

Recebido: 20/01/2026

Aprovado: 27/04/2026

CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA NA ADVOCACIA PÚBLICA: ANÁLISE INSTITUCIONAL DA EXPERIÊNCIA DA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

*ADMINISTRATIVE CONSENSUALISM IN PUBLIC
ADVOCACY: AN INSTITUTIONAL ANALYSIS
OF THE EXPERIENCE OF THE ATTORNEY
GENERAL'S OFFICE OF THE MUNICIPALITY OF
PORTO ALEGRE*

Bruno Alex Londero¹

Daniela Copetti Cravo²

Patrícia Adriani Hoch³

- ¹ Doutorando em Direito Público pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Políticas Públicas pela UFRGS. Especialista em Direito Penal e em Administração Estratégica pela UNIASSELVI, em Gestão Pública pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e em Contabilidade Pública pela Faculdade da Grande Fortaleza (FGF). Bacharel em Direito e em Ciências Contábeis pela UFSM. Professor no curso de Ciências Jurídicas da Faculdade Verbo Educacional (VERBOEDU) e da Escola de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS). Auditor de Controle Externo do TCE/RS.
- ² Pós-doutorado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutora e mestra em Direito pela UFRGS. Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Professora orientadora de mestrado na Ambra University (Estados Unidos). Professora da graduação em Direito na Faculdade João Paulo II (FJP) e Verbo Jurídico. Professora convidada de cursos de especialização em Direito (Damásio, UFRGS, PUCRS, UniRitter, Unisinos, FMP/RS, Unicap, Ebradi). Procuradora do Município de Porto Alegre.
- ³ Doutora em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Mestra e bacharela em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Especialista em Direito Processual Tributário pela Universidade Anhanguera (Uniderp). Professora substituta do curso de Direito da UFSM e da Faculdade de Ciências Jurídicas de Santa Maria (UNISM). Advogada.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Consensualidade na Advocacia Pública brasileira. 2. A institucionalização da consensualidade na Advocacia Pública municipal: panorama comparado e análise da experiência de Porto Alegre. 2.1. Experiências de institucionalização da consensualidade em capitais brasileiras. 2.2. A institucionalização da consensualidade na Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre: análise jurídico-institucional. Conclusão. Referências.

RESUMO: O presente artigo analisa a institucionalização de mecanismos de consensualidade no âmbito da Advocacia Pública municipal, considerando a crescente incorporação de instrumentos de autocomposição como estratégia de prevenção de litígios, redução da judicialização e aprimoramento da atuação estatal. O estudo tem como objetivo examinar a estrutura institucional adotada pela Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre para a implementação desses mecanismos, situando essa experiência no contexto de iniciativas normativas semelhantes identificadas em outras capitais brasileiras. A pesquisa adota abordagem qualitativa, utilizando o método hipotético-dedutivo, com base em pesquisa documental e análise normativa de legislação municipal, atos institucionais e regulamentações administrativas, tendo o estudo de caso como estratégia metodológica principal. A partir da contextualização comparativa, buscou-se identificar padrões institucionais na organização de estruturas de consensualidade no âmbito das procuradorias municipais. Os resultados evidenciam a progressiva consolidação da consensualidade como função institucional da Advocacia Pública municipal, demonstrada pela criação de unidades organizacionais específicas, pela regulamentação de competências voltadas à autocomposição e pela ampliação de mecanismos destinados à resolução consensual de controvérsias administrativas e judiciais. Conclui-se que a experiência analisada revela processo de transformação funcional da Advocacia Pública, caracterizado pela ampliação de sua atuação preventiva e pela incorporação de práticas consensuais voltadas ao fortalecimento da governança pública, à eficiência administrativa e à modernização das funções institucionais dessas carreiras jurídicas.

PALAVRAS-CHAVE: Consensualidade administrativa. Advocacia Pública municipal. autocomposição. Procuradoria municipal. Direito Administrativo.

ABSTRACT: This article analyzes the institutionalization of consensual mechanisms within municipal public advocacy, considering the increasing incorporation of alternative dispute resolution instruments as strategies

for preventing litigation, reducing judicialization, and improving public administration performance. The study aims to examine the institutional structure adopted by the Office of the Attorney General of the Municipality of Porto Alegre for the implementation of such mechanisms, situating this experience within the context of similar regulatory initiatives identified in other Brazilian state capitals. The research adopts a qualitative approach, using the hypothetical-deductive method, based on documentary research and normative analysis of municipal legislation, institutional acts, and administrative regulations, with the case study serving as the primary methodological strategy. Based on this comparative contextualization, the study sought to identify institutional patterns in the organization of consensuality structures within municipal public advocacy offices. The findings demonstrate the progressive consolidation of consensual practices as an institutional function of municipal public advocacy, evidenced by the creation of specific organizational units, the regulation of competences related to dispute resolution, and the expansion of mechanisms aimed at the consensual settlement of administrative and judicial disputes. The study concludes that the analyzed experience reveals a process of functional transformation of public advocacy, characterized by the expansion of its preventive role and by the incorporation of consensual practices aimed at strengthening public governance, administrative efficiency, and the modernization of the institutional functions of these legal careers.

KEYWORDS: Administrative consensuality. Municipal public advocacy. Alternative dispute resolution. Municipal attorney's office. Administrative law.

INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo contemporâneo tem experimentado uma reconfiguração funcional marcada pela progressiva incorporação de instrumentos consensuais como mecanismos legítimos de atuação estatal. Observa-se um processo de transformação paradigmática, no qual os métodos de solução de conflitos tradicionalmente vinculados à estrita legalidade e à concepção clássica de indisponibilidade do interesse público passam a conviver com mecanismos consensuais orientados à eficiência, à economicidade, à celeridade e à segurança jurídica. Esse movimento reflete a necessidade de adaptação da atuação estatal diante do aumento da complexidade das políticas públicas, da escassez de recursos institucionais e da crescente judicialização das relações entre Administração e particulares.

Nesse contexto, o enfrentamento de problemas sistêmicos e multifatoriais impõe à Administração Pública a superação de uma lógica predominantemente litigiosa, abrindo espaço para soluções consensuais

capazes de promover maior efetividade administrativa e racionalização do uso de recursos públicos. Essa realidade mostra-se particularmente relevante no âmbito municipal, no qual as demandas tendem a ser mais próximas das realidades sociais locais e exigem respostas institucionais mais céleres e eficientes.

A incorporação normativa desse modelo é perceptível a partir da introdução do artigo 174 do Código de Processo Civil, da edição da Lei Federal n. 13.140/2015, que disciplina a mediação e a autocomposição no âmbito da Administração Pública, bem como das alterações promovidas pela Lei n. 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Esses diplomas reforçam a possibilidade de utilização de soluções consensuais como instrumentos legítimos de atuação administrativa.

Paralelamente, observa-se a consolidação de relevantes mutações interpretativas no âmbito constitucional, especialmente no que se refere ao bloco principiológico da Administração Pública. Precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) têm contribuído para a superação de uma leitura rígida da indisponibilidade do interesse público, admitindo soluções consensuais como instrumentos compatíveis com a juridicidade administrativa contemporânea.

Diante desse cenário, o presente artigo enfrenta o seguinte problema de pesquisa: *de que modo a institucionalização de métodos consensuais vem ocorrendo no âmbito da Advocacia Pública municipal e como a experiência da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre se insere nesse movimento?* Busca-se compreender as formas de organização institucional desses mecanismos e as principais áreas temáticas alcançadas por tais práticas, tanto na atuação consultiva quanto na contenciosa.

Trata-se de pesquisa de natureza descritiva, com abordagem qualitativa, que examina o consensualismo na Administração Pública municipal a partir do estudo de caso da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre (PGM/POA), complementado por contextualização comparativa de experiências normativas identificadas em outras capitais brasileiras. Utiliza-se o método hipotético-dedutivo, com base em pesquisa documental e análise normativa de legislação municipal, atos administrativos e regulamentos institucionais.

O levantamento das experiências comparativas considerou capitais que possuem regulamentação formal de estruturas de consensualidade no âmbito de suas procuradorias municipais, a partir de informações disponíveis em bases institucionais oficiais. A análise concentrou-se na identificação da estrutura organizacional, do vínculo institucional e do escopo material de atuação desses mecanismos. O panorama comparativo possui caráter qualitativo, exploratório e não exaustivo, servindo como elemento de contextualização do estudo de caso.

A escolha do recorte empírico justifica-se pela escassez de estudos dedicados à Advocacia Pública municipal, especialmente no que se refere à institucionalização de métodos consensuais de solução de conflitos. Embora haja produção acadêmica mais consolidada sobre a Advocacia-Geral da União, ainda são limitadas as análises sistemáticas voltadas à atuação das procuradorias municipais, sobretudo em perspectiva empírica e comparada.

O artigo estrutura-se da seguinte forma: inicialmente, apresenta-se uma análise do consensualismo na Advocacia Pública brasileira, com destaque para seus fundamentos normativos e teóricos. Em seguida, examina-se o processo de institucionalização de métodos consensuais no âmbito das procuradorias municipais, a partir de panorama comparativo de experiências identificadas em capitais brasileiras. Na sequência, realiza-se a análise do estudo de caso da PGM/POA, considerando o grau de institucionalização e maturidade de suas estruturas de consensualidade. Por fim, apresentam-se as conclusões, sistematizando os principais achados da pesquisa e apontando desafios e perspectivas para o aprofundamento do consensualismo na Advocacia Pública municipal.

1. CONSENSUALIDADE NA ADVOCACIA PÚBLICA BRASILEIRA

Embora os mecanismos tradicionais de atuação litigiosa e de sancionamento administrativo permaneçam relevantes no âmbito da Administração Pública, a intensificação da judicialização, a limitação de recursos humanos e materiais e o incremento dos custos institucionais do conflito têm impulsionado a adoção de formas alternativas e preventivas de atuação estatal (Menezes, 2023; Leal, 2022).⁴ Nesse contexto, a Advocacia Pública passa a desempenhar papel estratégico na incorporação de métodos consensuais de solução de controvérsias, deslocando progressivamente o eixo de sua atuação de uma lógica predominantemente reativa para uma perspectiva mais preventiva, resolutiva e orientada à eficiência administrativa.⁵

Tal movimento também se relaciona ao aumento da percepção de risco por parte dos gestores públicos diante da atuação dos órgãos de controle e de responsabilização, especialmente do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e da Justiça Eleitoral (Bento; Da Ros; Londero, 2020). Parte da doutrina identifica esse fenômeno como um cenário de retração decisória, frequentemente denominado “apagão das canetas”, associado ao chamado

4 Em matéria tributária, por exemplo, cita-se o *Enunciado 53* da I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Conflitos (JPSEC).

5 O *Enunciado 74* da I JPSEC, realizada pela Justiça Federal no ano de 2016, dispõe que: “*Havendo autorização legal para a utilização de métodos adequados de solução de controvérsias envolvendo órgãos, entidades ou pessoas jurídicas da Administração Pública, o agente público deverá: (i) analisar a admissibilidade de eventual pedido de resolução consensual do conflito; e (ii) justificar por escrito, com base em critérios objetivos, a decisão de rejeitar a proposta de acordo.*”

“Direito Administrativo do Medo” (Dos Santos, 2023). A ampliação do espaço para soluções consensuais surge, nesse cenário, como mecanismo apto a mitigar disfuncionalidades do sistema de controle, conferindo maior previsibilidade, segurança jurídica e racionalidade à atuação administrativa.

Sob o prisma normativo, o consensualismo encontra respaldo expresso no Código de Processo Civil de 2015, cujo art. 3º, § 2º, estabelece que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. De modo mais específico, o art. 174 do mesmo diploma impõe à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a criação de câmaras de mediação e conciliação, com atribuições voltadas à resolução consensual de conflitos no âmbito administrativo, incluindo a composição de litígios interadministrativos e a celebração de termos de ajustamento de conduta.⁶

A Lei Federal n. 13.140/2015, que alterou a Lei Federal n. 9.307/1996, ao disciplinar a mediação como instrumento de solução de controvérsias entre particulares e no âmbito da Administração Pública, consolidou a autocomposição como política pública jurídica. O diploma legal atribuiu papel central aos órgãos da Advocacia Pública na estruturação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, reconhecendo sua função institucional não apenas como representante judicial do Estado, mas também como agente de racionalização do conflito administrativo.⁷

As alterações promovidas pela Lei Federal n. 13.655/2018 na LINDB reforçaram esse movimento ao introduzir dispositivos voltados à segurança jurídica, à eficiência e à consensualidade na aplicação do Direito Público. O artigo 26 da LINDB, ao autorizar a celebração de compromissos administrativos para a superação de situações de incerteza jurídica ou contenciosidade, condicionada à oitiva do órgão jurídico e à demonstração de relevante interesse geral, confere fundamento normativo direto à atuação consensual da Advocacia Pública.⁸

No mesmo sentido, a Lei Federal n. 14.133/2021 incorporou expressamente os meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias no regime jurídico das contratações públicas. Ao admitir o uso da conciliação, da mediação, dos comitês de resolução de disputas e da arbitragem, inclusive mediante aditamento contratual, o legislador reconheceu a compatibilidade desses instrumentos com o interesse público, desde que observados os limites da legalidade, da transparência e da motivação administrativa.⁹⁻¹⁰

Tem sido reconhecida a legitimidade da atuação consensual do Poder Público, inclusive por meio da negociação direta, desde que respeitados os

6 Vide o *Enunciado 60* da I JPSEC.

7 Conforme o *Enunciado 107* da II JPSEC, realizada pela Justiça Federal no ano de 2021.

8 Sobre o tema, tem-se o *Enunciado 61* da I JPSEC.

9 Sobre o tema, vejam-se os *Enunciados 2, 13 e 17* da I JPSEC.

10 Para uma abordagem acerca das questões controvertidas da arbitragem na Administração Pública, veja Pinho e Mazzola (2019).

parâmetros normativos aplicáveis (Lima, 2020). Conforme observa Facci (2023), inexistem óbice jurídico à utilização de técnicas de autocomposição pela Administração Pública para a solução de conflitos intra-administrativos, interadministrativos ou com particulares, sendo a ausência de um terceiro imparcial o elemento distintivo da negociação em relação a outros métodos consensuais.

Nesse contexto, a Advocacia Pública assume papel central enquanto função essencial à justiça, nos termos dos artigos 131 e 132 da Constituição Federal. Suas atribuições de consultoria, assessoramento jurídico e representação judicial conferem-lhe posição institucional privilegiada para a orientação preventiva da atuação administrativa e para a adoção de soluções consensuais juridicamente adequadas. Como destaca Cyrino (2021), tais funções não se limitam à defesa judicial do ente público, mas incluem a conformação jurídica das políticas públicas e a prevenção de litígios.

Madeira (2017, p. 137) salienta ainda que “a Advocacia Pública, no exercício de sua função essencial à justiça, deve ficar atenta ao paradigma jurídico-institucional adotado pela Constituição da República – o do Estado Democrático de Direito”. Assim, incumbe aos advogados públicos a defesa inarredável da efetividade de políticas públicas alinhadas aos anseios populares, mesmo que diante de recorrentes assimetrias entre as expectativas dos cidadãos e dos gestores públicos.¹¹

A experiência da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF/AGU) ilustra a institucionalização do consensualismo no âmbito federal, ao promover a prevenção e a resolução consensual de conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública. Inserida na lógica do sistema multiportas, tal estrutura evidencia o potencial da Advocacia Pública para atuar como instância de coordenação e racionalização do conflito estatal (Gois; Silva; Riche; 2021).

Mais recentemente, a instituição da Rede Federal de Mediação e Negociação (Resolve), por meio do Decreto Federal n. 12.091/2024, reforça a consolidação do consensualismo como instrumento de gestão pública e de aprimoramento da execução de políticas públicas,¹² ainda que a iniciativa demande regulamentação complementar para a definição de seus contornos operacionais.

No âmbito municipal, a atuação da Advocacia Pública assume contornos ainda mais sensíveis, dada a proximidade das demandas com

11 O *Enunciado 171* da II JPSEC destaca que “É recomendada aos advogados a adoção de práticas colaborativas que consistam no processo de negociação estruturado, com enfoque não adversarial e interdisciplinar na gestão de conflitos, por meio do qual as partes e os profissionais assinam um termo de participação, comprometendo-se com a transparência no procedimento e a não litigância”.

12 Em 18 de setembro de 2024, a Advocacia-Geral da União e o Tribunal de Contas da União firmaram um acordo de cooperação técnico-científica que visa à melhoria da gestão pública e à capacitação de recursos humanos para soluções consensuais de controvérsia. Nesta linha: “o termo de compromisso prevê, entre outros, a troca de experiência entre os órgãos e ações conjuntas para proporcionar a especialização de servidores em mediação de impasses envolvendo a administração pública” (Brasil, AGU, 2024).

a realidade social local.¹³ Conforme observa Santos (2013), a Advocacia Pública municipal desempenha papel relevante na concretização da vontade popular e na proteção do Estado Democrático de Direito, atuando de forma preventiva para assegurar a exequibilidade jurídica das políticas públicas e a adequada gestão dos recursos públicos.

Essas mudanças que se fazem necessárias na Advocacia Pública vêm acompanhadas de intervenções do Poder Judiciário, de modo que o tema é terreno fértil para o estudo do fenômeno da mutação constitucional, notadamente quando as decisões judiciais reinterpretam dispositivos da Constituição sem alteração textual, adaptando-os às demandas sociais e institucionais contemporâneas, reunindo, além do mais, uma multiplicidade de intérpretes (Häberle, 1997; Velloso, 2020).

Também segundo Häberle (1997, p. 15):

Todo aquele que vive no contexto regulado por uma norma e que vive com este contexto é indireta, ou até mesmo diretamente, um intérprete dessa norma. O destinatário da norma é participante ativo, muito mais ativo do que se pode supor tradicionalmente, do processo hermenêutico. Como não são apenas os intérpretes jurídicos da Constituição que vivem a norma, não detêm eles o monopólio da interpretação da Constituição.

E mais. Em se tratando do tema da consensualidade, haja vista a incidência da Lei Federal n. 9.307/1996, faz-se importante uma breve análise de ações decididas pelo STF, pelo STJ, bem como de enunciados do Conselho da Justiça Federal (CJF) (Tavares; Rego, 2022).

Nesse contexto, a mutação constitucional revela a vitalidade e adaptabilidade da Constituição, permitindo-lhe acompanhar as transformações sociais, culturais e políticas (Bulos, 1997). Como exemplo de modulação do conceito de indisponibilidade do interesse público, tem-se o Recurso Extraordinário n. 253.885, segundo o qual “há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse” (Brasil, 2002).

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7234/GO, por sua vez, discute as estruturas de mediação e arbitragem em âmbito estadual, estando pendente de julgamento quanto ao mérito (Brasil, STF, 2022).

Marco relevante na difusão dos métodos consensuais no âmbito do Poder Judiciário foi a edição da Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses (Brasil, CNJ, 2010). A norma consolidou

13 Neste sentido, vejam-se os *Enunciados 31 e 84* da IJPSEC.

a mediação e a conciliação como instrumentos estruturantes da política pública de acesso à justiça, contribuindo para a disseminação de uma cultura de solução consensual de controvérsias que, posteriormente, influenciou também a atuação da Administração Pública e da Advocacia Pública.

Dada a relevância do tema, o STF instituiu, em 2023, o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), iniciativa que reflete a ampliação do papel da jurisdição constitucional para além de decisões impositivas, incorporando soluções dialógicas e consensuais (Brasil, STF, 2025).

Entre as atuações do núcleo, destaca-se a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 829, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, na qual o estado do Rio Grande do Sul pleiteou a priorização da vacinação contra a COVID-19 para trabalhadores da educação. O caso resultou em acordo homologado pelo STF, pelo qual a União se comprometeu a assegurar a disponibilização progressiva de vacinas a essa categoria (Brasil, STF, 2025).

O STJ, por sua vez, por meio do Recurso Especial n. 904.813/PR, reconheceu que a Administração Pública pode pactuar cláusula compromissória arbitral para litígios sobre direitos patrimoniais disponíveis, mesmo em contexto de contratos administrativos (Brasil, 2011b).

Ademais, acerca dessas discussões, o CJF elaborou uma série de enunciados em suas Jornadas de Prevenção e Solução Extrajudicial de Conflitos, alguns dos quais decorrem importantes orientações para a Advocacia (Brasil, CJF, 2021; Brasil, CJF, 2016). Os precedentes judiciais em questão demonstram que há uma tradição constitucionalmente validada de consensualidade conduzida pela Advocacia Pública nos âmbitos federal, estadual e municipal.¹⁴

Em reforço à sua atuação concreta na celebração de acordos ou outros instrumentos do novel modelo consensual quando assim demonstre ser a melhor opção ao interesse público, a Advocacia Pública, como órgão unificador dos sistemas jurídicos dos entes públicos – conforme aponta a Constituição Federal e confirmam os diversos julgamentos do Supremo Tribunal Federal, deve atuar com protagonismo também na regulamentação das novidades legislativas decorrentes do microssistema consensual, a fim de extrair a sua máxima eficácia (Macedo, 2020, p. 159).

A consolidação da consensualidade como política pública jurídica tem sido igualmente objeto de atenção por parte dos órgãos de controle externo. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU), ao apreciar a política pública de transação tributária prevista na Lei n. 13.988/2020, reconheceu a legitimidade do instrumento, mas destacou a necessidade de arranjos institucionais adequados de governança, transparência e controle para a sua implementação.

14 Acerca da solução consensual de conflitos nos municípios, veja Sestrem (2022).

No Acórdão proferido no Processo n. TC 007.099/2024-0, o TCU enfatizou que a atuação consensual da Advocacia Pública demanda critérios objetivos para a concessão de benefícios, mecanismos de articulação interinstitucional, publicidade ativa dos acordos e controles efetivos sobre riscos fiscais, sob pena de violação aos princípios da legalidade, da moralidade e da isonomia tributária.

Embora circunscrito à esfera federal, o referido julgamento fornece parâmetros relevantes para a Advocacia Pública em geral, ao evidenciar que a consensualidade, para além de autorizada, deve ser institucionalizada e submetida a estruturas de controle compatíveis com sua complexidade e impacto financeiro (Brasil, TCU, 2025).

Diante desse panorama normativo, doutrinário e jurisprudencial, constata-se a existência de uma tradição constitucionalmente validada de consensualidade conduzida pela Advocacia Pública nos âmbitos federal, estadual e municipal (Ferreira; Oliveira; Neto, 2021). Incumbe, por conseguinte, à Advocacia Pública, enquanto órgão unificador da interpretação jurídica do ente público, atuar de forma proativa na regulamentação e na implementação dos instrumentos consensuais previstos no ordenamento jurídico, de modo a assegurar sua máxima eficácia e compatibilidade com o interesse público (Macedo, 2020).

Torna-se instigante, portanto, traçar um breve panorama dos arranjos legais para a operacionalização do consensualismo no âmbito das procuradorias municipais.

2. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CONSENSUALIDADE NA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL: PANORAMA COMPARADO E ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DE PORTO ALEGRE

Para situar a experiência do município de Porto Alegre no contexto mais amplo da Advocacia Pública municipal brasileira, apresenta-se inicialmente breve panorama comparativo de iniciativas normativas adotadas em outras capitais. Em seguida, procede-se à análise específica da estrutura institucional implementada pela PGM/POA, com o objetivo de examinar as características, os desafios e as potencialidades da institucionalização da consensualidade nesse contexto.

2.1. Experiências de institucionalização da consensualidade em capitais brasileiras

Antes da análise específica do município de Porto Alegre, apresenta-se breve contextualização comparativa de experiências institucionais semelhantes

em outras capitais brasileiras, com o objetivo de situar o caso estudado no cenário nacional de institucionalização da consensualidade na Advocacia Pública municipal.

Nesse contexto, o quadro a seguir apresenta síntese das principais iniciativas normativas identificadas em capitais brasileiras, destacando a estrutura institucional, o vínculo organizacional e o escopo de atuação dos mecanismos de consensualidade implementados no âmbito da Advocacia Pública municipal. As informações foram obtidas mediante pesquisa documental na legislação municipal e em atos normativos das respectivas procuradorias-gerais, tendo sido selecionadas capitais que possuem regulamentação formal desses instrumentos.

Quadro 1 – Instrumentos de consensualidade em procuradorias municipais brasileiras

Município	Norma	Ano	Estrutura	Vínculo	Escopo
Curitiba	LC n. 141/2023	2023	Sistema municipal de solução consensual de controvérsias	Procuradoria-Geral do Município	Controvérsias tributárias e não tributárias e autocomposição administrativa
Goiânia	Lei n. 10.693/2023	2023	Câmara de Resolução de Conflitos do Município – RESOLVE	Procuradoria-Geral do Município	Prevenção e resolução consensual de conflitos administrativos e judiciais
Rio de Janeiro	Resolução PGM n. 1.102/2022	2022	Câmara Administrativa de Prevenção e Solução de Controvérsias – CAPRESC	Procuradoria-Geral do Município	Prevenção de litígios e solução consensual de controvérsias administrativas
São Paulo	Lei n. 17.324/2020	2020	Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos	Procuradoria-Geral do Município	Desjudicialização e solução administrativa de conflitos envolvendo a Administração Municipal
Porto Velho	Lei n. 3.039/2023	2023	Comitê de Mediação e Resolução Administrativa de Conflitos	Administração Municipal com participação da Procuradoria	Mediação administrativa e regularização de conflitos fundiários

Município	Norma	Ano	Estrutura	Vínculo	Escopo
Porto Alegre	Lei n. 12.003/2016	2016	Central de Conciliação e Mediação com câmaras temáticas	Procuradoria-Geral do Município	Solução consensual de controvérsias administrativas e judiciais

Fonte: elaboração própria com base na legislação municipal.

A análise comparativa das experiências normativas evidencia que a institucionalização da consensualidade na Advocacia Pública municipal vem ocorrendo de forma progressiva, especialmente com a criação de instâncias administrativas voltadas à prevenção de litígios e à resolução consensual de controvérsias. Esse movimento reflete a transformação funcional da Advocacia Pública, que passa a atuar não apenas na defesa judicial do ente público, mas também na gestão estratégica de conflitos administrativos.

A doutrina administrativista contemporânea tem apontado a consensualidade como elemento característico de uma Administração Pública mais dialógica e orientada à eficiência institucional (Sundfeld, 2025; Moreira Neto, 2003).

Verifica-se também relativa convergência quanto ao posicionamento institucional dessas estruturas, majoritariamente vinculadas às procuradorias-gerais dos municípios. Esse dado indica o reconhecimento da consensualidade como função jurídica própria da Advocacia Pública, reforçando o papel dessas carreiras na prevenção de litígios e na racionalização da atuação estatal. Tal perspectiva encontra respaldo na literatura especializada, que destaca a atuação da Advocacia Pública na conformação jurídica de soluções consensuais (Binenbojm, 2020; Palma, 2015).

Apesar dessa convergência estrutural, observa-se diversidade quanto ao escopo material dessas instâncias, que pode abranger controvérsias administrativas, contratuais, fundiárias e tributárias. Essa heterogeneidade revela diferentes níveis de maturidade institucional e distintas estratégias de adaptação às demandas locais. Como aponta a literatura sobre administração consensual, tais arranjos tendem a refletir as prioridades administrativas e a capacidade organizacional de cada ente federativo.

Ademais, esse panorama demonstra que a institucionalização da consensualidade no âmbito municipal não segue modelo único, embora seja possível identificar tendência comum de fortalecimento da autocomposição como instrumento de racionalização da litigiosidade estatal e aprimoramento da governança pública.

Além da edição de normas específicas, observa-se a crescente integração das procuradorias municipais a estruturas de mediação e conciliação, públicas e privadas, incluindo câmaras vinculadas aos Tribunais de Justiça e à Justiça

Federal.¹⁵ Esse movimento reforça a consolidação do consensualismo como prática institucional da Advocacia Pública contemporânea, evidenciando a ampliação de seu papel para funções preventivas e resolutivas de conflitos.

A consolidação dessas estruturas normativas, contudo, esbarra em barreiras culturais e institucionais que transcendem a redação dos textos legais. Historicamente, a atuação da Advocacia Pública foi pautada por uma métrica de produtividade essencialmente quantitativa, voltada ao volume de contestação e à interposição sistemática de recursos. Esse modelo de “produção em massa” de peças processuais consolidou uma cultura de resistência que privilegia a litigiosidade em detrimento da resolutividade. A transição para a consensualidade exige, portanto, uma redefinição desses indicadores de desempenho: o sucesso institucional deve deixar de ser medido pelo número de processos ativos e passar a ser aferido pela capacidade de encerramento definitivo de controvérsias e pela redução de passivos contingentes.

Ademais, identifica-se o risco de que um dos maiores desafios à eficácia das câmaras de conciliação seja a resistência dos gestores públicos em assumir o ônus decisório imediato. Sob essa perspectiva, a prática administrativa sinaliza para a eventualidade de uma preferência estratégica pelo litígio como forma de postergação de despesas e diluição de responsabilidades. Ao optar pela via judicial, o gestor poderia, em tese, transferir a decisão final para o futuro – muitas vezes para administrações subsequentes, utilizando o tempo do processo como um eventual mecanismo de conveniência fiscal. Tal dinâmica, se consolidada, representaria um risco de geração de externalidades negativas severas, uma vez que o represamento de dívidas judiciais, acrescidas de juros e honorários, comprometeria a saúde financeira do ente público a longo prazo em troca de um alívio orçamentário momentâneo.

Nesse contexto, a tecnologia e o uso estratégico de dados surgem como ferramentas indispensáveis para romper com essa inércia e conferir segurança jurídica à tomada de decisão. A implementação de painéis de *business intelligence* (BI) permite o mapeamento minucioso das demandas repetitivas, identificando gargalos administrativos e causas-raiz de conflitos. Mais do que organizar o fluxo, a análise preditiva possibilita que a procuradoria antecipe desfechos judiciais desfavoráveis com base em precedentes consolidados. Essa fundamentação estatística atua como um anteparo técnico ao “temor da caneta”: quando o dado demonstra uma probabilidade de derrota iminente,

15 É o caso, por exemplo, da Prefeitura Municipal de Vitória que, em 4 de outubro de 2019, firmou termo de cooperação e lançou, juntamente com o Tribunal de Justiça do Espírito Santo e com o Banestes, o Sistema de Mediação Digital das Execuções Fiscais, “uma plataforma inovadora que vai ajudar os cidadãos a negociarem suas dívidas com o município de forma fácil, simples e sem sair de casa” (Brasil, TJ/ES, 2019). Além disso, a Prefeitura de Campo Grande firmou, em 12/12/2023, convênio com o Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, para capacitação de servidores municipais em conciliação e mediação, permitindo que “o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e da Justiça Restaurativa (Nupemec) ofereça cursos de formação de mediadores e conciliadores para 40 servidores públicos municipais efetivos que atuarão como mediadores/conciliadores na Câmara de Mediação e Conciliação do Poder Executivo Municipal” (Morales, 2023). Referidas práticas estão alinhadas com os *Enunciados 170 e 210* da II JPSEC.

a celebração do acordo deixa de ser uma escolha subjetiva do gestor para se tornar um imperativo de eficiência e probidade administrativa.

A integração entre tecnologia e consensualidade permite, assim, o estabelecimento de critérios objetivos de triagem, definindo com precisão onde o Estado deve manter o litígio e onde a autocomposição é o caminho mais racional. Sem essa inteligência de dados e sem o alinhamento de incentivos que premiem a resolutividade em vez da mera litigância, as estruturas de consensualidade correm o risco de se tornarem apêndices burocráticos sem impacto real na redução do estoque judicial estatal. Em última análise, apesar dos avanços, persistem desafios aos municípios, como a superação da cultura de litigiosidade, a qualificação contínua dos agentes públicos¹⁶ e a ampliação do acesso aos mecanismos consensuais, indicando a necessidade de pesquisas futuras comparativas e avaliações empíricas de seus impactos.

2.2. A institucionalização da consensualidade na Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre: análise jurídico-institucional

A partir do presente ponto, desenvolve-se um estudo de caso sobre a atuação da PGM/POA na adoção de métodos consensuais de solução de conflitos. Para fins de análise empírica, foram examinadas as bases legislativas municipais e o Portal da Transparência do Município, com o objetivo de identificar leis e demais normativos relacionados à consensualidade. A verificação das informações foi submetida a procedimento de dupla validação, com acesso respaldado pela Lei Federal n. 12.527/2011.

A escolha da capital gaúcha justifica-se pela escassez de estudos dedicados aos entes federativos municipais, especialmente no que se refere às estruturas jurídicas responsáveis pela implementação de mecanismos consensuais de resolução de demandas. Ademais, o porte institucional da procuradoria de uma capital constitui indicativo relevante do grau de maturidade desses instrumentos, os quais frequentemente irradiam modelos e boas práticas para municípios de menor porte. Trata-se, ainda, de um recorte empírico viável e metodologicamente adequado aos objetivos do presente trabalho, com potencial de replicação em futuras investigações comparativas envolvendo outras capitais brasileiras.

Para além do mapeamento das estruturas normativas voltadas à consensualidade, o estudo destaca experiências concretas da PGM/POA,

16 Sobre a qualificação técnica, fomento à pesquisa e acesso aos métodos consensuais de solução de litígios, vale destacar os seguintes Enunciados da II JPSEC: Enunciado 116 - “É necessária a oferta de cursos de capacitação frequentes e atuais pelas Escolas Superiores das Instituições do Sistema de Justiça e de outros órgãos da Administração Pública, bem como a exigência de inclusão nas provas de concurso de acesso às carreiras, de matéria versando sobre a desjudicialização de conflitos e sobre o acesso à justiça célere, eficiente e desburocratizado por meio das demais formas de composição dos litígios”. Enunciado 142 - “Recomenda-se ao Poder Público incentivar o lançamento de editais para o fomento de pesquisas científicas que consolidem as experiências de resolução on-line de conflitos (ODR) de forma analítica e sistemática”. Enunciado 143 - “Impõe-se a promoção de políticas públicas de inclusão digital que permitam que a mediação on-line seja instrumento de ampliação do acesso à justiça de forma plena e igualitária”.

instituição que recentemente completou 100 anos de criação e que se apresenta como referência na modelagem e implementação de mecanismos consensuais em distintas áreas do Direito Público.¹⁷

Busca-se, ainda, contextualizar essa experiência à luz de iniciativas similares adotadas por outras capitais brasileiras, especialmente considerando os dados do I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil, divulgado pelo Ministério da Justiça no ano de 2011,¹⁸ bem como do 1º Diagnóstico da Advocacia Municipal no Brasil (Mendonça *et al.*, 2018).

Nesse particular, a capital do Rio Grande do Sul consolida-se como um caso paradigmático de implementação do consensualismo na Advocacia municipal, especialmente com a edição da Lei Municipal n. 12.003, de 12 de janeiro de 2016, que instituiu a Central de Conciliação no âmbito de sua PGM.

Segundo a referida norma, conciliação é a “possibilidade da autorresolução do conflito, assistida por um terceiro neutro e imparcial, avaliador das possíveis soluções na busca de consenso, por meio de um diálogo baseado em interesses e necessidades (...)” (Porto Alegre, 2016).

A mediação, por sua vez, é caracterizada como atividade técnica exercida por terceiro imparcial, sem poder decisório, escolhido ou aceito pelas partes, com a finalidade de auxiliá-las na identificação ou no desenvolvimento de soluções consensuais para a controvérsia. Ambos são instrumentos orientados por um conjunto de princípios, dentre os quais se destacam: impessoalidade, imparcialidade, isonomia, ampla defesa, boa-fé, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso e confidencialidade.¹⁹

A instituição da Central de Conciliação no âmbito da PGM/POA segue diretrizes que incluem “a racionalização da judicialização de litígios envolvendo a Administração Municipal e a redução de passivos judiciais decorrentes de controvérsias, devendo priorizar temas complexos e de impacto coletivo” (Porto Alegre, 2016). Ela é composta pelas seguintes câmaras: *a) Câmara de Indenizações Administrativas; b) Câmara de Mediação e Conciliação; c) Câmara de Conciliação de Precatórios; e d) Câmara de Mediação e Conciliação Tributária.*

Segundo o art. 8º da Lei Municipal n. 12.003/2016, compete à Câmara de Indenizações Administrativas “o exame dos pedidos administrativos de

17 Para revisar a história e a atuação da PGM/POA em seus 100 anos, veja Porto Alegre (2025).

18 No ano de 2024, a AGU informou sobre um levantamento a ser realizado em parceria com o Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal e a Associação Nacional das Procuradoras e dos Procuradores Municipais, com auxílio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. “A pesquisa será feita sob três grandes eixos: um de gestão, um de pessoas e um de transformação digital. Queremos entender como estão estruturadas as nossas instituições e quais são nossas metodologias de atuação, para pensar em novos projetos e formas de trabalhar na advocacia pública” (EBC, 2024). Até a data de fechamento do presente artigo não foi encontrada a publicação do estudo em questão (N.A.).

19 Segundo o Enunciado 25 da IJPSEC “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm o dever de criar Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos com atribuição específica para autocomposição do litígio”.

indenização decorrentes de danos causados pelos órgãos da Administração Municipal a terceiros” (Porto Alegre, 2016).

Conforme o art. 10 da mesma lei, incumbe à Câmara de Mediação e Conciliação:

prevenir e solucionar, de forma consensual, os conflitos no âmbito administrativo; dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da Administração Municipal; avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Administração Municipal; e promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta (...) (Porto Alegre, 2016).

Nos termos do art. 13 da Lei Municipal n. 12.003/2016, compete à Câmara de Conciliação de Precatórios “compor, mediante acordo direto com os credores, o pagamento de precatórios devidos pelo município de Porto Alegre, suas autarquias e fundações inseridas no regime especial de pagamento de precatórios”.

Já, segundo o art. 23-B da Lei Municipal n. 12.003/2016 compete à Câmara de Mediação e Conciliação Tributária a “mediação e conciliação dos conflitos em matéria tributária que tenham por objeto o cumprimento de obrigações tributárias principais ou acessórias relacionadas aos tributos de competência do Município de Porto Alegre, no âmbito judicial (...)”.

A Figura 1, a seguir, apresenta a estrutura de câmaras que compõem a Central de Conciliação da PGM/POA.

Figura 1 - Estrutura da Central de Conciliação da PGM/POA



Fonte: elaboração própria com base na Lei Municipal nº 12.003/2016 (Porto Alegre, 2016).

Não obstante a centralidade da Lei Municipal n. 12.003/2016, a disciplina da consensualidade no âmbito da PGM/POA não se exauriu nesse diploma, tendo sido complementada por decretos e instruções normativas que regulamentam e operacionalizam os mecanismos instituídos, conforme sistematizado no Quadro 2.

Quadro 2 – Normas sobre consensualidade no âmbito da PGM/POA

Norma	Conteúdo
Lei Municipal n. 12.003, de 27 de janeiro de 2016.	Institui a Central de Conciliação e dá outras providências.
Decreto Municipal n. 19.437, de 6 de julho de 2016.	Dispõe sobre a Câmara de Indenizações Administrativas.
Decreto Municipal n. 19.506, de 19 de setembro de 2016.	Regulamenta a Câmara de Conciliação de Precatórios.
Decreto Municipal nº 19.519, de 30 de setembro de 2016.	Dispõe sobre a Câmara de Mediação e Conciliação, sua composição, competência e organização funcional.
Instrução Normativa PGM/POA nº 03, de 16 de fevereiro de 2018.	Dispõe sobre o cadastro e designação de servidores para atuação como Mediadores e Conciliadores.
Lei Municipal n. 13.028, de 11 de março de 2022.	Institui a Mediação Tributária no Município de Porto Alegre e cria a CMCT/SMF.
Decreto Municipal n. 21.527, de 17 de junho de 2022	Regulamenta a Lei Municipal n. 13.028, de 11 de março de 2022.
Instrução Normativa PGM/POA n. 08, de 20 de junho de 2022.	Hipóteses de cabimento da mediação tributária no âmbito da CMCT/PGM.
Decreto Municipal n. 21.688, de 14 de outubro de 2022.	Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Município (PGM).
Lei Complementar Municipal n. 992, de 7 de novembro de 2023.	Normas gerais para o processo administrativo e normas especiais para a constituição de crédito não tributário no Município de Porto Alegre.
Decreto Municipal n. 22.392, de 27 de dezembro de 2023.	Regulamenta a Lei Complementar n. 992, de 7 de novembro de 2023.

Fonte: elaboração própria com base na Legislação do município de Porto Alegre (Porto Alegre, 2026).

No que se refere ao uso de métodos consensuais no âmbito tributário, De Paula e Filpo (2022) analisam a experiência do município de Porto Alegre, com especial atenção à Lei Municipal n. 13.028, de 11 de março de 2022, que instituiu a Mediação Tributária no município, criou a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Secretaria Municipal da Fazenda (CMCT/SMF) e a vinculou à estrutura da Superintendência da Receita Municipal.

A abrangência e a diversidade temática das normas municipais demonstram uma tendência de expansão do uso dos métodos consensuais para além do contencioso tributário (Saraiva Filho, 2022), alcançando áreas

como licitações e contratos administrativos, meio ambiente, previdência social, urbanismo e relações funcionais com servidores públicos, entre outras (De Paula; De Castro, 2020; Cuéllar *et al.*, 2022; Silva, 2023).²⁰

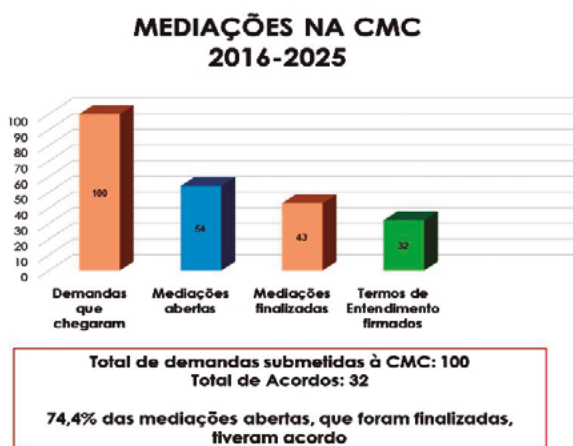
Em sua página institucional, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre disponibiliza os extratos dos Termos de Entendimento celebrados no âmbito da Central de Conciliação, alguns dos quais ilustram a atuação consensual da PGM em contextos de significativa conturbação social e sanitária, em escala local, regional e até nacional.

A título ilustrativo, durante a pandemia da COVID-19, entre os anos de 2020 e 2023, a Câmara de Mediação e Conciliação firmou diversos Termos de Entendimento voltados ao ajuste de cláusulas de contratos administrativos às circunstâncias excepcionais enfrentadas pelas secretarias municipais.²¹

Demandas relacionadas a políticas públicas nas áreas de saúde e assistência social também mobilizaram a atuação da Câmara de Mediação e Conciliação. Nesse contexto, destaca-se o Termo de Entendimento celebrado entre o município de Porto Alegre e o Instituto Kinder – Centro de Integração da Criança Especial, voltado à disponibilização de transporte para alunos com necessidades especializadas e seus respectivos acompanhantes (Porto Alegre, 2025b).

A Figura 2 apresenta dados relativos às mediações realizadas no âmbito da Câmara de Mediação e Conciliação entre os anos de 2016 e 2025, contemplando o número de demandas recebidas, de mediações instauradas, de procedimentos concluídos e de Termos de Entendimento celebrados.

Figura 2 – Mediações realizadas na CMC entre 2016 e 2025



Fonte: Porto Alegre (2025b).

20 Na esteira do *Enunciado 33* da I JPSEC e dos *Enunciados 211 e 224* da II JPSEC.

21 Em alinhamento com os *Enunciados 188 e 189* da II JPSEC.

A Câmara de Conciliação de Precatórios do Município de Porto Alegre, instituída pela Lei Municipal n. 12.003/2016 e regulamentada pelo Decreto Municipal n. 19.506/2016, é coordenada pela PGM e estabelece procedimentos para a celebração de acordos diretos destinados ao pagamento de precatórios. Observada a ordem cronológica, os credores são convocados por meio de ato publicado no Diário Oficial do Município e no Diário da Justiça Eletrônico para manifestarem interesse na conciliação. Até o momento, não foram editados atos convocatórios para essa finalidade.

No portal institucional da Prefeitura Municipal de Porto Alegre também se encontram disponibilizados os extratos dos Termos de Entendimento celebrados no âmbito da Câmara de Mediação e Conciliação Tributária, com destaque para mediação relevante envolvendo o município de Porto Alegre e a empresa Fraport Brasil S.A. – Aeroporto de Porto Alegre (FRAPORT). O referido procedimento versou sobre a incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e da Taxa de Coleta de Lixo (TCL) sobre bens imóveis concedidos, correspondentes às áreas territoriais e prediais do Aeroporto Internacional de Porto Alegre Salgado Filho (2025b).

Os temas mais recorrentes submetidos à Câmara de Indenizações Administrativas referem-se, predominantemente, a danos causados a veículos ou pessoas em decorrência de buracos em vias públicas ou de serviços de corte de grama, quedas de árvores ou galhos sobre veículos, pessoas ou imóveis, alagamentos em imóveis, danos provocados por veículos próprios ou a serviço da prefeitura, prejuízos relacionados ao abastecimento de água e ao sistema de esgoto, bem como danos decorrentes das enchentes ocorridas em maio de 2024 (Porto Alegre, 2025b).

Ademais, balanço divulgado pela PGM indica um montante de indenizações pagas no valor de R\$ 1.067.456,16 no período compreendido entre 2019 e 2022, evidenciando a relevância quantitativa da atuação administrativa no âmbito da Câmara de Indenizações Administrativas.

No que se refere aos resultados obtidos por meio da mediação e da conciliação, Schneider (2022, p. 135) observa que “as demandas que aportaram na Câmara de Mediação e Conciliação de Porto Alegre desde a sua criação e as mediações realizadas demonstram que o caminho é possível, e que os desafios são também motivadores para a constante qualificação e para os necessários avanços”.

A efetividade da experiência de Porto Alegre revela-se não apenas no volume de recursos transacionados, com destaque para o montante superior a um milhão de reais em indenizações administrativas, mas sobretudo na consolidação de uma nova cultura de gestão pública pautada pela celeridade e pela eficiência. Os resultados colhidos, especialmente nos acordos firmados durante o período da pandemia e na mediação tributária, demonstram que a institucionalização da consensualidade funciona como um mecanismo

estratégico de desjudicialização, conferindo maior segurança jurídica e previsibilidade às relações entre o Poder Público e a sociedade.

Nesse cenário, o avanço futuro, a partir da análise dos dados aqui colacionados, tende a apontar para a constante expansão das práticas já consolidadas, visando conferir capilaridade a todas as câmaras instituídas. A experiência acumulada pela PGM ao longo destes anos possivelmente permitirá que a instituição avance para fases ainda mais complexas de implementação. Essa trajetória evidencia que a maturidade dos métodos consensuais não é um evento estático, mas um processo de evolução contínua, no qual a PGM se posiciona como laboratório de boas práticas e referência nacional na vanguarda da Advocacia Pública contemporânea.

CONCLUSÃO

O presente artigo buscou analisar a institucionalização de mecanismos consensuais no âmbito da Advocacia Pública municipal, com especial atenção à experiência da PGM/POA, oferecendo diagnóstico sistematizado das formas contemporâneas de solução consensual de conflitos na atuação consultiva e contenciosa dessas instituições.

A análise evidenciou a ainda limitada produção acadêmica recente sobre a Advocacia Pública municipal, especialmente sob perspectiva empírica. Tal lacuna reforça a relevância do estudo desenvolvido, sobretudo diante da crescente incorporação normativa e jurisprudencial de mecanismos consensuais no Direito Administrativo brasileiro.

Os resultados indicam que a atuação das procuradorias municipais vem sendo progressivamente influenciada por transformações interpretativas de matriz constitucional, impulsionadas por decisões do STF e do STJ, bem como por orientações institucionais que contribuem para a relativização da concepção tradicional da indisponibilidade do interesse público e para a legitimação da consensualidade como instrumento de atuação da Advocacia Pública.

A pesquisa também demonstrou evidências concretas de expansão e consolidação de práticas consensuais no âmbito municipal, especialmente por meio da criação de estruturas organizacionais específicas e da regulamentação de competências voltadas à autocomposição de conflitos administrativos e judiciais.

No caso específico de Porto Alegre, consolida-se um modelo institucional estruturado de consensualidade, a partir da criação da Central de Conciliação pela Lei Municipal n. 12.003/2016 e da organização de câmaras temáticas voltadas à mediação, conciliação, indenizações administrativas, precatórios e matéria tributária. Essa estrutura tem permitido atuação mais preventiva e resolutiva da PGM, inclusive em contextos de elevada

complexidade, como crises sanitárias e eventos climáticos extremos, contribuindo para a redução da judicialização e para o aumento da efetividade das políticas públicas municipais.

A análise comparativa, ainda que não exaustiva, de experiências normativas em outras capitais brasileiras indica tendência de difusão progressiva de modelos institucionais de consensualidade no plano municipal, com variações quanto ao grau de institucionalização, às áreas temáticas abrangidas e às competências atribuídas às procuradorias. Esse movimento revela gradual superação da concepção tradicional de indisponibilidade absoluta do interesse público, em consonância com transformações interpretativas e com a legitimação dos métodos adequados de solução de conflitos no Direito Administrativo.

Persistem, contudo, desafios relevantes, especialmente no que se refere à superação da cultura de litigiosidade ainda predominante, à necessidade de qualificação técnica contínua dos agentes públicos envolvidos e à ampliação do acesso da população aos mecanismos consensuais. Nesse contexto, futuras pesquisas podem aprofundar a análise comparativa entre diferentes modelos municipais e avaliar empiricamente os impactos dessas estruturas sobre a eficiência administrativa, a redução de litígios e a melhoria da governança pública.

REFERÊNCIAS

BENTO, Juliane Sant'Ana; DA ROS, Luciano; LONDERO, Bruno Alex. Condenando políticos corruptos? Análise quantitativa dos julgamentos de prefeitos municipais pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (1992-2016). *Civitas: Revista De Ciências Sociais*, v. 20, n. 3, p. 348-376, 2020.

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. *Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, set./dez. 2020. Disponível em: <https://revistaelectronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/download/190/123/1521>. Acesso em: 19 mar. 2026.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Institucional*. Brasília, DF: AGU, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/sobre>. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *AGU e TCU firmam acordo para troca de informação e capacitação em soluções consensuais*. Brasília, DF: AGU, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-e-tcu-firmam-acordo-para-troca-de-informacao-e-capacitacao-em-solucoes-consensuais>. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). Recurso Especial nº 904.813/PR. Ministra Nancy Andrighi. Julgado em 20/10/2011. DJe 28/02/2012. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2011b. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=18381542&tipo=5&nreg=200600381112&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20120228&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 16 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Recurso Extraordinário nº 253.885-0/MG*. Rel. Ministra Ellen Gracie. Julgado em 04/06/2002, DJ 21/06/2002. Brasília, DF: STF, 2002. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=258322>. Acesso em 16 jan. 2026.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. 2021. *Enunciados da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Conflitos, realizada pela Justiça Federal no ano de 2021*. Brasília, DF: CJF, 2021. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *Enunciados da I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Conflitos, realizada pela Justiça Federal no ano de 2016*. Brasília, DF: CJF, 2016. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *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 e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em 19 mar. 2026.

BRASIL. *I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2011. Disponível em: <https://www.sinprofaz.org.br/2024/pdfs/diagnostico-advocacia-publica.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Supremo tribunal federal. *Manual do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL/STF)*. Brasília, DF: STF, 2025. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/cmc/anexo/Manual_Nusol_0608.pdf. Acesso em: 17 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *CNI contesta criação de câmara de arbitragem composta por procuradores de GO*. Brasília, DF: STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=494072&ori=1>. Acesso em: 16 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Auditoria*. Apenso n. 002.705/2024-9, Classe de Assunto V. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Interessados: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal). Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2025/11/007.099-2024-0-WAR-Transacao-tributaria.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Espírito Santo. *TJES, PMV e BANESTES lançam sistema de mediação digital das execuções fiscais*. Vitória: ES, 2019. Disponível em: <https://www.tjes.jus.br/tjes-prefeitura-de-vitoria-e-banestes-lancam-sistema-de-mediacao-digital-das-execucoes-fiscais/>. Acesso em: 1º abr. 2025.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Manual de Interpretação Constitucional*. São Paulo: Saraiv

CUÉLLAR, Leila et al. *Direito Administrativo e Alternative Dispute Resolution*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

CYRINO, André Rodrigues. *Advocacia Pública. Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: PUC/SP, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/541/edicao-2/advocacia-publica-> Acesso em: 1º abr. 2025.

DE PAULA, Débora Giotti; FILPO, Klever Paulo Leal. Soluções consensuais no âmbito tributário: avanços recentes e iniciativas inspiradora. *Revista da AGU*, Brasília, v. 21, n. 4, 2022. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3101>. Acesso em: 1º abr. 2025.

DE PAULA, Marco Aurélio Borges; DE CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre. *Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

DOS SANTOS, Rodrigo Valgas. *Direito Administrativo do Medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO. 2024. *AGU lança pesquisa para traçar panorama da advocacia pública no País*. Brasília, DF: EBC, 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202403/agu-lanca-pesquisa-para-tracar-panorama-da-advocacia-publica-no-pais>. Acesso em: 1º out. 2025.

FACCI, Lucio Picanço. Meios adequados de resolução de conflitos envolvendo o Poder Público: fundamentos, instrumentos e especificidades no direito brasileiro. *Revista da AGU*, Brasília, v. 22, n. 2, 2023. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3116>. Acesso em: 1 abr. 2025.

FERREIRA, Kaline; OLIVEIRA, Teresa Cristina; NETO, Osvaldo Almeida (coord.). *Sistema Multiportas de Resolução de Litígios na Administração Pública*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

GOIS, Letícia Botelho; SILVA, Clarissa Sampaio; RICHE, Cristina Ayoub. Sistema multiportas na AGU: economia, racionalidade e técnica. *Revista da AGU*, Brasília, v. 20, n. 1, 2021. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/2607>. Acesso em: 1º abr. 2025.

GOMES, Daniel Castro. *Democracia, Justiça E Cidadania – Tomo 2*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1997.

LEAL, Stela Tannure. A advocacia pública municipal como mecanismo constitucional de articulação de espaços de consenso. In: TAVARES, Gustavo Machado *et al.* *A obrigatoriedade constitucional das Procuradorias Municipais*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

LIMA, Rafael Carvalho da Rocha. Métodos de solução consensual de conflitos com a administração pública: uma exigência democrática e um desafio para a administração pública. In: CARVALHO, Silzia Alves. *Processo e políticas públicas de acesso à saúde*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MACEDO, Felipe Sordi. 2020. Atuação da Advocacia Pública no controle consensual. *Revista da Advocacia Pública Federal*, v. 4, n. 1. Disponível em: <https://seer.anafe.org.br/index.php/revista/article/view/117>. Acesso em: 1º abr. 2025.

MADEIRA, Danilo Cruz. O papel da Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito. *Revista da AGU*, Brasília, v. 9, n. 26, 2017. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/187>. Acesso em: 25 mar. 2025.

MENDONÇA, Clarice Corrêa de *et al.* *1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MENEZES, Felipe Barbosa de. O papel da advocacia municipal para a promoção da desjudicialização e para a concretização dos direitos fundamentais da razoável duração do processo e do acesso à justiça. In: TAVARES, Gustavo Machado *et al.* *A Advocacia Pública Municipal como instrumento de concretização dos direitos fundamentais*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MORALES, Suelen. TJMS vai oferecer a capacitação a servidores da Prefeitura em conciliação e mediação de conflitos. *Correio do Estado*, Campo Grande, 13 de dezembro de 2023. Cidades. Disponível em: <https://correiodoestado.com.br/cidades/tjms-vai-oferecer-a-capacitacao-a-servidores-da-prefeitura-em/423851/>. Acesso em: 25 mar. 2025.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, [Rio de Janeiro], v. 231, p. 129-156, 2003. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45823/45108>. Acesso em: 19 mar. 2026.

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

PINHO, Humberto Dalla Bernardina. de; MAZZOLA, Marcelo. Arbitragem e administração pública: algumas questões controvertidas. *Revista da AGU*, Brasília, v. 18, n. 3, 2019. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/2569>. Acesso em: 1º abr. 2025.

PORTO ALEGRE. Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre – PGM/POA. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*, ano 36, n. 37, 2025a.

PORTO ALEGRE. Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre – PGM/POA. *Mediação e Conciliação*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2025b. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/pgm/mediacao-e-conciliacao>. Acesso em: 15 dez. 2025.

PORTO ALEGRE (Município). *Base de Legislação Municipal*. Porto Alegre, RS: Leis Municipais, 2026. Disponível em: <https://leis.org/municipais/rs/porto-alegre>. Acesso em: 11 mai. 2026.

PORTO ALEGRE (Município). *Lei Municipal n. 12.003*, de 27 de janeiro de 2016. Institui a Central de Conciliação e dá outras providências. Porto Alegre, RS: Leis Municipais, 2016. Disponível em: <http://leis.org/drfeu>. Acesso em: 11 mai. 2026.

SANTOS, Marina França A Constitucionalização da Advocacia Pública Municipal. *Publicações da Escola Superior da AGU*, Brasília, v. 1, n. 30, 2013. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1376>. Acesso em: 1º abr. 2025.

SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes (coord.). *Transação e arbitragem tributárias - Volume 2*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SCHNEIDER, Patrícia Dornelles. A experiência de Porto Alegre com a implementação da câmara pública de mediação e conciliação: realizações e avanços no acesso à justiça e no atingimento do interesse público. In: EIDT, Elisa *et al.* (org.). *Consensualidade na Administração Pública*. Porto Alegre: Escola Superior de Direito Municipal, 2022. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/19zwEe7VvjFvttnA1myNIDW2qvrbkQn1V/view>. Acesso em: 15 dez. 2025.

SESTREM, Felipe Cidral. Diálogos municipais no direito administrativo não adversarial: a autocomposição institucional na solução consensual de conflitos. *Revista Eletrônica da OAB Joinville*, ano 8, v. 1, 2022. Disponível em: <https://revista.oabjoinville.org.br/edicoes/revista-eletronica-da-oab-joinville-ano-8--vol-1---2022.pdf#page=107>. Acesso em: 1º abr. 2025.

SILVA, Kaio Lucas Costa da. A relevância da Advocacia Pública Municipal no Direito Constitucional para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no município de Porto Alegre/RS. In: TAVARES, Gustavo Machado *et al.* *A Advocacia Pública Municipal como instrumento de concretização dos direitos fundamentais*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para + Céticos*. 3. Ed. São Paulo: 2025, JusPodivm.

TAVARES, Gustavo Machado; REGO, Elisa Albuquerque Maranhão. *Advocacia pública municipal como função essencial à justiça e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Advocacia pública, primeiro juiz da causa do poder público e sua contribuição na realização da justiça e do estado democrático de direito. In: DA COSTA, Daniel Castro Gomes. *Tomo 2 - Democracia, Justiça E Cidadania*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.