

DA LEGALIDADE DEFENSIVA À ADVOCACIA PÚBLICA CONSENSUAL: O DEVER DE CONSIDERAR SOLUÇÕES CONSENSUAIS NOS CONFLITOS DECORRENTES DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

*FROM DEFENSIVE LEGALITY TO CONSENSUAL PUBLIC ADVOCACY:
THE DUTY TO CONSIDER CONSENSUAL SOLUTIONS IN DISPUTES ARISING FROM
ADMINISTRATIVE CONTRACTS*

Mirela Marquazan¹

Guilherme Cortez dos Santos²

Jerônimo Siqueira Tybusch³

DOI: <https://doi.org/10.46550/ilustracao.v7i9.833>

Accito em: 24.09.2026

Resumo: A incorporação da consensualidade ao Direito Administrativo brasileiro modificou o tratamento dos conflitos decorrentes de contratos administrativos, inclusive quando judicializados. A Lei nº 14.133/2021 prevê meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias; o art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, por sua vez, admite compromissos para superar irregularidades, incertezas jurídicas e situações contenciosas. Nesse ambiente normativo, investiga-se se a Administração, diante de conflito contratual e de alternativa consensual juridicamente admissível e materialmente plausível, pode optar pela litigiosidade sem examinar os custos, riscos, prazos e resultados das vias disponíveis. A pesquisa é qualitativa, bibliográfica e documental, com abordagem jurídico-dogmática e perspectiva funcional. Sustenta-se que eficiência, motivação, proporcionalidade, segurança jurídica e consideração das consequências práticas fundamentam um dever procedimental de considerar a composição, distinto de qualquer dever de negociar ou celebrar acordo. O exame deve ser proporcional à relevância da controvérsia, preservar a competência decisória da autoridade administrativa e observar os limites legais de cada instrumento. Nesse contexto, a advocacia pública, em suas funções consultiva e contenciosa, contribui para delimitar a admissibilidade jurídica, avaliar alternativas e organizar as razões da escolha entre composição e litígio.

Palavras-chave: Consensualidade administrativa. Conflitos contratuais. Advocacia pública. Decisão administrativa. Solução de controvérsias.

- 1 Procuradora do Município de Santa Maria/RS. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (PPGD/UFSM), área de concentração em Direitos Emergentes na Sociedade Global.
- 2 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 (FAPAS).
- 3 Professor Associado do Departamento de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/UFSM). Doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Abstract: Brazilian Administrative Law increasingly recognizes consensual mechanisms for preventing and resolving disputes arising from administrative contracts, including disputes already before the courts. Law No. 14,133/2021 provides for alternative dispute resolution mechanisms, while Article 26 of the Introductory Law to Brazilian Legal Norms authorizes public commitments addressing irregularities, legal uncertainty and contentious situations. Against this background, the article examines whether the Public Administration, when a legally admissible and materially plausible consensual alternative exists, may choose litigation without assessing the costs, risks, duration and outcomes of the available options. The research is qualitative, bibliographical and documentary, combining a legal-dogmatic approach with a functional perspective. It argues that efficiency, reason-giving, proportionality, legal certainty and attention to practical consequences support a procedural duty to consider settlement, rather than a duty to negotiate or reach an agreement. The assessment must be proportionate to the dispute's significance, respect the administrative authority's decision-making powers and observe the legal limits of each mechanism. Public advocacy, through its advisory and litigation functions, helps establish legal admissibility, assess alternatives and articulate the reasons underlying the choice between settlement and litigation.

Keywords: Administrative consensuality. Contractual disputes. Public advocacy. Administrative decision-making. Dispute resolution.

1 Introdução

Os conflitos decorrentes de contratos administrativos raramente chegam ao órgão jurídico como questões abstratas. Em geral, aparecem quando a execução já foi afetada por atraso, divergência sobre matriz de riscos, pedido de recomposição econômico-financeira, inadimplemento, controvérsia sobre medição, alteração de projeto ou cálculo indenizatório; nesse momento, a decisão jurídica interfere diretamente na continuidade do serviço, no custo da contratação, na relação com o particular e na possibilidade de futura responsabilização do gestor. Em uma lógica institucional defensiva, uma resposta possível consiste em preservar a posição administrativa pela negativa, remeter a controvérsia ao processo sancionador ou aguardar que o contratado leve a discussão ao Judiciário. Esse modo de atuar pode oferecer aparência de cautela porque transfere a decisão final para outra instância e reduz a exposição imediata de quem decide.

O ambiente normativo contemporâneo tornou insuficiente a adoção automática dessa resposta. A Lei nº 14.133/2021 reservou capítulo próprio aos meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias e mencionou expressamente conciliação, mediação, comitê de resolução de disputas e arbitragem. O parágrafo único do art. 151 relaciona esses mecanismos a controvérsias sobre direitos patrimoniais disponíveis, exemplificando o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, o inadimplemento de obrigações contratuais e o cálculo de indenizações. A disciplina dialoga com o art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que admite compromisso para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa e exige solução proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses

gerais. O sistema jurídico passou, assim, a oferecer técnicas diversas para prevenir, administrar ou resolver conflitos contratuais, inclusive por composição, sujeitas aos requisitos de juridicidade, motivação, publicidade e controle aplicáveis a cada instrumento.

A existência de instrumentos consensuais, contudo, resolve apenas uma parte do problema. Uma Administração pode dispor de autorização normativa para negociar e continuar funcionando segundo uma cultura institucional que associa prudência à recusa do acordo. Pode também admitir a consensualidade em tese e, na prática, exigir do gestor uma justificativa minuciosa para negociar, sem impor exigência semelhante à escolha pela judicialização. Forma-se, então, uma assimetria relevante para o problema aqui proposto: o acordo precisa demonstrar sua juridicidade e vantajosidade, enquanto o litígio pode ser tratado como caminho natural, embora também gere custos, tempo, incerteza, juros, paralisações e riscos processuais.

É nesse ponto que se situa o problema desta pesquisa: diante de controvérsia decorrente de contrato administrativo para a qual exista alternativa consensual juridicamente admissível e materialmente plausível, pode a Administração optar pela litigiosidade sem examinar, de maneira motivada, a possibilidade de composição? A pergunta não pretende transformar a negociação em resultado obrigatório. Há conflitos nos quais o acordo é inadequado, juridicamente impossível ou simplesmente desvantajoso. O que se investiga é anterior à celebração: a existência de um dever de considerar a alternativa consensual, comparando-a com outras respostas disponíveis antes da escolha administrativa. O recorte abrange controvérsias de origem contratual tanto enquanto tramitam na esfera administrativa quanto quando já judicializadas, desde que subsista juridicamente espaço para composição; não se pretende examinar, portanto, a atuação consensual da advocacia pública em matérias estranhas às relações contratuais administrativas.

A tese desenvolvida sustenta que, em determinadas circunstâncias, os deveres de eficiência, motivação, proporcionalidade, segurança jurídica e consideração das consequências práticas da decisão permitem reconhecer um dever procedimental de considerar soluções consensuais. Seu conteúdo é mais modesto e, ao mesmo tempo, mais exigente do que um suposto dever de transigir. A Administração preserva competência para rejeitar a composição, mas a rejeição deixa de ser automática quando houver elementos concretos indicando que a via consensual pode proteger melhor o interesse público. A decisão passa a demandar razões que tornem compreensível por que negociar, prosseguir unilateralmente, sancionar, recorrer à arbitragem ou litigar constitui a resposta mais adequada ao caso.

A advocacia pública assume papel decisivo nesse desenho. O art. 26 da LINDB prevê a oitiva do órgão jurídico antes da celebração do compromisso; a própria dinâmica dos contratos administrativos coloca procuradorias e consultorias diante de pedidos de reequilíbrio, alterações, sanções, rescisões e indenizações, enquanto o contencioso lida com essas mesmas controvérsias quando judicializadas. A função jurídica pode permanecer concentrada na verificação defensiva da validade formal ou assumir dimensão mais ampla, organizando juridicamente alternativas, delimitando o espaço de negociação, identificando direitos patrimoniais disponíveis, qualificando

riscos e construindo parâmetros de motivação. A expressão advocacia pública consensual é empregada no artigo para designar essa função de estruturação jurídica da decisão sobre a consensualidade, e não uma orientação institucional favorável a acordos em qualquer situação.

A pesquisa é qualitativa, com teoria de base assentada na compreensão contemporânea da legalidade administrativa, da consensualidade e da decisão pública motivada. Adota abordagem jurídico-dogmática, complementada por perspectiva funcional; emprega procedimentos bibliográfico e documental e, como técnicas, a leitura sistemática da Constituição Federal, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e de seu regulamento, da Lei nº 13.140/2015 e da Lei nº 14.133/2021, cotejada com a doutrina e com documentos institucionais pertinentes. São examinados o Enunciado 21 da I Jornada de Direito Administrativo do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, a Instrução Normativa nº 91/2022 do Tribunal de Contas da União, com as alterações de 2025 e 2026, e os Acórdãos nº 2.139/2022 e nº 1.348/2025, ambos do Plenário do Tribunal. Não se trata de pesquisa empírica sobre a frequência ou o êxito de acordos: a proposta consiste em construir e delimitar, no plano normativo, um dever procedimental aplicável aos conflitos contratuais.

O percurso argumentativo está dividido em três partes. A primeira reconstrói a passagem da unilateralidade para a consensualidade e delimita o regime jurídico dos acordos administrativos. A segunda desloca o debate para os conflitos decorrentes de contratos administrativos, inclusive quando já judicializados, e formula o dever de considerar soluções consensuais como dever procedimental de boa decisão. A terceira examina a advocacia pública como instância de governança do conflito contratual e propõe parâmetros objetivos para a análise da consensualidade, procurando reduzir tanto a negociação intuitiva quanto a litigiosidade automática.

2 Consensualidade administrativa e a transformação do modo de decidir

A construção clássica do Direito Administrativo brasileiro foi marcada por categorias que enfatizavam a unilateralidade, a imperatividade e a supremacia do interesse público. Essas categorias continuam relevantes para explicar prerrogativas necessárias ao exercício de competências estatais, mas já não descrevem integralmente a atividade administrativa. A expansão da regulação, a complexidade dos contratos públicos, a multiplicação de relações continuadas e a crescente importância da participação produziram situações em que a decisão unilateral é apenas uma das técnicas disponíveis. Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2001) identificou cedo esse deslocamento ao tratar da administração pública consensual e das transformações do Direito Administrativo; a participação e o consenso, em sua leitura, relacionam-se à eficiência, à legitimidade e à qualidade da decisão pública. Em perspectiva posterior, Binenbojm (2020) associa a consensualidade à gestão eficiente de interesses sociais e à superação da leitura que equipara a indisponibilidade do interesse público à intransigibilidade das posições administrativas.

A consensualidade não corresponde a uma privatização da função administrativa. O acordo celebrado pelo Poder Público permanece submetido à competência, à finalidade, à motivação, à publicidade e aos controles próprios do Direito Público. Sua peculiaridade está na forma pela qual se constrói a resposta jurídica: em lugar de uma determinação produzida exclusivamente por ato unilateral, a Administração organiza uma solução que depende da adesão do interessado e que pode acomodar interesses legítimos distintos, sem perder de vista os limites legais e a finalidade pública.

Juliana Bonacorsi de Palma (2010, 2015) desenvolveu contribuição central para a compreensão dessa mudança ao estudar os acordos substitutivos e, posteriormente, a relação entre sanção e acordo na Administração Pública. A consensualidade aparece em sua obra como forma de atuação administrativa que precisa ser examinada em suas bases normativas e institucionais, afastando a ideia de que o acordo seria uma anomalia tolerada dentro de um sistema essencialmente imperativo. Essa perspectiva ganhou densidade normativa com a reforma da LINDB promovida pela Lei nº 13.655/2018.

O art. 26 da LINDB é particularmente relevante porque não se limita a autorizar uma modalidade setorial de ajuste. Seu texto alcança irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do Direito Público; exige oitiva do órgão jurídico e, quando cabível, consulta pública, além de razões de relevante interesse geral. O compromisso deve buscar solução proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais. Guerra e Palma (2018) interpretam o dispositivo como permissivo genérico para a negociação administrativa. Essa leitura encontra apoio no voto condutor do Acórdão nº 2.139/2022-TCU-Plenário, que, ao examinar termo de ajustamento de conduta em concessão rodoviária, registrou a amplitude do art. 26 e a existência de permissivo genérico para acordos administrativos. O alcance da cláusula geral, contudo, não afasta regimes especiais: no Acórdão nº 1.348/2025-TCU-Plenário, o Tribunal assentou que, havendo regramento específico para determinada entidade ou contexto, sua utilização deve ser privilegiada em detrimento da aplicação direta do art. 26, por se tratar de norma geral. Silva e Romão (2023), ao examinarem a mesma cláusula geral, enfatizam a necessidade de procedimentalização do exercício do consenso como condição de estabilidade e segurança jurídica.

O Decreto nº 9.830/2019 reforça o caráter decisório do compromisso ao exigir motivação e disciplinar elementos mínimos de sua formação. Essa exigência é relevante porque o acordo administrativo não se legitima apenas pelo resultado econômico aparente. É necessário demonstrar a competência para celebrar, a finalidade perseguida, a adequação das obrigações, a forma de fiscalização e as razões pelas quais a solução atende ao interesse geral. O consenso desloca parte da energia jurídica antes dedicada à defesa posterior do ato para a construção prévia de uma decisão capaz de suportar controle.

A indisponibilidade do interesse público, frequentemente invocada como obstáculo à negociação, exige tratamento mais preciso. Interesse público não é sinônimo de pretensão

máxima da Administração em cada conflito. Em um pedido de reequilíbrio, por exemplo, recusar qualquer recomposição não representa necessariamente defesa do patrimônio público; se a alteração dos pressupostos econômicos estiver demonstrada, a negativa pode produzir descontinuidade, encarecimento, rescisão e futura condenação. O interesse público deve ser identificado à luz do regime jurídico aplicável e das consequências previsíveis, e não pela simples maximização da posição estatal no conflito.

Marçal Justen Filho (2020), ao tratar da indisponibilidade do interesse público e da disponibilidade de direitos subjetivos da Administração, oferece chave útil para desfazer a confusão entre finalidade pública e impossibilidade de composição. Existem posições patrimoniais, pretensões e formas de cumprimento que admitem conformação negocial sem que a Administração abandone o interesse que deve proteger. A Lei nº 14.133/2021 tornou essa distinção especialmente clara ao reconhecer expressamente direitos patrimoniais disponíveis no campo contratual.

O art. 151 da Lei nº 14.133/2021 não apenas confirma a possibilidade de meios alternativos; ele os apresenta como mecanismos de prevenção e resolução de controvérsias. Esses mecanismos não possuem a mesma natureza jurídica: conciliação e mediação são técnicas autocompositivas; a arbitragem é heterocompositiva; e os comitês de resolução de disputas podem desempenhar funções preventivas e de tratamento da controvérsia conforme a modelagem adotada. Para a tese deste artigo, o ponto relevante é que a lei incorporou ao regime contratual um repertório plural de técnicas, dentro do qual a solução consensual ocupa espaço próprio. A referência legal à prevenção também recomenda atenção ao momento anterior à cristalização do conflito, sem excluir a possibilidade de composição quando a controvérsia já estiver judicializada.

Rafael Wallbach Schwind (2020), ao examinar os acordos na LINDB, situa o compromisso administrativo dentro de um regime de sobredireito que organiza a própria possibilidade de negociação. Gabriel Machado (2021), em estudo específico sobre acordos administrativos a partir do art. 26, chama atenção para a necessidade de salvaguardas e de uma estrutura de justificação capaz de aumentar a racionalidade decisória. A mensagem comum é relevante para este artigo: consensualidade juridicamente madura depende de procedimento, informação e critérios; não se resume à disposição subjetiva de negociar.

No plano interpretativo, merece registro o Enunciado 21 da I Jornada de Direito Administrativo do IBDA, realizada em 2019, segundo o qual os arts. 26 e 27 da LINDB constituem cláusulas gerais autorizadoras de termos de ajustamento, acordos substitutivos, compromissos processuais e instrumentos afins destinados à solução consensual de controvérsias. A formulação é útil porque reforça a leitura da autorização geral sem dispensar o exame de competência, objeto, limites, instrução e motivação, justamente os pontos em que a advocacia pública tende a ser chamada a atuar.

A literatura brasileira já avançou sobre formulações mais intensas do que a adotada neste artigo. Neves e Ferreira Filho (2018) enfrentaram expressamente a possibilidade de um dever

de terminação consensual ou, ao menos, de tentativa de solução consensual. A existência dessa formulação anterior impede que se apresente como inédita a própria ideia de obrigatoriedade relacionada ao consenso. O recorte aqui proposto é mais específico: investiga-se, nos conflitos decorrentes de contratos administrativos, inclusive quando judicializados, um dever procedimental de considerar a alternativa consensual, cujo conteúdo não exige tentativa formal de acordo nem condiciona a Administração à obtenção de consenso. A contribuição reside em deslocar a análise para o momento de formação da escolha administrativa e em associar esse dever à atuação consultiva e contenciosa da advocacia pública e à governança do conflito contratual.

3 Conflitos decorrentes de contratos administrativos e o dever de considerar soluções consensuais

Os conflitos decorrentes da execução contratual constituem terreno especialmente relevante para a consensualidade porque envolvem relações continuadas, investimentos já realizados e interesses que frequentemente convergem na preservação do objeto contratado. Mesmo quando há divergência econômica relevante, Administração e contratado podem compartilhar interesse na continuidade do serviço ou da obra. A judicialização não rompe essa origem contratual e pode acrescentar custos processuais, tempo e rigidez às posições das partes. Por isso, o recorte deste capítulo alcança tanto o tratamento administrativo da controvérsia quanto sua eventual composição depois de ajuizada.

A Lei nº 14.133/2021 disciplinou, nos arts. 151 a 154, meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias. O rol do art. 151 é exemplificativo, como revela a expressão “notadamente”, e inclui conciliação, mediação, comitê de resolução de disputas e arbitragem. A lei ainda permite que contratos sejam aditados para incorporar esses mecanismos e exige critérios isonômicos, técnicos e transparentes na escolha de árbitros e integrantes de comitês. Como esses instrumentos não se confundem entre si, a abertura legal a meios alternativos não equivale a afirmar que todos sejam consensuais; o que importa para a tese é a presença, nesse repertório, de vias autocompositivas que podem ser juridicamente consideradas ao lado das demais respostas ao conflito.

Há uma diferença importante entre disponibilidade do direito e disponibilidade do interesse público. O parágrafo único do art. 151 identifica controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis e fornece exemplos particularmente comuns na gestão contratual: equilíbrio econômico-financeiro, inadimplemento de obrigações e indenizações. A Administração não renuncia à finalidade pública ao compor uma divergência sobre esses temas; ela escolhe uma técnica para definir consequências patrimoniais dentro de parâmetros jurídicos.

É justamente porque existem alternativas legítimas que a decisão sobre a via adequada precisa ser motivada com maior seriedade. A opção por judicializar não é neutra. Ela envolve prazo, custo de representação, risco de sucumbência, atualização monetária, juros, incerteza probatória, possibilidade de interrupção da execução e perda de capacidade de coordenação do

contrato. Em certas situações, todos esses fatores serão aceitáveis porque a pretensão adversa é juridicamente insustentável ou porque o precedente produzido pela transação seria indesejável. Em outras, insistir no litígio apenas posterga um custo previsível.

A Constituição Federal fornece a moldura geral ao submeter a Administração Pública aos princípios do art. 37, caput, entre eles legalidade e eficiência. A LINDB oferece base particularmente fértil para o desenvolvimento desse raciocínio: o art. 20 exige consideração das consequências práticas das decisões fundadas em valores jurídicos abstratos; o art. 21 disciplina consequências da invalidação; o art. 22 manda considerar obstáculos e dificuldades reais do gestor; e o art. 26 valoriza solução proporcional, equânime e eficiente para situações contenciosas. Lidos em conjunto, esses dispositivos favorecem uma Administração que explicita os efeitos esperados de suas escolhas, inclusive quando define a estratégia de resolução de um conflito.

3.1 Do permissivo consensual ao dever de consideração: conteúdo e limites da proposta

O ponto mais sensível da tese aparece na própria linguagem legislativa. O art. 26 da LINDB estabelece que a autoridade administrativa poderá celebrar compromisso; o art. 151 da Lei nº 14.133/2021 emprega, de modo semelhante, fórmula permissiva ao prever que poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias. Essas fórmulas não autorizam converter a composição em resultado obrigatório, porque a conveniência jurídica de um acordo depende do objeto, da prova disponível, das consequências financeiras, dos efeitos sobre terceiros, da isonomia e da própria disposição das partes. O espaço de escolha conferido pela lei permanece real e precisa ser preservado.

Esse caráter facultativo da celebração, porém, não torna juridicamente indiferente o caminho que antecede a escolha. Quando a ordem jurídica reconhece múltiplas técnicas legítimas para enfrentar uma mesma controvérsia e vincula a decisão administrativa à eficiência, à motivação, à proporcionalidade, à segurança jurídica e à consideração das consequências práticas, a autoridade precisa formar sua decisão a partir das alternativas concretamente pertinentes. É nesse plano, anterior ao consenso, que se situa o dever de consideração: diante de controvérsia decorrente de contrato administrativo, matéria juridicamente transacionável e elementos mínimos que indiquem utilidade plausível da composição, a solução consensual deve integrar o horizonte decisório e ser examinada de modo compatível com a importância do caso.

A distinção em relação ao chamado dever de consensualidade é, por isso, substantiva. Neves e Ferreira Filho (2018) enfrentam a possibilidade de um dever de terminação consensual ou, ao menos, de tentativa de solução consensual; a proposta deste artigo permanece em nível procedimental menos invasivo e mais ajustado aos conflitos decorrentes de contratos administrativos. Não se afirma que a Administração deva abrir negociação em todo conflito, tampouco que deva justificar a ausência de acordo como se o consenso fosse a resposta preferencial por definição. Sustenta-se que a alternativa consensual, quando juridicamente admissível e

concretamente plausível, não pode ser excluída do raciocínio administrativo por hábito, receio genérico ou simples inércia institucional.

A objeção mais forte a essa construção consiste em afirmar que um dever procedimental extraído de normas permissivas reduziria indevidamente a discricionariedade administrativa. A crítica merece ser levada a sério, porque o uso expansivo de princípios pode criar obrigações que o legislador deliberadamente não estabeleceu. A resposta está na natureza e na intensidade do dever proposto: ele não determina conteúdo, não impõe negociação e não desloca a competência da autoridade; exige apenas que alternativas relevantes sejam reconhecidas e que a escolha seja motivada segundo critérios jurídicos já vinculantes. O dever de consideração funciona, assim, como uma exigência de racionalidade da decisão, e não como substituição judicial ou doutrinária da opção administrativa.

Essa compreensão encontra referência institucional na Instrução Normativa nº 91/2022 do Tribunal de Contas da União. Com as alterações promovidas pela Instrução Normativa nº 101/2025, a solicitação de solução consensual deve descrever a controvérsia, avaliar sua materialidade, seu risco e sua relevância, e incluir pareceres técnico e jurídico que indiquem as alternativas consideradas e os entraves ao consenso prévio. O exame da proposta abrange juridicidade e vantajosidade em comparação com a melhor alternativa no cenário de não acordo, inclusive o risco de judicialização ou arbitragem. A Instrução Normativa nº 102/2026 passou a exigir referendo do Plenário quando a Presidência não admite o requerimento ou o relator não ratifica a admissibilidade, como condição para o prosseguimento do processo. Esse regime é próprio do controle externo federal: oferece referência para a análise de alternativas, mas não cria, por si só, obrigação geral para toda Administração Pública.

A motivação assume papel central. Uma decisão que rejeita proposta de composição pode apontar insuficiência documental, risco de precedente, ausência de disponibilidade patrimonial, assimetria excessiva entre concessões, impacto orçamentário incompatível, necessidade de pronunciamento judicial sobre questão de alta indeterminação ou impossibilidade de assegurar tratamento isonômico. O que se pretende afastar são fórmulas vazias, como a invocação isolada da indisponibilidade do interesse público, sem demonstração de por que a negociação comprometeria o interesse que se afirma proteger.

A economicidade também precisa ser compreendida em sentido amplo. Comparar acordo e litígio não significa escolher automaticamente a alternativa de menor desembolso imediato. A análise pode incluir valor provável da condenação, custo de oportunidade, tempo, risco de paralisação, necessidade de nova contratação, efeitos sobre usuários, custos administrativos internos e possibilidade de preservação de uma relação contratual eficiente. Em contratos complexos, uma solução aparentemente mais cara no curto prazo pode evitar perdas substancialmente maiores.

A isonomia oferece outro limite importante. A consensualidade não pode criar privilégios pessoais nem produzir vantagens desconectadas de critérios replicáveis. Ao mesmo tempo,

isonomia não exige soluções idênticas para conflitos materialmente distintos. Um procedimento institucionalizado, com critérios conhecidos e registro das razões, permite tratar casos semelhantes de maneira semelhante e justificar diferenças quando circunstâncias relevantes mudarem. A transparência do critério protege melhor a igualdade do que uma proibição genérica de negociar.

A formação de precedentes administrativos merece atenção semelhante. A Administração deve considerar se o acordo resolve situação singular ou se contém interpretação suscetível de repetição. Quando a controvérsia se repete em muitos contratos, uma solução individual pode revelar problema regulatório ou contratual mais amplo; nesse caso, a advocacia pública pode recomendar orientação geral, alteração de minutas ou construção de solução padronizada. Consensualidade e precedentes administrativos podem, assim, reforçar-se mutuamente.

É possível organizar o dever de consideração em cinco perguntas, sem convertê-las em formulário rígido. A primeira investiga a natureza jurídica e econômica da controvérsia; a segunda identifica os limites normativos e a margem disponível para composição; a terceira compara riscos, custos e tempo das alternativas; a quarta examina impactos sobre continuidade, usuários, isonomia e precedentes; a quinta verifica se existem salvaguardas capazes de tornar eventual acordo controlável, transparente e executável. Essas perguntas não substituem a decisão, mas melhoram a qualidade da instrução.

A análise comparativa também reduz um viés institucional frequente: a exigência de certeza para negociar e a aceitação de incerteza para litigar. Nenhum parecerista consegue garantir antecipadamente o resultado de um processo judicial complexo. Se a Administração aceita conviver com probabilidade quando escolhe litigar, deve poder trabalhar com probabilidade igualmente qualificada ao avaliar composição. O rigor deve incidir sobre a qualidade das informações e das premissas, e não sobre a promessa impossível de ausência de risco.

Esse raciocínio se aproxima da preocupação contemporânea com o chamado Direito Administrativo do medo, desenvolvida por Santos (2020), embora o presente artigo não trate a categoria como explicação universal para a conduta dos gestores. A responsabilização pessoal, o controle retrospectivo e a possibilidade de leituras divergentes podem estimular decisões defensivas. Um procedimento de consideração da consensualidade reduz esse espaço de insegurança porque documenta alternativas, razões e salvaguardas; a proteção do agente passa a decorrer da qualidade do processo decisório, não da simples recusa em decidir.

Em termos dogmáticos, o dever proposto pode ser compreendido como especificação dos deveres de motivação e eficiência em ambiente normativo que reconhece múltiplas técnicas de solução de controvérsias. Sua intensidade varia conforme o caso. Um conflito de pequeno valor e baixa complexidade pode exigir análise breve; uma disputa milionária capaz de paralisar obra essencial requer instrução muito mais robusta. O dever é proporcional à relevância da decisão e à plausibilidade da alternativa.

Há ainda um ganho de controle. Quando a Administração registra por que negociou ou por que rejeitou negociar, os órgãos de controle dispõem de material para avaliar a racionalidade

da escolha sem substituir a autoridade competente. O exame pode concentrar-se nas premissas, informações, competência, finalidade e coerência do percurso decisório, em vez de pressupor que consenso ou litígio sejam respostas corretas em abstrato. Essa forma de controle é compatível com a preservação do espaço legítimo de escolha administrativa.

4 Da legalidade defensiva à advocacia pública consensual

A advocacia pública costuma receber o conflito contratual em uma posição institucional singular. Não é parte empresarial interessada no resultado econômico da contratação, tampouco órgão de controle externo; atua juridicamente junto à Administração e participa da construção e da defesa de decisões capazes de evitar, administrar ou encerrar litígios. Essa posição permite atuar antes da judicialização, especialmente quando a consulta surge durante a execução, e também depois dela, quando o contencioso revela espaço juridicamente admissível para composição.

A expressão legalidade defensiva, empregada neste artigo como categoria descritiva, refere-se a uma forma de atuação que concentra a proteção jurídica na redução imediata da exposição decisória: negar pedidos diante de dúvida, exigir decisão judicial para reconhecer posições patrimoniais controvertidas ou preferir a solução que aparenta menor risco pessoal para o agente. Essa postura tem razões institucionais compreensíveis e, em determinados casos, será adequada. O problema surge quando se converte em método geral e deixa de comparar o risco de decidir com o risco de não decidir.

A advocacia pública consensual representa outra forma de organizar a mesma função jurídica. Seu ponto de partida continua sendo a legalidade, mas a análise incorpora o desenho da solução. O parecer identifica o espaço juridicamente disponível, examina a instrução técnica, delimita concessões possíveis, verifica competência, publicidade e necessidade de autorização, avalia precedentes e ajuda a estruturar obrigações verificáveis. O advogado público não substitui o gestor na decisão administrativa nem atua como negociador obrigatório; fornece arquitetura jurídica para que a escolha seja consciente e controlável.

O art. 26 da LINDB confere apoio textual expressivo a essa função ao exigir oitiva do órgão jurídico para celebração do compromisso. A previsão não deve ser lida como simples etapa burocrática. Se a manifestação jurídica ocorrer apenas no final, quando as partes já definiram conteúdo e valores, sua capacidade de qualificar o acordo será pequena. A participação antecipada permite apontar limites antes da consolidação de expectativas e evita que a consultoria seja reduzida a homologadora de uma solução pronta.

Nos contratos administrativos, essa atuação pode começar pela correta qualificação do conflito. Um pedido apresentado como reequilíbrio pode envolver, na verdade, erro de proposta, risco ordinário do contratado, alteração unilateral, fato do príncipe ou evento alocado em matriz específica. A negociação somente será juridicamente segura se as premissas forem esclarecidas. O consenso não elimina a dogmática contratual; depende dela para saber o que está efetivamente em disputa.

A segunda tarefa consiste em separar posições de interesses. A posição pode ser “pagar integralmente” ou “não pagar”; o interesse público pode envolver continuidade, preço global, previsibilidade, prazo e preservação da competição futura. Ao revelar esses elementos, a advocacia pública amplia o espaço de soluções juridicamente possíveis. Em alguns casos, a composição pode envolver cronograma, forma de pagamento, revisão de obrigações, critérios de medição ou encerramento organizado da relação, sem se limitar à disputa binária sobre uma quantia.

A terceira tarefa está na avaliação de risco jurídico. Pareceres sobre consensualidade precisam abandonar dois extremos: a certeza artificial e a opinião vaga. É possível trabalhar com cenários, identificar jurisprudência favorável e desfavorável, estimar força probatória, registrar pontos de incerteza e indicar consequências jurídicas prováveis. Essa linguagem é mais honesta com a natureza do conflito e oferece ao gestor informação útil para comparar alternativas.

A quarta tarefa envolve a proteção da isonomia e da integridade. Acordos contratuais devem ser documentados de modo a permitir compreensão posterior dos critérios empregados. Quando houver casos semelhantes, o órgão jurídico pode mapear padrões e recomendar orientação uniforme. Também deve examinar conflitos de interesse, segregação de funções, competência e transparência. A consensualidade precisa resistir ao controle não porque recebeu um selo jurídico, mas porque seu processo de formação é verificável.

A quinta tarefa relaciona-se ao desenho das obrigações. A experiência do art. 26 da LINDB mostra a importância de compromissos claros quanto a prazo, modo de cumprimento, fiscalização e consequências do inadimplemento. Um acordo mal redigido apenas substitui uma controvérsia por outra. A advocacia pública pode contribuir para cláusulas objetivas, mecanismos de acompanhamento, condições precedentes, formas de recomposição e critérios de encerramento.

A sexta tarefa consiste em registrar as razões da não composição quando o acordo não for adequado. Esse aspecto é decisivo para a tese deste artigo. Advocacia pública consensual não significa produzir acordos; significa produzir decisões juridicamente qualificadas sobre a consensualidade. Um parecer que conclui pela judicialização depois de comparar alternativas cumpre a mesma função institucional que um parecer favorável à composição. A diferença está na qualidade do percurso.

Essa concepção aproxima a consultoria jurídica da governança contratual. Governança não se reduz a estruturas formais; envolve processos pelos quais riscos são identificados, responsabilidades são distribuídas e decisões relevantes são documentadas. O conflito é um risco da execução contratual e precisa ser governado. Procuradorias podem criar protocolos internos, câmaras de prevenção, fluxos de consulta ou modelos de matriz decisória, respeitada a organização de cada ente federativo.

Nos municípios, o desenho desse fluxo precisa ser proporcional à estrutura disponível, à complexidade da controvérsia e ao impacto do contrato. Obras, transporte, saúde, tecnologia, resíduos, alimentação escolar e serviços continuados podem gerar disputas com repercussões

operacionais e orçamentárias relevantes. Um procedimento de avaliação consensual pode ser especialmente útil quando dimensiona a instrução segundo o valor, a urgência, o risco de interrupção e a capacidade técnica existente, sem reproduzir automaticamente modelos concebidos para estruturas administrativas de maior escala.

Um modelo municipal pode começar com triagem simples: identificação do objeto, valor em disputa, estágio da execução, risco de interrupção, existência de documentação técnica e possibilidade jurídica de composição. Casos de baixa complexidade podem seguir rito enxuto; controvérsias de alto impacto exigem análise econômica, técnica e jurídica integrada. A proporcionalidade procedimental evita que a institucionalização do consenso crie um novo obstáculo ao próprio consenso.

Também é possível prever critérios de encaminhamento. Conflitos com elevada incerteza técnica podem se beneficiar de comitê de resolução de disputas; divergências patrimoniais delimitadas podem admitir negociação direta ou mediação; questões que demandem decisão vinculante e especializada podem ser adequadas à arbitragem, observados os requisitos legais. A escolha do instrumento deve acompanhar a natureza do problema, e não a preferência abstrata do órgão.

A Lei nº 13.140/2015 reforça essa arquitetura ao autorizar União, Estados, Distrito Federal e Municípios a criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver. O § 5º do art. 32 inclui expressamente na competência dessas câmaras a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam o equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela Administração com particulares. Como o funcionamento depende da disciplina de cada ente e a submissão do conflito é facultativa nos casos previstos em regulamento, a institucionalização municipal deve respeitar competências locais, capacidade administrativa e volume de casos.

A literatura recente documenta experiências concretas de institucionalização da consensualidade na advocacia pública. Londero, Copetti Cravo e Hoch (2026), ao analisarem a Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre e experiências de outras capitais, examinam mecanismos voltados à prevenção de litígios, à redução da judicialização e ao fortalecimento da segurança jurídica. Em perspectiva complementar, Silva (2024) estuda especificamente a atuação negocial da Administração em juízo e ressalta que legalidade, isonomia, eficiência e boa administração continuam vinculando a celebração de acordos judiciais. Essa contribuição é particularmente relevante para o recorte adotado aqui: a controvérsia contratual não deixa de integrar o objeto do artigo quando é judicializada, mas o estudo não se expande para acordos judiciais relativos a matérias estranhas aos contratos administrativos.

Há um benefício adicional na aproximação entre consultoria e contencioso. Procuradorias acumulam informações sobre teses que prosperam ou fracassam em juízo, valores de condenações, tempo processual e causas recorrentes de litígio. Esses dados podem retroalimentar a consultoria. Uma controvérsia repetidamente perdida pelo ente não deveria continuar sendo tratada como

se cada novo processo começasse do zero. Da mesma forma, acordos desvantajosos ou teses consolidadas em favor da Administração devem orientar decisões futuras.

A evolução do controle externo federal fornece parâmetro adicional, observados seus limites de aplicação. A Instrução Normativa nº 91/2022 do Tribunal de Contas da União, com as alterações das Instruções Normativas nº 101/2025 e nº 102/2026, estrutura procedimento para controvérsias relevantes da Administração Pública federal, exigindo demonstração da materialidade, do risco, da relevância, das alternativas previamente consideradas e da juridicidade e vantajosidade da solução, comparadas ao cenário de não acordo. O Acórdão nº 1.348/2025, relativo a acordos substitutivos de multas ambientais, enfatizou a necessidade de instrução documental, técnica e jurídica e de motivação suficiente. Não se transpõe automaticamente esse precedente setorial aos contratos administrativos municipais: a pertinência está no modo de documentar os pressupostos e as razões da escolha consensual.

Convém evitar, contudo, que a preocupação com controle transforme o procedimento em um ritual incapaz de produzir decisões tempestivas. Cada requisito adicional tem custo. A boa governança da consensualidade deve buscar informação suficiente, não informação infinita. Exigir estudos incompatíveis com o valor ou a urgência do conflito pode tornar a via consensual mais onerosa do que a própria controvérsia. A proporcionalidade precisa alcançar também a instrução.

A manifestação jurídica sobre o conflito contratual pode ser orientada por seis dimensões complementares: admissibilidade, competência, evidência, consequências, isonomia e executabilidade. A primeira delimita o objeto transacionável e seus limites; a segunda identifica autoridades, autorizações e instâncias envolvidas; a terceira verifica documentos, fatos e fundamentos técnicos; a quarta confronta cenários de composição e não composição, inclusive custos, tempo, riscos de paralisação e judicialização; a quinta considera precedentes administrativos, critérios replicáveis e prevenção de favorecimentos; a sexta examina a precisão das obrigações, sua fiscalização e as consequências do descumprimento. Esses elementos sistematizam exigências da legislação aplicável e, como referência institucional, do procedimento de solução consensual do Tribunal de Contas da União; não constituem formulário obrigatório nem substituem a avaliação proporcional ao caso concreto.

O uso dessa matriz não transforma o advogado público em gestor. A decisão sobre conveniência administrativa permanece com a autoridade competente, dentro das margens legais. A função jurídica consiste em tornar visíveis os limites e as consequências juridicamente relevantes, distinguindo aquilo que é vedado, aquilo que é obrigatório e aquilo que pertence ao espaço legítimo de escolha. Essa distinção, muitas vezes, é mais útil do que uma resposta binária.

Essa mudança é compatível com a identidade institucional da advocacia pública. Defender o ente público não equivale a vencer todo conflito; significa proteger juridicamente sua atuação, seu patrimônio, suas políticas e sua capacidade de cumprir finalidades públicas. Em certas situações, a melhor defesa será litigar com firmeza. Em outras, será encerrar cedo uma

controvérsia cuja continuidade apenas acumularia custos. O critério não é a aparência de dureza, mas a qualidade jurídica do resultado.

Ao final, a passagem da legalidade defensiva à advocacia pública consensual não descreve abandono da cautela. Descreve uma cautela mais completa, capaz de considerar que omissão, atraso e judicialização também produzem riscos. O advogado público que organiza alternativas, exige evidência, registra incertezas e ajuda a motivar a escolha fortalece a legalidade porque permite que a Administração decida com maior consciência sobre o conflito que efetivamente possui, e não sobre um conflito abstrato imaginado pelo parecer.

5 Conclusão

A legislação brasileira passou a admitir diferentes instrumentos para a prevenção e a resolução de controvérsias administrativas, condicionando o compromisso público à juridicidade, à motivação e à proteção dos interesses gerais. Nos contratos regidos pela Lei nº 14.133/2021, a escolha entre composição e outras respostas ao conflito repercute sobre custos, tempo, continuidade da execução e riscos processuais, razão pela qual também integra a decisão administrativa.

A pesquisa sustentou a existência, em circunstâncias delimitadas, de um dever procedimental de considerar soluções consensuais: quando a controvérsia decorrer de contrato administrativo, a composição for juridicamente admissível e existirem elementos concretos de sua plausibilidade, a alternativa não deve ser afastada sem exame proporcional à relevância do conflito. Diferentemente das teses de dever de consensualidade ou de tentativa de acordo, a formulação aqui proposta não impõe negociação, tampouco a celebração de compromisso.

Essa construção encontra apoio na conjugação dos deveres de eficiência, motivação, proporcionalidade, segurança jurídica e atenção às consequências práticas, além da abertura expressa à consensualidade produzida pela LINDB e pela Lei nº 14.133/2021. O ganho dogmático está em tratar a escolha da estratégia de resolução do conflito como parte da decisão administrativa, submetida, portanto, a exigências de racionalidade e controle.

A advocacia pública participa desse processo por meio da identificação dos limites jurídicos e da organização dos fundamentos que amparam a escolha administrativa. A análise de admissibilidade, competência, evidência, consequências, isonomia e executabilidade contribui para decisões verificáveis, sem transferir ao parecerista a competência da autoridade administrativa.

A Lei nº 13.140/2015 autoriza a criação, pelos entes federativos, de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos no âmbito de seus órgãos de advocacia pública, abrangendo controvérsias sobre o equilíbrio econômico-financeiro de contratos com particulares. Especialmente nos municípios, procedimentos proporcionais à complexidade e ao impacto da disputa podem integrar consultoria e contencioso, reduzir litígios evitáveis e preservar a capacidade de execução contratual.

Conclui-se que a abertura legal à consensualidade não estabelece preferência abstrata pelo acordo, mas torna juridicamente relevante a consideração de alternativas concretamente pertinentes, inclusive em controvérsias judicializadas. Ao estruturar a instrução, registrar incertezas e oferecer razões para negociar ou litigar, a advocacia pública contribui para que a Administração exerça sua competência decisória com cautela, transparência e responsabilidade.

Referências

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, set./dez. 2020. Disponível em: <https://revistaelectronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/190>. Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 4, 11 jun. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9830.htm. Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, p. 13635, 9 set. 1942. Texto compilado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 10 set. 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; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 4, 29 jun. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 10 set. 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 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 abr. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: edição extra, seção 1, Brasília, DF, n. 61-F, p. 1, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 10 set. 2026.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB: novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro,

edição especial, p. 135-169, nov. 2018. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77653>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO (IBDA). **I Jornada de Direito Administrativo: LINDB e seus impactos no Direito Administrativo**. Tiradentes, MG, 14 jul. 2019. Enunciado 21. Disponível em: https://ibda.com.br/wp-content/uploads/2025/03/ENUNCIADOS_-DIGITAL.pdf. Acesso em: 10 set. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. A indisponibilidade do interesse público e a disponibilidade dos direitos subjetivos da Administração Pública. In: OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de (coord.); BARROS FILHO, Wilson Accioli de (org.). **Acordos administrativos no Brasil: teoria e prática**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 35-62.

LONDERO, Bruno Alex; COPETTI CRAVO, Daniela; HOCH, Patrícia Adriani. Consensualidade administrativa na Advocacia Pública: análise institucional da experiência da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre. *Revista da AGU*, [S. l.], v. 25, n. 2, 2026. DOI: <https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.25.n.02.2026.3740>. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3740>. Acesso em: 10 set. 2026.

MACHADO, Gabriel. **Acordos administrativos: uma leitura a partir do art. 26 da LINDB**. São Paulo: Almedina Brasil, 2021. 154 p.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 55, n. 218, p. 63-84, abr./jun. 2018.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

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

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SCHWIND, Rafael Wallbach. Acordos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB: normas de sobredireito sobre a celebração de compromissos pela Administração Pública. In: OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de (coord.); BARROS FILHO, Wilson Accioli de (org.). **Acordos administrativos no Brasil: teoria e prática**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 157-176.

SILVA, Clarissa Sampaio. Atuação negocial em juízo da administração pública e sua vinculação aos princípios constitucionais: algumas questões. **Revista da AGU**, [S. l.], v. 23, n. 2, 2024. DOI: <https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.23.n.02.2024.3198>. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3198>. Acesso em: 10 set. 2026.

SILVA, Clarissa Sampaio; ROMÃO, Pablo Freire. O artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) como cláusula geral de negociação administrativa: proposta de procedimentalização do exercício do consenso. **Revista de Direito Administrativo e**

Infraestrutura, v. 7, n. 27, p. 145-173, 2023. DOI: <https://doi.org/10.48143/RDAI.27.silva>. Disponível em: <https://www.rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/665>. Acesso em: 10 set. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1.348/2025 – Plenário**.

Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Revisor e autor do voto vencedor: Ministro Jorge Oliveira. Sessão de 18 jun. 2025. Brasília, DF: TCU, 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2A/NUMACORDAO%253A1348%2520ANOACORDAO%253A2025/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 10 set. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2.139/2022 – Plenário**. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 28 set. 2022. Brasília, DF: TCU, 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2139/2022/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 10 set. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Instrução Normativa TCU nº 91, de 22 de dezembro de 2022**. Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e de prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública federal. Brasília, DF: TCU, 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/norma/Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa/TCU/91/2022/>. Acesso em: 10 set. 2026.

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. Brasília, DF: TCU, 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/norma/Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa/TCU/101/2025/>. Acesso em: 10 set. 2026.

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. Brasília, DF: TCU, 2026. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/norma/Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa/TCU/102/2026/>. Acesso em: 10 set. 2026.