

ENTRE SOLUÇÕES E LIMITES

INOVAÇÃO JURÍDICA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CAROLINA SALBEGO LISOWSKI
GUILHERME CORTEZ DOS SANTOS
MIRELA MARQUEZAN



EDITORA

ILUSTRAÇÃO



CAROLINA SALBEGO LISOWSKI
GUILHERME CORTEZ DOS SANTOS
MIRELA MARQUEZAN

ENTRE SOLUÇÕES E LIMITES

INOVAÇÃO JURÍDICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Editora Ilustração
Santo Ângelo – Brasil
2026



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Editor-gerente: Fábio César Junges

Capa: Editora Ilustração

Revisão: Os autores

CATALOGAÇÃO NA FONTE

L771e Lisowski, Carolina Salbego

Entre soluções e limites [recurso eletrônico] : inovação jurídica na administração pública / Carolina Salbego Lisowski, Guilherme Cortez dos Santos, Mirela Marquezan. - Santo Ângelo : Ilustração, 2026.

97 p.

ISBN 978-65-6135-338-0

DOI 10.46550/978-65-6135-338-0

1. Advocacia Pública Municipal. 2. Administração pública. 3. Segurança jurídica. I. Santos, Guilherme Cortez dos II. Marquezan, Mirela III. Título.

CDU: 34:352

Responsável pela catalogação: Fernanda Ribeiro Paz - CRB 10/ 1720



Crossref



E-mail: eilustracao@gmail.com

www.editorailustracao.com.br

Conselho Editorial



Dra. Adriana Maria Andreis	UFFS, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Adriana Mattar Maamari	UFSCAR, São Carlos, SP, Brasil
Dra. Berenice Beatriz Rossner Whatuba	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Clemente Herrero Fabregat	UAM, Madri, Espanha
Dr. Daniel Vindas Sánchez	UNA, San Jose, Costa Rica
Dra. Denise Tatiane Girardon dos Santos	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Domingos Benedetti Rodrigues	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Edeimar Rotta	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dr. Edivaldo José Bortoleto	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Elizabeth Fontoura Dorneles	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Evaldo Becker	UFS, São Cristóvão, SE, Brasil
Dr. Glaucio Bezerra Brandão	UFRN, Natal, RN, Brasil
Dr. Gonzalo Salerno	UNCA, Catamarca, Argentina
Dr. Héctor V. Castanheda Midence	USAC, Guatemala
Dr. José Pedro Boufleuer	UNIJUÍ, Ijuí, RS, Brasil
Dra. Keiciane C. Drehmer-Marques	UFSC, Florianópolis, RS, Brasil
Dr. Luiz Augusto Passos	UFMT, Cuiabá, MT, Brasil
Dra. Maria Cristina Leandro Ferreira	UFRGS, Porto Alegre, RS, Brasil
Dra. Neusa Maria John Scheid	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dra. Odete Maria de Oliveira	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Rosângela Angelin	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Roque Ismael da Costa Güllich	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dra. Salete Oro Boff	ATITUS, Passo Fundo, RS, Brasil
Dr. Tiago Anderson Brutti	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Vantoir Roberto Brancher	IFFAR, Santa Maria, RS, Brasil

Este livro foi avaliado e aprovado por pareceristas *ad hoc*.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, JURIDICIDADE E INOVAÇÃO ADMINISTRATIVA	17
1.1 O fundamento democrático das escolhas administrativas.....	17
1.2 Juridicidade e espaço para inovar	21
1.3 Participação, publicidade e igualdade no procedimento	27
1.4 Responsabilidade pela execução e aprendizagem institucional.....	32
2 A ADVOCACIA PÚBLICA E A CONSTRUÇÃO DE SOLUÇÕES ADMINISTRATIVAS: FUNDAMENTOS E EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS	37
2.1 A advocacia pública na formação da decisão	37
2.2 Porto Alegre: organização das câmaras e acordos documentados	42
2.3 São Paulo, Goiânia e Curitiba: escolhas de organização	46
2.4 O que os modelos municipais permitem aprender	51
3 ENTRE INOVAÇÃO E LEGALIDADE: LIMITES JURÍDICOS, JURISPRUDÊNCIA CONSTITUCIONAL E CONTROLE INSTITUCIONAL	57
3.1 Competência, objeto e condições de validade	57
3.2 O Supremo Tribunal Federal e as responsabilidades institucionais ..	62
3.3 Controle externo e construção de soluções executáveis.....	64
3.4 A distinção tributária e a estabilidade do regime jurídico	67

4 CRITÉRIOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS PARA SOLUÇÕES ADMINISTRATIVAS SUSTENTÁVEIS 71

4.1 Conhecer o problema e seus limites jurídicos..... 71

4.2 Escolher entre alternativas legítimas..... 73

4.3 Transformar a decisão em compromisso executável 75

4.4 Levar os critérios à prática administrativa 78

CONSIDERAÇÕES FINAIS 85

REFERÊNCIAS 89

SOBRE OS AUTORES 97

INTRODUÇÃO

No trabalho cotidiano de uma Procuradoria, os conflitos chegam quase sempre acompanhados de uma urgência concreta: um contrato cuja execução está em discussão, um serviço que precisa continuar, uma obrigação financeira controvertida ou uma demanda judicial que se repete. Antes de escolher uma resposta, a Administração precisa compreender o problema e reconhecer a margem de decisão que o direito lhe confere. É nesse terreno, situado entre a norma e a vida administrativa, que se desenvolve a investigação proposta neste livro. A expansão dos instrumentos consensuais tornou mais visíveis possibilidades antes pouco exploradas, mas também revelou a importância de formar decisões capazes de atravessar o percurso inteiro, da primeira manifestação técnica à execução da providência adotada. O interesse desta obra recai sobre esse percurso, especialmente na esfera municipal, onde a proximidade dos serviços públicos com seus destinatários torna os efeitos das escolhas rapidamente perceptíveis.

A Constituição de 1988 associa a Administração aos princípios que organizam o exercício do poder público, entre os quais legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sem que qualquer deles possa ser considerado isoladamente (Brasil, 1988). A necessidade de construir uma resposta adequada a determinada controvérsia convive com a reserva de competências, a exigência de fundamento legal, o dever de motivação, os direitos dos envolvidos, a responsabilidade no emprego dos recursos públicos e o controle dos atos praticados. A inovação administrativa, nesse contexto, constitui uma atividade de elaboração institucional submetida ao direito. Seu espaço de desenvolvimento varia conforme a

matéria, a natureza do vínculo, o grau de vinculação da decisão, as possibilidades de disposição previstas em lei e a existência de efeitos sobre terceiros. Tais variações impedem a importação automática de soluções procedimentais ou negociais entre contextos submetidos a regimes normativos distintos. A constitucionalização do Direito Administrativo, examinada por Binenbojm (2014), ajuda a explicar por que a validade de uma escolha pública exige considerar simultaneamente a decisão legislativa, as garantias constitucionais e o modo concreto de exercício da competência.

A Lei nº 13.140/2015, ao disciplinar a autocomposição de conflitos envolvendo pessoas jurídicas de direito público, prevê a possibilidade de instituição de câmaras no âmbito dos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, e exclui de sua competência as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessões de direitos sujeitos à autorização legislativa (Brasil, 2015b). O Código de Processo Civil de 2015 estimula a solução consensual e prevê câmaras de mediação e conciliação com atribuições relacionadas à solução de conflitos no âmbito administrativo (Brasil, 2015a). Posteriormente, a Lei nº 13.655/2018 acresceu à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) dispositivos relevantes sobre segurança jurídica, consideração das consequências práticas, dificuldades reais do gestor e instrumentos de orientação da ação administrativa (Brasil, 2018). A Lei nº 14.133/2021, por sua vez, contempla, nos limites de seu regime, conciliação, mediação, comitês de resolução de disputas e arbitragem em matéria contratual (Brasil, 2021). Esses textos não autorizam generalizações indiferenciadas: eles instauram possibilidades juridicamente condicionadas, cuja aplicação exige análise de cada hipótese concreta.

A pergunta que conduz a pesquisa é a seguinte: mediante quais fundamentos e critérios jurídico-institucionais a advocacia

pública pode contribuir para a construção de soluções administrativas inovadoras, inclusive consensuais, com respeito à legalidade, ao interesse público, à segurança jurídica e às atribuições das instituições envolvidas? A resposta exige examinar as alternativas disponíveis em cada situação. Em alguns casos, o acordo será a forma adequada de encaminhar a controvérsia; em outros, a defesa judicial, a revisão de um procedimento ou a apresentação de proposta legislativa terá melhor fundamento. A questão decisiva está na qualidade jurídica da escolha e na possibilidade de explicar por que ela foi adotada.

O objetivo geral consiste em analisar as condições jurídico-institucionais de elaboração e sustentação de soluções administrativas para conflitos públicos, com especial atenção à atuação consultiva e contenciosa das Procuradorias municipais. Desse propósito decorrem quatro objetivos específicos: examinar a relação entre Estado Democrático de Direito, juridicidade e inovação; compreender como a advocacia pública participa da conformação de decisões administrativas e de arranjos de prevenção de conflitos; investigar experiências municipais documentadas e os limites normativos, jurisprudenciais e de controle que lhes dão contorno; e propor critérios analíticos para avaliar a admissibilidade e a consistência das soluções consideradas. A formulação desses objetivos permite utilizar a experiência institucional como material de reflexão sem convertê-la em argumento de autoridade ou em prova automática de resultados.

A pesquisa é jurídica, qualitativa, bibliográfica e documental. Sua teoria de base é orientada pela compreensão sistêmica das relações entre norma, organização administrativa, políticas públicas e instâncias de controle, sem a pretensão de aplicar um modelo sociológico fechado ou de deduzir consequências jurídicas apenas de abstrações teóricas. A abordagem é predominantemente dedutiva, com abertura indutiva para o exame de práticas institucionais. Os

procedimentos de pesquisa consistem no levantamento bibliográfico, na análise legislativa e jurisprudencial e na comparação documental de experiências municipais. As técnicas compreendem fichamentos analíticos, seleção e leitura de normas, verificação de páginas oficiais, organização temática das experiências e confronto entre fundamentos, procedimentos e resultados informados. O corpus público delimitado reúne a legislação federal de mediação, processo civil, contratações e LINDB; normas municipais selecionadas de Porto Alegre, São Paulo, Goiânia e Curitiba; documentos institucionais com dados identificados; decisões do Supremo Tribunal Federal (STF); e normas do Tribunal de Contas da União (TCU). Não foram realizadas entrevistas nem houve acesso a processos administrativos sigilosos.

Os dados municipais recebem tratamento metodologicamente diferenciado. A existência de lei ou decreto comprova uma opção regulatória, mas não demonstra, por si, implementação integral ou sucesso da política. A divulgação de acordos e de percentuais por uma Procuradoria ou prefeitura indica resultados institucionalmente comunicados, cuja força probatória corresponde ao alcance da fonte, sem equivaler a auditoria externa ou comprovação independente de efeitos de longo prazo. Em Porto Alegre, a Procuradoria-Geral do Município (PGM) divulgou, em novembro de 2025, índice de 67,19% de acordos entre mediações finalizadas desde 2016, acompanhado da notícia de mais de 420 sessões relacionadas a 164 demandas. Esses números são empregados como informação institucional e não como estimativa de eficiência causal do sistema (Porto Alegre, 2025a). A mesma cautela se aplica às experiências de outras capitais, para as quais a documentação normativa é mais acessível do que indicadores comparáveis de execução.

A seleção de experiências observa diversidade de instrumentos, e não pretensão de representar a totalidade dos municípios brasileiros.

Porto Alegre oferece um desenho de câmaras com publicidade de extratos e informações sobre procedimentos concluídos; São Paulo apresenta política legislativa expressa de desjudicialização e regras sobre vantajosidade; Goiânia disciplina a Câmara de Resolução de Conflitos do Município (RESOLVE), competências de negociação e gradações de autorização; Curitiba combina legislação complementar e decreto para transações e racionalização da atividade contenciosa. Em perspectiva complementar, a Advocacia-Geral da União e o Tribunal de Contas da União mostram que mecanismos dialógicos também podem integrar estruturas federais com competências diversas (São Paulo, 2020; Goiânia, 2023; Curitiba, 2023; Curitiba, 2024; Brasil, 2022c).

Os limites legais são examinados como elementos constitutivos da decisão administrativa. A competência, o procedimento, a motivação, o planejamento financeiro e as condições de acompanhamento definem o campo em que uma proposta pode adquirir forma jurídica. Quando uma alternativa ultrapassa esse campo, é possível reformulá-la, buscar o pronunciamento da autoridade competente ou identificar a necessidade de alteração legislativa. A pesquisa descreve as diferentes posições institucionais a partir de suas atribuições e fundamentos, com respeito às partes, aos órgãos jurídicos, às instâncias de fiscalização e ao Poder Judiciário.

A contribuição da obra está na relação entre o fundamento constitucional da decisão administrativa e os modos pelos quais ela se constrói na prática. O exame de experiências municipais permite observar escolhas de organização, formas de instrução e procedimentos de negociação. À luz desses materiais, o livro procura oferecer critérios para situações em que a Administração dispõe de caminhos juridicamente distintos, com resultados e exigências de execução igualmente distintos. O foco recai sobre a formação

da escolha e sobre as responsabilidades que permanecem após sua formalização.

O percurso foi distribuído em quatro capítulos. O primeiro situa a inovação administrativa no Estado Democrático de Direito, acompanhando o caminho da juridicidade à responsabilidade pela execução. O segundo trata da contribuição da advocacia pública e examina experiências de Porto Alegre, São Paulo, Goiânia e Curitiba. O terceiro aproxima limites legais, jurisprudência constitucional e atuação dos órgãos de controle, com uma breve distinção dedicada à matéria tributária. No quarto, os fundamentos e as experiências estudados convergem para a formulação de critérios de decisão que possam ser utilizados e adaptados pelas instituições públicas.

ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, JURIDICIDADE E INOVAÇÃO ADMINISTRATIVA

| 1.1 O fundamento democrático das escolhas administrativas

A vida administrativa raramente apresenta conflitos em compartimentos jurídicos bem separados. Uma mesma situação pode reunir a urgência de manter um serviço, a necessidade de respeitar um contrato, direitos de terceiros e limitações orçamentárias. A autoridade pública precisa decidir diante dessa sobreposição, valendo-se de competências que lhe foram confiadas para realizar finalidades coletivas. O Estado Democrático de Direito oferece o quadro em que essas escolhas adquirem legitimidade: o poder se exerce segundo a Constituição, por autoridades responsáveis, com respeito às garantias dos interessados e possibilidade de controle. A inovação administrativa encontra espaço nesse quadro sempre que uma situação nova ou persistente exige organizar, com fundamento jurídico, uma resposta que os procedimentos habituais não solucionaram satisfatoriamente (Brasil, 1988).

A Constituição de 1988 inscreveu o Estado Democrático de Direito em seu primeiro artigo. A escolha constitucional alcança muito mais do que a forma de governo. Ela exige que a Administração reconheça limites ao exercício do poder e mantenha suas decisões abertas à justificação pública. O aspecto jurídico se expressa nas competências, nas garantias fundamentais, no processo devido e nos mecanismos de controle; o democrático aparece na responsabilidade

dos agentes, na atenção à diversidade de interesses e nas possibilidades de participação previstas pelo ordenamento. Ambos se encontram em atos cotidianos, como a definição de uma prioridade, a resposta a uma reclamação ou a decisão de celebrar um acordo. A legitimidade depende, portanto, da maneira pela qual a instituição percorre o caminho que leva do problema à providência escolhida (Brasil, 1988). Na leitura de Silva (2024), os princípios fundamentais dão unidade à organização do Estado brasileiro; a reflexão de Canotilho (2003) acrescenta a articulação entre juridicidade, princípio democrático e limites ao poder, sem dispensar a especificidade da Constituição de cada país.

A ideia de democracia que atravessa o texto constitucional inclui a responsabilidade de governar uma sociedade marcada por necessidades e expectativas diversas. Os objetivos fundamentais previstos na Constituição orientam a atuação estatal, enquanto as garantias de direitos e a repartição de competências estabelecem as condições de sua realização. Por isso, decisões legítimas nem sempre serão aquelas que recebem concordância imediata de todos os envolvidos. A Administração precisa, por vezes, escolher entre providências possíveis e explicar por que determinada prioridade foi adotada. Essa experiência é particularmente visível nos municípios, onde a prestação de serviços torna próximos problemas coletivos e situações individuais. O desafio jurídico consiste em dar forma institucional à escolha: identificar seus destinatários, reconhecer os efeitos sobre terceiros, respeitar o procedimento previsto e permitir a avaliação posterior. A democracia constitucional se manifesta, assim, tanto nos canais de participação quanto na forma impessoal, documentada e responsável de exercer competências públicas. Uma decisão cuidadosamente motivada não elimina conflitos sociais, mas oferece razões que podem ser conhecidas e discutidas

no espaço institucional adequado (Brasil, 1988). A teoria dos direitos fundamentais de Sarlet (2018) aprofunda esse ponto ao demonstrar a centralidade da vinculação dos poderes públicos aos direitos constitucionalmente reconhecidos, aspecto decisivo quando providências administrativas atingem posições jurídicas concretas.

Essa vinculação constitucional é especialmente visível no art. 37. Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência incidem sobre a mesma decisão, cada qual iluminando uma exigência que a Administração deve satisfazer. A existência de uma finalidade social relevante não supre competência ausente; a economia de recursos não justifica tratamento desigual; a observância formal de um procedimento tampouco encerra a discussão sobre a clareza de sua motivação. Na análise de soluções inovadoras, os princípios contribuem para formular perguntas concretas: quem pode decidir, com quais informações, para atingir qual finalidade, sob que condições e com quais efeitos sobre situações equivalentes? A resposta exige examinar o ato no contexto do processo administrativo e das normas que regulam a matéria (Brasil, 1988). A sistematização do regime administrativo por Di Pietro (2025) e Medauar (2024) oferece o instrumental dogmático necessário para distinguir os princípios incidentes das competências efetivamente outorgadas à autoridade decisora.

A dimensão democrática se torna mais perceptível quando a instituição precisa explicar uma escolha difícil. Em um procedimento com interesses contrapostos, a simples comunicação do resultado costuma dizer pouco sobre a justiça e a segurança jurídica da providência. É a exposição das razões que permite compreender quais informações foram decisivas, que norma autorizou a medida e como os argumentos relevantes foram enfrentados. Essa forma de justificação beneficia os interessados, orienta a atuação posterior da

própria Administração e oferece às instâncias de controle um percurso inteligível. Nos acordos, a exigência adquire especial importância porque um mesmo instrumento pode reunir obrigações jurídicas, compromissos técnicos e providências de execução continuada. A pesquisa de Perez (2004) sobre institutos de participação esclarece por que a interlocução com os administrados pode integrar a formação da decisão, sobretudo quando existem instrumentos jurídicos adequados para colher informações e manifestações relevantes.

A referência ao interesse público adquire densidade quando se torna possível indicar o bem jurídico concretamente protegido. A expressão não resolve, por si só, o conflito entre uma prestação individual e a continuidade de um serviço, entre o custo de um litígio e a proteção do erário ou entre posições administrativas juridicamente defensáveis. Em cada hipótese, é necessário identificar os direitos, as competências e as finalidades envolvidos. A noção de interesse público orienta o exercício de funções públicas e reclama fundamentação vinculada ao ordenamento, especialmente quando a medida alcança terceiros ou exige recursos coletivos. Essa compreensão afasta decisões baseadas apenas na força persuasiva de uma finalidade genericamente anunciada. A crítica de Binenbojm (2014) a soluções fundadas em uma invocação abstrata de supremacia do interesse público reforça a necessidade de identificar os interesses juridicamente protegidos e demonstrar as razões de sua composição no caso concreto. Os estudos de Marques Neto (2002) sobre regulação e interesses públicos também permitem reconhecer a pluralidade de situações juridicamente relevantes em decisões administrativas contemporâneas.

A distribuição constitucional de funções contribui para a estabilidade desse ambiente decisório. Legislativo, Executivo, Judiciário e instituições de controle atuam a partir de atribuições

próprias, cujo exercício frequentemente exige troca de informações e reconhecimento das consequências recíprocas. Quando um conflito envolve políticas públicas, por exemplo, a definição jurídica da obrigação pode precisar dialogar com o conhecimento técnico dos serviços e com os meios de implementação disponíveis. Essa articulação aparece na jurisprudência constitucional, que será examinada adiante, e revela uma exigência básica: a solução ganha consistência quando cada instituição exerce sua competência com clareza e encontra condições de compreender a atuação das demais (Brasil, 1988). Esse cuidado dialoga com a análise de Canotilho (2003) sobre a conformação constitucional das funções estatais: a exigência de cooperação prática se desenvolve no interior, e não à margem, das competências de cada instituição.

1.2 Juridicidade e espaço para inovar

A juridicidade traduz essa vinculação a um ordenamento mais amplo do que o texto isolado de uma regra. Direitos fundamentais, normas legais, princípios constitucionais, precedentes pertinentes e exigências procedimentais integram a formação do juízo administrativo. Na reflexão de Binenbojm (2014), a constitucionalização do Direito Administrativo ajuda a compreender por que democracia e direitos fundamentais participam da legitimação do agir estatal. A consequência prática é exigente: a abertura interpretativa requer fundamentação, e a escolha de uma solução precisa respeitar o regime específico da matéria. Em especial, instrumentos consensuais só podem ser considerados após o exame da competência de quem negocia, da natureza do direito controvertido e da autorização normativa aplicável. O enquadramento constitucional dos direitos, tal como desenvolvido por Silva (2024) e Sarlet (2018), oferece a

base para reconhecer que a interpretação administrativa se realiza perante garantias substanciais e procedimentais.

Uma divergência pode nascer de um fato aparentemente pequeno: a interpretação de uma cláusula, a medição de uma prestação, a entrega de documentos ou o valor de determinado pagamento. Com o tempo, porém, a controvérsia incorpora custos, novos atos e expectativas que alteram suas condições de solução. Por isso, um bom exame jurídico começa pela reconstrução do ocorrido. É preciso saber o que foi pedido, o que a Administração já decidiu, quais documentos existem, quem sofrerá os efeitos da resposta e se ainda há prazo e competência para determinada providência. A escolha do instrumento vem depois. Antecipá-la pode obscurecer o problema, levando a procurar um acordo para uma questão que demanda providência administrativa ordinária ou orientação jurídica uniforme.

O contraste mais frequente não se estabelece entre legalidade e eficiência, como se a primeira impedisse o funcionamento do serviço público. Ambas integram a obrigação de decidir bem. Um procedimento pode ser simplificado dentro dos limites legais, um litígio repetitivo pode justificar orientação administrativa mais clara e uma negociação pode economizar recursos sem reduzir garantias. Em sentido inverso, a pressa por concluir o expediente pode criar obrigação inexecutável ou tratamento desigual. A eficiência constitucional exige considerar o que acontecerá depois da decisão, inclusive os efeitos de uma providência sobre a continuidade dos serviços e sobre a necessidade de novos processos (Brasil, 1988). A exposição de Justen Filho (2025) sobre o Direito Administrativo como instrumento de realização de direitos fundamentais contribui para tratar eficiência e validade jurídica como exigências convergentes na gestão dos recursos e serviços públicos.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro acrescenta a essa discussão um vocabulário jurídico atento às consequências e às condições reais de atuação. As disposições introduzidas pela Lei nº 13.655/2018, em especial os arts. 20 e 21, orientam a motivação de decisões administrativas, controladoras e judiciais em determinadas situações, exigindo exame das consequências práticas e das condições de regularização quando cabíveis. O diploma não fornece resposta pronta para cada conflito. Ele reforça a importância de tornar visíveis os elementos que sustentam a decisão: as alternativas disponíveis, os efeitos previsíveis e a relação entre a providência adotada e a finalidade juridicamente tutelada (Brasil, 2018). A atenção às consequências, porém, requer razões controláveis; a obra de Freitas (2014) associa boa administração à justificação das escolhas, e a de Sundfeld (2026) recoloca o debate no plano dos problemas reais de aplicação do direito público.

Considerar consequências práticas significa descrevê-las com a cautela compatível com os dados disponíveis. Uma estimativa de economia, a duração provável de uma ação judicial ou a possibilidade de executar determinada obrigação podem orientar a escolha, desde que as premissas estejam registradas e sejam passíveis de exame. Prognósticos são úteis precisamente porque explicitam incertezas relevantes. O processo decisório se beneficia mais de uma informação assumidamente estimativa, acompanhada de sua origem, do que de uma vantagem afirmada sem demonstração. Assim, o raciocínio jurídico conserva seu fundamento normativo e incorpora as condições materiais que influenciam a possibilidade de cumprir a decisão.

A abertura do ordenamento a escolhas administrativamente justificadas não dispensa um exame rigoroso da natureza da decisão. Há situações em que a lei define de modo suficiente o comportamento exigido, restando à autoridade verificar os fatos e cumprir a

obrigação. Em outras, o legislador confiou à Administração a seleção de meios, estabelecendo finalidades e condicionantes a observar. A diferença repercute diretamente sobre a possibilidade de negociar. Uma controvérsia fundada em erro de informação pode demandar correção do procedimento; uma obrigação de conteúdo rigidamente definido admite, quando autorizado, discussão sobre a forma de cumprimento; uma disputa sobre escolhas técnicas pode exigir instrução comparativa mais ampla. Em vez de iniciar pela pergunta genérica sobre ser favorável ou contrário à consensualidade, a Procuradoria ganha precisão ao perguntar onde efetivamente se situa o espaço de escolha. A resposta ajuda a distinguir o reconhecimento de um dever jurídico, a administração de seus meios de execução e a criação de obrigação nova. Esse cuidado reduz a distância entre formulação teórica e prática administrativa e fortalece a legitimidade das soluções que chegam ao momento de formalização. O exame dos limites entre vinculação e discricionariedade encontra apoio em Di Pietro (2025), particularmente útil para evitar que uma autorização genérica para agir seja interpretada como permissão para negociar toda e qualquer obrigação estatal.

A reflexão de Sundfeld (2026) sobre a prática do Direito Administrativo permite recolocar a atenção na operação das instituições, nos problemas que seus procedimentos tentam resolver e nos efeitos de escolhas jurídicas concretas. Para a advocacia pública, essa perspectiva incentiva a aproximação entre leitura normativa e compreensão do expediente: quem instruiu o processo, como a controvérsia chegou ao órgão jurídico, quais dados ainda faltam e que providência poderá efetivamente ser executada. O aprofundamento dogmático se fortalece quando essas perguntas são feitas com rigor. O direito aplicado à Administração ganha precisão ao conhecer os

processos e as organizações por meio dos quais suas normas produzem efeitos.

Chama-se inovação administrativa a mudanças de naturezas bastante diferentes. Pode haver novidade no modo de receber demandas, na organização de uma câmara de mediação, na articulação entre setores ou na adoção de instrumento de composição previsto em lei. Também há inovação quando a experiência acumulada revela a necessidade de propor uma norma mais adequada. Cada hipótese possui exigências próprias. Uma rotina interna pode caber no poder de organização do órgão; a assunção de uma prestação patrimonial pode demandar autorização específica; a criação de um benefício legalmente reservado ao Legislativo exige o percurso legislativo correspondente. A criatividade jurídica começa pela identificação dessas diferenças. O percurso descrito por Moreira Neto (2006) sobre as transformações do direito público permite compreender mudanças de instrumentos e procedimentos sem confundi-las com autorização irrestrita para a disposição de interesses juridicamente protegidos.

Os conflitos administrativos não respeitam necessariamente as fronteiras entre áreas de atuação. Uma controvérsia contratual pode envolver a prestação de um serviço essencial, direitos dos usuários e reflexos financeiros; uma questão funcional pode repercutir na organização do atendimento; uma cobrança pode estar ligada à interpretação de obrigação anterior. Daí a utilidade de reunir, no processo, informações provenientes de setores distintos, preservando a autoria e o alcance de cada manifestação. A assessoria jurídica identifica os vínculos normativos entre as questões; as áreas técnicas apresentam os dados de sua especialidade; e a autoridade competente decide sobre a proposta na esfera de sua atribuição. A coordenação

evita que o acordo seja desenhado em uma dimensão e se revele inexecutável em outra.

A autonomia para escolher meios administrativos deve ser lida à luz do objeto da controvérsia. O fato de um órgão poder administrar determinado serviço não significa que detenha liberdade para renunciar a direitos, alterar prestações ou assumir obrigações fora das hipóteses legalmente admitidas. Essa distinção é central para a consensualidade: a negociação pode organizar o cumprimento de uma obrigação, esclarecer controvérsia interpretativa ou definir providências dentro da margem permitida, conforme o regime aplicável. Em qualquer hipótese, a estrutura jurídica do compromisso precisa ser identificada antes da redação do instrumento. A prudência nesse ponto protege a força e a durabilidade do acordo.

Há diferença entre abrir uma oportunidade de diálogo e concluir que determinada proposta deve ser aceita. Os mecanismos consensuais ampliam as formas de encaminhar conflitos, mas cada composição depende de objeto juridicamente admitido, manifestação válida das partes e decisão de quem possui competência para assumi-la. Também pode ser adequada a continuidade da defesa judicial, sobretudo quando há controvérsia jurídica que exige definição jurisdicional ou quando a proposta oferecida não satisfaz os requisitos aplicáveis. Registrar essa avaliação é parte da boa administração e favorece a coerência de futuras decisões.

A proporcionalidade auxilia a escolher entre alternativas juridicamente abertas. Seu exame relaciona a adequação do meio à finalidade pretendida, a existência de opções menos gravosas e a justificação dos ônus envolvidos. Na prática administrativa, isso significa perguntar que resultado se espera da medida, que outras vias poderiam alcançá-lo e como os direitos e interesses em presença serão afetados. A utilidade dessa ferramenta depende de um enquadramento

normativo preciso; sua aplicação não desloca competências estabelecidas em lei. Quando o processo explicita as alternativas e as razões da escolha, a proporcionalidade deixa de ser uma fórmula abstrata e passa a integrar a qualidade da decisão. A distinção entre regras, princípios e os modos de sua aplicação, desenvolvida por Ávila (2024), exige cuidado para que proporcionalidade e razoabilidade sejam empregados como critérios argumentativos, e não como palavras capazes de substituir a demonstração jurídica.

1.3 Participação, publicidade e igualdade no procedimento

A participação democrática assume formas diferentes conforme o alcance da decisão. Um conflito individual pode ser instruído mediante a manifestação de seus interessados e dos setores responsáveis. Uma medida de repercussão coletiva poderá demandar consulta, audiência ou outro procedimento previsto em lei. O ponto comum é a possibilidade de conhecer os argumentos que realmente importam para a solução. Quem presta o serviço pode identificar uma dificuldade de execução; quem o utiliza pode indicar consequência que o procedimento ainda não registrou; a parte contratante pode apresentar documento indispensável à correta compreensão da obrigação. A Constituição, a legislação de acesso à informação e o regime de proteção dos usuários oferecem fundamentos para essa aproximação entre decisão e realidade administrativa (Brasil, 1988; Brasil, 2011; Brasil, 2017). A contribuição de Perez (2004) é especialmente adequada aqui: a participação na Administração Pública pode envolver consulta, colaboração e formas institucionalizadas de influência na formação de decisões, com intensidade variável conforme a disciplina aplicável.

A igualdade impõe uma pergunta especialmente sensível aos acordos individuais: o tratamento conferido a uma situação

pode ser justificado diante de outras materialmente equivalentes? A solução construída para um caso concreto pode levar em conta suas peculiaridades, mas essas diferenças precisam aparecer na motivação. Em controvérsias repetitivas, a experiência também pode sugerir orientação geral ou proposta normativa, conforme a competência existente. O registro das condições que justificaram cada solução permite distinguir situações e evita que decisões isoladas passem a funcionar como privilégios implícitos. Assim, a impessoalidade acompanha a inovação desde o exame inicial até a avaliação de seus efeitos sobre outros interessados. Os estudos de Di Pietro (2025) ajudam a situar a igualdade no regime jurídico-administrativo, em que a liberdade de escolha deve respeitar tanto a lei quanto a exigência de tratamento impessoal dos administrados.

A publicidade integra essa estrutura de confiança. O acesso a informações sobre atos, critérios e compromissos administrativos permite compreender as razões do poder público e acompanhar a execução de obrigações assumidas em nome da coletividade. A Lei nº 12.527/2011 estabelece disciplina relevante para a transparência estatal, sempre em convivência com as hipóteses legais de proteção de dados e informações. Nos procedimentos consensuais, a instituição deve distinguir o conteúdo sujeito à publicidade das informações protegidas por regimes específicos, como ocorre em certas etapas da mediação. A transparência bem organizada esclarece a decisão e preserva os direitos que o próprio ordenamento resguarda (Brasil, 2011; Brasil, 2015b). A dimensão procedimental desse dever é examinada por Medauar (2024), para quem o processo administrativo integra as formas de atuação e de controle do poder público, inclusive pela possibilidade de conhecimento dos motivos e atos praticados.

Também os direitos dos usuários de serviços públicos ajudam a compreender o valor institucional da escuta. A Lei nº 13.460/2017

disciplina participação, acompanhamento da prestação e mecanismos de manifestação dos usuários. Para além da solução de reclamações individuais, esses canais podem mostrar padrões: informações pouco claras, dúvidas reiteradas sobre um procedimento ou dificuldades práticas que alcançam pessoas distintas. As manifestações, tratadas segundo suas regras, constituem material útil para aperfeiçoar rotinas e prevenir controvérsias. A atuação jurídica pode contribuir com esse processo ao identificar os aspectos normativos que se repetem e as providências gerais compatíveis com a competência administrativa (Brasil, 2017).

Ouvir pressupõe dar destino às informações recebidas. Uma decisão fundada em procedimento participativo deve demonstrar, na medida cabível, de que forma foram considerados os dados e argumentos pertinentes. O contraditório e a participação não asseguram acolhimento automático da proposta apresentada; asseguram a possibilidade de contribuir para a formação de uma decisão regular. Há grande diferença entre registrar uma reunião e explicar de que maneira um documento discutido nela influenciou a definição do objeto, do prazo ou da obrigação assumida. Essa clareza melhora a comunicação com os interessados e a continuidade do trabalho administrativo.

Há ainda uma diferença importante entre disponibilizar um canal de manifestação e incorporá-lo a um procedimento que realmente possa aprender com as contribuições recebidas. A participação organizada exige linguagem compreensível, delimitação do assunto e clareza sobre quem poderá decidir. Em serviços públicos, o usuário costuma conhecer efeitos práticos que não aparecem de imediato no expediente, como dificuldades de acesso, etapas de atendimento pouco claras ou consequências de determinado cronograma. Esses elementos precisam ser considerados conforme sua pertinência e

confiabilidade, sem substituir avaliações especializadas nem deslocar a competência da autoridade. A publicidade da decisão, por sua vez, permite compreender quais motivos conduziram à providência e quais obrigações dela decorreram. Quando escuta e motivação funcionam de maneira articulada, o procedimento produz uma informação mais qualificada para futuras escolhas. O direito de participação previsto na legislação dos usuários e o regime de acesso à informação adquirem, desse modo, significado cotidiano, relacionado à qualidade da administração e à continuidade dos serviços (Brasil, 2011; Brasil, 2017). O modelo participativo investigado por Perez (2004) oferece uma chave para distinguir a mera abertura formal de um canal de escuta da participação que efetivamente alcança a instrução e a elaboração de providências administrativas.

A digitalização pode aproximar os interessados dos procedimentos e tornar mais acessível o histórico de decisões. Protocolos eletrônicos, registros de acordos e bases de orientação jurídica facilitam a localização de documentos e o acompanhamento de prazos. O benefício, contudo, depende da qualidade do fluxo que a ferramenta organiza. Informações incompletas continuam incompletas quando digitalizadas, e decisões sem responsável identificado seguem difíceis de compreender. A inovação tecnológica ganha relevância jurídica quando torna mais simples localizar documentos, conhecer a autoridade competente, verificar alterações e acompanhar as providências que devem ser executadas.

Quando um acordo revela problema frequente, a preocupação com a igualdade pode se transformar em oportunidade de aperfeiçoamento institucional. É possível que vários interessados enfrentem a mesma interpretação contratual, o mesmo procedimento de atendimento ou uma dificuldade administrativa equivalente. A análise conjunta dessas situações permite distinguir o que exige

decisão individual e o que poderia receber tratamento uniforme. Em matérias sujeitas a reserva legal, a generalização pode depender de iniciativa legislativa; em outras, orientações administrativas ou ajustes de procedimento serão suficientes. A passagem do caso concreto para uma prática mais estável deve resultar de razões conhecidas e competência adequada.

A interlocução com os interessados enriquece o processo quando cada contribuição encontra o espaço jurídico que lhe cabe. A mediação possui deveres próprios, inclusive quanto à confidencialidade em hipóteses legalmente estabelecidas; os atos administrativos e compromissos executados com recursos públicos obedecem às exigências de publicidade que lhes sejam aplicáveis. Essas regras convivem melhor quando o procedimento identifica desde o início quais informações circularão, quem poderá acessá-las e qual documentação integrará o expediente final. A construção cuidadosa desse ambiente favorece o diálogo e assegura uma memória administrativa confiável (Brasil, 2015b). No âmbito específico da advocacia pública, Garcia (2020) destaca a pertinência de mediação e negociação como técnicas de tratamento de conflitos, especialmente quando integradas à atividade administrativa antes da escalada litigiosa.

A motivação reúne essas exigências em um documento capaz de explicar a escolha. Sua extensão deve corresponder à complexidade do caso. Em uma questão repetitiva e bem delimitada, a Administração pode valer-se de orientação consolidada e indicar as peculiaridades existentes. Em controvérsias que reúnem diversas prestações ou efeitos duradouros, a fundamentação demandará exame mais amplo. Em ambos os casos, importam a identificação dos fatos, a norma aplicável, a autoridade competente e a relação entre o que se pretende alcançar e os meios escolhidos. A LINDB

contribui para esse cuidado com as consequências da decisão e com sua sustentação concreta (Brasil, 2018). A boa administração, na formulação de Freitas (2014), também exige que a fundamentação jurídica seja capaz de relacionar meios escolhidos, finalidades públicas e consequências relevantes da decisão.

1.4 Responsabilidade pela execução e aprendizagem institucional

Toda decisão administrativa produz efeitos em um tempo que pode ser maior do que o do procedimento que a originou. A assinatura de um termo pode encerrar a discussão jurídica imediata e inaugurar uma sequência de entregas, verificações, pagamentos ou mudanças de rotina. Quando essas providências dependem de diferentes órgãos ou de exercícios orçamentários futuros, a validade do compromisso precisa ser acompanhada de planejamento. O desenho de uma solução deve indicar como e por quem as obrigações serão cumpridas. Essa perspectiva dá relevo à instrução técnica e financeira e impede que a celebração do acordo seja confundida com sua efetiva realização. A obra de Justen Filho (2025) fornece base para esse cuidado ao situar a execução de atividades públicas no regime de direitos, deveres e responsabilidades que condiciona a atuação estatal.

Uma composição pode reunir informações antes dispersas entre os interessados e revelar condições de execução que não estavam claras no início do procedimento. Seu valor aparece quando os compromissos definidos correspondem ao problema identificado e podem ser cumpridos nos termos previstos. O instrumento deve tornar reconhecíveis as obrigações, os prazos, as responsabilidades e as consequências juridicamente admitidas para eventual necessidade de ajuste. A boa solução administrativa permanece inteligível após

a conclusão das tratativas, inclusive para os servidores que não participaram de sua elaboração e precisarão acompanhar sua execução.

A dimensão temporal também altera o modo de escolher a providência. Certos conflitos reclamam resposta imediata para preservar a prestação de um serviço ou resguardar direito ameaçado; outros exigem instrução mais cuidadosa, porque uma decisão prematura poderá transferir o problema para o momento da execução. A autoridade deve reconhecer os prazos legais, a urgência dos fatos e as etapas de planejamento necessárias. Nos compromissos de duração prolongada, o acompanhamento faz parte da arquitetura da solução desde sua origem.

A prevenção de conflitos nasce muitas vezes de uma leitura atenta do que já se discute no contencioso. Demandas repetidas podem indicar a necessidade de esclarecer um procedimento, aperfeiçoar a informação prestada aos usuários ou orientar de forma uniforme determinado setor. A proximidade dos municípios com serviços cotidianos torna esse conhecimento especialmente valioso. A Política de Desjudicialização de São Paulo contempla atribuições relacionadas à identificação de matérias aptas à consensualidade e ao estímulo de práticas preventivas. O dado normativo aponta uma possibilidade organizacional: transformar a experiência processual acumulada em melhor decisão administrativa, mediante atuação coordenada entre áreas jurídicas e gestoras (São Paulo, 2020). Garcia (2020) realça o caráter preventivo que pode assumir a advocacia pública quando a análise jurídica retorna aos procedimentos administrativos e contribui para enfrentar causas recorrentes de litígios.

Os registros públicos das soluções celebradas podem cumprir função relevante de memória e transparência. Em Porto Alegre, a divulgação de extratos de termos de entendimento permite conhecer modalidades de composição envolvendo o município (Porto

Alegre, s. d.). A publicação não equivale, por si, à demonstração de cumprimento integral das obrigações, mas oferece um ponto de partida para acompanhamento e estudo. Na rotina interna, o expediente bem documentado também facilita a identificação de responsáveis, a localização dos compromissos assumidos e a comparação com experiências posteriores.

Nenhuma dessas etapas depende de confusão entre atribuições. Os setores especializados respondem pelos diagnósticos e pela avaliação técnica de suas atividades; a Procuradoria examina a conformidade jurídica das alternativas; a autoridade investida na competência correspondente assume a decisão. A interlocução entre eles tem maior utilidade quando ocorre antes de a proposta estar inteiramente fechada, pois permite reconhecer inviabilidades, aperfeiçoar cláusulas e esclarecer a forma de execução. Ao final, cada manifestação permanece identificável e contribui para um processo decisório documentado.

A execução costuma revelar uma característica pouco perceptível no início das tratativas: o compromisso administrativo passa a integrar uma cadeia de trabalho que continuará depois da saída dos participantes da reunião ou da mudança de seus responsáveis. A precisão do texto jurídico deve considerar essa circunstância. Obrigações descritas de forma ambígua produzem dúvidas quando precisam ser cumpridas; atribuições não distribuídas exigem novas deliberações; documentos difíceis de localizar enfraquecem o acompanhamento. Um processo bem organizado, ao contrário, registra as razões da escolha e oferece aos responsáveis posteriores condições de executar, conferir e, nas hipóteses juridicamente admitidas, propor ajustes. Isso vale para pagamentos, serviços, providências contratuais e compromissos de caráter continuado. A continuidade administrativa não se obtém apenas com normas

estáveis, mas também com boas práticas de registro e comunicação entre unidades. Ao contribuir para a definição do objeto, das condições e das competências, a advocacia pública participa da construção de soluções cujo sentido permaneça claro para além do momento de sua celebração. Uma avaliação comprometida com resultados pode dialogar com a ideia de boa administração desenvolvida por Freitas (2014), sem dispensar os parâmetros legais próprios da prestação ou obrigação examinada.

A continuidade das políticas públicas também exige reconhecer as condições de revisão. Novas informações, alterações normativas ou mudanças nas circunstâncias podem demandar reexame de procedimentos e, quando juridicamente admitido, de compromissos em execução. As regras da LINDB relativas à segurança jurídica e às consequências de mudanças interpretativas ajudam a situar esse cuidado no ordenamento. Preservar expectativas legitimamente constituídas e corrigir o curso de uma ação pública são preocupações que precisam ser avaliadas diante do caso concreto, de suas normas e dos direitos envolvidos (Brasil, 2018).

Do fundamento constitucional à execução, forma-se uma mesma exigência de responsabilidade. A Administração deve conhecer o problema, reconhecer o espaço autorizado pelo direito, reunir as informações necessárias e assumir providências que possam ser justificadas e realizadas. A advocacia pública participa desse trabalho ao esclarecer regimes jurídicos, identificar alternativas e contribuir para a consistência dos atos. Nos capítulos seguintes, essa reflexão será aproximada das experiências municipais e dos modos pelos quais a atuação jurídica se organiza diante de conflitos efetivos.

A ADVOCACIA PÚBLICA E A CONSTRUÇÃO DE SOLUÇÕES ADMINISTRATIVAS: FUNDAMENTOS E EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS

| 2.1 A advocacia pública na formação da decisão

A participação da advocacia pública começa frequentemente antes que exista uma proposta de acordo. Um pedido de orientação sobre contrato, uma dúvida relativa a serviço municipal ou uma demanda judicial recorrente podem revelar a necessidade de organizar uma resposta administrativa mais ampla. A atuação consultiva e a contenciosa oferecem perspectivas complementares: uma conhece as condições jurídicas da decisão em formação; a outra acompanha a controvérsia quando já submetida ao Judiciário. O encontro dessas informações pode permitir que a Administração compreenda melhor a origem do conflito e avalie as providências disponíveis, dentro das competências que a Constituição e a legislação atribuem a cada órgão. O trabalho de Garcia (2020) é particularmente útil para compreender a advocacia pública nessa etapa anterior ao processo judicial, na qual orientação jurídica, tratamento administrativo de conflitos e prevenção da litigiosidade podem se aproximar.

O ingresso de meios consensuais no cotidiano das Procuradorias amplia o repertório institucional sem substituir a tarefa de representação judicial nem suprimir a assessoria jurídica

ordinária. As controvérsias podem exigir atos complementares: interpretação preventiva de competência, instauração de procedimento administrativo, participação do setor técnico, identificação de autoridade apta a assumir obrigações, proposta de composição e, quando necessário, homologação ou execução judicial. Essa sequência não corresponde a um modelo obrigatório para todos os casos. Sua importância é reconhecer que uma negociação pública demanda organização e registro dos poderes efetivamente exercidos. A Lei nº 13.140/2015 oferece fundamento geral para a instituição de câmaras no âmbito da advocacia pública, respeitando limites materiais e regulamentação própria de cada ente federado (Brasil, 2015b). A investigação de Palma (2015) demonstra a relevância de estudar os acordos no interior de regimes administrativos específicos; Garcia (2020), por sua vez, aproxima essa discussão das funções e possibilidades concretas da advocacia pública.

A relação entre advocacia pública e gestão exige cuidado com a distinção de funções. O procurador identifica fundamentos normativos, consequências jurídicas previsíveis e condicionantes de validade; o gestor decide na esfera de sua competência sobre a prestação pública, os recursos disponíveis e as prioridades reconhecidas pela legislação. A construção de uma solução pode se beneficiar de trabalho conjunto, desde que as competências permaneçam documentadas. Uma manifestação jurídica não substitui avaliação técnica de engenharia, saúde, assistência social ou finanças; um parecer favorável quanto à viabilidade abstrata não autoriza execução imediata de prestação ainda sujeita a previsão orçamentária, licitação, autorização de autoridade superior ou outros requisitos. A qualidade institucional do acordo decorre da complementaridade desses conhecimentos. A separação dessas atribuições acompanha a dogmática exposta por Di Pietro (2025) quanto à competência

administrativa e à responsabilidade pelos atos praticados em cada esfera institucional.

Litigar pode ser uma escolha juridicamente adequada. Há controvérsias em que a defesa judicial resguarda direitos públicos, preserva interpretação normativa necessária ou permite obter pronunciamento que orientará muitos casos. Em outras situações, o processo revela questão passível de solução administrativa ou negociação autorizada, com redução de incertezas e melhor organização das prestações. A avaliação deve partir do objeto e de suas particularidades. Para a Procuradoria, a qualidade dessa escolha depende de saber quando sustentar uma posição em juízo e quando recomendar, com fundamento suficiente, outra via de encaminhamento. Em Justen Filho (2025), o enquadramento das prerrogativas e dos deveres públicos ilumina a necessidade de examinar a solução de cada controvérsia segundo a função legal efetivamente exercida, inclusive quando ela recomenda defesa judicial.

A atuação administrativa preventiva depende de uma circulação responsável de informação entre setores. O contencioso conhece a frequência de determinadas ações, as razões recorrentes de procedência, os documentos comumente demandados e os efeitos financeiros de teses consolidadas. A consultoria recebe problemas antes de sua judicialização e pode identificar mudanças de rotina que reduzam dúvida interpretativa. O intercâmbio técnico entre essas áreas permite transformar experiência processual em orientação institucional sem confundir funções. Orientações jurídicas públicas, precedentes administrativos, pareceres referenciais e protocolos de instrução podem favorecer tratamento isonômico, sempre observadas as fontes legais que lhes deem suporte e a possibilidade de examinar casos excepcionais. A ênfase de Garcia (2020) na advocacia pública preventiva fornece fundamento para essa circulação de informações,

desde que os fluxos respeitem sigilo profissional, competências decisórias e proteção de dados incidentes.

A construção da decisão administrativa pode ser compreendida como trabalho de coordenação jurídica de conhecimentos especializados. Uma Procuradoria municipal frequentemente recebe proposições construídas em secretarias distintas, cada qual a partir de necessidades operacionais e atribuições próprias. O juízo jurídico contribui para identificar onde há competência definida, quais procedimentos devem preceder a decisão, que informações são necessárias e quais compromissos podem ser juridicamente assumidos. A avaliação de risco jurídico não substitui o parecer técnico de engenharia, assistência social, finanças, saúde ou educação, mas depende da correta compreensão das premissas apresentadas pelos setores competentes. Da mesma forma, a indicação de legalidade de determinada via não dispensa o exame administrativo da oportunidade de adotá-la quando o ordenamento reserva escolhas legítimas ao gestor. A coordenação institucional qualifica a decisão precisamente porque preserva a contribuição de cada função e permite explicitar as interfaces entre elas. A compreensão do procedimento como ambiente de coordenação de informações jurídicas e administrativas encontra correspondência no tratamento que Medauar (2024) confere ao processo administrativo e às relações entre Administração e cidadãos.

A participação da advocacia pública em tratativas também requer diferenciar a identificação da solução possível de sua autorização formal. A atividade consultiva pode demonstrar que determinado compromisso é admissível sob condições específicas, mas a celebração do instrumento pode depender de manifestação de autoridade, ato de aprovação, previsão orçamentária ou providência de órgão responsável pela prestação. Em expedientes complexos, a posição

jurídica deve apresentar tais condições de modo operacionalmente inteligível, permitindo que os envolvidos saibam o que ainda precisa ser verificado. Esse cuidado não reduz a contribuição dos procuradores à elaboração de advertências formais: torna possível trabalhar alternativas compatíveis com o direito e distinguir obstáculos superáveis por regularização procedimental daqueles que dependem de lei ou inviabilizam a proposta. O documento jurídico bem estruturado amplia a qualidade da decisão administrativa sem deslocar competências. A obra de Palma (2015) contribui ao evidenciar que o uso de acordos demanda atenção a poderes, objeto, procedimento e regime jurídico da atividade administrativa, questões anteriores à conveniência de qualquer proposta.

Ao estudar a relação entre sanção e acordo na Administração Pública, Palma (2015) oferece contribuição para compreender a consensualidade como parte das técnicas juridicamente estruturadas de ação administrativa. O interesse da abordagem está em deslocar a atenção do acordo como resultado isolado para as condições que autorizam sua utilização. O procedimento precisa ter objeto definido, autoridade competente e fundamentos compatíveis com a matéria. A negociação, nesse cenário, exige preparo jurídico e compreensão institucional, pois seu conteúdo repercutirá sobre decisões futuras e sobre o modo de cumprimento das obrigações.

A experiência dos órgãos de atendimento ao usuário oferece uma conexão importante entre prevenção administrativa e atuação da Procuradoria. As ouvidorias, em conformidade com a Lei nº 13.460/2017, recebem manifestações e podem propor aperfeiçoamentos dos serviços, enquanto os órgãos jurídicos contribuem para a interpretação de requisitos, uniformização de orientações e avaliação de medidas corretivas sob o ponto de vista da juridicidade (Brasil, 2017). Uma demanda repetitiva sobre

documentação exigida, por exemplo, pode decorrer de dúvida interpretativa ou de comunicação insuficiente. Antes de convertê-la em debate litigioso, a Administração pode verificar a norma aplicável, registrar as questões mais comuns e aperfeiçoar sua orientação ao público. Essa hipótese ilustra inovação de processo e não constitui descrição de programa municipal específico. Sua relevância está em demonstrar que parte dos conflitos públicos pode ser enfrentada por comunicação e reorganização de rotinas, mantendo a possibilidade de resposta judicial quando necessária. A participação estudada por Perez (2004) amplia a percepção do papel das informações apresentadas pelos administrados, que podem revelar problemas de desenho procedimental antes de assumirem a forma de litígio repetitivo.

A análise de programas de composição também exige precisão no uso de indicadores. Uma taxa de acordos descreve a proporção de procedimentos concluídos daquela forma; valores anunciados como negociados não representam necessariamente receita ingressada; e o encerramento de uma controvérsia não demonstra, isoladamente, o cumprimento das prestações futuras. Cada informação tem utilidade, desde que se saiba o que mede. Nesta pesquisa, os números divulgados por órgãos públicos são tratados como resultados institucionais informados, e sua leitura é feita ao lado dos instrumentos jurídicos que organizaram as experiências.

2.2 Porto Alegre: organização das câmaras e acordos documentados

O município de Porto Alegre constitui referência documental expressiva para observar a institucionalização de alternativas administrativas. A Lei Municipal nº 12.003, de 27 de janeiro de 2016, criou a Central de Conciliação no âmbito da Procuradoria-

Geral do Município, posteriormente organizada em câmaras voltadas a diferentes espécies de controvérsia. A página institucional da PGM descreve, entre outras, a Câmara de Mediação e Conciliação, a Câmara de Indenizações Administrativas, a Câmara de Conciliação de Precatórios e a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária, esta com fundamento municipal específico posterior (Porto Alegre, 2016; Porto Alegre, s. d.). O desenho permite compreender que a pluralidade de conflitos demanda diversidade de procedimentos e a identificação da unidade responsável por cada matéria.

A Câmara de Mediação e Conciliação de Porto Alegre opera com conflitos administrativos e judiciais envolvendo o município e passíveis de mediação, conforme informação oficial. O ingresso de demandas pode ocorrer mediante encaminhamento de órgãos e procuradorias, assim como por requerimento de interessados nos canais públicos indicados pela Administração. A existência de uma porta de entrada identificável é relevante porque a consensualidade não depende somente de autorização abstrata para celebrar acordos. O cidadão precisa conhecer o caminho institucional disponível, e a Administração precisa possuir critérios de admissibilidade, acompanhamento e encerramento do procedimento. A Carta de Serviços divulgada pelo município descreve passos de encaminhamento e a participação da Procuradoria especializada, oferecendo exemplo documental de organização administrativa (Porto Alegre, 2025b).

A Central de Conciliação também publica extratos de termos de entendimento referentes a matérias diversas, que incluem locações, contratos, indenizações, questões ambientais e serviços públicos. A variedade da relação de documentos revela amplitude temática potencial, sem permitir deduzir que todos os resultados tenham idêntica natureza, forma de cumprimento ou impacto financeiro. Cada instrumento deve ser examinado segundo objeto, assinatura,

obrigações, efeitos sobre terceiros e fonte de custeio. A publicidade desses extratos pode apoiar pesquisa jurídica e transparência, mas não substitui a leitura do ajuste integral quando estiver disponível, tampouco autoriza avaliar resultados práticos sem indicadores de implementação (Porto Alegre, s. d.).

A divulgação institucional de novembro de 2025 informou que, desde 2016, 67,19% das mediações finalizadas chegaram a acordo, em um histórico superior a 420 sessões derivadas de 164 demandas submetidas às câmaras mencionadas na notícia. O mesmo informe atribuiu aproximadamente R\$ 107 milhões aos resultados firmados em procedimentos tributários (Porto Alegre, 2025a). Tais números indicam atividade organizada e uma proporção expressiva de procedimentos concluídos por consenso dentro do universo observado pela própria instituição. Ao mesmo tempo, a ausência de base individualizada publicamente examinada nesta pesquisa impede inferências sobre tempo médio de execução, satisfação das partes, custo evitado ou cumprimento integral de cada ajuste. A distinção metodológica é necessária para valorizar o dado pelo que efetivamente demonstra.

Entre os casos divulgados, merece atenção o acordo de setembro de 2025 relativo a organização da sociedade civil responsável por serviço de assistência a idosos em situação de vulnerabilidade. A Prefeitura noticiou compromisso de ressarcimento aproximado de R\$ 1 milhão, operacionalizado por ações compensatórias que envolveriam manutenção de vagas por cinco anos, no montante informado de R\$ 748,7 mil, e investimentos de R\$ 244,5 mil na qualificação do espaço de atendimento. Segundo a comunicação oficial, o procedimento compreendeu doze sessões de mediação e participação da PGM e de secretarias municipais (Porto Alegre, 2025c). O conteúdo relatado permite investigar a combinação de recomposição patrimonial e

continuidade de atendimento assistencial, sem tomar a notícia como substituto do termo integral ou de comprovação de cumprimento futuro.

A relevância jurídica desse caso está na necessidade de examinar a correspondência entre obrigações constituídas, finalidade pública e permissões normativas. Um acordo que vincula recomposição de valores e prestações assistenciais demanda demonstração da competência para pactuar, avaliação do benefício concreto que se pretende assegurar, forma objetiva de mensurar as prestações, critérios de comprovação, prazo e mecanismos de supervisão. A preservação do serviço pode ser elemento relevante da vantajosidade, mas não permite dispensar exame de regras aplicáveis à parceria, prestação de contas, orçamento e eventual responsabilização. O interesse do exemplo reside justamente na articulação de dimensões que, se vistas de maneira isolada, poderiam conduzir a uma descrição incompleta do objeto negociado.

O interesse de examinar um acordo municipal concreto vai além de apresentar uma experiência bem divulgada. No caso de Porto Alegre envolvendo organização responsável pelo atendimento de idosos, os documentos oficiais permitem identificar a natureza geral da composição anunciada e as obrigações descritas publicamente, mas o estudo jurídico exige separar esse relato dos elementos cuja confirmação depende de acompanhamento específico. A partir do material disponível, podem ser analisados a relação entre recomposição patrimonial e continuidade do serviço, a necessidade de competência para cada obrigação e o tratamento dado às prestações que se projetam no tempo. Essas questões são importantes mesmo quando o acordo se encontra juridicamente formalizado: sua execução envolve responsáveis distintos, documentos de comprovação e efeitos sobre beneficiários. A experiência revela como a construção de uma

solução pode articular finalidades públicas diferentes sem apagar as exigências próprias de cada obrigação. Seu valor como referência decorre dessa complexidade institucional, que recomenda atenção à autorização normativa e às condições de cumprimento, preservadas as atribuições e responsabilidades das instituições envolvidas (Porto Alegre, 2025c).

O caso permite formular perguntas úteis para experiências semelhantes: que tipo de obrigação pode ser objeto da composição, qual autoridade a aprova, como se demonstram a correspondência entre prestações e o interesse público e de que forma se acompanhará o cumprimento? Essas perguntas concentram o exame no desenho jurídico da solução e preservam as atribuições das instituições participantes. O valor da experiência, para a pesquisa, está em mostrar como obrigações de conteúdo diverso podem exigir uma fundamentação articulada e mecanismos específicos de execução. Essa disciplina de alternativas encontra paralelo no estudo de Palma (2015), que examina a consensualidade como instituto juridicamente estruturado e não como simples disposição informal de posições públicas.

2.3 São Paulo, Goiânia e Curitiba: escolhas de organização

A comparação com São Paulo permite observar modelo de maior abrangência programática. A Lei Municipal nº 17.324, de 18 de março de 2020, institui Política de Desjudicialização, com objetivos de reduzir litigiosidade, estimular solução adequada de controvérsias, promover consenso quando possível e aprimorar o gerenciamento de demandas administrativas e judiciais. A lei atribui à Procuradoria-Geral do Município competências relacionadas à coordenação, prevenção, negociação, uniformização de procedimentos e identificação de matérias elegíveis a soluções consensuais (São Paulo,

2020). Em lugar de tratar a autocomposição como evento isolado, a opção legislativa estrutura a gestão dos conflitos como atribuição institucional permanente.

A lei paulistana dispõe que a celebração de acordos depende de prévia análise de vantajosidade e viabilidade jurídica em processo administrativo. Esse desenho valoriza a separação entre possibilidade abstrata de compor e demonstração concreta da adequação de um instrumento à controvérsia. A existência de previsão legislativa reforça a necessidade de identificar autoridade competente, critérios de avaliação, forma de instrução e documentação da decisão, inclusive quando a Administração reconhece que o litígio não comporta consenso. A matéria recebeu regulamentação por decreto municipal, cuja leitura deve considerar a versão consolidada e alterações posteriores, já que a permanência do número original da lei não assegura imutabilidade de todos os seus dispositivos (São Paulo, 2020; São Paulo, 2021).

As experiências de Porto Alegre e São Paulo iluminam aspectos distintos do mesmo problema. A primeira permite observar a especialização de procedimentos e a divulgação de termos de entendimento; a segunda apresenta uma política municipal de desjudicialização com parâmetros legislativos para a escolha de instrumentos. Essas opções institucionais oferecem material de comparação, sem sugerir que um formato deva ser reproduzido indiscriminadamente por todos os municípios. A dimensão, a organização e a natureza das demandas locais condicionam a forma de utilizar cada instrumento.

Em Goiânia, a Lei Municipal nº 10.963, de 13 de junho de 2023, instituiu a Câmara de Resolução de Conflitos do Município, denominada RESOLVE, vinculada à Procuradoria-Geral do Município. O diploma estabelece objetivos de estímulo

à autocomposição, redução de litigiosidade, eficiência e solução de controvérsias repetitivas, além de disciplinar matérias de competência, funcionamento e autorização para acordos (Goiânia, 2023). A opção por texto legislativo abrangente permite examinar o modo como a Administração procura transformar objetivos gerais em competências concretas, considerando que a aplicação de alguns dispositivos depende de regulamentação e das condições específicas de cada situação.

A Lei nº 10.963/2023 contempla conflitos administrativos, extrajudiciais e judiciais, e registra, entre as matérias de competência da câmara, controvérsias entre órgãos municipais, ajustes de obrigações contratuais e questões relacionadas à fiscalização e às licenças. O art. 9º-A do texto disponível no portal legislativo exige demonstração inequívoca da vantajosidade em processo administrativo e indica diretrizes como probabilidade de sucumbência, redução de impacto financeiro e tratamento isonômico de situações jurídicas idênticas. O modelo evidencia que a análise de vantajosidade não se esgota em comparação monetária, embora os efeitos financeiros sejam relevantes; a disciplina normativa inclui avaliação jurídica da posição processual e garantia de igualdade (Goiânia, 2023).

Outra característica da legislação goianiense é a gradação de autorizações conforme montantes e espécies de acordo. O texto disponibilizado pelo município prevê hipóteses de atuação dos procuradores, de autorização do Procurador-Geral e de participação da chefia do Executivo em faixas mais elevadas de encargos econômicos. A leitura desses dispositivos deve respeitar sua redação vigente e atos regulamentares correlatos, especialmente quando se pretender aplicar os limites em procedimento real. Para a pesquisa, a ideia central é que a delegação de poderes negociais exige contorno objetivo, com preservação da responsabilidade da autoridade legalmente investida.

A segurança do acordo aumenta quando seu proponente e o aprovador conhecem previamente o regime de competência, evitando que o debate sobre a validade surja somente após a assinatura (Goiânia, 2023).

A norma de Goiânia também admite tratamento de conflitos internos, inclusive de caráter interpretativo, e procura estimular soluções uniformes para questões repetitivas. Essa dimensão tem importância para o funcionamento de administrações complexas, nas quais o desacordo entre unidades nem sempre constitui litígio entre partes juridicamente separadas. A harmonização administrativa pode evitar duplicação de procedimentos, orientações contraditórias e retardamento de decisões. Entretanto, quando determinada questão depende de competência exclusiva, reserva legal ou ato de órgão externo, a conciliação interna não supre a manifestação exigida. A organização de procedimentos deve, portanto, esclarecer o alcance dos consensos e os efeitos jurídicos que podem produzir.

Em Curitiba, a Lei Complementar Municipal nº 141, de 14 de novembro de 2023, disciplinou soluções para controvérsias e transações na esfera municipal, prevendo autorização motivada para acordos, a possibilidade de câmaras administrativas, a formulação de orientações jurídicas e hipóteses de dispensa de medidas judiciais diante de parâmetros normativos específicos (Curitiba, 2023). O diploma é particularmente relevante porque associa a negociação à gestão do contencioso e à padronização interpretativa, demonstrando que a inovação jurídica pode ocorrer por decisões de não litigar em hipóteses previamente justificadas, e não somente pela conclusão de acordos bilaterais.

O Decreto Municipal nº 1.106/2024 regulamenta parte da Lei Complementar nº 141/2023 quanto a transações judiciais e hipóteses de dispensa de contestação, impugnação e recurso no

âmbito de procuradorias especializadas. A redação pública verificada define objetivos como interesse público, cooperação processual, redução de litigiosidade, economia processual e vantajosidade; também demanda registro de fundamentação jurídica no sistema eletrônico, além de disciplinar autorizações conforme a natureza e o valor da pretensão (Curitiba, 2024). A opção é expressiva porque confere forma administrativa a juízos que, sem regras internas, dependeriam de interpretações dispersas e de rotinas de difícil controle retrospectivo.

A existência de critérios para dispensar recursos merece atenção especial. Há diferença relevante entre desistir de recurso contra decisão cuja orientação jurisprudencial é estável, reconhecer pretensão amparada em prova suficiente e celebrar transação com concessões recíprocas. Os três atos podem diminuir litigiosidade, mas possuem pressupostos jurídicos e efeitos distintos. Uma política de racionalização contenciosa deve identificar as características de cada medida, observando os deveres de representação, os precedentes obrigatórios e o regime legal de autorização. O modelo curitibano permite explorar essa diferenciação a partir de instrumentos normativos existentes, sem pressupor que seu êxito possa ser mensurado apenas por redução de processos novos.

O município de Curitiba também possibilita examinar a relação entre centralização de critérios e autonomia técnica dos procuradores. A previsão de decisão motivada e de manifestação do órgão técnico, quando aplicável, contribui para distribuir adequadamente responsabilidades, ao mesmo tempo em que a legislação define instâncias competentes para determinados compromissos. Não se trata de substituir o conhecimento do procurador pela decisão gerencial nem de tornar toda controvérsia uma disputa de alçadas financeiras. A finalidade das regras é permitir que cada questão receba

exame proporcional ao objeto e que os documentos pertinentes acompanhem a proposta até sua decisão final, inclusive quando a alternativa escolhida seja a continuidade da defesa judicial.

2.4 O que os modelos municipais permitem aprender

A comparação revela uma variedade de arranjos. Porto Alegre organizou câmaras e publicou informações sobre os procedimentos; São Paulo formulou política legislativa de desjudicialização; Goiânia instituiu câmara própria, com regras de competência e autorização; Curitiba estabeleceu disciplina que alcança transações e escolhas relativas à atividade contenciosa. O interesse desses exemplos está nas soluções normativas encontradas para problemas próximos, mas não idênticos. A leitura conjunta permite identificar preocupações recorrentes, como fundamentação, competência, tratamento de situações repetitivas e acompanhamento dos compromissos. A valorização do processo administrativo na prevenção de conflitos, examinada por Garcia (2020), contribui para compreender por que um canal de mediação depende de rotinas jurídicas e de comunicação suficientemente claras.

A diversidade municipal também evidencia que autonomia federativa não significa ausência de padrões constitucionais comuns. Cada município dispõe de competência de auto-organização nos limites da Constituição, mas todos estão vinculados às regras gerais aplicáveis, à proteção da igualdade, à motivação e às condições de uso de recursos públicos. Uma norma de um município pode inspirar a elaboração de projeto em outro, porém não autoriza transplante automático de competência, alçada financeira, forma de celebração ou objeto negociável. A construção normativa deve ser precedida da análise da lei orgânica, do estatuto da Procuradoria, das competências

das secretarias, do regime de finanças e das peculiaridades materiais da controvérsia.

O aproveitamento de um modelo municipal por outro ente começa pela identificação do problema que justificou sua criação. Uma câmara permanente pode fazer sentido diante de grande volume de controvérsias, enquanto uma estrutura menor talvez se beneficie de fluxo de autorização mais claro ou de equipes designadas por assunto. A comparação, portanto, deve alcançar a arquitetura da solução, seus custos de funcionamento e o lugar que ocupa no sistema jurídico local. Copiar o nome de uma instância é simples; reproduzir as condições que lhe dão efetividade exige diagnóstico administrativo e escolha normativa.

Há ainda um campo promissor na comunicação pública sobre soluções consensuais. Uma notícia de acordo pode demonstrar transparência e permitir conhecer o sentido geral da atuação, mas o relato oficial precisa ser lido segundo sua finalidade comunicativa. É juridicamente diferente informar quantia ajustada, quantia efetivamente paga, serviço que se pretende preservar ou benefício cuja execução foi certificada. A pesquisa deve reproduzir essa distinção e evitar inferir conclusão mais ampla do que a documentação permite. No caso de Porto Alegre, a notícia do programa RecuperaPOA 2025, por exemplo, distingue montantes negociados e valores já ingressados nos cofres públicos; a precisão dessa diferença é essencial para qualquer avaliação de resultado (Porto Alegre, 2025d).

Mesmo uma proposta socialmente atraente pode encontrar obstáculo jurídico que demande solução diferente. A ausência de competência, a necessidade de previsão normativa ou a impossibilidade de assumir determinada prestação podem indicar que o caminho mais adequado é ajustar o objeto, consultar outra autoridade ou propor mudança legislativa. Reconhecer esses limites cedo evita

compromissos frágeis e preserva condições para uma solução futura. Há inventividade também na habilidade de redesenhar a proposta sem comprometer os direitos e competências envolvidos.

Nesse contexto, criatividade administrativa tem sentido preciso: utilizar de modo responsável os instrumentos que o direito oferece e perceber quando a organização dos procedimentos pode melhorar. Há criatividade na construção de uma agenda de cumprimento escalonado juridicamente admitida, na identificação de uma controvérsia repetitiva que comporta orientação uniforme e na articulação entre unidades que antes examinavam isoladamente aspectos de um mesmo problema. O mérito da solução está em corresponder à finalidade pública e resistir ao exame de sua legalidade e de suas condições de execução.

A atuação conjunta dos setores jurídico, técnico e financeiro favorece a elaboração dessas razões. Os custos de uma disputa não se resumem aos honorários ou às despesas imediatas: podem envolver o tempo de profissionais, descontinuidade de serviços, juros, impacto na programação orçamentária e efeitos sobre terceiros. Entretanto, avaliações genéricas de custo não substituem memória de cálculo nem prova. A vantagem jurídica de um acordo pode decorrer da preservação de um serviço essencial ou da obtenção de obrigação mais executável, mas tais elementos devem ser explicitados e vinculados a informação disponível. O dever de motivação permanece mesmo quando a vantagem predominantemente qualitativa não possa ser expressa de forma precisa em moeda.

A criação de rotinas de monitoramento constitui etapa distinta da celebração. O acordo que prevê pagamento parcelado, execução de obra, ajuste operacional ou prestação continuada deve indicar responsáveis, etapas, documentos comprobatórios, consequências de inadimplemento e instâncias de acompanhamento. Sem esses

elementos, a solução corre o risco de converter uma controvérsia inicial em conflito novo sobre interpretação e cumprimento. A gestão adequada não exige fiscalização excepcional ou desconfiança prévia das partes; exige previsibilidade e condições proporcionais de demonstração de obrigações assumidas. O acompanhamento deve, sempre que possível, utilizar as estruturas ordinárias competentes, evitando sobreposições desnecessárias de atribuições.

Outro ponto relevante é a preservação dos direitos das partes que participam da construção do compromisso. A utilização de procedimento dialogado não reduz o valor da informação clara, da possibilidade de recusa, da assistência profissional quando cabível e da igualdade de condições de interlocução. A mediação é estruturada por princípios próprios, inclusive autonomia da vontade, imparcialidade e boa-fé, que devem ser compatibilizados com a esfera pública. Nas hipóteses em que a Administração atua com usuários vulneráveis ou com repercussões coletivas, o desenho do procedimento requer atenção adicional à participação de representantes legítimos e ao resguardo de terceiros não presentes (Brasil, 2015b).

Também no plano federal a organização de espaços de diálogo oferece material para comparação. A Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal, vinculada à Consultoria-Geral da União, atua em controvérsias que envolvem órgãos e entidades federais, segundo a descrição institucional da Advocacia-Geral da União (AGU) (Brasil, 2026a). A atuação federal ilustra a utilidade de procedimentos especializados para tratar divergências entre unidades públicas. Os municípios podem extrair dessa organização uma questão prática, e não um modelo pronto: quais instâncias já possuem condições de coordenar tratativas, registrar posições jurídicas e encaminhar decisões às autoridades competentes?

A comparação entre escalas federativas permite compreender que a organização jurídica de soluções exige recursos institucionais proporcionais. Municípios com volume reduzido de demandas talvez não necessitem de uma câmara numerosa e permanente para cada matéria; podem desenvolver procedimentos mínimos, equipes designadas, padrões de avaliação e cooperação com estruturas já existentes. Municípios com conflitos repetitivos podem se beneficiar de diretrizes vinculantes internas, precedentes administrativos e sistemas de dados. A adequação do desenho depende de decisão normativa e administrativa fundamentada. Não se exige uniformidade organizacional, mas clareza quanto ao acesso, à competência, à documentação e aos limites da atuação.

Esses arranjos mostram que a contribuição da advocacia pública começa pela delimitação do problema e continua depois da decisão. A preparação do acordo requer leitura dos fatos, interpretação do regime aplicável e identificação de alternativas; a execução exige comunicação entre unidades e acompanhamento das obrigações. A atuação jurídica se torna especialmente relevante quando consegue fazer circular, com precisão, o conhecimento produzido no contencioso e na consultoria. É sobre os limites dessa circulação e sobre a relação entre decisão e controle que se debruça o capítulo seguinte, tomando a dogmática das competências administrativas de Di Pietro (2025) como referência.

ENTRE INOVAÇÃO E LEGALIDADE: LIMITES JURÍDICOS, JURISPRUDÊNCIA CONSTITUCIONAL E CONTROLE INSTITUCIONAL

| 3.1 Competência, objeto e condições de validade

Uma solução administrativa se sustenta quando suas razões podem ser examinadas à luz do direito que rege a matéria. Essa exigência decorre da própria organização constitucional dos controles: a Administração decide e executa por meio de autoridades competentes, enquanto outras instituições exercem, nas condições previstas em lei, funções de fiscalização, revisão e tutela dos direitos. A segurança jurídica de uma providência depende de instrução adequada, clareza quanto ao objeto e reconhecimento das atribuições de cada participante. Nessa perspectiva, o controle integra a vida ordinária do Estado Democrático de Direito e contribui para tornar as decisões compreensíveis e verificáveis. A distinção entre abertura decisória e exercício vinculado da competência pode ser aprofundada com Di Pietro (2025) e Justen Filho (2025), cuja dogmática fornece critérios para situar a iniciativa consensual dentro do regime pertinente.

A legitimidade de uma solução pública pode ser examinada em planos distintos, que convém não confundir. O primeiro diz respeito à possibilidade jurídica de atuar: competência do órgão, instrumento normativo e objeto admitido. O segundo alcança a regularidade

do procedimento e a qualidade da informação utilizada. O terceiro envolve a adequação concreta da medida à finalidade pública, considerados seus efeitos e riscos juridicamente relevantes. O quarto se refere à execução e ao acompanhamento das obrigações pactuadas. Uma proposta pode superar o primeiro exame e revelar exigências complementares nos demais. Essa decomposição favorece diálogo institucional objetivo porque permite identificar qual elemento necessita instrução, esclarecimento ou adequação, sem transformar a avaliação técnica em juízo pessoal sobre a atuação dos responsáveis. Ao distinguir os planos, a advocacia pública contribui para construir respostas verificáveis e facilita a cooperação com gestores e órgãos de controle.

Há ainda uma diferença entre controle da decisão já concluída e controle preventivo de sua formação, segundo as competências conferidas a cada instituição. Na etapa preventiva, uma manifestação pode indicar parâmetros a observar, informações a complementar ou condições para a celebração válida de um instrumento. Na etapa posterior, a avaliação se volta à regularidade da decisão efetivamente praticada e de sua execução. A articulação entre essas dimensões não depende da suposição de que qualquer órgão exerça competência universal sobre a matéria. O arranjo constitucional preserva funções próprias e estabelece mecanismos para que a Administração apresente justificativas técnicas e jurídicas pertinentes. Soluções cooperativas podem ser concebidas dentro desse ambiente, especialmente quando há compromissos verificáveis, cronogramas transparentes e definição de responsabilidades. O valor jurídico da cooperação reside na preservação das atribuições e na qualidade da informação compartilhada.

Ao surgir uma proposta inovadora, três cenários jurídicos podem se apresentar. No primeiro, a norma já autoriza a medida e

é preciso instruir e decidir corretamente. No segundo, o resultado pretendido é legítimo, mas o instrumento escolhido precisa ser ajustado a condições e procedimentos específicos. No terceiro, a providência depende de autorização normativa ainda inexistente, o que desloca a discussão para a autoridade ou o Poder competente para produzi-la. A utilidade dessa distinção está em evitar que toda dificuldade seja tratada como impedimento definitivo ou, no extremo oposto, como simples obstáculo formal a contornar.

Identificar a necessidade de lei pode ser o resultado mais importante de um exame jurídico. A Administração pode reconhecer uma demanda legítima e, ao mesmo tempo, concluir que a solução proposta requer deliberação legislativa. Nesse caso, a atuação jurídica contribui ao esclarecer a matéria reservada à lei, delimitar a competência municipal e indicar quais providências administrativas permanecem possíveis enquanto a inovação normativa não ocorre. A criação responsável de alternativas também passa pelo respeito à forma institucional adequada para instituí-las.

A primeira dimensão dessa delimitação diz respeito à competência. A autoridade que conduz a negociação nem sempre possui atribuição para celebrar o instrumento final, assumir obrigação financeira, modificar contrato, renunciar a recurso ou homologar medida de interesse coletivo. As leis municipais analisadas estabelecem diferentes gradações de autorização, justamente porque os poderes negociais não podem ser presumidos em função da presença de representante público à mesa de mediação. A competência deve ser verificada quanto ao órgão, à autoridade, ao objeto e à extensão da delegação eventualmente permitida. O exercício adequado dessa verificação contribui para a validade da solução e para a previsibilidade das responsabilidades de cada participante (São Paulo, 2020; Goiânia, 2023; Curitiba, 2023). A sistematização das competências

administrativas de Di Pietro (2025) oferece parâmetros seguros para separar a condução de tratativas dos atos que efetivamente vinculam o poder público.

O segundo limite envolve a própria natureza do direito ou interesse submetido à composição. A Lei nº 13.140/2015 admite mediação de conflitos sobre direitos disponíveis e sobre direitos indisponíveis que admitam transação, sem instituir disponibilidade geral sobre competências públicas. O art. 32, § 4º, da lei exclui das câmaras controvérsias que somente possam ser resolvidas mediante atos ou concessões de direitos sujeitos à autorização legislativa (Brasil, 2015b). A consequência metodológica é clara: antes de avaliar o mérito da proposta, é necessário identificar se o ordenamento atribui à Administração poder jurídico para produzir aquele efeito. Quando a resposta depende de lei, a solução juridicamente adequada pode consistir em preparar a mudança normativa, mantendo a gestão regular do problema no período de transição.

A igualdade aparece como limite material e como orientação para desenhar políticas mais estáveis. Um compromisso individual deve considerar suas circunstâncias e explicar diferenças relevantes em relação a casos semelhantes. Se a controvérsia se repete, a Administração pode examinar a conveniência de uma disciplina uniforme, por ato próprio ou iniciativa legislativa, conforme a competência existente. A consistência entre decisões favorece a confiança dos destinatários e facilita a atividade de fiscalização, preservando as peculiaridades que justificam soluções distintas.

O exame das consequências práticas constitui limite e recurso argumentativo ao mesmo tempo. O art. 20 da LINDB não converte eficiência ou conveniência em autorização universal, mas exige que a autoridade apresente justificativa concreta quando decide com base em valores abstratos, especialmente diante de alternativas possíveis.

Em um conflito sobre prestação continuada, essa fundamentação pode precisar demonstrar o efeito de uma interrupção, as medidas disponíveis e a capacidade de cumprir cronograma proposto. Em controvérsia de natureza patrimonial, pode exigir quantificação de custos e identificação da fonte financeira. As consequências não podem ser afirmadas sem suporte, nem tratadas como cálculo exato quando dependem de estimativas. O dever é de racionalidade e transparência compatíveis com as condições de informação existentes (Brasil, 2018). A exigência de examinar efeitos concretos dialoga com o direito à boa administração desenvolvido por Freitas (2014), sem converter prognósticos em fundamentos suficientes para medidas que careçam de base legal.

A proteção orçamentária e financeira é particularmente relevante quando o compromisso cria obrigação pecuniária ou prestação material. A existência de interesse público na resolução do conflito não suprime normas de despesa, regras de responsabilidade fiscal ou a distribuição legal de competências financeiras. O processo administrativo deve conter manifestação dos setores pertinentes, quando aplicável, para demonstrar dotação, fluxo de execução e compatibilidade do ajuste. A legislação curitibana e sua regulamentação ilustram a conexão entre transações judiciais e manifestação orçamentária no âmbito de determinadas competências (Curitiba, 2023; Curitiba, 2024). Essa exigência não deve ser interpretada como formalidade exterior à solução: a viabilidade do cumprimento é parte da sua legitimidade administrativa.

O acompanhamento de obrigações futuras também faz parte do controle de juridicidade. Acordos com execução diferida exigem critérios verificáveis para comprovar cumprimento, responsabilidades pela conferência, prazos e condições de revisão juridicamente admissíveis. Um ajuste pode ter motivação adequada no momento de

sua celebração e, ainda assim, demandar correção de curso em razão de alterações técnicas ou normativas supervenientes. A prevenção desse problema depende de cláusulas claras e da preservação do devido procedimento administrativo. A possibilidade de revisar aspectos executivos não implica liberdade para alterar o objeto além dos limites legais ou impor unilateralmente prestação substancialmente diversa da assumida.

3.2 O Supremo Tribunal Federal e as responsabilidades institucionais

A jurisprudência constitucional contribui para a discussão quando seus precedentes são empregados segundo a matéria efetivamente decidida. O Tema 698 da repercussão geral, relativo à intervenção judicial em políticas públicas, e as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 7.042 e nº 7.043, referentes à legitimidade para a atuação em matéria de improbidade administrativa, iluminam aspectos distintos da organização das responsabilidades públicas. Não se lhes atribui uma autorização geral para negociar: cada julgamento oferece parâmetros no âmbito de seu próprio objeto.

No Tema 698, julgado no Recurso Extraordinário nº 684.612, o Supremo Tribunal Federal discutiu os parâmetros de intervenção judicial em políticas públicas destinadas à realização de direitos fundamentais. A tese admite essa intervenção nas circunstâncias nela indicadas e assinala, como regra, que a decisão judicial explicita as finalidades a alcançar e determine à Administração a apresentação de plano ou de meios adequados para obter o resultado. Para a advocacia pública, a utilidade do precedente está em compreender como fundamentos técnicos, programação administrativa e definição

de responsabilidades podem integrar o cumprimento de deveres constitucionais (Brasil, 2023).

Essa orientação ganha relevo em controvérsias cuja solução demanda providências sucessivas e articulação entre diferentes áreas. A Administração deve oferecer elementos que tornem identificáveis a situação existente, os meios juridicamente disponíveis e as etapas de execução. O controle judicial conserva a função que lhe é própria; a formulação e a execução das medidas observam a distribuição constitucional de competências. Canotilho (2003) contribui para compreender essa relação entre poderes e responsabilidade institucional, respeitadas as diferenças entre seu quadro teórico e a ordem constitucional brasileira.

As Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.042 e 7.043 constituem outro ponto jurisprudencial relevante. Em julgamento de 31 de agosto de 2022, o Supremo reconheceu legitimidade concorrente e disjuntiva do Ministério Público e das pessoas jurídicas interessadas para propositura de ações por improbidade administrativa e celebração de acordos de não persecução civil, diante de alterações introduzidas na Lei nº 8.429/1992 (Brasil, 2022a, 2022b). A decisão reafirma a existência de atribuições institucionais próprias no sistema de tutela da probidade e demonstra que a consensualidade está submetida a desenho jurídico de legitimidade e competência. Ela não permite afirmar equivalência entre instrumentos de improbidade e qualquer transação administrativa.

A distinção entre legitimidade e conteúdo do acordo é essencial à leitura dessas decisões. O reconhecimento de legitimados concorrentes para o acordo de não persecução civil não resolve, por si, a validade de cláusulas, os requisitos materiais ou a disciplina de seus efeitos. Esses pontos continuam submetidos às normas que regem o instituto e ao controle cabível. Para a atuação administrativa, o

precedente é instrutivo sobretudo porque evidencia a necessidade de começar pela identificação dos sujeitos autorizados a agir e do objeto juridicamente negociável (Brasil, 2022a, 2022b).

Há, portanto, duas contribuições distintas para esta investigação: o Tema 698 esclarece aspectos da relação entre tutela judicial de direitos e implementação administrativa; as ADIs 7.042 e 7.043 situam a legitimidade de determinados sujeitos para agir e celebrar acordos na tutela da probidade. O contato entre esses debates interessa à advocacia pública pela atenção às competências e à justificação institucional das escolhas, sem confundir as hipóteses jurídicas examinadas.

| 3.3 Controle externo e construção de soluções executáveis

O controle externo insere-se na estrutura constitucional de fiscalização da Administração Pública e exerce atribuições segundo a Constituição, as leis e os regimentos aplicáveis. A presença dos Tribunais de Contas nessa arquitetura exige considerar tanto a responsabilidade dos gestores pela decisão e pela execução quanto os instrumentos próprios de fiscalização e apreciação de contas e atos. O diálogo institucional pode melhorar a clareza da instrução e a inteligibilidade dos compromissos, sem alterar, por essa razão, a competência de nenhum participante. A dogmática de Di Pietro (2025) e Justen Filho (2025) fornece categorias para distinguir atuação administrativa, controle e responsabilidade por decisões.

No âmbito federal, a Instrução Normativa nº 91, de 22 de dezembro de 2022, do Tribunal de Contas da União (TCU), instituiu um procedimento específico para a busca de soluções consensuais em controvérsias relevantes e para a prevenção de conflitos envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública federal, desde que a matéria esteja sujeita à competência do Tribunal.

O texto consolidado registra alterações das Instruções Normativas nº 92/2023, nº 97/2024, nº 101/2025 e nº 102/2026. A experiência regulatória interessa a este livro como exemplo de organização de um procedimento no exercício do controle externo federal, e não como disciplina das transações realizadas por Procuradorias municipais (Brasil, 2022c; Brasil, 2025; Brasil, 2026b).

O conteúdo vigente do art. 3º e do art. 7º-A, § 7º, da Instrução Normativa nº 91/2022 permite examinar, com maior precisão, o vínculo entre negociação e instrução. A solicitação deve identificar o objeto e descrever a controvérsia, com avaliação de materialidade, risco e relevância, além de apresentar pareceres técnico e jurídico sobre as alternativas consideradas e os entraves ao consenso anterior. Quando o pedido já contiver proposta de solução, mesmo parcial, há exigência de demonstração fundamentada de sua vantajosidade e juridicidade. A alteração trazida pela Instrução Normativa nº 101/2025 também reforçou a avaliação pelas unidades participantes do TCU quanto à juridicidade, à vantajosidade em face da alternativa de não acordo e à adequação dos mecanismos para mitigação de riscos, além de disciplinar formas de participação social nos casos especificados (Brasil, 2022c; Brasil, 2025).

É preciso distinguir dessas modificações o alcance da Instrução Normativa nº 102, de 1º de abril de 2026, publicada em 7 de abril. Essa alteração incidiu especificamente sobre o § 3º do art. 6º da Instrução Normativa nº 91/2022: a decisão que não admitir o requerimento de solução consensual pela Presidência do TCU, ou que deixar de ratificar sua admissibilidade pelo relator, será submetida a referendo do Plenário como condição para a continuidade do processo. Não se trata de norma instituidora de novas competências materiais gerais dos Tribunais de Contas, tampouco de autorização para que acordos

municipais sejam submetidos indistintamente a esse procedimento federal (Brasil, 2026b).

A forma como o TCU estrutura o procedimento contribui para uma reflexão comparativa sobre decisão e controle: pedidos fundamentados, identificação das alternativas, participação nos casos legalmente previstos e deliberação pela instância competente ajudam a conferir rastreabilidade aos compromissos. Esse aprendizado, contudo, permanece ligado à finalidade analítica da comparação. Qualquer atuação dos Tribunais de Contas estaduais ou municipais deve ser apreciada a partir de suas competências constitucionais e legais, de seus atos próprios e das particularidades da controvérsia, sem presumir identidade com o rito federal.

Imagine-se, como hipótese de análise, um contrato continuado cuja execução gerou divergência sobre determinada prestação. A proposta de substituí-la por obrigação diferente deve ser examinada à luz do instrumento contratual, da legislação de regência, da competência para alterá-lo e dos efeitos sobre a prestação do serviço. O resultado dessa avaliação pode ser uma composição, uma modificação contratual admitida ou a manutenção da solução originalmente prevista. O exemplo ilustra como a criatividade precisa operar sobre possibilidades jurídicas efetivas.

Em outra hipótese, partes interessadas sugerem substituir obrigação pecuniária por bens ou serviços. O exame jurídico deverá reconstruir a origem do débito, identificar eventual autorização para a forma proposta de cumprimento e verificar condições de avaliação, recebimento e controle patrimonial. A demonstração de utilidade pública é relevante, mas precisa ser acompanhada do fundamento normativo e dos procedimentos exigidos. Sem essas informações, a vantagem anunciada permanece insuficiente para autorizar a providência.

A decisão de recusar uma proposta também pode representar uma escolha pública bem fundamentada. Às vezes, o compromisso sugerido implicaria tratamento desigual, não teria meios de acompanhamento ou pressuporia atribuição que a autoridade negociadora não possui. A manifestação jurídica pode indicar essas razões, além de esclarecer se existe alternativa viável. Uma solução institucional madura admite desfechos diferentes, desde que apoiados nos elementos próprios da controvérsia. A proposta recusada também pode ser examinada à luz da exigência de justificação discutida por Ávila (2024): a motivação é mais precisa quando identifica quais condições jurídicas específicas tornam inviável a providência.

3.4 A distinção tributária e a estabilidade do regime jurídico

A consensualidade tributária exige distinção metodológica específica. O crédito tributário está submetido ao princípio da legalidade e às normas gerais do Código Tributário Nacional (CTN), especialmente quanto a constituição, suspensão, exclusão e extinção. A transação possui previsão no art. 171 do CTN, condicionada à lei e às concessões mútuas para determinação de litígio e extinção do crédito nas condições legalmente estabelecidas (Brasil, 1966). A previsão geral de mediação administrativa da Lei nº 13.140/2015 não permite desconsiderar tais requisitos, como o próprio diploma demonstra ao subordinar a suspensão de prescrição tributária à disciplina específica do CTN (Brasil, 2015b).

A atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) mostra a existência de política federal de transação fundada em autorização legislativa e regulamentação própria, com critérios de elegibilidade, negociação e recuperabilidade de créditos. A Lei nº 13.988/2020 disciplina a matéria no âmbito federal nos termos de seu objeto, e sua aplicação não constitui autorização direta para

municípios adotarem benefícios idênticos. A análise municipal demanda legislação competente, discriminação das espécies de crédito, consideração dos princípios tributários e respeito às normas de responsabilidade fiscal (Brasil, 2020). A utilidade da PGFN como referência reside na possibilidade de observar uma estrutura de negociação juridicamente regulada, distinta das soluções administrativas gerais.

Porto Alegre e Curitiba também possuem normas de tratamento específico de conflitos e créditos tributários. A Lei nº 13.028/2022 de Porto Alegre disciplina a mediação tributária e a estrutura administrativa correspondente; a Lei Complementar nº 141/2023 de Curitiba contém regras relativas à transação de créditos e modalidades correlatas (Porto Alegre, 2022; Curitiba, 2023). A presença dessas normas confirma que o Direito Tributário pode acolher instrumentos consensuais sob condições legais próprias. Não permite concluir que o crédito tributário se torne livremente disponível ou que descontos, parcelamentos e efeitos extintivos possam ser definidos sem base normativa. Para o propósito desta obra, a distinção é suficiente: soluções admissíveis em relações contratuais ou indenizatórias não podem ser reproduzidas mecanicamente no campo fiscal.

O breve exame tributário contribui para delimitar a tese mais ampla do livro. A racionalidade administrativa depende de reconhecer diferenças estruturais entre regimes jurídicos, em vez de procurar um modelo de acordo aplicável indistintamente a qualquer matéria. A mesma ideia orienta conflitos funcionais, ambientais, urbanísticos e assistenciais, embora cada campo apresente dispositivos e competências próprios que ultrapassam o alcance desta investigação. A técnica adequada consiste em submeter cada proposta a uma análise de enquadramento, antes de discutir vantagens operacionais

ou financeiras. O direito público fornece instrumentos de inovação, mas os distribui segundo regimes legais específicos.

A segurança jurídica exige atenção ao momento em que a norma ou o precedente é utilizado. Leis municipais podem sofrer alterações, regulamentos podem ser substituídos e julgamentos precisam ser lidos à luz de suas teses e das decisões posteriores pertinentes. A pesquisa documental registra os marcos temporais de suas fontes para permitir que o leitor compreenda o regime examinado. Essa cautela é particularmente importante para iniciativas de desjudicialização e para modalidades de acordo cujas condições dependem de regulamentação local.

O percurso examinado aproxima inovação e controle pela exigência comum de decisões bem instruídas. A norma delimita o que pode ser feito; o processo revela os elementos técnicos e jurídicos; a autoridade competente escolhe a providência; e os registros permitem acompanhar suas consequências. Quando essas etapas dialogam, a atuação dos diversos órgãos ganha clareza e a execução dos compromissos pode ser examinada sem confusão de competências. O capítulo final sistematiza os critérios extraídos dessa reflexão.

CRITÉRIOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS PARA SOLUÇÕES ADMINISTRATIVAS SUSTENTÁVEIS

4.1 Conhecer o problema e seus limites jurídicos

O exame das experiências e dos fundamentos anteriores permite organizar um roteiro de decisão que seja útil à advocacia pública sem transformá-la em instância substitutiva da gestão. O propósito é oferecer perguntas jurídicas capazes de esclarecer uma controvérsia e dar consistência às alternativas apresentadas. A sequência proposta possui quatro movimentos: compreender o caso, delimitar os caminhos admissíveis, assegurar condições de execução e registrar a decisão de modo que possa ser acompanhada. Cada instituição poderá adaptar a profundidade da análise à natureza e ao alcance do problema. A perspectiva de boa administração de Freitas (2014) ajuda a reunir a qualidade da motivação, a adequação das escolhas e a atenção aos efeitos concretos em uma mesma responsabilidade institucional.

A primeira tarefa é compreender a controvérsia em sua materialidade. Importa identificar a relação jurídica que a originou, os fatos ainda controvertidos, as prestações em discussão, as decisões já adotadas e as pessoas diretamente afetadas. Um expediente incompleto dificulta qualquer escolha, por mais promissor que pareça o instrumento de solução. Documentos contratuais, manifestações técnicas, informações financeiras e histórico do processo precisam ser reunidos na medida necessária. Essa reconstrução permite reconhecer

quando o problema exige esclarecimento de fatos, uniformização de entendimento ou efetiva composição entre pretensões. A análise do caso como pressuposto da solução jurídica encontra suporte na concepção de Justen Filho (2025), que vincula o exercício da função administrativa às circunstâncias relevantes e aos direitos juridicamente envolvidos.

Com o caso delimitado, examinam-se os fundamentos normativos e a competência. É preciso saber qual autoridade pode decidir, quem está habilitado a negociar, que exigências procedimentais incidem e se há autorização para o conteúdo considerado. A existência de uma câmara, de uma rotina interna ou de uma política de consensualidade não transfere automaticamente competências reservadas a outros agentes. A manifestação jurídica ganha precisão quando identifica essas fronteiras antes de formular o compromisso. Esse cuidado evita que a proposta avance sem o apoio institucional necessário. O rigor nessa etapa acompanha a sistematização das competências administrativas de Di Pietro (2025), sobretudo quando a controvérsia exige distinguir orientação jurídica, negociação e ato final da autoridade competente.

A natureza do objeto define os limites materiais da negociação. Interpretação contratual, responsabilidade patrimonial, organização de serviço e crédito tributário submetem-se a regimes que não se confundem. Em cada situação, cabe verificar o espaço de disposição admitido, as formalidades exigidas e os interesses de terceiros potencialmente alcançados. O enquadramento jurídico também permite reconhecer instrumentos que, embora semelhantes na linguagem cotidiana, possuem fundamentos e consequências distintos. A escolha de uma forma de solução depende dessa identificação preliminar. A distinção entre possibilidades procedimentais e objeto

material do acordo é central na pesquisa de Palma (2015) sobre a consensualidade no âmbito da Administração Pública.

4.2 Escolher entre alternativas legítimas

Depois de conhecer o problema e suas normas, o processo precisa abrir espaço à comparação de alternativas. Pode haver mais de uma resposta admissível: decidir administrativamente, negociar, sustentar posição em juízo, adequar um procedimento ou propor alteração legislativa. Cada caminho envolve competências, prazos e efeitos próprios. A comparação deve se concentrar nas possibilidades efetivas e nos resultados juridicamente relevantes, para que a solução seja escolhida pelas razões que a recomendam naquele caso. A comparação de caminhos possíveis ganha fundamento na análise de Justen Filho (2025) sobre a funcionalidade dos institutos administrativos e seus vínculos com as finalidades legalmente estabelecidas.

A comparação perde utilidade quando trata como equivalentes alternativas que operam em planos diferentes. Um acordo cuja celebração já é autorizada pode depender apenas de instrução adequada; uma proposta legislativa exige decisão de outro Poder; e a continuidade de ação judicial segue as regras e os tempos do processo. Distinguir essas vias permite explicar os efeitos prováveis de cada uma e evita apresentar como solução imediata providência que depende de etapa normativa ou institucional ainda não realizada.

A escolha também deve tornar explícita sua finalidade. Em uma controvérsia contratual, pode importar assegurar a continuidade de uma prestação; em questão indenizatória, resolver obrigação juridicamente reconhecida; em demanda repetitiva, obter orientação uniforme. A finalidade precisa ser legítima e relacionada ao objeto efetivamente discutido. Quando a motivação identifica com clareza

o resultado perseguido, torna-se possível examinar se o instrumento proposto é adequado e quais medidas de implementação serão necessárias. A conexão entre escolha administrativa e finalidade pública também é desenvolvida por Freitas (2014), especialmente na exigência de que a discricionariedade seja exercida com razões verificáveis.

A proporcionalidade e a vantajosidade ajudam a qualificar essa comparação. O exame pode considerar efeitos jurídicos, custos previsíveis, tempo, possibilidade de execução, proteção de direitos e repercussões institucionais, sempre segundo os critérios normativos aplicáveis. Reduzir despesas processuais pode ser relevante, mas o valor econômico isolado raramente descreve todos os efeitos de uma escolha pública. A justificativa precisa mostrar por que os elementos considerados sustentam a providência selecionada. A reconstrução dos critérios de proporcionalidade proposta por Ávila (2024) permite qualificar esse juízo: é necessário indicar relações entre meio e fim, restrições incidentes e alternativas concretas, evitando ponderações sem objeto definido.

A profundidade da análise deve acompanhar a complexidade do caso. Uma controvérsia de pequeno valor e elementos bem conhecidos pode ser resolvida por procedimento simples, com referência a orientação administrativa consolidada. Já uma solução que comprometa diferentes unidades ou envolva prestações duradouras exigirá informações adicionais. Proporcionalidade também significa organizar o trabalho jurídico de modo que a instrução seja suficiente, sem criar etapas cuja utilidade não se demonstre.

O tratamento isonômico precisa ser considerado antes da conclusão. A Administração deve indagar se existem situações materialmente comparáveis e se a providência proposta reclama parâmetro uniforme. As diferenças relevantes podem justificar

soluções distintas, desde que apareçam na motivação. Essa preocupação se torna ainda mais importante diante de demandas seriadas, nas quais a resposta individual pode revelar necessidade de aperfeiçoamento mais amplo da orientação administrativa. A discussão de Perez (2004) sobre Administração democrática ajuda a compreender o valor institucional de critérios públicos e acessíveis para situações que se repetem e envolvem diferentes destinatários.

4.3 Transformar a decisão em compromisso executável

O compromisso juridicamente admissível deve corresponder às condições de sua execução. Para isso, a instrução precisa identificar quem fará cada prestação, em qual prazo, com quais recursos e de que forma o cumprimento será verificado. Quando a obrigação depende de providência de outra unidade, sua participação deve ser assegurada na etapa adequada. Um acordo bem redigido facilita a atuação de quem o executará e permite aos interessados conhecer o alcance do que foi assumido. A dimensão preventiva da advocacia pública destacada por Garcia (2020) reforça a importância de participar da elaboração de compromissos que possam ser executados pelos órgãos responsáveis.

Em obrigações continuadas, a execução se prolonga por etapas que exigem acompanhamento. A celebração deve prever marcos de entrega, responsáveis e critérios de verificação compatíveis com o objeto. A necessidade de acompanhamento não transforma toda negociação em procedimento complexo; ela decorre da natureza das prestações assumidas. Quanto maior a dependência de atos futuros, maior a importância de construir cláusulas claras e mecanismos proporcionais de supervisão.

A motivação deve permitir que um leitor situado fora das tratativas compreenda a escolha. O expediente precisa apresentar

fatos relevantes, fundamentos normativos, alternativas consideradas e razões da decisão, inclusive quando a solução recomendada for a defesa judicial. Manifestação jurídica, decisão administrativa e instrumento final possuem funções próprias e devem permanecer coerentes entre si. Essa correspondência torna o procedimento verificável e facilita o controle institucional. A exigência de explicitação dos fundamentos é compatível com a compreensão de boa administração de Freitas (2014) e com o exame das condições jurídicas da ação estatal sistematizado por Medauar (2024).

Ao fundamentar a decisão, convém distinguir fatos comprovados de estimativas e condicionantes. Uma projeção de valor deve indicar suas premissas; uma obrigação dependente de providência posterior deve registrar essa dependência; e um resultado ainda esperado precisa ser apresentado nessa condição. A precisão da linguagem contribui para que as partes e os órgãos responsáveis compreendam o alcance efetivo do compromisso.

As condições financeiras e orçamentárias integram o exame sempre que a providência puder produzir despesas, obrigações futuras ou efeitos patrimoniais. É necessário identificar o tratamento exigido pela legislação aplicável e obter as manifestações pertinentes. A existência de previsão jurídica para uma forma de acordo não dispensa o cumprimento das regras de programação, autorização e execução financeira quando incidentes. A instrução consistente aproxima o compromisso do modo como ele será materialmente realizado. Justen Filho (2025) oferece enquadramento dogmático para articular a competência administrativa aos pressupostos materiais e financeiros que condicionam a execução de medidas públicas.

A jurisprudência aplicável contribui para delimitar o espaço da decisão. Precedentes vinculantes, orientações institucionais e entendimentos administrativos pertinentes devem ser examinados

conforme sua força e seu alcance. A análise também precisa considerar diferenças entre os fatos do caso e as situações que deram origem aos julgamentos. Com isso, a Procuradoria pode apoiar decisões coerentes sem substituir a avaliação individual do que está efetivamente em discussão.

A coordenação entre órgãos merece registro próprio. O exame jurídico pode demandar avaliação de setores técnicos, financeiros e gestores, conforme a matéria. A solução final deve respeitar a competência de cada unidade e indicar as providências que lhe caberão. Esse trabalho conjunto se mostra particularmente útil quando um mesmo acordo repercute em mais de uma política pública ou em diferentes etapas administrativas.

Quando a controvérsia se relaciona a uma instância de controle, cabe identificar o procedimento efetivamente previsto no respectivo regime jurídico. A disciplina federal de solicitação de solução consensual do TCU constitui hipótese específica, circunscrita às matérias e aos sujeitos abrangidos pela Instrução Normativa nº 91/2022, na redação vigente (Brasil, 2022c; Brasil, 2025; Brasil, 2026b). O parâmetro geral extraído da comparação é a necessidade de documentar as razões, conhecer as alçadas decisórias e observar os atos de controle juridicamente exigíveis. A homologação por órgão externo não se presume. Moreira Neto (2006) oferece perspectiva doutrinária para situar as transformações dos mecanismos de controle dentro da evolução institucional do direito público.

A transparência e a proteção de informações são exigências simultâneas da documentação pública. O procedimento deve indicar os elementos que podem ser divulgados, os dados sujeitos a proteção e as regras específicas de confidencialidade quando aplicáveis. A publicação de extratos ou decisões, nos casos cabíveis, pode favorecer

a memória institucional e o acompanhamento das providências, desde que respeitados os direitos envolvidos.

A rastreabilidade completa essa preocupação. Deve ser possível localizar a proposta final, os documentos que a fundamentaram, as manifestações relevantes, o ato de autorização e os registros do cumprimento. Essa organização protege a continuidade do trabalho diante da substituição de equipes e torna a revisão de expedientes menos dependente da memória individual de quem participou das tratativas.

Quando o exame identifica necessidade de lei, é importante registrar com precisão o conteúdo da autorização ausente e as razões pelas quais ela se mostra necessária. A proposta poderá ser reformulada dentro do regime atual ou encaminhada à instância competente para avaliar eventual inovação normativa. Esse procedimento preserva a separação de funções e evita que a busca de uma solução imediata produza compromisso sem fundamento suficiente.

O roteiro pode ser percorrido de maneira flexível. Primeiro, esclarecem-se fatos e competência; depois, as alternativas admissíveis e seus efeitos; em seguida, as condições de execução e de controle. O importante é que a documentação permita reconhecer como esses elementos se relacionam. O valor dos critérios aparece na consistência da decisão que ajudam a produzir, e não na quantidade de formulários preenchidos.

| 4.4 Levar os critérios à prática administrativa

A aplicação institucional exige adaptação às rotinas e aos recursos de cada município. Alguns órgãos poderão utilizar fluxo eletrônico com campos para indicação de competência, documentação necessária e acompanhamento; outros poderão

registrar os mesmos elementos em despacho ou parecer estruturado. A forma será adequada quando facilitar a instrução sem criar etapas redundantes. A experiência cotidiana dos procuradores e dos setores gestores ajuda a perceber quais informações são indispensáveis e quais procedimentos podem ser simplificados. A sistematização de Medauar (2024) sobre processo administrativo contribui para distinguir requisitos necessários de providências organizacionais que podem ser ajustadas às condições de cada estrutura municipal.

Uma arquitetura excessivamente complexa tende a afastar o objetivo que deveria servir. Nem toda divergência precisa ser submetida a comissão específica, e nem todo expediente reclama instrução extensa. A organização administrativa pode distinguir controvérsias simples, demandas repetitivas e questões de repercussão ampliada, atribuindo a cada grupo procedimentos proporcionais. O cuidado jurídico aparece na seleção do nível adequado de formalização.

A comparação das experiências municipais sugere a utilidade de um registro periódico de questões jurídicas recorrentes. Esse instrumento poderia reunir, sem divulgação de dados protegidos, espécies de conflitos, dispositivos normativos frequentemente aplicados, providências consensuais admissíveis, condições para transação e razões de encaminhamento à via judicial. A finalidade seria auxiliar a consistência das decisões e orientar aperfeiçoamentos administrativos, evitando tratar cada controvérsia como episódio inteiramente isolado. O registro não substituiria análise individual, porque fatos e regimes jurídicos podem variar; serviria como memória institucional acessível aos profissionais autorizados. A eventual transformação dessas informações em orientação geral dependeria de competência, deliberação e publicidade conforme o regime aplicável. Dessa forma, a inovação jurídica ganharia estabilidade sem comprometer o exame particular das situações. O debate de Perez

(2004) sobre participação e procedimento dá suporte à proposta de produzir orientações institucionais a partir do aprendizado com demandas reiteradas, observado o regime de cada atividade.

Pode-se imaginar a utilização desse itinerário em uma hipótese de conflito de prestação assistencial, sem tomar como pressuposto detalhes de caso não documentados. Inicialmente, seriam identificados o instrumento jurídico que rege a prestação e a divergência concreta; em seguida, os direitos dos destinatários, os deveres da Administração, a competência das autoridades e as informações técnicas sobre continuidade. Uma proposta de composição seria avaliada quanto a alternativas legais, impacto financeiro e capacidade de mensurar as obrigações pactuadas. A decisão indicaria condições de execução, prazos e responsáveis pelo acompanhamento. A semelhança temática com a experiência divulgada por Porto Alegre não substitui a verificação dos documentos do caso concreto, mas mostra por que o raciocínio deve abranger tanto recomposição patrimonial quanto proteção dos destinatários do serviço (Porto Alegre, 2025c).

Em uma controvérsia contratual, o mesmo percurso assume outra configuração. O exame inicial identifica contrato, edital, objeto e execução; a etapa jurídica verifica se a divergência envolve interpretação, equilíbrio econômico-financeiro ou eventual necessidade de alteração, em conformidade com a legislação pertinente. A negociação poderá ser uma alternativa admissível para determinados direitos patrimoniais disponíveis, mas não suprime as exigências de alteração contratual, contratação pública e publicidade. O termo final deve demonstrar como a solução se relaciona com o objeto originalmente assumido e quais instrumentos são necessários para sua execução. A Lei nº 14.133/2021 delimita as hipóteses de meios adequados de resolução de controvérsias em contratos

administrativos e fornece o marco legal para esse exame (Brasil, 2021).

Em matéria de defesa judicial repetitiva, o itinerário pode conduzir a resultado diferente. A Administração examina pedidos similares, precedentes, documentos e risco de continuidade do litígio, mas a conclusão pode ser orientação jurídica geral de não interpor recurso em certas hipóteses, reconhecimento administrativo de direito comprovado ou adoção de providência para aprimorar procedimento gerador de demandas. A legislação de Curitiba permite examinar normativamente essa opção ao disciplinar dispensas processuais e autorização para transação dentro de condições específicas (Curitiba, 2023; Curitiba, 2024). A solução jurídica não depende necessariamente de termo bilateral; pode se concretizar por atuação processual e administrativa planejada, respeitados os deveres e competências estabelecidos.

Há casos em que a sequência analítica conduzirá à continuidade do litígio. Isso pode ocorrer quando a controvérsia depende de precedente capaz de orientar situações equivalentes, quando o objeto não admite transação, quando há risco relevante de prejuízo a terceiros ou quando a proposta carece de fundamento normativo. A decisão de defender a posição administrativa pode ser juridicamente proporcional e compatível com o interesse público, desde que motivada e submetida ao regime processual aplicável. O livro não propõe converter consensualidade em objetivo quantitativo autônomo. O resultado institucional desejável é a escolha justificável do instrumento de proteção ou de resolução da controvérsia, qualquer que seja ele. A concepção de consensualidade estudada por Palma (2015) ajuda a mostrar que a existência de instrumentos negociais deve ser compatibilizada com os limites próprios da função administrativa envolvida.

A documentação das razões que afastaram uma alternativa merece atenção equivalente àquela dedicada aos termos celebrados. Um procedimento pode registrar que a proposta de acordo foi examinada, mas não acolhida por depender de ato de competência legislativa, por impossibilidade de execução técnica ou por impacto sobre pessoas que não participaram do procedimento. Em vez de representar encerramento improdutivo, tal registro pode orientar aperfeiçoamento normativo, instrução suplementar ou solução futura distinta. A racionalidade administrativa integra a análise de caminhos não adotados e permite que experiências sejam aprendidas sem transformar divergências em avaliações pessoais sobre a conduta de agentes ou órgãos.

A avaliação dos resultados precisa observar a natureza dos dados disponíveis. É possível acompanhar número de demandas, tempo de tramitação, quantidade de acordos, cumprimento das obrigações e recorrência de conflitos semelhantes. Indicadores permitem reconhecer tendências, mas seus resultados dependem de registros consistentes e de interpretação cuidadosa. A experiência acumulada deve alimentar o aperfeiçoamento dos procedimentos, sem transformar uma única medida quantitativa em juízo abrangente sobre a qualidade da atuação institucional.

O modelo também permite reconhecer que soluções sustentáveis dependem da preservação das funções institucionais. A Procuradoria contribui para a legalidade e a coerência jurídica; órgãos gestores definem e executam providências em sua esfera; setores técnicos examinam dados de especialidade; órgãos financeiros verificam condições de gasto; instâncias jurisdicionais e de controle exercem competências próprias; e os interessados participam segundo a natureza de seus direitos e do procedimento. A cooperação não pressupõe identidade de perspectivas nem eliminação de divergências.

Ela oferece canais jurídicos para que diferentes competências sejam exercidas de maneira coordenada, com os registros necessários à transparência e à responsabilidade pública. A articulação de funções diversas pode ser compreendida à luz das transformações institucionais estudadas por Moreira Neto (2006), preservando a autonomia de cada competência e a responsabilidade de seus titulares.

O conjunto de critérios oferece uma forma de aproximar a inventividade administrativa da segurança jurídica. Uma solução inovadora tem maior possibilidade de se sustentar quando nasce de um problema bem compreendido, encontra fundamento normativo, respeita a distribuição de competências, prevê condições reais de execução e deixa registrados os motivos da escolha. Nesse trabalho, a advocacia pública contribui para que as instituições disponham de caminhos jurídicos reconhecíveis e de decisões capazes de permanecer inteligíveis depois que o conflito imediato tenha sido encerrado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação desenvolvida procurou responder mediante quais fundamentos e critérios jurídico-institucionais a advocacia pública pode contribuir para a construção de soluções administrativas inovadoras, preservando a legalidade, o interesse público, a segurança jurídica e as competências dos órgãos de controle. O percurso confirma que a escolha de respostas públicas não se reduz à preferência abstrata por acordo, decisão unilateral ou judicialização. A legitimidade decorre da identificação do regime jurídico, da delimitação da controvérsia, da existência de competência para agir, da análise das alternativas disponíveis e da motivação que relaciona meios, finalidades e consequências. A inovação encontra densidade jurídica quando esses elementos são identificados e documentados antes da formalização e permanecem reconhecíveis durante a execução da solução.

A leitura constitucional permitiu reconhecer que o Estado Democrático de Direito exige fidelidade ao ordenamento e responsabilidade pela justificação das decisões. A Constituição de 1988, a legislação sobre mediação e processo civil e a disciplina da LINDB estruturam o espaço da atuação pública diante de problemas concretos. Quando há mais de um caminho admissível, a Administração precisa explicitar as razões da escolha; quando a matéria está reservada à lei, a iniciativa administrativa deve observar essa reserva. Desse modo, a inovação é examinada como possibilidade juridicamente organizada, vinculada aos direitos e às instituições que lhe conferem legitimidade.

Na advocacia pública, essa exigência se manifesta muito antes de qualquer assinatura. A atuação consultiva pode contribuir

para definir objeto, competência e procedimento; a experiência do contencioso permite reconhecer controvérsias repetitivas e avaliar a influência dos precedentes; a articulação com setores técnicos e financeiros esclarece condições de execução. A instituição jurídica agrega valor quando proporciona à autoridade decisória uma compreensão ordenada das alternativas, sem substituir as atribuições que pertencem aos gestores ou aos órgãos de controle.

Os modelos municipais documentados mostram diferentes formas de organizar essa atividade. Porto Alegre estruturou câmaras e deu publicidade a extratos e indicadores institucionais; São Paulo estabeleceu política legislativa de desjudicialização; Goiânia disciplinou competências e autorizações no funcionamento de sua câmara; e Curitiba aproximou a transação de critérios para a condução do contencioso. A comparação revela opções organizacionais e instrumentos jurídicos, cuja aplicação depende do regime local. Os dados públicos utilizados permitem identificar essas soluções e os resultados expressamente informados por seus responsáveis, sem estabelecer rankings de desempenho entre municípios.

A jurisprudência constitucional e as normas de controle ajudam a definir o lugar de cada instituição nesse quadro. O Tema 698 do STF disciplina parâmetros da intervenção judicial em políticas públicas; as ADIs 7.042 e 7.043 tratam da legitimidade para a atuação em matéria de improbidade; e o procedimento de solução consensual do TCU, disciplinado pela Instrução Normativa nº 91/2022 e suas alterações, oferece exemplo federal de interlocução no exercício de competência de controle. As três referências possuem objetos diferentes e foram utilizadas dentro desses limites, para iluminar a motivação, a divisão de responsabilidades e a necessidade de instrumentos verificáveis (Brasil, 2022a, 2022b, 2022c; Brasil, 2023; Brasil, 2025; Brasil, 2026b).

O Direito Tributário fornece uma distinção necessária à compreensão do alcance das alternativas negociais. O Código Tributário Nacional, a lei de transação aplicável e as normas dos entes competentes regulam a negociação de créditos fiscais em condições específicas. A PGFN constitui referência de experiência federal submetida a autorização legislativa própria, insuficiente, por si, para autorizar benefícios fiscais municipais. Esse contraste evidencia por que a construção de uma solução começa pelo enquadramento jurídico da relação discutida e pelo reconhecimento das competências pertinentes.

A contribuição propositiva do trabalho reside nos critérios sistematizados no quarto capítulo: caracterização da controvérsia; competência; enquadramento material; alternativas juridicamente possíveis; adequação e finalidade; proporcionalidade e vantajosidade; isonomia e participação; congruência executiva; motivação; compatibilidade financeira; coerência jurisprudencial; coordenação institucional; transparência; rastreabilidade; e tratamento normativo das soluções dependentes de lei. A enumeração não funciona como checklist suficiente para validar acordos, mas como roteiro analítico adaptável à natureza e à complexidade da controvérsia. Seu emprego exige respeito aos instrumentos legais específicos e à densidade probatória de cada processo.

Por fim, a pesquisa reconhece limites documentais relevantes. Informações de páginas institucionais são examinadas como comunicações oficiais, não como auditoria externa. A ausência de acesso aos autos completos de determinados acordos impede juízos sobre sua execução integral, assim como a diversidade dos sistemas municipais não permite comparar eficiência por indicadores isolados. As fontes foram identificadas com a preocupação de permitir conferência e atualização, necessária em matéria sujeita a

alterações legislativas e jurisprudenciais. Esses limites não reduzem a contribuição jurídica do estudo; delimitam o alcance das conclusões e indicam caminhos para pesquisas empíricas futuras.

Entre soluções e limites, o direito administrativo revela espaço para uma atuação pública capaz de combinar estabilidade normativa, diálogo e atenção às condições concretas de execução. Uma solução juridicamente sustentável não depende de eliminar controvérsias a qualquer custo, mas de compreender seus fundamentos, escolher meio válido e oferecer razões que possam ser examinadas pelos envolvidos e pelas instituições competentes. A advocacia pública contribui para esse processo ao tornar mais claros os caminhos disponíveis, os limites que os condicionam e os critérios que sustentam a decisão, preservando o valor da legalidade e a responsabilidade compartilhada pela realização das finalidades públicas.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 22. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros; JusPodivm, 2024.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal: sobre*. Brasília, DF: AGU, 2026a. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgaafdir/sobre>. Acesso em: 22 out. 2026.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 out. 2026.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 22 out. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 22 out. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015*. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2015b. Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 22 out. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017*. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 22 out. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 22 out. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020*. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm. Acesso em: 22 out. 2026.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 22 out. 2026.

BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 22 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.042*. Julgamento do Plenário em 31 ago.

2022. Brasília, DF: STF, 2022a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 22 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.043*. Julgamento do Plenário em 31 ago. 2022. Brasília, DF: STF, 2022b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955>. Acesso em: 22 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 684.612: Tema 698 da repercussão geral*. Julgamento encerrado em 30 jun. 2023. Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=698>. Acesso em: 22 out. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa TCU nº 101, de 5 de novembro de 2025*. Altera a Instrução Normativa-TCU nº 91, de 22 de dezembro de 2022, que institui procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos. Brasília, DF: TCU, 2025. Disponível em: <https://btcu.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/79268919>. Acesso em: 22 out. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa TCU nº 102, de 1º de abril de 2026*. Altera a Instrução Normativa-TCU nº 91, de 22 de dezembro de 2022, sobre procedimentos de solução consensual e prevenção de conflitos. Brasília, DF: TCU, 2026b. Disponível em: <https://btcu.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/80098493>. Acesso em: 22 out. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa TCU nº 91, de 22 de dezembro de 2022*. Institui procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos. Texto consolidado com alterações posteriores. Brasília, DF: TCU, 2022c. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu>.

gov.br/doc/norma/Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa/TCU/91/2022. Acesso em: 22 out. 2026.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CURITIBA. *Decreto nº 1.106, de 16 de julho de 2024*. Regulamenta a Lei Complementar Municipal nº 141, de 14 de novembro de 2023, relativamente à celebração de transações judiciais e hipóteses de dispensa de apresentação de contestações, impugnações e recursos. Curitiba: Prefeitura Municipal, 2024. Republicado em 27 set. 2024; alterado pelo Decreto nº 1.944/2025. Disponível em: <https://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/VisualizarHTML.aspx?id=431808>. Acesso em: 22 out. 2026.

CURITIBA. *Lei Complementar nº 141, de 14 de novembro de 2023*. Dispõe sobre a solução de controvérsias, extinção de débitos tributários e não tributários mediante transação e autocomposição de conflitos no âmbito do Município de Curitiba e revoga a Lei Complementar nº 68, de 1º de julho de 2008. Curitiba: Prefeitura Municipal, 2023. Disponível em: <https://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/VisualizarHTML.aspx?id=392111>. Acesso em: 22 out. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 38. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GARCIA, Flávio Amaral. Notas sobre mediação, conciliação e as funções da advocacia pública: uma perspectiva à luz do direito administrativo contemporâneo. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná*, Curitiba, n. 11, p. 33-54, 2020. Disponível em: https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-12/2020_004_notas_sobre_mediacao_conciliacao_e_as_funcoes_da_advocacia_garcia.pdf.

Acesso em: 22 out. 2026.

GOIÂNIA. *Lei nº 10.963, de 13 de junho de 2023*. Institui a Câmara de Resolução de Conflitos do Município de Goiânia – RESOLVE e estabelece medidas para a redução da litigiosidade, no âmbito da administração pública municipal. Goiânia: Prefeitura Municipal, 2023. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2023/lo_20230613_000010963.html. Acesso em: 22 out. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 24. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2015.

PEREZ, Marcos Augusto. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PORTO ALEGRE. *Lei nº 12.003, de 27 de janeiro de 2016*. Institui a Central de Conciliação e dá outras providências. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2016. Disponível em: https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1636_ce_149482_1.pdf. Acesso em: 22 out. 2026.

PORTO ALEGRE. *Lei nº 13.028, de 11 de março de 2022*. Institui a Mediação Tributária no Município de Porto Alegre, cria a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Secretaria Municipal da

Fazenda (CMCT/SMF), vinculada à estrutura da Superintendência da Receita Municipal na SMF, e altera a Lei nº 12.003, de 27 de janeiro de 2016, que institui a Central de Conciliação e dá outras providências, criando a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Procuradoria-Geral do Município (CMCT/PGM) e a incluindo no rol das câmaras da Central de Conciliação.

Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2022. Disponível em: https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smf/Colet%C3%A2nea%20da%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20do%20IPTU%20-%20Atualizada%20at%C3%A9%2030.04.2024.pdf. Acesso em: 22 out. 2026.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Mediação e Conciliação: formas de resolução de conflitos*. Carta de Serviços. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2025b. Atualizado em 18 nov. 2025. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/carta-de-servicos/mediacao-e-conciliacao-formas-de-resolucao-de-conflitos>. Acesso em: 22 out. 2026.

PORTO ALEGRE. Procuradoria-Geral do Município. *Cerca de 70% das mediações realizadas pela Capital terminam em acordo*. Porto Alegre, 20 nov. 2025a. Disponível em: <https://www.prefeitura.poa.br/pgm/noticias/cerca-de-70-das-mediacoes-realizadas-pela-capital-terminam-em-acordo>. Acesso em: 22 out. 2026.

PORTO ALEGRE. Procuradoria-Geral do Município. *Mediação e Conciliação*. Porto Alegre: PGM, [s. d.]. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/pgm/mediacao-e-conciliacao>. Acesso em: 22 out. 2026.

PORTO ALEGRE. Procuradoria-Geral do Município. *Mediação garante restituição ao município e atendimento a idosos em vulnerabilidade*. Porto Alegre, 4 set. 2025c. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/pgm/noticias/mediacao-garante-restituicao-ao-municipio-e-atendimento-idosos-em-vulnerabilidade>. Acesso em:

22 out. 2026.

PORTO ALEGRE. Procuradoria-Geral do Município. *PGM atinge resultado histórico com RecuperaPOA*. Porto Alegre, 4 nov. 2025d.

Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/pgm/noticias/pgm-atinge-resultado-historico-com-recuperaPOA>. Acesso em: 22 out. 2026.

SÃO PAULO (Município). *Decreto nº 60.939, de 23 de dezembro de 2021*. Regulamenta a Política Municipal de Desjudicialização e a transação tributária nas hipóteses previstas. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2021. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/decreto-60939-de-23-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 22 out. 2026.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 17.324, de 18 de março de 2020*. Institui a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta. Texto consolidado com alterações até 2026. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2020. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/lei-17324-de-18-de-marco-de-2020>. Acesso em: 22 out. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 45. ed. rev. e atual. São Paulo: JusPodivm; Malheiros, 2024.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para + céticos*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2026. Disponível em: <https://www.editorajuspodivm.com.br/direito-administrativo-para-ceticos-2026-sundfeld>. Acesso em: 22 out. 2026.

SOBRE OS AUTORES

Carolina Salbego Lisowski: Doutora em Letras pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Professora da área de Direito Público da Faculdade Palotina de Santa Maria (FAPAS) e servidora pública municipal de Santa Maria/RS.

Guilherme Cortez dos Santos: Procurador-Geral do Município de Santa Maria/RS. Especialista em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Professor do curso de Direito da Faculdade Palotina de Santa Maria (FAPAS).

Mirela Marquezan: Procuradora do Município de Santa Maria/RS. Especialista em Direito Público e em Direito Constitucional Aplicado. Mestranda em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (PPGD/UFSM), na área de concentração Direitos Emergentes na Sociedade Global.

Entre a urgência dos conflitos e as exigências do Direito, a Administração Pública precisa construir respostas fundamentadas, viáveis e capazes de sustentar sua execução. Contratos em discussão, serviços que precisam continuar e demandas judiciais recorrentes colocam a advocacia pública diante de escolhas que repercutem diretamente na vida coletiva. Esta obra investiga as condições jurídicas e institucionais da inovação administrativa, com especial atenção à atuação das Procuradorias municipais. Ao examinar instrumentos consensuais, prevenção de conflitos e alternativas à judicialização, discute como legalidade, interesse público e segurança jurídica orientam a construção de soluções adequadas às particularidades de cada controvérsia. O diálogo entre fundamentos constitucionais, legislação, jurisprudência e experiências documentadas de Porto Alegre, São Paulo, Goiânia e Curitiba permite compreender diferentes formas de organizar procedimentos, negociar e justificar decisões. Nesse percurso, competência, motivação, planejamento financeiro e acompanhamento da execução constituem dimensões essenciais da responsabilidade institucional. Dirigido a profissionais da advocacia pública, gestores, pesquisadores e estudantes, o livro oferece critérios para avaliar as alternativas disponíveis e fundamentar escolhas administrativas. Sua contribuição está em acompanhar a decisão desde a identificação do problema até as responsabilidades que permanecem após sua formalização, aproximando reflexão jurídica e prática institucional.

