedores.

Já o Diálogo Competitivo, previsto no Art. 32, é uma modalidade licitatória que formaliza essa colaboração, permitindo uma discussão mais aprofundada e a construção conjunta da solução mais adequada para atender às necessidades da administração.⁶⁰

Esta modalidade licitatória é indicada quando a Administração busca soluções inovadoras para problemas complexos, contando com a expertise do setor privado

⁵⁸ MACÊDO, Caio Lopes de. *Op. Cit.* p. 40.

⁵⁹ BRASIL. **Lei nº 14.133**. Art. 81. A Administração poderá solicitar à iniciativa privada, mediante procedimento aberto de manifestação de interesse a ser iniciado com a publicação de edital de chamamento público, a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública, na forma de regulamento.

⁶⁰ *Ibidem*. **Art. 32**. A modalidade diálogo competitivo é restrita a contratações em que a Administração:
I - vise a contratar objeto que envolva as seguintes condições: a) inovação tecnológica ou técnica; b) impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado; e c) impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração;
II - verifique a necessidade de definir e identificar os meios e as alternativas que possam satisfazer suas necessidades, com destaque para os seguintes aspectos: a) a solução técnica mais adequada; b) os requisitos técnicos aptos a concretizar a solução já definida; c) a estrutura jurídica ou financeira do contrato;

para desenvolver, em conjunto, a melhor estratégia. Ao promover um diálogo aberto com empresas especializadas, essa modalidade possibilita a construção conjunta de soluções mais adequadas às necessidades do setor público.

Essa abordagem reduz a assimetria de informação entre as partes, minimizando riscos e custos. Contudo, a contratação de serviços especializados para a condução desses diálogos possui um custo associado que deve ser levado em conta, exigindo, portanto, cautela no planejamento financeiro da licitação.⁶¹

A nova lei de licitações e contratos introduziu um importante debate sobre a consensualidade nas relações administrativas. Embora a Administração Pública mantenha um poder hierárquico, a lei busca promover um diálogo mais próximo com os particulares, incentivando a negociação e o consenso.

No entanto, é preciso analisar com cautela os limites dessa consensualidade. É fundamental que a aplicação da lei encontre um equilíbrio entre a flexibilização e a garantia de que o interesse público seja atendido nas negociações, bem como da preservação dos princípios constitucionalmente estabelecidos.

2.3. Métodos alternativos de resolução de controvérsias

O Estado, em sua condição de maior litigante do país, conforme dados do CNJ, exerce uma pressão significativa sobre o Poder Judiciário.⁶² A complexidade da máquina pública, a judicialização de políticas públicas e a falta de diálogo institucional contribuem para essa sobrecarga. É preciso refletir sobre a responsabilidade do Estado nesse contexto e sobre as consequências financeiras e sociais decorrentes da perpetuação de litígios.⁶³

Além disso, a Justiça brasileira é uma das mais caras do mundo, gerando um alto custo para os cofres públicos e sustentando um número excessivo de processos. As taxas judiciais variam muito entre os estados, sem transparência ou critérios claros.

⁶¹ CAJAZEIRAS, José Laércio Cardoso *et al.* *Op. Cit.* pp. 9-10.

⁶² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024.

⁶³ MASCARENHAS, Letícia Martins de Araújo; NEVES, Cleuler Barbosa das. A consensualidade na Administração Pública face ao novo paradigma do Direito Administrativo. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 16, n. 2, p. 189-203, ago. 2021. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/40256>. Acesso em: 10 jan 2025.

Em muitos casos, o custo do processo supera o valor da disputa, tornando evidente a necessidade de buscar alternativas para resolver conflitos na administração pública.⁶⁴

Cabe ressaltar que o princípio da eficiência, presente na Constituição, impõe aos administradores públicos a responsabilidade de otimizar as ações do governo.⁶⁵ Isso significa que os servidores devem realizar suas tarefas com rapidez, qualidade e produtividade, buscando sempre os melhores resultados para a sociedade.

Portanto, ao optar por métodos consensuais, a Administração Pública demonstra um compromisso com a democracia, promovendo a participação ativa da sociedade na resolução de problemas. Essa prática, além de ser mais ágil e eficiente, contribui para o aprimoramento das relações entre o poder público e os cidadãos, resultando em maior satisfação para todos os envolvidos e na redução da sobrecarga do Poder Judiciário.⁶⁶

Com isso, os meios consensuais de resolução de conflitos apresentam-se como uma alternativa eficiente e célere para a Administração Pública solucionar impasses decorrentes de processos licitatórios, eliminando a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário.

A principal característica dos métodos consensuais e autocompositivos é a valorização da autonomia das partes. Diferentemente dos métodos adjudicativos e heterocompositivos, que se baseiam na imposição de uma solução por um terceiro, os métodos consensuais e autocompositivos conferem às partes o poder de construir, livremente, a solução mais adequada para o conflito.⁶⁷

Muito embora a Lei nº 8.666/1993 não contemplasse explicitamente a utilização de métodos alternativos de resolução de conflitos em contratos administrativos, a doutrina jurídica já havia se posicionado no sentido de admitir essa possibilidade. Tal entendimento encontra amparo em diversos enunciados normativos, especialmente

⁶⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

⁶⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016.

⁶⁶ BATISTA, Larissa Pereira; SUCUPIRA, Grazielle Isabele Cristina Silva. Os Métodos Consensuais de Resolução de Conflitos Aplicados à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Research, Society and Development**, [s. l.], v. 11, n. 5, p. 1-7, 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/359859435_Os_Metodos_Consensuais_de_Resolucao_de_Conflitos_Aplicados_a_Nova_Lei_de_Licitacoes_e_Contratos_Administrativos. Acesso em: 30 jan. 2024.

⁶⁷ Megna, B. L. (2015). A Administração Pública e os meios consensuais de solução de conflitos ou “enfrentando o Leviatã nos novos mares da consensualidade”. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. 82, 1-29. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/538>. Acesso em 30 jan. 2024.

aqueles emanados do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal⁶⁸, os quais, desde 2016, reconhecem a aplicabilidade de mecanismos como a arbitragem e a mediação nesse contexto.⁶⁹

Nesse sentido, impulsionado por intensos debates doutrinários e legislativos, o Poder Legislativo, ao aprovar a Lei nº 14.133/2021 introduziu um novo marco regulatório para as licitações e contratos administrativos. Ao permitir, expressamente, a utilização de métodos alternativos de resolução de conflitos, demonstra a intenção do legislador em estimular a busca por soluções consensuais e pacíficas nas relações entre a Administração Pública e os particulares.

CAPÍTULO XII

DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Art. 151. Nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados **meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias**, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.

Parágrafo único. Será aplicado o disposto no caput deste artigo às **controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações**.

Art. 152. A arbitragem será sempre de direito e observará o princípio da publicidade.

Art. 153. Os contratos poderão ser aditados para permitir a adoção dos meios alternativos de resolução de controvérsias.

⁶⁸ I JORNADA prevenção e solução extrajudicial de litígios. Brasília: Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, 2016. 13 p. Disponível em: https://cbar.org.br/site/wp-content/uploads/2016/09/Enunciados_I_Jornada.pdf. Acesso em: 31 jan 2024.

Enunciado 13. Podem ser objeto de arbitragem relacionada à Administração Pública, dentre outros, litígios relativos: I – ao inadimplemento de obrigações contratuais por qualquer das partes; II – à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, cláusulas financeiras e econômicas.

⁶⁹ I JORNADA de direito administrativo: enunciados aprovados. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2020. 22 p. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes1/Jornada%20de%20Direito%20Administrativo%20-%20Enunciados%20aprovados>. Acesso em: 31 jan. 2024.

Enunciado 10. Em contratos administrativos decorrentes de licitações regidas pela Lei n. 8.666/1993, é facultado à Administração Pública propor aditivo para alterar a cláusula de resolução de conflitos entre as partes, incluindo métodos alternativos ao Poder Judiciário como Mediação, Arbitragem e Dispute Board.

Enunciado 15. A Administração Pública promoverá a publicidade das arbitragens da qual seja parte, nos termos da Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

Enunciado 18. A ausência de previsão editalícia não afasta a possibilidade de celebração de compromisso arbitral em conflitos oriundos de contratos administrativos.

Enunciado 19. As controvérsias acerca de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos integram a categoria das relativas a direitos patrimoniais disponíveis, para cuja solução se admitem meios extrajudiciais adequados de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas (Dispute Board) e a arbitragem.

Enunciado 39. A indicação e a aceitação de árbitros pela Administração Pública não dependem de seleção pública formal, como concurso ou licitação, mas devem ser objeto de fundamentação prévia e por escrito, considerando os elementos relevantes.

Art. 154. O processo de escolha dos árbitros, dos colegiados arbitrais e dos comitês de resolução de disputas observará critérios isonômicos, técnicos e transparentes. (Brasil, 2021)

As ferramentas normativas de conciliação, mediação, comitê de resolução de disputas e arbitragem representam um avanço significativo nas relações entre o poder público e os particulares, ao oferecerem mecanismos extrajudiciais ágeis e eficientes para a resolução de conflitos em licitações. Essas alternativas evitam longas e custosas batalhas judiciais, promovendo a cooperação entre as partes e a celeridade na solução de disputas.⁷⁰

A conciliação e a mediação, métodos consensuais de resolução de conflitos, são utilizados pelo Poder Judiciário para dirimir litígios menos complexos. Apesar de a legislação não estabelecer uma distinção clara entre esses dois institutos, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sugere que a escolha entre um ou outro método seja baseada no tipo de conflito a ser resolvido.

“A Conciliação é um método utilizado em conflitos mais simples, ou restritos, no qual o terceiro facilitador pode adotar uma posição mais ativa, porém neutra com relação ao conflito e imparcial. É um processo consensual breve, que busca uma efetiva harmonização social e a restauração, dentro dos limites possíveis, da relação social das partes”(CNJ, 2021).

“

Já a Mediação:

[...] é uma forma de solução de conflitos na qual uma terceira pessoa, neutra e imparcial, facilita o diálogo entre as partes, para que elas construam, com autonomia e solidariedade, a melhor solução para o conflito. Em regra, é utilizada em conflitos multidimensionais ou complexos. A Mediação é um procedimento estruturado, não tem um prazo definido e pode terminar ou não em acordo, pois as partes têm autonomia para buscar soluções que compatibilizem seus interesses e necessidades” (CNJ, 2021).

Sobre a mediação Fredie Didier Júnior, descreve que:

“A mediação é uma técnica não-estatal de solução de conflitos, pela qual um terceiro se coloca entre os contendores e tenta conduzi-los à solução autocomposta. O mediador é um profissional qualificado que tenta fazer com que os próprios litigantes descubram as causas do problema e tentem removê-las. Trata-se de técnica para catalisar a autocomposição.”⁷¹

⁷⁰ BATISTA, Larissa Pereira; SUCUPIRA, Grazielle Isabele Cristina Silva. *Op. Cit.* p. 03.

⁷¹ DIDIER JR. Fredie. **Curso de Direito Processual Civil:** Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento. 11a ed. São Paulo: Editora Podium Volume 1, 2009.

Ao estimular a comunicação não violenta e o exercício da autonomia da vontade, a conciliação e a mediação possibilitam que as partes em conflito encontrem soluções personalizadas e satisfatórias para ambas, diminuindo a necessidade de recorrer ao Judiciário.

A arbitragem, regulamentada pela Lei Marco Maciel (Lei nº 9.307 de 1996), oferece uma alternativa ágil e especializada para solucionar conflitos. Ao invés de recorrer aos tribunais, as partes escolhem um ou mais árbitros, profissionais com conhecimento na área da disputa, para analisar o caso e emitir uma decisão final.

Essa decisão, chamada de solução arbitral, possui a mesma força jurídica de uma sentença judicial e é aplicável a qualquer tipo de conflito que envolva direitos patrimoniais.⁷²

E como uma das principais inovações da Lei nº 14.133/21 é a introdução do *dispute board* no ordenamento jurídico brasileiro. Ao prever expressamente esse comitê de resolução de disputas, a lei moderniza a gestão de contratos administrativos, oferecendo um mecanismo eficaz e ágil para solucionar conflitos, antes inexistente na legislação brasileira.

Ao regular esse instituto, a lei dirime qualquer dúvida sobre a possibilidade de sua utilização pela Administração Pública, consolidando-o como ferramenta legítima para a gestão de conflitos nesse âmbito. Esse mecanismo será abordado com mais detalhe no capítulo seguinte.

Sendo assim, nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos trouxe um avanço significativo ao instituir um capítulo dedicado aos métodos alternativos de resolução de controvérsias, demonstrando uma clara intenção de desburocratizar e agilizar a resolução de conflitos nesse âmbito.

A conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem, previstos na lei, oferecem alternativas mais flexíveis e personalizadas ao tradicional processo judicial, potencialmente reduzindo custos e prazos.

⁷² TORQUATO, Leylane de Deus. *Op. Cit.* p. 57.

CAPÍTULO 3: O *DISPUTE BOARD* COMO MÉTODO ALTERNATIVO DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

3.1. A necessidade de novas vias de acesso à Justiça.

Por muito tempo, o Poder Judiciário foi a regra para a resolução de conflitos de interesse envolvendo a Administração Pública. Contudo, a persistência dessa abordagem para a pacificação de litígios tem se mostrado ineficaz, uma vez que o próprio Judiciário tem dificuldade em entregar a justiça esperada.

Isso se reflete nos desafios significativos que o sistema judiciário brasileiro enfrenta, especialmente a sobrecarga processual. Em 2023, por exemplo, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) registrou 83,8 milhões de processos pendentes. Embora a produtividade dos magistrados tenha aumentado, com 33,2 milhões de casos julgados no mesmo ano, o ingresso de 35,3 milhões de novos processos resultou em um acréscimo no estoque de demandas.⁷³

Esse cenário de sobrecarga judicial, que reflete uma crescente demanda por serviços jurisdicionais, evidencia a indiscutível necessidade de se buscar soluções alternativas para a resolução de conflitos. Tais soluções visam não apenas aliviar a pressão sobre o sistema judiciário, mas também promover maior eficiência na prestação jurisdicional.

Nesse contexto, é fundamental reconhecer que o Setor Público se destaca como um dos maiores litigantes. Essa proeminência decorre do fato de o Estado ser um gerador substancial de conflitos em diversas esferas, com particular intensidade nas áreas fiscal e administrativa.

Embora as disputas relacionadas a contratos administrativos não representem a principal causa dessa vasta litigância estatal, a sua complexidade intrínseca, a longa duração desses acordos, a frequentemente limitada experiência e conhecimento técnico na matéria, somados ao premente interesse público envolvido, sugerem a necessidade de reavaliar se a judicialização é, de fato, a via mais apropriada para a sua resolução.⁷⁴

⁷³ CONSULTOR JURÍDICO. *Judiciário recebeu 35,3 milhões de novos casos e julgou 33,2 milhões em 2023*. São Paulo, 28 maio 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mai-28/judiciario-recebeu-353-milhoes-de-novos-casos-e-julgou-332-milhoes-em-2023/>. Acesso em: 21 maio 2025.

⁷⁴ SANTOS, Gustavo Silva Gusmão dos. *O Comitê de Resolução de Disputas como meio adequado à resolução de controvérsias no âmbito dos contratos administrativos:: luzes do consenso na administração pública contemporânea..* 2023. Dissertação (Mestre em Direito) - Universidade Estácio

Sob essa ótica, o direito fundamental de acesso à justiça não se limita à mera possibilidade de acionar o sistema judicial. Diante da notória incapacidade do Poder Judiciário, em seu modelo litigioso, de lidar com os conflitos de forma ágil e eficaz, essa realidade não só gera descrença naqueles que buscam reparação, mas também impulsiona a necessidade de novas abordagens para a resolução de disputas, capazes de oferecer soluções mais adequadas aos cidadãos.

Nesse sentido, Cappelletti e Garth (1988) destacam que, embora complexo em sua definição exata, o acesso à Justiça possui dois propósitos essenciais: ser acessível a todos e produzir resultados equitativos para o indivíduo e a sociedade. Com isso, se desenvolve a "Justiça Multiportas", um conceito que abarca diversos métodos de resolução de conflitos, adaptados às especificidades de cada disputa, tornando o processo judicial apenas uma das alternativas disponíveis.

Nesse contexto, a Resolução CNJ nº 125/2010 é fundamental, pois estabeleceu a Política Judiciária Nacional para o tratamento adequado de conflitos de interesses. Essa política repercutiu diretamente no novo Código de Processo Civil, que elevou a consensualidade ao status de cláusula geral processual, incumbindo aos operadores do direito a promoção de meios adequados de solução de conflitos, inclusive na fase processual (art. 3º, §3º, CPC).⁷⁵

Desse modo, alinhado a essa diretriz de fomento à soluções alternativas, o comitê de resolução de disputas (*dispute board*), previsto no artigo 151 da nova Lei de Licitações, desponta como um instrumento de grande potencial para dirimir conflitos em contratos administrativos, sobretudo os de maior complexidade, dada a experiência bem-sucedida de sua aplicação internacional.

de Sá, [S. I.], 2023. Disponível em: https://www.academia.edu/106272812/O_Comit%C3%AA_de_Resolu%C3%A7%C3%A3o_de_Disputas_Como_Meio_Adequado_%C3%A0_Resolu%C3%A7%C3%A3o_de_Controv%C3%A9rsias_no_%C3%A2mbito_dos_Contratos_Administrativos_Luzes_do_Censo_na_Administra%C3%A7%C3%A3o_P%C3%8Clica_Contempor%C3%A2nea. Acesso em: 10 mar. 2025.

⁷⁵ BRASIL. Código de Processo Civil (2015). **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano CLII, n. 52, p. 1, 17 mar. 2015.

Art. 3º, § 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.

3.2. Dispute Boards: Percurso Histórico da Prática Global à Legislação Brasileira

A gênese dos Comitês de Resolução de Disputas (Dispute Boards) remonta à década de 1960, em Washington, com o emblemático caso Boundary Dam. Nesse projeto de construção civil norte-americano, um comitê foi instituído para auxiliar na solução de questões técnicas durante a obra. Ao término do projeto, evidenciou-se que essa ferramenta proporcionava agilidade, decisões especializadas e imparciais, elementos cruciais para a continuidade do contrato.

O sucesso de Boundary Dam foi posteriormente validado por um estudo da National Committee on Tunneling Technology em 1974. Esse estudo não só confirmou a eficácia dos Dispute Boards, mas também propôs sua aplicação na construção do túnel Eisenhower (1975), um marco que formalizou o uso desses comitês para a solução de controvérsias. O êxito no túnel Eisenhower, por sua vez, impulsionou a adoção dos Comitês de Resolução de Disputas primeiramente nos EUA e, na sequência, em contratos de construção e infraestrutura em âmbito global.

Atualmente, instituições de grande influência, como o Banco Mundial e a Fedération des Ingénieurs-Conseils (FIDIC), não apenas promovem, mas tornaram mandatório a inclusão desses comitês. O Banco Mundial, por exemplo, exige sua previsão contratual para a concessão de financiamentos desde 1995, o que demonstra a solidificação de sua importância.⁷⁶

Apesar da ausência de regulamentação específica, os Comitês de Resolução de Disputas (Dispute Boards) foram tardivamente incorporados pela Administração Pública brasileira e em situações pontuais. Essa adoção inicial fundamentou-se no parágrafo 6º do artigo 32 da Lei n. 8.666/1993, dispositivo que permitia à Administração Pública, em contratos com financiamento internacional, valer-se de métodos de resolução de controvérsias não previstos na legislação nacional.

Tal permissivo legal abriu caminho para a introdução pioneira dos *Dispute Boards* em contratos públicos no país, tendo como marco o acordo para a construção da linha 4 do Metrô de São Paulo, em 2016.

⁷⁶ FILHO, Edgardo Campos Melo. **Comitês de Resolução de Disputas (Dispute Boards)::** Contemporâneo estímulo à consensualidade no âmbito nacional de solução de controvérsias com a Administração Pública. Orientador: Professora Doutora Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva. 2021. 25 p. Monografia (Especialista em Direito Administrativo.) - Universidade Federal de Minas Gerais, [S. I.], 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/40173>. Acesso em: 20 mar. 2025.

Embora ainda modesta, a adoção dos Comitês de Resolução de Disputas (Dispute Boards) pela Administração Pública tem crescido. Diversos municípios, como São Paulo, Belo Horizonte, Itajaí/SC e Itapema/SC, já contam com legislação específica que permite a aplicação desses comitês, tanto em contratos de execução continuada quanto em concessões e parcerias público-privadas.

O principal benefício dessas leis reside na segurança jurídica que proporcionam, autorizando a Administração a empregar os *Dispute Boards* sem questionamentos por parte dos órgãos de controle. Tal medida tem se revelado bem-sucedida em grandes obras e projetos, a exemplo das melhorias do BRT de Belém/PA, da ampliação do metrô de São Paulo/SP, dos trabalhos de recuperação em Mariana/MG, da construção do Rodoanel de São Paulo/SP e da gestão prisional em Minas Gerais.

Nesse contexto de avanço, a Lei nº 14.133/21 emerge como um marco significativo. Conforme já mencionado, ela formaliza a introdução do comitê de resolução de disputas, ou *dispute board*, como um método alternativo para solucionar controvérsias. Essa legislação não apenas regulamenta seu uso em contratos administrativos, mas também é pioneira no Brasil ao incorporar expressamente o mecanismo no sistema jurídico, dissipando incertezas sobre sua aplicação pela Administração Pública.

Para Polidoro (2021) o referido instituto pode ser compreendido da seguinte forma:

O dispute board (ou comitê de prevenção e solução de disputas) é um método alternativo de solução de conflitos que consiste na formação de um comitê de especialistas imparciais que acompanhará um projeto de longa duração desde o seu princípio. O objetivo do comitê é incentivar a prevenção e auxiliar na resolução de disputas durante todo o desenvolvimento do projeto em questão.⁷⁷

Conforme Justen Filho (2021), o Comitê de Resolução de Disputas é concebido para gerenciar preventivamente divergências contratuais. Este comitê, uma vez estabelecido, tem a função de avaliar e decidir sobre quaisquer dúvidas ou

⁷⁷ POLIDORO, Maúra Guerra. Dispute board é boa opção para resolução de disputas de alta complexidade. **Consultor Jurídico**, [s. l.], 18 maio 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-18/polidoro-dispute-board-opcao-disputas-alta-complexidade/>. Acesso em: 10 mar. 2025.

controvérsias relacionadas à prestação de serviços ou obrigações contratuais, buscando uma solução consensual.⁷⁸

Já Cristiana Fortini descreve o Comitê de Resolução de Disputas tal como segue:

Os “dispute boards”, denominação aqui empregada com vistas a englobar possíveis oscilações terminológicas, são um potencial método de solução de conflitos cuja ideia central está na existência de comitês encarregados de examinar problemas nascidos da relação contratual. Composição, mandatos, competências, natureza vinculante ou não e regras procedimentais não constam da Lei e nem deveriam constar. Trata-se de informação que pode oscilar segundo a modelagem contratual, sem embargo de regras legais ou presentes em atos normativos a serem editadas pelos entes federados.

Os “dispute boards” buscam evitar o litígio ou abordá-lo concomitantemente à execução contratual. Podem ser constituídos com formatos e regras distintas, mas se caracterizam por serem conselhos/comitês cujos membros são indicados pelas partes. A promessa de uma possível solução mais rápida em comparação com outros métodos pode justificar eventual preferência por eles. Mas é preciso esclarecer que nem sempre será vinculante a decisão, podendo assumir natureza de recomendação, perfil inapto a conferir a agilidade na dissolução de problemas.

Desse modo, os comitês de resolução de disputas são definidos como um mecanismo eficaz para solucionar controvérsias. Sua formação consiste em um grupo de especialistas com conhecimentos variados e técnicos que, em conjunto, monitoram a execução de um contrato. Essa atuação visa tanto a prevenção quanto a resolução de conflitos que possam surgir. A principal característica dos *dispute boards* reside na sua instauração já na assinatura do contrato, isto é, antes mesmo do surgimento de qualquer desacordo.

Essa antecipação permite que os membros do comitê empreguem sua expertise para solucionar eventuais disputas técnicas. Tal mecanismo é especialmente valioso em contratos de obras públicas, pois evita que divergências técnicas causem a paralisação ou inviabilização dos projetos, além de proporcionar economia ao prevenir litígios.

As recomendações dos comitês podem ser agrupadas em três tipos principais:

a) não vinculantes (dispute review boards – DRB), onde a recomendação perde o valor se uma das partes discordar. O comitê detém função apenas consultiva

b) vinculantes (dispute adjudication boards – DAB), cujas recomendações devem ser seguidas pelas partes desde o início, a menos que o caso seja levado para Arbitragem ou para o Poder Judiciário.

⁷⁸ JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas.** 1a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021.

c) que combinam as duas características anteriores (combined dispute boards – CDB).

Como o modelo pioneiro de comitê de resolução de disputas, o *Dispute Review Board (DRB)* tem como objetivo principal facilitar o consenso entre as partes. Para isso, atua emitindo pareceres consultivos, também conhecidos como *informal opinions*. Embora esses pareceres não sejam inicialmente vinculantes, possuem um papel preventivo fundamental. Essa abordagem permite que os envolvidos identifiquem e resolvam possíveis conflitos de forma antecipada, seja consultando o comitê ou por meio de negociação direta.

A escolha do DRB reflete a confiança na capacidade de seus membros, reduzindo a tendência ao litígio e reforçando o compromisso com uma solução amigável. É importante notar que as recomendações do DRB frequentemente se tornam obrigatórias caso as partes não as contestem dentro de um prazo estabelecido.

O *Dispute Adjudication Board (DAB)*, por sua natureza, emite decisões vinculantes que as partes devem acatar imediatamente após a notificação. Apesar de ser permitida a contestação via arbitragem ou judicialização, a obrigatoriedade de cumprimento da decisão persiste até a conclusão da revisão. Caso a decisão não seja contestada dentro do prazo estipulado, ela se torna definitiva. A reconhecida expertise dos membros do comitê, via de regra, desestimula as partes a buscarem revisões por outras vias.

Já o *Combined Dispute Board (CDB)*, também conhecido como comitê misto da Câmara de Comércio Internacional (ICC), diferencia-se por sua capacidade dual: pode tanto emitir recomendações quanto proferir decisões vinculantes, adaptando-se à demanda das partes (ICC, 2023). De acordo com as normas da ICC, uma decisão é proferida mediante solicitação de uma das partes e na ausência de objeção. Havendo oposição, o comitê determinará a natureza da resolução (seja recomendação ou decisão vinculante) com base nas particularidades do caso. Uma vez emitida, a decisão terá efeito obrigatório.⁷⁹

Para que sejam eficazes, os membros de um Comitê de Resolução de Controvérsias devem, primeiramente, possuir qualificação técnica, aliada a uma mentalidade aberta e respeitosa. A harmonia e a confiança mútua são atributos

⁷⁹ SANTOS, G. S. G. dos. *Op.cit.* pp. 33-34.

fundamentais, dado o caráter colaborativo inerente ao trabalho em equipe e o compromisso com o sucesso do processo. Além disso, é crucial que atuem com imparcialidade e objetividade para garantir a justiça em suas recomendações e decisões.

Diferentemente de árbitros e juízes, cujas funções se encerram com a prolação da sentença, os membros do Comitê permanecem vinculados ao projeto até a sua finalização. O afastamento de um membro, portanto, só se justifica por motivos fortes ou por acordo entre as partes. É imprescindível, ainda, que esses membros evitem agir como consultores, abstendo-se de redesenhar o projeto ou de ditar sua execução.⁸⁰

3.3. A experiência brasileira com o *Dispute Board*

A regulamentação dos comitês de resolução de disputas no Brasil teve um início marcado por iniciativas municipais. Em São Paulo, a Lei 16.873/2018 foi criada para permitir a utilização desses comitês em contratos públicos contínuos, com opções de atuação revisora, adjudicativa ou híbrida, conforme estabelecido no edital e contrato.

Belo Horizonte, por sua vez, por meio da Lei 11.241/2020, estendeu essa possibilidade para resolver controvérsias sobre direitos patrimoniais em contratos administrativos de execução continuada. De forma similar, Porto Alegre, com a Lei 12.810/2021, previu a instituição de comitês em seus contratos administrativos para dirimir conflitos patrimoniais em contratos da administração direta e indireta.

Essa abordagem municipal foi consolidada pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), que reconheceu o comitê de resolução de disputas como um meio alternativo de solução de controvérsias, juntamente com a conciliação, mediação e arbitragem, como descrito em capítulos anteriores.⁸¹

A aprovação de dispositivos legais que reconheceram a legalidade dos Comitês de Resolução de Disputas (Dispute Boards) pela Administração Pública foi crucial.

⁸⁰ KHICFY, Ricardo. Erros em obras e inadimplência em contratos da construção civil. **Clube de Engenharia**, [s. l.], 23 jan. 2015. Disponível em: <https://portalclubedeengenharia.org.br/erros-em-obras-e-inadimplencia-em-contratos-da-construcao-civil/>. Acesso em: 10 mar. 2025.

⁸¹ SANTOS, G. S. G. dos. *Op.cit.* p. 50.

Essa medida forneceu a base normativa necessária, dissipando quaisquer questionamentos dos órgãos fiscalizadores sobre a possibilidade de sua utilização.

Como resultado, a aplicação dos Comitês de Resolução de Disputas em contratos administrativos de diversas entidades públicas no Brasil já se consolidou como uma prática viável, evidenciada em obras como o BRT de Belém/PA, a expansão do metrô de São Paulo/SP, a recuperação de áreas em Mariana/MG, a edificação do Rodoanel de São Paulo/SP e a construção e gestão do complexo prisional de Minas Gerais.⁸²

Os Conselhos de Engenharia têm se dedicado a fomentar método alternativos de resolução de conflitos, observando resultados positivos na resolução de contratos de construção civil, particularmente em Minas Gerais e no Paraná. Nesses estados, as partes envolvidas podem chegar a acordos em Câmaras de Mediação e Arbitragem dos CREAs, sem a necessidade de acionar o Poder Judiciário.

Essa prática contribui significativamente para desafogar a Justiça brasileira, ao mesmo tempo em que oferece soluções ágeis e eficazes. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) respalda essa abordagem através da Resolução nº 125, que institui a Política Judiciária Nacional para o tratamento adequado dos conflitos.⁸³

Sob o aspecto jurisprudencial, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já havia validado, em 2016 (REsp 1.569.422/RJ), o uso de comitês de disputas para resolver conflitos entre particulares, reconhecendo que suas decisões são obrigatórias. Mais recentemente, em 2020, em um caso envolvendo um contrato administrativo (AREsp. 1512201/SP), o STJ manteve a decisão de um Tribunal de Justiça que confirmou a validade das decisões de um Conselho de Resolução de Disputas em contrato entre o Consórcio TC Linha 4 – Amarela e o Metrô de São Paulo.^{84 85}

Nesse caso, o Conselho havia determinado que o Metrô pagasse R\$ 10 milhões ao consórcio por custos de remoção de material contaminado. Ao reformar a

⁸² FILHO, E. C. M. *Op. Cit.* p. 16.

⁸³ KHICFY, Ricardo. *Op. cit.*

⁸⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.569.422/RJ**, da Terceira Turma. Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze, Brasília, DF, 26 abr. 2016. DJe 20 maio 2016. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.exe/ITA?seq=1490302&tipo=0&nreg=201501776949&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20160520&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 28 maio 2025.

⁸⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Agravo em Recurso Especial n. 1.512.201/SP**. Relator: Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 25 set. 2020, DJe 25 set. 2020. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&livre=\(ARESP.clas.+e+40num3D%221512201%22](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&livre=(ARESP.clas.+e+40num3D%221512201%22). Acesso em: 28 maio 2025.

decisão de primeira instância, o desembargador responsável enfatizou que a intervenção judicial deve ser moderada, a fim de não esvaziar o sentido da resolução amigável de conflitos e evitar que a via judicial se torne um mero recurso contra decisões fundamentadas. Essa orientação estabelece um importante precedente para a força vinculante das decisões dos *Dispute Boards* em contratos administrativos.

Pelo olhar doutrinário, a II Jornada Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios do Conselho da Justiça Federal (CJF), realizada em agosto de 2021, trouxe importantes diretrizes sobre o uso de *Dispute Boards*, inclusive em contratos administrativos. O Enunciado 131 reforça que as decisões vinculantes dos *Dispute Boards* são contratuais e de cumprimento obrigatório e imediato, sem prejuízo de posterior questionamento judicial ou arbitral.

Adicionalmente, o Enunciado 137 recomenda o modelo combinado de *Dispute Board* (com recomendações e decisões) para contratos administrativos, conforme o art. 151 da Lei nº 14.133/2021. Notavelmente, o Enunciado 203 autoriza a dispensa de licitação para a seleção de facilitadores extrajudiciais, como os membros de *Dispute Boards*, pela Administração Pública, desde que a decisão seja motivada e em conformidade com o art. 154 da referida lei.⁸⁶

Assim, o uso de *Dispute Boards* (comitês de resolução de disputas) no Brasil tem alguns exemplos práticos notáveis, como nos contratos das reformas dos estádios para a Copa do Mundo de 2014, nos acordos internacionais dos Jogos Olímpicos de 2016 e em diversas parcerias público-privadas e concessões de rodovias, incluindo a MG-050 e trechos das BR-153, BR-163 e BR-116.

No caso dos Jogos Olímpicos, mais de 30 contratos adotaram um modelo *ad hoc* de *Dispute Board*, com treinamento pela *Dispute Resolution Board Foundation* (DRBF) e a criação de um gestor institucional para coordenar os comitês.

Para as concessões de rodovias federais (BR-153/414/080/TO/GO, BR-163/230/MT/PA e BR-116/101/SP/RJ), os editais previram a utilização facultativa de *Dispute Boards ad hoc*, limitados a questões técnicas e geralmente compostos por três membros (um da ANTT, um da concessionária e um terceiro de comum acordo).

⁸⁶ JORNADA PREVENÇÃO E SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE LITÍGIOS, 2., 2021, Brasília, DF. **II Jornada Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios:** Enunciados aprovados. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2021. 57 p. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios/II-Jornada-%20Prevencao-%20e-%20Solucao-%20Extrajudicial-%20de-%20Litigios.pdf>. Acesso em: 28 maio 2025.

Inicialmente, o Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou a exclusão dessas cláusulas por falta de regulamentação, mas posteriormente as admitiu após a ANTT regulamentar regras procedimentais para autocomposição e arbitragem via Resolução nº 5.845/2019.

3.4. Vantagens da adoção de práticas consensuais, como o Dispute Board, na redução de litígios e na melhoria da eficiência nas contratações públicas

A experiência internacional demonstra que a inclusão de um comitê de resolução de disputas em contratos de obras pode trazer inúmeros benefícios. A alta taxa de sucesso na resolução de controvérsias e o curto prazo para decisões superam a lentidão da arbitragem e do judiciário. Tal celeridade é um reflexo direto do acompanhamento contínuo das obras e da natureza simplificada do procedimento do comitê.

A Dispute Resolution Board Foundation (DRBF) compilou dados significativos sobre a efetividade dos comitês de resolução de disputas. Um estudo de 1987 a 2002, cobrindo 920 projetos com um custo de aproximadamente 73 bilhões de dólares, revelou que das 1.125 decisões e recomendações emitidas por esses comitês, mais de 97% foram aceitas pelas partes, sem a necessidade de arbitragem ou intervenção judicial.

Em 2018, a DRBF, a pedido do Banco Asiático de Desenvolvimento, realizou uma nova pesquisa com mais de 230 projetos, e os resultados apontaram que 95% preferem o dispute board para prevenir disputas. Das 337 consultas aos comitês, apenas 7% evoluíram para uma exigência formal de recomendação ou decisão. Adicionalmente, das 512 decisões do comitê, somente 6% foram para arbitragem, e apenas sete dessas decisões foram anuladas. Esta alta taxa de sucesso, de 94%, demonstra a adesão às decisões dos comitês.

A instituição do comitê antes do início do projeto constitui uma vantagem fundamental. Essa antecipação permite que seus membros desenvolvam um ambiente de confiança e confidencialidade, o que, por sua vez, contribui para a alta aceitabilidade de suas resoluções pelas partes envolvidas.⁸⁷

⁸⁷ SANTOS, G. S. G. dos. *Op.cit.* p. 44.

De fato, a principal vantagem e o sucesso do Comitê residem em sua criação precoce, antes mesmo do surgimento de quaisquer divergências. Ele se integra à gestão do projeto, realizando visitas regulares e participando ativamente da execução. Essa proximidade permite que o Comitê atue sobre os problemas em tempo real, diferentemente da análise de eventos passados, comum em arbitragens ou processos judiciais, influenciando positivamente as partes.⁸⁸

Além disso, os custos de um Comitê de Resolução de Controvérsias (DRB) são consideravelmente menores se comparados aos de uma arbitragem ou processo judicial. Experiências internacionais demonstram que esses custos representam uma fração mínima do valor total do projeto. Por exemplo, na construção de túneis no Texas (1987-1993), o DRB custou apenas 0,19% do valor final, e em uma hidrelétrica no Arkansas, essa relação foi de 0,16%.

O DRB atua como um seguro para empreiteiras e proprietárias, gerando economia e eliminando a incerteza de custos e atrasos comuns em processos litigiosos. Assim, pode ser considerado um investimento estratégico.

Além disso, um aspecto crucial para os contratos administrativos é o compromisso das partes em não interromper os serviços ou pagamentos durante a disputa. Essa prática garante a continuidade da obra e, por conseguinte, serve ao interesse público, permitindo que a população usufrua do serviço ou da infraestrutura mais rapidamente.⁸⁹

A gestão eficaz de contratos se beneficia enormemente da atuação proativa e bem-sucedida de um comitê, que reduz significativamente a probabilidade de litígios. Em suma, a adoção de um Comitê de Resolução de Disputas oferece vantagens cruciais: a rapidez na solução de conflitos, superando a arbitragem ou o Judiciário; um custo-benefício favorável, decorrente de taxas e despesas mais baixas; a expertise especializada de seus membros, indispensável em projetos complexos como os de construção; a flexibilidade proporcionada por um procedimento menos formal; a garantia de confidencialidade dos casos, útil para preservar a exposição pública; e, nas modalidades adjudicatória e híbrida, o caráter vinculante das decisões.

⁸⁸ KHICHFY, Ricardo. *Op. cit.*

⁸⁹ *Ibid.*

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se pensa em como mitigar os litígios de forma a tornar as contratações públicas mais eficientes, não se pode deixar de examinar o cenário de crescente judicialização e da complexidade inerente às contratações no setor público. Desse contexto, surge imperativa a busca por mecanismos que promovam a eficiência e a agilidade na gestão contratual.

Assim, o presente estudo buscou demonstrar a evolução de uma cultura predominantemente litigiosa para uma abordagem que reconhece a importância da colaboração e do diálogo na resolução de disputas. A pesquisa destacou que a consensualidade, harmoniza-se com a supremacia e indisponibilidade do interesse público porque não representa renúncia aos princípios, mas estratégia para realizá-lo em sua máxima extensão. A consensualidade não é apenas uma tendência, mas uma necessidade para a otimização dos recursos e do tempo em contratos complexos.

A Lei de Licitações e Contratos trouxe a consensualidade como um de seus princípios e, de forma inédita, previu e incentivou a utilização de métodos como a mediação, a conciliação e, de forma particular, o *Dispute Board*. Essa previsão legal oferece a segurança jurídica necessária para a implementação dessas ferramentas, que antes eram utilizadas de forma pontual ou com respaldo em outras normativas.

Evidenciou-se que os *Dispute Boards* promovem um consenso construtivo, otimizam as relações negociais por meio de conhecimentos especializados e asseguram princípios essenciais à Administração Pública, como isonomia, celeridade, especialidade, imparcialidade, preservação dos negócios e segurança jurídica. A simplicidade desses comitês reflete, portanto, a busca por uma Administração Pública mais eficiente, colaborativa, democrática e integrada.

Este instituto se destaca por três grandes inovações. Primeiramente, ele permite a resolução preventiva de conflitos durante a execução do contrato, sem interrupções ou extinções. Isso não só preserva o acordo e o interesse público inerente, mas também evita contratações emergenciais, frequentemente mais caras para a Administração Pública.

Em segundo lugar, os impasses são analisados por um Comitê Técnico Independente, composto por especialistas altamente qualificados e um terceiro nomeado por ambas as partes. Essa composição paritária fomenta recomendações

mais qualificadas, promove o consenso e estabelece plena confiança entre os envolvidos.

Por fim, o modelo pode substituir os processos decisórios unilaterais da Administração Pública por recomendações do Comitê, garantindo maior isonomia, imparcialidade, consensualidade e especialização nas soluções proferidas.

Além disso, uma característica marcante dos Comitês de Resolução de Disputas (*Dispute Boards*) é que eles atuam preventivamente, o que significa que as questões submetidas não se configuram como litígios propriamente ditos. O monitoramento contínuo do contrato por profissionais imparciais e qualificados do Comitê impede que as desavenças se transformem em processos judiciais.

Tal característica permite que sejam resolvidas rapidamente, sem a necessidade de recorrer a outros meios alternativos de solução de controvérsias ou ao Poder Judiciário, que são notoriamente menos eficientes em termos de tempo e conhecimento técnico específico.

Outro ponto crucial é que os *Dispute Boards* são geralmente estabelecidos já na assinatura do contrato (ou, excepcionalmente, por termo aditivo) e permanecem ativos até o término do negócio. Essa particularidade os distingue de outros meios de resolução de disputas, que só são acionados após a instauração de um litígio. Evidencia-se, portanto, a inovação e o caráter pacificador desse instituto nas relações negociais.

Por fim, este trabalho pôde concluir que a implementação desses mecanismos gera benefícios substanciais. A celeridade na tomada de decisões, a *expertise* técnica aplicada diretamente ao problema, a redução de custos com demandas judiciais e a preservação do relacionamento contratual são vantagens substanciais.

Ao mitigar os litígios por meio do *Dispute Board*, a Administração Pública não apenas desafoga o Poder Judiciário, mas também garante a continuidade e a efetividade das contratações, resultando em uma maior eficiência na entrega de bens e serviços à sociedade.

Portanto, o *Dispute Board*, no contexto da consensualidade promovida pela Nova Lei de Licitações, é uma ferramenta promissora para mitigar os litígios e, consequentemente, tornar as contratações públicas mais eficientes. Sua adoção sistemática e consciente tem o potencial de transformar a gestão de contratos administrativos no Brasil, tornando-a mais dinâmica, especializada e focada na solução construtiva de problemas.

Contudo, é fundamental reconhecer as limitações deste estudo. A experiência prática da Lei nº 14.133/2021 e do *Dispute Board* em contratos administrativos no Brasil ainda é recente. Assim, para futuras pesquisas, sugere-se a realização de estudos empíricos que possam analisar os resultados da aplicação desses mecanismos em casos concretos, quantificando seus impactos na redução de custos e tempo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Mecanismos de consenso no Direito Administrativo.** In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Direito Administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 335-349.

BARROS, Anna Clara Couto. **Aplicação de meios alternativos de resolução de conflitos na Administração Pública: Inovações legislativas da Lei no 14.133/21.** Orientador: Prof. Dr. Vladimir França. 2022. 53 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, [S. I.], 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição: Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BATISTA, Larissa Pereira; SUCUPIRA, Grazielle Isabele Cristina Silva. Os Métodos Consensuais de Resolução de Conflitos Aplicados à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Research, Society and Development**, [s. I.], v. 11, n. 5, p. 1-7, 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/359859435_Os_Metodos_Consensuais_de_Resolucao_de_Conflitos_Aplicados_a_Nova_Lei_de_Licitacoes_e_Contratos_Administrativos. Acesso em: 30 jan. 2024.

BINENBOJM, Gustavo. **Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: Um Novo Paradigma para o Direito Administrativo.** Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/31208/supremacia_interesse_publico_binenbojm.pdf>. Acesso em 02 de janeiro de 2025.

BRASIL. Código de Processo Civil (2015). **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano CLII, n. 52, p. 1, 17 mar. 2015.

_____. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. [S. I.], 2018.

I.], 26 abr. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 15 jan. 2025.

_____. **Lei nº 14.133**, de 1 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos

_____. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Agravo em Recurso Especial n. 1.512.201/SP**. Relator: Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 25 set. 2020, DJe 25 set. 2020. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&livre=\(ARESP.clas.+e+%40num%3D%221512201%22](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&livre=(ARESP.clas.+e+%40num%3D%221512201%22). Acesso em: 28 maio 2025.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.569.422/RJ**, da Terceira Turma. Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze, Brasília, DF, 26 abr. 2016. DJe 20 maio 2016. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.exe/ITA?seq=1490302&tipo=0&nreg=201501776949&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20160520&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 28 maio 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.545/2016** - Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, j. em 15.06.2016). Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao:plenario:acordao:2016-06-15;1545>. Acessado em 14/01/2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, p. 5–42, 1996;

CAJAZEIRAS, José Laércio Cardoso *et al.* A evolução das contratações públicas: uma abordagem legislativa. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, [s. l.], v. 16, ed. 1, p. 2663-2682, 2024. Disponível em: <https://ojs.cuadernoseducacion.com/ojs/index.php/ced/article/view/3193>. Acesso em: 2 out. 2024.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Constitucionalismo e geologia da good governance. In: _____. **Brancos e interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, p. 325-33, 2006.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: fim de milênio**. 3. ed. v. 3. São Paulo: Paz e Terra, 2002. *In:* OLIVEIRA, Gustavo J. de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 104, p. 303-322, jan./dez. 2009.

comparada e comentada. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p.13.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024.

CONSULTOR JURÍDICO. **Judiciário recebeu 35,3 milhões de novos casos e julgou 33,2 milhões em 2023**. São Paulo, 28 maio 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mai-28/judiciario-recebeu-353-milhoes-de-novos-casos-e-julgou-332-milhoes-em-2023/>. Acesso em: 21 maio 2025.

DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 22, n. 127, p. 261-280, jun./set. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2020v22e127-2304>. Acesso em: 04/12/2025

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016.

DIDIER JR. Freddie. **Curso de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento**. 11a ed. São Paulo: Editora Podium Volume 1, 2009.

FILHO, Edgardo Campos Melo. **Comitês de Resolução de Disputas (Dispute Boards)**:: Contemporâneo estímulo à consensualidade no âmbito nacional de solução de controvérsias com a Administração Pública. Orientador: Professora Doutora Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva. 2021. 25 p. Monografia (Especialista em Direito

Administrativo.) - Universidade Federal de Minas Gerais, [S. I.], 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/40173>. Acesso em: 20 mar. 2025.

FILHO, Mamede said Maia. Sentido e alcance do direito administrativo no estado contemporâneo e os influxos da globalização. *In:* IGREJA, Rebecca Lemos;

NEGRI, Camilo. **Desigualdades globais e justiça social : interfaces teóricas, acesso à justiça e democracia:**. [S. I.: s. n.], 2021. p. 315-339. ISBN 978-65-87718-11-8. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8069007>. Acesso em: 3 out. 2024

FORTINI, Cristiana; HORTA, Tinoco de Lima. Bernardo. Eberhard Schmidt-Assmann e o ordenamento jurídico brasileiro: breves apontamentos sobre a LINDB e sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 13, n. 3, p. 653–686, 2022. DOI: 10.7213/revdireconsoc.v13i3.29833. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/29833>. Acesso em: 13 jan. 2025.

FORTINI, Cristiana. O avanço do diálogo competitivo no substitutivo apresentado ao PL 6.814/17. **ConJur**. 24.05.2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-24/interesse-publico-o-avanco-dialogo-competitivo-substitutivo-pl681417>. Acesso em 15 de janeiro de 2025.

GARCIA, Flávio Amaral. **Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas**. 5a. ed -São Paulo: Malheiros, 2018;

JORNADA PREVENÇÃO E SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE LITÍGIOS, 2., 2021, Brasília, DF. **II Jornada Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios**: Enunciados aprovados. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2021. 57 p. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios/II-Jornada-%20Prevencao-%20e-%20Solucao-%20Extrajudicial-%20de-%20Litigios.pdf>. Acesso em: 28 maio 2025

JURUBEBBA, Diego Franco de Araújo. Direito administrativo e participação democrática: análise dos fundamentos e técnicas da administração pública consensual. **Revista da AGU**, [s. l.], v. 15, n. 01, p. 169-198, Jan/Mar 2016

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 1a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021.

KHICHFY, Ricardo. Erros em obras e inadimplência em contratos da construção civil.

Clube de Engenharia, [s. l.], 23 jan. 2015. Disponível em: <https://portalclubedeengenharia.org.br/erros-em-obra-e-inadimplencia-em-contratos-da-construcao-civil/>. Acesso em: 10 mar. 2025.

MACÊDO, Caio Lopes de. **CONSENSUALIDADE NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (Lei no 14.133/2021)**. Orientador: Professora Dra. Larissa Pinha de Oliveira. 2022. 69 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) - CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS, FACULDADE NACIONAL DE DIREITO, UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro, 2022.

MARÇAL, Thaís; BRAGA, Marcus Vinicius de A. Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) - Uma janela de oportunidade. **Migalhas**. 30.03.2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/342667/portal-nacional-de-contratacoes-publicas-pnkp-janela-de-oportunidade>. Acesso em 15 de jan. 2025.

MARRY, Michelle; SILVA, Vládia P. O Estado mudou. A administração também. Como alocar a (boa) experiência da centralização de aquisições públicas ao longo desse caminho? **Migalhas**. 30.08.2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/direito-e-administrativo/372577/centralizacao-de-aquisicoes-publicas-ao-longo-do-caminho>. Acesso em 15 de jan. 2025.

MASCARENHAS, Letícia Martins de Araújo; NEVES, Cleuler Barbosa das. A consensualidade na Administração Pública face ao novo paradigma do Direito Administrativo. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 16, n. 2, p. 189-203, ago. 2021. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/40256>. Acesso em: 10 jan 2025.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEGNA, B. L. (2015). A Administração Pública e os meios consensuais de solução de conflitos ou “enfrentando o Leviatã nos novos mares da consensualidade”. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. 82, 1-29. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/538>. Acesso em 30 jan. 2024

NIEBUHR, Joel de Menezes. Fase preparatória das Licitações. In: NIEBUHR, Joel de Menezes (Coord). **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. (E-book). Zenite, 2020.

OLIVEIRA, G. J. DE. Administração Pública Democrática e Efetivação dos Direitos Fundamentais. **Cadernos da Escola de Direito**, v. 1, n. 7, 21 mar. 2017. Disponível em

https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/255_6. Acesso em 30 de dezembro de 2024.

OLIVEIRA, Gustavo J. de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 104, p. 303-322, jan./dez. 2009.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A nova lei de Licitações: um museu de novidades? **ConJur**. 23.12.2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-dez-23/rafael-oliveira-lei-licitacoes-museu-novidades>. Acesso em 15 de jan. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Nova lei de licitações e contratos administrativos:**

POLIDORO, Maúra Guerra. Dispute board é boa opção para resolução de disputas de alta complexidade. **Consultor Jurídico**, [s. l.], 18 maio 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-18/polidoro-dispute-board-opcao-disputas-alta-complexidade/>. Acesso em: 10 mar. 2025.

QUIT, Gustavo Ramos da Silva. **A lógica do consenso na Administração Pública e o Artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: Alcance, Limites e Possibilidades.** Orientador: Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam. 2019. 227 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, [S. l.], 2019.

RE 134297 / SP – SÃO PAULO – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 13/06/1995 Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA Publicação: DJ 22-09-1995.

RÊGO, Eduardo de Carvalho. Princípios Jurídicos Previstos no Projeto da Nova Lei de Licitações. In: NIEBUHR, Joel de Menezes. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** (E-book). Zenite, 2020.

SANTOS, Gustavo Silva Gusmão dos. **O Comitê de Resolução de Disputas como meio adequado à resolução de controvérsias no âmbito dos contratos administrativos:: luzes do consenso na administração pública contemporânea..** 2023. Dissertação (Mestre em Direito) - Universidade Estácio de Sá, [S. l.], 2023.

Disponível em:
https://www.academia.edu/106272812/O_Comit%C3%A9_de_Resolu%C3%A7%C3%A7%C3%A3o_de_Disputas_Como_Meio_Adequado_%C3%A0_Resolu%C3%A7%C3%A7%C3%A3o_de_Controv%C3%A9rsias_no_%C3%A2mbito_dos_Contratos_Administrativos_Luzes_do_Censo_na_Administra%C3%A7%C3%A3o_P%C3%BAblica_Contempor%C3%A2nea. Acesso em: 10 mar. 2025.

SANTOS, Marcia Walquiria Batista dos; SIMÕES, Robert Wagner Conceição; HASEGAWA, Júlia Castro. Análise sobre a inclusão do dispute boards como método alternativo de solução de conflitos em contratos administrativos firmados com a Administração Pública. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 17, n. 3, p. 184-206, 2022. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v17i3.9232>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Solução consensual.** Portal TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual>. Acesso em: 15 nov. 2025.

TORQUATO, Leylane de Deus. Releitura do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado numa Administração Pública consensual. Orientador: Prof. Msc. William Paiva Marques Júnior. 2012. 63 p. Monografia (Bacharel em Direito) - Universidade Federal do Ceará, [S. I.], 2012.