Conciliação e mediação na Administração Pública: instrumentos de desjudicialização e ampliação do acesso à justiça

Conciliation and mediation in Public Administration: instruments of dejudicialization and expansion of access to justice

Fábio Ryan Lucena Meireles[1]
Simmel Sheldon de Almeida Lopes[2]

COMO CITAR
MEIRELES, Fábio Ryan Lucena; LOPES, Simmel Sheldon de Almeida. Conciliação e mediação na Administração Pública: instrumentos de desjudicialização e ampliação do acesso à justiça. In: OLIVEIRA, Emanuelle Góes (org.). **Desafios do Direito Contemporâneo**: volume 16. Rio Branco: Momento Jurídico, 2026. p. 507-531. ISBN 978-65-978356-4-5.

RESUMO

Introdução. O presente estudo aborda a conciliação e a mediação como instrumentos de tratamento adequado de conflitos envolvendo a Administração Pública, diante do cenário de intensa judicialização enfrentado pelo Poder Judiciário brasileiro. **Objetivo.** Buscou-se analisar em que medida a implementação e a regulamentação da conciliação e mediação administrativas contribuem para a desjudicialização de conflitos com o Estado e para a ampliação do acesso à justiça, examinando seus fundamentos jurídicos, seus principais desafios e seus impactos práticos. **Método.** A pesquisa possui natureza qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise documental da Constituição Federal de 1988, do Código de Processo Civil de 2015, da Lei nº 13.140/2015, da Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e de doutrina especializada, com destaque para as contribuições de Cappelletti e Garth, Kazuo Watanabe e Fredie Didier Jr. **Resultados.** Constatou-se que a consensualidade administrativa vem sendo progressivamente incorporada ao ordenamento

[1] Discente do 8º período do curso de bacharelado em Direito pelo Centro Universitário Uninorte.
[2] Docente do Centro Universitário Uninorte. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Acre (UFAC). Especialista em Direito Administrativo e Orçamentário e em Direito de Família. Advogado. Servidor público municipal.

jurídico brasileiro, notadamente após a Resolução nº 125/2010 e a Lei de Mediação, contribuindo para a redução da litigiosidade estatal, a racionalização de custos processuais e o fortalecimento do princípio constitucional da eficiência, a exemplo da parceria entre o Procon do Acre e o Tribunal de Justiça do Acre. Contudo, obstáculos culturais, estruturais e institucionais ainda limitam sua plena efetividade. **Conclusão.** Conclui-se que a conciliação e a mediação administrativas representam instrumentos legítimos de desjudicialização e de ampliação do acesso à justiça, cuja consolidação depende da superação de barreiras culturais e institucionais historicamente arraigadas na Administração Pública brasileira.

Palavras-chave: Conciliação. Mediação. Administração pública. Desjudicialização. Acesso à justiça.

ABSTRACT

Introduction. This study addresses conciliation and mediation as instruments for the adequate treatment of conflicts involving Public Administration, given the scenario of intense judicialization faced by the Brazilian Judiciary. Goal. The study sought to analyze to what extent the implementation and regulation of administrative conciliation and mediation contribute to the dejudicialization of conflicts with the State and to the expansion of access to justice, examining their legal foundations, main challenges and practical impacts. **Method.** The research has a qualitative nature, of exploratory and descriptive character, developed through bibliographic review and documentary analysis of the 1988 Federal Constitution, the 2015 Code of Civil Procedure, Law No. 13.140/2015, CNJ Resolution No. 125/2010, and specialized doctrine, highlighting the contributions of Cappelletti and Garth, Kazuo Watanabe and Fredie Didier Jr. **Results.** It was found that administrative consensuality has been progressively incorporated into the Brazilian legal system, notably after Resolution No. 125/2010 and the Mediation Law, contributing to the reduction of state litigiousness, the rationalization of procedural costs and the strengthening of the constitutional principle of efficiency, as illustrated by the partnership between Procon of Acre and the Acre Court of Justice. However, cultural, structural and institutional obstacles still limit its full effectiveness. **Conclusion.** It is concluded that administrative conciliation and mediation represent legitimate instruments of dejudicialization and expansion of access to justice, whose consolidation depends on overcoming culturally and institutionally entrenched barriers in Brazilian Public Administration.

Keywords: Conciliation. Mediation. Public administration. Dejudicialization. Access to justice.

INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário brasileiro enfrenta, há décadas, um cenário de intensa judicialização, marcado pelo elevado número de demandas processuais e pela consequente morosidade na prestação jurisdicional. Tal realidade evidencia a necessidade de fortalecimento de mecanismos alternativos de resolução de conflitos capazes de proporcionar soluções mais céleres, eficazes e acessíveis à população.

Nesse contexto, a conciliação e a mediação passaram a ocupar posição de destaque no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente após a promulgação da Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, do Código de Processo Civil de 2015 e da Lei nº 13.140/2015, conhecida como Lei de Mediação. Esses instrumentos normativos consolidaram a política de tratamento adequado dos conflitos e incentivaram a valorização da consensualidade como forma legítima de solução de controvérsias, sobretudo diante das demandas que envolvem a Administração Pública.

Segundo Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 5), "o acesso à justiça pode ser considerado o mais básico dos direitos humanos". A partir dessa compreensão, verifica-se que a efetividade do sistema de justiça não depende exclusivamente da atuação jurisdicional tradicional, mas também da existência de mecanismos adequados e eficientes de solução de conflitos.

A pergunta que norteia este estudo é: em que medida a implementação e a regulamentação da conciliação e mediação administrativa podem contribuir de forma efetiva para a desjudicialização de conflitos com o Estado e para a ampliação do acesso à justiça no Brasil? Parte-se da hipótese de que a consensualidade administrativa representa instrumento eficaz de resolução célere e satisfatória de litígios, ainda que sua efetividade prática seja limitada por obstáculos culturais, normativos e institucionais.

O objetivo geral deste trabalho consiste em analisar a aplicação e a efetividade da conciliação e mediação administrativas como instrumentos de desjudicialização e ampliação do acesso à justiça. Como objetivos específicos, busca-se: descrever os fundamentos jurídicos da consensualidade administrativa; examinar o impacto da conciliação e mediação na diminuição de demandas judiciais envolvendo o Estado; e identificar os principais desafios relacionados à sua implementação, à luz de experiências institucionais, como a parceria entre o Procon do Acre e o Tribunal de Justiça do Acre.

A metodologia utilizada possui natureza qualitativa, com caráter exploratório e descritivo, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental, fundamentada na Constituição Federal de 1988, no Código de Processo Civil de 2015, na Lei nº 13.140/2015 e na Resolução nº 125/2010 do CNJ, bem como em doutrina especializada, com destaque para Cappelletti e Garth, Watanabe e Didier Jr.

A relevância do presente estudo para o Direito está em compreender a conciliação e a mediação como instrumentos de desjudicialização no âmbito da Administração Pública. Diante da excessiva judicialização de conflitos envolvendo o Estado, torna-se essencial investigar como esses métodos podem contribuir para soluções mais céleres, eficazes e acessíveis, fortalecendo o princípio constitucional do acesso à justiça e dialogando diretamente com a política pública de tratamento adequado de conflitos consolidada pelo Código de Processo Civil de 2015 e pela Resolução nº 125/2010 do CNJ.

Dessa forma, o presente estudo busca compreender o papel da conciliação e mediação administrativas na construção de um modelo de justiça mais eficiente, cooperativo e acessível, alinhado às necessidades sociais contemporâneas.

1 ACESSO À JUSTIÇA E DESJUDICIALIZAÇÃO

1.1 A CRISE DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

O Poder Judiciário brasileiro enfrenta, há décadas, um cenário de elevada litigiosidade, marcado pelo crescimento contínuo do número de demandas judiciais e pela dificuldade estrutural de oferecer respostas céleres e efetivas à sociedade. A excessiva judicialização tornou-se um dos principais desafios enfrentados pelo sistema de justiça contemporâneo, comprometendo a duração razoável do processo e dificultando a concretização de direitos fundamentais.

Segundo o Conselho Nacional de Justiça (2025), no relatório Justiça em Números, dos 39,4 milhões de processos iniciados em 2024, 44,8 milhões de casos foram baixados, e um expressivo volume permanece em tramitação no país, evidenciando a sobrecarga enfrentada pelos órgãos jurisdicionais. Tal realidade demonstra que o modelo tradicional de solução de conflitos, baseado exclusivamente na atuação jurisdicional estatal, já não se mostra suficiente para atender às demandas sociais contemporâneas.

Além da morosidade processual, a elevada litigiosidade também gera impactos financeiros significativos para o Estado, exigindo constantes investimentos em estrutura física, tecnologia e pessoal para manutenção da atividade jurisdicional. A demora na solução dos conflitos compromete a efetividade da tutela jurisdicional e reduz a confiança da população no sistema de justiça.

Kazuo Watanabe (1988) destaca que a crise do Poder Judiciário exige a adoção de mecanismos alternativos de resolução de conflitos capazes de proporcionar maior celeridade, eficiência e economicidade. Segundo o autor, o fortalecimento da consensualidade representa importante instrumento de democratização do acesso à justiça e racionalização do sistema judicial brasileiro.

Dessa forma, torna-se evidente a necessidade de implementação de políticas públicas voltadas à redução da judicialização excessiva e ao fortalecimento de mecanismos consensuais de resolução de conflitos, especialmente em demandas que podem ser solucionadas sem necessidade de intervenção jurisdicional tradicional.

Ressalte-se que a crise numérica do Judiciário não decorre apenas do volume de novas demandas, mas também da dificuldade estrutural de escoamento dos processos já em tramitação, o que compromete a duração razoável do processo, garantia prevista no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal. A conjugação entre o aumento do congestionamento processual e a insuficiência de estrutura organizacional e de pessoal evidencia, portanto, a necessidade de alteração na forma de tratamento das demandas, sobretudo daquelas que envolvem o Estado como parte.

1.2 AS ONDAS RENOVATÓRIAS DO ACESSO À JUSTIÇA

O princípio do acesso à justiça ocupa posição central no Estado Democrático de Direito, sendo assegurado pelo artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, que estabelece que nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do Poder Judiciário.

Entretanto, o conceito contemporâneo de acesso à justiça ultrapassa a ideia meramente formal de possibilidade de ajuizamento de ações judiciais. Conforme Cappelletti e Garth (1988), o acesso à justiça deve ser compreendido como a garantia de obtenção de soluções efetivas, adequadas e socialmente justas para os conflitos.

Os referidos autores desenvolveram a teoria das chamadas "ondas renovatórias do acesso à justiça", responsáveis por promover transformações significativas na compreensão do sistema jurídico contemporâneo. A primeira onda esteve relacionada à assistência judiciária gratuita, buscando garantir que pessoas economicamente vulneráveis pudessem acessar o sistema de justiça. A segunda onda concentrou-se na tutela coletiva e na

proteção dos direitos difusos e coletivos, permitindo maior efetividade na defesa de interesses transindividuais.

Já a terceira onda renovatória passou a valorizar mecanismos alternativos e adequados de resolução de conflitos, priorizando formas consensuais de solução de controvérsias, como a conciliação e a mediação. Essa terceira fase possui especial relevância para o presente estudo, pois evidencia a necessidade de superação da cultura excessivamente litigiosa predominante no sistema jurídico brasileiro.

Fredie Didier Jr. (2022, p. 134) afirma que o processo civil contemporâneo passou a valorizar a cooperação e o diálogo entre as partes, priorizando soluções consensuais sempre que possível. Segundo o autor, a consensualidade representa importante transformação cultural do sistema jurídico brasileiro.

Assim, verifica-se que o acesso à justiça contemporâneo não depende exclusivamente da atuação jurisdicional tradicional, mas também da existência de mecanismos adequados de resolução de conflitos capazes de oferecer respostas mais céleres, eficientes e satisfatórias às demandas sociais.

1.3 A DESJUDICIALIZAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA

A desjudicialização pode ser compreendida como o conjunto de medidas voltadas à transferência de determinadas formas de solução de conflitos para mecanismos consensuais, administrativos ou extrajudiciais, reduzindo a dependência exclusiva da atuação jurisdicional estatal.

No Brasil, o fortalecimento da desjudicialização ganhou maior relevância a partir da implementação de políticas públicas voltadas ao tratamento adequado dos conflitos, com destaque para a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, responsável por instituir a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses.

A referida resolução consolidou a conciliação e a mediação como instrumentos legítimos de resolução consensual de controvérsias, incentivando a criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) e promovendo a capacitação de conciliadores e mediadores.

Posteriormente, o Código de Processo Civil de 2015 fortaleceu a valorização da consensualidade ao estabelecer, em seu artigo 3º, §2º, que "o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos".

Além disso, a Lei nº 13.140/2015, conhecida como Lei de Mediação, regulamentou a mediação entre particulares e no âmbito da Administração Pública, consolidando importante avanço legislativo na valorização dos métodos consensuais.

Segundo Fernanda Tartuce (2020), a desjudicialização não representa exclusão do Poder Judiciário, mas sim ampliação das possibilidades de solução adequada dos conflitos sociais. Para a autora, a consensualidade contribui para o fortalecimento do acesso à justiça e para a construção de soluções mais eficientes e satisfatórias às partes envolvidas.

Nessa mesma direção, a Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), é compreendida pela doutrina como uma verdadeira cláusula geral de negociação para o Poder Público, ao autorizar a celebração de compromissos destinados a eliminar irregularidades, incertezas jurídicas ou situações contenciosas na aplicação do direito público. Tal previsão reforça a legitimidade da atuação consensual da Administração Pública mesmo em matérias tradicionalmente tratadas de forma unilateral, ampliando o instrumental normativo disponível para a prevenção e a solução negociada de controvérsias envolvendo o Estado.

Dessa forma, verifica-se que a desjudicialização constitui importante política pública voltada à modernização do sistema de justiça brasileiro, buscando reduzir a litigiosidade excessiva e promover maior eficiência na solução dos conflitos sociais.

2 CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 CONCEITO E FUNDAMENTOS DA CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO

A conciliação e a mediação constituem métodos autocompositivos de resolução de conflitos fundamentados no diálogo, na cooperação e na construção consensual de soluções entre as partes envolvidas. Ambos os mecanismos possuem como finalidade principal promover a pacificação social de maneira mais célere, econômica e eficiente, reduzindo a necessidade de intervenção jurisdicional tradicional.

Embora frequentemente utilizados de forma conjunta, conciliação e mediação apresentam diferenças relevantes quanto à atuação do terceiro facilitador e à natureza do conflito discutido. Na conciliação, o conciliador exerce atuação mais ativa, podendo sugerir propostas de acordo e apresentar alternativas para resolução do litígio, modalidade mais adequada a conflitos objetivos e pontuais, especialmente quando não há vínculo anterior relevante entre as partes.

Na mediação, por outro lado, o mediador atua de maneira mais imparcial e facilitadora, buscando restabelecer a comunicação entre os envolvidos para que eles próprios construam a solução consensual do conflito, sendo frequentemente utilizada em controvérsias que envolvem relações continuadas.

Segundo Fernanda Tartuce (2020), os métodos consensuais representam importante instrumento de racionalização do sistema de justiça, contribuindo para redução da litigiosidade e fortalecimento da cultura da pacificação social, permitindo a construção de soluções mais adequadas às necessidades específicas das partes envolvidas.

No contexto da Administração Pública, a utilização da conciliação e mediação assume relevância ainda maior diante do elevado número de demandas envolvendo o Estado. A adoção desses mecanismos busca promover soluções mais eficientes, econômicas e adequadas às controvérsias

administrativas, reduzindo a excessiva judicialização e fortalecendo a eficiência estatal. Essa distinção conceitual entre conciliação e mediação, embora ambas integrem o gênero dos métodos autocompositivos, é preservada ao longo deste trabalho sempre que a natureza do conflito ou a atuação do terceiro facilitador o exigir, evitando-se tratá-las como sinônimos perfeitos.

2.2 A RESOLUÇÃO Nº 125/2010 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

A Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça representa um dos principais marcos normativos relacionados à política de tratamento adequado de conflitos no Brasil, ao instituir a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses e consolidar a valorização da consensualidade no sistema jurídico brasileiro.

A resolução estabeleceu diretrizes para implementação de práticas conciliatórias no âmbito do Poder Judiciário, incentivando a criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) e promovendo a capacitação de conciliadores e mediadores, os quais passaram a atuar tanto na fase pré-processual quanto durante a tramitação das ações judiciais.

Embora a Resolução nº 125/2010 esteja primordialmente vinculada à política judiciária nacional no âmbito do Poder Judiciário, sua edição também influenciou, em caráter indireto, a Administração Pública, ao difundir a cultura da consensualidade e incentivar órgãos administrativos a adotarem práticas conciliatórias. O fundamento jurídico direto da atuação consensual da própria Administração Pública, contudo, encontra-se na Lei nº 13.140/2015 e na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, especialmente após a alteração promovida pela Lei nº 13.655/2018, conforme já tratado na seção 1.3 deste trabalho.

2.3 A LEI Nº 13.140/2015 E A CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei nº 13.140/2015, conhecida como Lei de Mediação, consolidou importante avanço legislativo na valorização dos métodos consensuais de

resolução de conflitos no Brasil, regulamentando a mediação entre particulares e disciplinando expressamente sua utilização no âmbito da Administração Pública.

Um dos principais avanços promovidos pela legislação foi o reconhecimento da possibilidade de utilização da mediação em conflitos envolvendo órgãos e entidades públicas, autorizando a criação de câmaras administrativas de prevenção e resolução consensual de conflitos, tanto entre órgãos públicos quanto entre a Administração e particulares.

A ampliação dos métodos consensuais no sistema jurídico brasileiro representa importante instrumento de promoção do acesso à justiça e racionalização da atividade jurisdicional. Contudo, a consensualidade não deve ser compreendida apenas como mecanismo de redução estatística da litigiosidade. Nesse sentido, Salles, Lorencini e Silva (2026) destacam:

> Como exposto em outra oportunidade, não há como negar: a conciliação é muito atraente por liberar o magistrado de uma análise mais profunda do litígio; por meio dela, há uma 'devolução do conflito' às partes (que foram procurar o Poder Judiciário para uma definição e se veem confrontadas a encontrarem, por si próprias, uma saída de consenso). (Salles; Lorencini; Silva, 2026, p. 170).

Dessa forma, percebe-se que a utilização da conciliação exige cautela para que a busca pela eficiência processual não comprometa a efetiva proteção dos direitos das partes. Segundo Fredie Didier Jr. (2022), o fortalecimento da consensualidade representa importante transformação cultural do sistema jurídico brasileiro, priorizando soluções cooperativas e eficientes para os conflitos sociais.

Assim, verifica-se que a Lei nº 13.140/2015 desempenha papel fundamental na consolidação da mediação administrativa como instrumento de desjudicialização e ampliação do acesso à justiça no Brasil.

2.4 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CULTURA DA CONSENSUALIDADE

Durante muitos anos prevaleceu no Direito Administrativo brasileiro a ideia de que a Administração Pública não poderia utilizar mecanismos consensuais de resolução de conflitos em razão do princípio da indisponibilidade do interesse público, o que contribuiu para consolidação de uma cultura excessivamente litigiosa envolvendo o poder público.

Entretanto, a evolução legislativa e doutrinária passou a reconhecer que a consensualidade não representa renúncia ao interesse público, mas sim instrumento legítimo para concretização mais eficiente dos direitos fundamentais e da própria atividade administrativa. Segundo Rodolfo de Camargo Mancuso (2018), a excessiva judicialização envolvendo a Administração Pública contribui significativamente para a sobrecarga do Poder Judiciário, tornando indispensável o fortalecimento de mecanismos alternativos de resolução de controvérsias.

A consensualidade administrativa também se relaciona diretamente com o princípio constitucional da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, permitindo redução de custos processuais, diminuição do tempo de tramitação das demandas e maior efetividade na solução das controvérsias administrativas.

Uma experiência concreta dessa aproximação entre a Administração Pública e o Judiciário é a parceria firmada entre o Instituto de Proteção e Defesa do Consumidor do Acre (Procon/AC) e o Tribunal de Justiça do Acre (TJAC), por meio de Termo de Cooperação Técnica que permitiu a instalação de postos avançados do Procon nos Juizados Especiais, viabilizando o agendamento de audiências de conciliação e mediação pré-processuais em conflitos de consumo (TJAC, 2022). A iniciativa ilustra, na prática, como a atuação consensual de órgão administrativo pode contribuir para a solução de controvérsias sem a necessidade de ajuizamento de ação judicial, reduzindo a demanda encaminhada ao Poder Judiciário.

Apesar dos avanços observados, ainda existem obstáculos relevantes para a consolidação da cultura da consensualidade na Administração Pública, especialmente relacionados à resistência institucional, à insuficiência estrutural e ao receio de responsabilização dos agentes públicos, temas que serão aprofundados no capítulo seguinte.

2.5 JURISPRUDÊNCIA E EXPERIÊNCIAS INSTITUCIONAIS DE CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA

A superação da rigidez dogmática que por muito tempo caracterizou o Direito Administrativo brasileiro também encontra respaldo na jurisprudência dos tribunais superiores. Em 2002, o Supremo Tribunal Federal (STF) atenuou o dogma da indisponibilidade do interesse público ao reconhecer que a celebração de acordos pela Fazenda Pública deve ser admitida sempre que justificada como a melhor forma de satisfazer o próprio interesse público, rompendo com a compreensão de que a Administração estaria impedida, por princípio, de transacionar com particulares.

Nessa mesma direção, o Tribunal de Contas da União (TCU) já validou a atuação consensual de agências reguladoras, a exemplo da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), ao admitir a conversão de multas administrativas em investimentos, solução que concilia os princípios do interesse público e da eficiência, sem prejuízo do poder sancionador do Estado. Tais precedentes demonstram que a consensualidade vem sendo progressivamente incorporada à própria lógica do controle da Administração Pública.

O papel da autocomposição na atuação resolutiva dos órgãos públicos também é reforçado pelo Guia de Mediação e Conciliação do Conselho Nacional do Ministério Público, segundo o qual:

> O Ministério Público, em suas diversas atuações, é o grande fomentador do diálogo na sociedade. A conciliação e a mediação são, portanto, abordadas como uma técnica e não como um procedimento formal. É o que se espera dos profissionais que atuam nos diversos ramos do Ministério Público, que sejam, cada vez mais, agentes de

> transformação e pacificação social, e não meros operadores do direito. (Cnmp, 2023).

No âmbito da racionalização da litigiosidade envolvendo direitos sociais, merece destaque a Tese 106 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), firmada em 2018 no julgamento do Recurso Especial nº 1.657.156/RJ, de relatoria do Ministro Og Fernandes, que estabeleceu critérios cumulativos para a concessão judicial de medicamentos não incorporados aos protocolos do Sistema Único de Saúde (SUS):

> A concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS exige a presença cumulativa dos seguintes requisitos: i) comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS; ii) incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito; iii) existência de registro do medicamento na ANVISA, observados os usos autorizados pela agência. (Stj, REsp 1.657.156/RJ, 2018).

A definição desses parâmetros objetivos demonstra o esforço do Poder Judiciário em conter a litigiosidade desenfreada em matéria de saúde. Embora o precedente trate de fornecimento judicial de medicamentos, e não de conciliação de consumo propriamente dita, sua relevância para este trabalho está em demonstrar, por analogia, que a racionalização de critérios e a resolução de controvérsias antes da judicialização — inclusive por vias administrativas prévias, como ocorre nas audiências de conciliação — tende a reduzir o volume de demandas que, de outro modo, seriam levadas ao Judiciário sem qualquer filtro prévio, o que reforça a importância de mecanismos administrativos de tratamento adequado de conflitos também fora da seara consumerista.

Nesse sentido, o estudo conduzido por Oliveira e Sebastiani (2023) sobre o município de Bastos, no interior de São Paulo, no período compreendido entre os anos de 2017 e 2021, evidencia como estratégias interprofissionais e humanizadas podem reduzir a judicialização em matéria

de saúde. A criação de uma Comissão de Avaliação Técnica (CAT), composta por profissionais de diversas áreas, associada a protocolos de atendimento humanizados e a ações de educação da população, resultou em redução significativa da judicialização em matéria de saúde no município, demonstrando que a gestão administrativa consensual de conflitos constitui caminho eficaz para otimizar recursos públicos e ampliar o acesso da população aos serviços essenciais.

Tais experiências corroboram a lição de Gustavo Binenbojm, para quem a noção tradicional de supremacia do interesse público mostra-se incompatível com o constitucionalismo democrático contemporâneo, sobretudo em razão da proteção dos direitos fundamentais, da primazia desses direitos sobre aspirações coletivas indeterminadas e da própria polivalência do conceito de interesse público. Para o autor, a consensualidade configura técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais, na medida em que o melhor interesse público resulta de uma solução concertada entre Administração e particulares (Binenbojm, 2023).

Nessa linha, Patrícia Dornelles Schneider adverte que a indisponibilidade do interesse público não deve ser confundida com a inegociabilidade do interesse público, tratando a consensualidade como um dos eixos de transformação do Direito Administrativo contemporâneo, o que permite à Administração atuar de forma mais próxima e transparente em relação ao cidadão (Schneider, 2024). Ressalva-se, contudo, que a flexibilização da indisponibilidade não equivale à sua eliminação, permanecendo absolutamente indisponíveis questões relacionadas à soberania, à segurança nacional e a direitos indisponíveis em sentido estrito, de modo que a consensualidade deve ser compreendida como técnica limitada pela legalidade e pela finalidade pública (Neves; Ferreira Filho, 2018).

Diante do exposto, verifica-se que a jurisprudência dos tribunais superiores e as experiências institucionais analisadas convergem no sentido de reconhecer a consensualidade administrativa como técnica legítima e eficiente de gestão de conflitos, capaz de conciliar a proteção do in-

teresse público com a redução da litigiosidade estatal e a ampliação do acesso à justiça.

3 EFETIVIDADE E DESAFIOS DA CONCILIAÇÃO ADMINISTRATIVA

3.1 A REDUÇÃO DA JUDICIALIZAÇÃO E A EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

A conciliação e a mediação administrativas vêm sendo utilizadas como importantes instrumentos de desjudicialização, especialmente diante do crescente número de demandas envolvendo a Administração Pública. A adoção de mecanismos consensuais busca reduzir a excessiva litigiosidade estatal, proporcionando soluções mais céleres, econômicas e eficientes para os conflitos administrativos.

A elevada judicialização envolvendo o poder público contribui significativamente para a sobrecarga do Poder Judiciário brasileiro. Questões relacionadas a relações de consumo, saúde pública, previdência social e demandas administrativas diversas frequentemente resultam em elevado número de ações judiciais, aumentando os custos processuais e dificultando a efetividade da prestação jurisdicional.

Segundo Fernanda Tartuce (2020), os métodos consensuais contribuem para a construção de soluções mais adequadas às necessidades das partes envolvidas, fortalecendo a pacificação social e reduzindo os impactos negativos decorrentes da excessiva judicialização. Além disso, a utilização da conciliação administrativa também promove significativa redução de custos financeiros para o Estado, uma vez que diminui despesas relacionadas à tramitação processual, à atuação judicial e à manutenção da estrutura jurisdicional.

O sistema brasileiro de solução de conflitos passou a incorporar mecanismos consensuais inspirados no modelo multiportas, conforme observam Salles, Lorencini e Silva:

> O sistema dos juizados especiais cíveis brasileiro é vanguarda no que diz respeito a meios alternativos no Brasil. De forma pioneira, prevê

> um sistema multiportas com a possibilidade de julgamento via juiz estatal (togado ou leigo) ou a porta da arbitragem [...]. Além disso, antes da solução adjudicada, prevê uma enorme ênfase na conciliação dos conflitos submetidos a este sistema [...]. Cujo exemplo pode ser uma disputa de consumo em que se procura um Procon ou algum órgão da Administração. (Salles; Lorencini; Silva, 2026, p. 53).

A partir desse entendimento, entende-se que os mecanismos consensuais passaram a ocupar posição de destaque no sistema jurídico brasileiro, especialmente em conflitos de menor complexidade e relações consumeristas, permitindo soluções mais céleres e reduzindo a excessiva judicialização das demandas.

3.2 BARREIRAS ESTRUTURAIS E CULTURAIS À CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA

Apesar dos avanços legislativos e institucionais relacionados à conciliação e mediação administrativas, ainda existem diversos obstáculos que dificultam a plena efetividade desses mecanismos no contexto brasileiro.

Entre os principais desafios identificados destaca-se a resistência cultural presente tanto na Administração Pública quanto na própria sociedade. Durante muitos anos consolidou-se no Brasil uma cultura excessivamente litigiosa, baseada na ideia de que o Poder Judiciário constitui o principal e mais legítimo meio de resolução de conflitos. Em muitos casos, agentes públicos ainda demonstram receio em participar de acordos consensuais devido ao temor de responsabilização administrativa, especialmente perante os órgãos de controle.

Segundo Rodolfo de Camargo Mancuso (2018), a cultura da judicialização excessiva representa um dos principais obstáculos à consolidação dos métodos consensuais no Brasil, tornando necessária uma profunda transformação cultural e institucional. Além disso, também existem limitações estruturais relacionadas à insuficiência de capacitação técnica, à

ausência de equipes especializadas e à falta de investimentos em órgãos administrativos voltados à resolução consensual de conflitos.

A ausência de regulamentação uniforme em determinados setores da Administração Pública também dificulta a consolidação da consensualidade administrativa, gerando insegurança jurídica e reduzindo a efetividade prática dos mecanismos conciliatórios. Persistem, ainda, interpretações restritivas relacionadas ao princípio da indisponibilidade do interesse público, herdadas da rigidez tradicional do Direito Administrativo brasileiro.

Dessa forma, verifica-se que a efetividade da conciliação administrativa depende não apenas da existência de normas jurídicas favoráveis, mas também da superação de obstáculos culturais, estruturais e institucionais historicamente consolidados no cenário jurídico brasileiro.

3.3 PERSPECTIVAS DE FORTALECIMENTO DA CONCILIAÇÃO ADMINISTRATIVA

Apesar das dificuldades ainda existentes, observa-se crescente fortalecimento da consensualidade administrativa no Brasil, impulsionado pela necessidade de modernização da atuação estatal e racionalização do sistema de justiça, especialmente após a Resolução nº 125/2010 do CNJ, o Código de Processo Civil de 2015 e a Lei nº 13.140/2015.

Nesse cenário, torna-se fundamental o investimento em políticas públicas voltadas à capacitação de servidores públicos, à criação de câmaras administrativas de mediação e ao fortalecimento de estruturas institucionais destinadas à prevenção e resolução consensual de conflitos. A atuação de órgãos administrativos que já utilizam mecanismos conciliatórios, como os Procons e determinadas câmaras de mediação administrativa, demonstra resultados positivos relacionados à redução da judicialização e à solução mais célere das demandas.

Segundo Didier Jr. (2022), a valorização da cooperação e da consensualidade representa tendência irreversível do sistema jurídico contempo-

râneo, exigindo transformação cultural voltada à superação do modelo excessivamente litigioso. A ampliação do uso de ferramentas tecnológicas e plataformas digitais de resolução consensual de conflitos também pode contribuir significativamente para o fortalecimento da conciliação administrativa, ampliando o acesso da população a esses mecanismos.

Assim, verifica-se que a consolidação da consensualidade administrativa depende da implementação conjunta de medidas legislativas, estruturais e culturais capazes de fortalecer a cultura do diálogo e promover maior eficiência na solução dos conflitos envolvendo a Administração Pública.

3.4 A EXPERIÊNCIA DO PROCON DO ACRE NA CONCILIAÇÃO PRÉ-PROCESSUAL DE CONSUMO

Um exemplo institucional relevante de consensualidade administrativa no Estado do Acre é a atuação do Instituto de Proteção e Defesa do Consumidor do Acre (Procon/AC) na condução de audiências de conciliação em conflitos de consumo. Por meio do Termo de Cooperação Técnica firmado com o Tribunal de Justiça do Acre (TJAC), o órgão passou a atuar como posto avançado junto aos Juizados Especiais, recebendo reclamações de consumidores e viabilizando o agendamento de audiências de conciliação de forma prévia ao ajuizamento da ação judicial.

Nesse modelo, o procedimento tem início com o registro da reclamação pelo consumidor junto ao Procon, que expede notificação ao fornecedor convidando-o a comparecer à audiência de conciliação. Presentes as partes, o conciliador atua de forma ativa na apresentação de alternativas de solução, buscando a composição do conflito antes mesmo de sua judicialização. Caso obtido o acordo, este pode ser reduzido a termo, produzindo efeitos entre as partes; não havendo consenso, o consumidor é orientado a buscar o Judiciário ou, quando cabível, a Defensoria Pública, especialmente em casos de superendividamento.

A experiência acumulada nesse tipo de atuação evidencia, na prática, a relevância da consensualidade administrativa como etapa de filtra-

gem de conflitos, permitindo que parcela significativa das controvérsias de consumo seja resolvida sem a necessidade de intervenção jurisdicional. Além de reduzir a demanda encaminhada aos Juizados Especiais, o modelo aproxima o cidadão da Administração Pública, conferindo maior celeridade e informalidade ao tratamento de questões que, de outro modo, tramitariam por anos no Poder Judiciário.

Tal experiência dialoga diretamente com o disposto no artigo 4º, inciso V, do Código de Defesa do Consumidor, que estabelece a criação de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo como um dos instrumentos da Política Nacional das Relações de Consumo, reforçando a compatibilidade entre a atuação consensual dos órgãos de proteção ao consumidor e o arcabouço normativo que fundamenta a desjudicialização no Brasil.

3.5 O PARADOXO DA EXPANSÃO ESTRUTURAL E A ESTAGNAÇÃO DO ÍNDICE DE CONCILIAÇÃO NO BRASIL

Dados nacionais recentes revelam um paradoxo relevante quanto à efetividade da política de conciliação no Brasil. Segundo o Conselho Nacional de Justiça (2025), no relatório Justiça em Números 2025, o país registrou 4,6 milhões de sentenças homologatórias de acordo em 2024, incremento de aproximadamente 372,7 mil em relação ao ano anterior. Entretanto, o percentual de casos resolvidos por conciliação caiu de 12,3% em 2023 para 10,4% em 2024, o menor patamar da série histórica iniciada em 2015, cujo auge foi de 13,6% em 2016 (Conselho Nacional de Justiça, 2025; Vital, 2025).

Esse recuo proporcional ocorre concomitantemente à contínua expansão da estrutura de conciliação no país: até o final de 2024, o Brasil contava com 2.135 Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs), a maior parte deles na Justiça Estadual, com 1.851 unidades, o equivalente a 86,7% do total, refletindo crescimento praticamente ininterrupto da rede desde a edição da Resolução nº 125/2010. O descompasso entre a ampliação estrutural e a estagnação, ou mesmo o recuo, do índice

percentual de acordos sugere que a mera disponibilização de espaços físicos e procedimentos formais não é suficiente, por si só, para elevar a taxa de resolução consensual de conflitos, corroborando a análise da seção anterior sobre os obstáculos culturais e institucionais à consensualidade.

Parte da explicação para esse fenômeno parece estar relacionada ao próprio aumento da produtividade do Judiciário: em 2024, o número de processos julgados cresceu 19,9% em relação a 2023, com recorde de sentenças e decisões proferidas, o que reduz proporcionalmente o peso relativo dos acordos em relação ao total de decisões terminativas, ainda que o número absoluto de conciliações continue crescendo ano após ano.

No âmbito administrativo, panorama semelhante pode ser observado a partir da atuação dos Procons integrados ao Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec), mantido pela Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), responsável por consolidar os atendimentos prestados pelos órgãos de proteção ao consumidor em todo o país (Brasil, 2026). Historicamente, parcela expressiva das demandas registradas pelos Procons integrados ao Sindec é solucionada por procedimentos preliminares, sem a necessidade de instauração de processo administrativo formal, o que reforça a função de filtragem exercida por esses órgãos já na fase de atendimento inicial, antes mesmo de eventual audiência de conciliação.

Tais evidências, extraídas de fontes oficiais e públicas, reforçam a conclusão de que a efetividade da consensualidade administrativa e judicial não decorre automaticamente da expansão normativa ou estrutural, mas depende de fatores culturais, de capacitação técnica e de mudança de postura dos atores envolvidos, tema que será retomado nas considerações finais deste trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou a utilização da conciliação e da mediação na Administração Pública como instrumentos de desjudicialização e

ampliação do acesso à justiça no Brasil. A partir da análise doutrinária, legislativa e institucional realizada, verificou-se que os métodos consensuais representam importante mecanismo de racionalização do sistema de justiça e fortalecimento da eficiência administrativa.

Observou-se que o Poder Judiciário brasileiro enfrenta cenário de excessiva judicialização, o que evidencia a necessidade de mecanismos alternativos de resolução de conflitos. A evolução do conceito de acesso à justiça, especialmente a partir das ondas renovatórias desenvolvidas por Cappelletti e Garth, contribuiu para a valorização da consensualidade como instrumento legítimo de pacificação social, culminando na consolidação normativa promovida pela Resolução nº 125/2010 do CNJ, pelo Código de Processo Civil de 2015 e pela Lei nº 13.140/2015.

No contexto administrativo, constatou-se que a conciliação e a mediação possuem potencial significativo para a redução da litigiosidade envolvendo o Estado, promovendo soluções mais rápidas, eficientes e econômicas para os conflitos administrativos, como demonstra a experiência da parceria entre o Procon do Acre e o Tribunal de Justiça do Acre. Entretanto, a pesquisa também identificou obstáculos relevantes à plena efetividade desses mecanismos, especialmente relacionados à resistência cultural, à insuficiência estrutural e ao receio de responsabilização dos agentes públicos.

A análise da jurisprudência dos tribunais superiores e de experiências institucionais concretas, como a atuação do TCU em relação às agências reguladoras, a Tese 106 do sobre medicamentos não padronizados, o caso do município de Bastos (SP) e a própria atuação do Procon do Acre na condução de audiências de conciliação pré-processuais de consumo, reforçou a constatação de que a consensualidade administrativa já encontra respaldo prático consolidado no Brasil, ainda que de forma heterogênea entre os diferentes entes e órgãos públicos. Por outro lado, os dados nacionais mais recentes do CNJ demonstram que a expansão estrutural da política de conciliação, por si só, não tem sido suficiente para elevar proporcionalmente o índice de acordos no país, reforçando que a efetividade

da consensualidade depende também de fatores culturais e institucionais, e não apenas normativos ou estruturais.

Conclui-se, portanto, que a conciliação administrativa representa importante instrumento de modernização da atuação estatal e fortalecimento do sistema de justiça brasileiro, cuja consolidação depende não apenas de avanços legislativos, mas também da implementação de mudanças culturais e institucionais capazes de fortalecer a cultura do diálogo e da cooperação no âmbito da Administração Pública, contribuindo para a redução da judicialização e para a efetivação dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais. **Revista do Tribunal de Contas da União,** Brasília, v. 154, p. 16-26, jan./jun. 2023.

BRASIL. **Constituição (1988). 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: 12 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Código de Defesa do Consumidor.** Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil.** Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Lei de Mediação. **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, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (**Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB**), incluindo 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: 12 maio 2026.

BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon). **Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – Sindec.** Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: https://dados.mj.gov.br/dataset/atendimentos-de-consumidores-nos-procons-sindec. Acesso em: 14 ago. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.657.156/RJ**, Relator: Ministro Og Fernandes, Primeira Seção. Tema 106. Julgado em: 25 abr. 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/. Acesso em: 12 maio 2026.

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

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010.** Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156. Acesso em: 12 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2025.** Brasília, DF: CNJ, 2025. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros. Acesso em: 12 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Guia de mediação e conciliação.** Brasília: CNMP, 2023. (Guias de Atuação Resolutiva, v. 2).

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil:** introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 24. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

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

OLIVEIRA, Rogério Nogueira de; SEBASTIANI, Rafael Teixeira. Estratégias interprofissionais e humanizadas para efetividade dos serviços na atenção básica e seu impacto na redução da judicialização em matéria de saúde. **Contribuciones a Las Ciencias Sociales,** v. 16, n. 8, p. 13800-13810, 2023.

SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia L.; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. **Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem.** 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. E-book.

SCHNEIDER, Patrícia Dornelles. A mediação de conflitos na Administração Pública. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Joinville - RPGMJ,** v. 2, n. 1, p. 137-146, dez. 2024.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis.** 6. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020. E-book.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE (TJAC). **TJAC e Procon avançam em tratativas para renovação de Termo de Cooperação Técnica.** Rio Branco: TJAC, 22 ago. 2022. Disponível em: https://www.tjac.jus.br/2022/08/tjac-e-procon-avancam-em-tratativas-para-renovacao-de-termo-de-cooperacao-tecnica/. Acesso em: 26 ago. 2026.

VITAL, Danilo. Conciliação cresce no país, mas ainda não consegue amenizar judicialização. **Consultor Jurídico (ConJur),** 24 set. 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-set-24/conciliacao-cresce-no-pais-mas-ainda-nao-consegue-amenizar-judicializacao/. Acesso em: 14 ago. 2026.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Participação e processo.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 128-135. E-book.