

A superação da supremacia do interesse público como pressuposto para a consolidação dos métodos adequados de solução de conflitos na administração pública

The overcoming of the supremacy of public interest as a requirement for the consolidation of appropriate dispute resolution methods in public administration

Ananda Oliveira dos Santos¹

v. 14/ n. 3 (2026)
Julho/Setembro

Aceito para publicação em 16/06/2026.

¹Procuradora Federal na Advocacia Geral da União, Brasília, Distrito Federal, Mestranda em Direito da Regulação pela FGV/RJ, Pós-Graduada em Direito da Infraestrutura, Governança e Regulação pela PUC/Minas e Pós-Graduada em Direito e Advocacia Pública pela UERJ. ORCID: 0009-0006-1829-0757. E-mail: anandaods@yahoo.com.br.

RESUMO: O presente artigo analisa a relação entre a consolidação dos métodos adequados de solução de conflitos envolvendo a Administração Pública e a progressiva revisão do tradicional princípio da supremacia do interesse público. Parte-se da constatação de que o modelo clássico do direito administrativo brasileiro, fortemente influenciado pela experiência francesa, estruturou-se sobre prerrogativas estatais e sobre a ideia de prevalência abstrata dos interesses públicos sobre os interesses privados. Entretanto, a ampliação dos instrumentos consensuais, especialmente a arbitragem, a mediação, a conciliação e os dispute boards, exigiu a reformulação de categorias tradicionais do regime jurídico-administrativo. Utiliza-se metodologia bibliográfica, baseada na análise doutrinária e legislativa contemporânea. Conclui-se que a consolidação dos mecanismos consensuais não representa abandono da tutela do interesse público, mas sim sua redefinição a partir de uma perspectiva mais eficiente, democrática e voltada à obtenção de resultados concretos.

Palavras-chave: interesse público; arbitragem; mediação; consensualidade; administração pública.

ABSTRACT: This article examines the relationship between the consolidation of appropriate dispute resolution methods involving Public Administration and the progressive revision of the traditional principle of supremacy of public interest. It starts from the observation that the classical model of Brazilian administrative law, strongly influenced by the French experience, was structured upon state prerogatives and the abstract prevalence of public interests over private interests. However, the expansion of consensual mechanisms, especially arbitration, mediation, conciliation and dispute boards, required a reformulation of traditional categories of administrative law. The methodology adopted is bibliographical research based on contemporary doctrine and legislation. The study concludes that the consolidation of consensual mechanisms does not imply abandoning the protection of public interest, but rather redefining it through a more efficient, democratic and result-oriented perspective.

Keywords: public interest; arbitration; mediation; consensuality; public administration.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Durante grande parte do século XX, a doutrina administrativista brasileira compreendeu o interesse público como fundamento legitimador das prerrogativas atribuídas ao Estado. A partir dessa concepção, consolidou-se a ideia de que os

interesses da coletividade deveriam prevalecer sobre interesses individuais sempre que houvesse conflito entre eles.

A referida compreensão foi fortemente influenciada pelo direito administrativo francês, especialmente pelas construções teóricas desenvolvidas após a Revolução Francesa e pela atuação do Conseil d'État. O modelo francês estruturou-se a partir da noção de *puissance publique*, conferindo à Administração prerrogativas especiais destinadas à realização de finalidades coletivas.

O Brasil recepcionou essa tradição por meio do denominado regime jurídico-administrativo, caracterizado pela presença de prerrogativas e sujeições. Nesse contexto, difundiu-se a compreensão de que o interesse público possuiria uma posição de superioridade em relação aos interesses privados, justificando cláusulas exorbitantes, poderes unilaterais e restrições à autonomia da vontade.

Contudo, a crescente complexidade das relações entre Estado e sociedade revelou limitações desse paradigma. O desenvolvimento de setores regulados, as parcerias público-privadas, os contratos de infraestrutura e a ampliação da atuação consensual da Administração passaram a demandar soluções mais céleres e eficientes para a resolução de conflitos.

Nesse cenário, instrumentos como arbitragem, mediação, conciliação e dispute boards ganharam espaço no ordenamento jurídico brasileiro. Entretanto, sua consolidação exigiu a revisão de premissas tradicionais do direito administrativo, especialmente da compreensão absoluta da supremacia do interesse público.

O objetivo deste artigo consiste em demonstrar que a expansão dos métodos adequados de solução de conflitos somente se tornou possível a partir da releitura contemporânea do interesse público, compreendido atualmente como conceito jurídico indeterminado cuja concretização depende das circunstâncias do caso concreto.

2. A ORIGEM FRANCESA DAS PRERROGATIVAS ADMINISTRATIVAS

A formação do direito administrativo moderno encontra suas raízes na experiência francesa. Após a Revolução Francesa, consolidou-se um modelo institucional voltado à proteção da Administração contra interferências do Poder Judiciário, surgindo progressivamente um regime jurídico próprio para a atuação estatal.

Nesse contexto, desenvolveram-se as chamadas cláusulas exorbitantes, entendidas como prerrogativas especiais conferidas à Administração Pública para assegurar a consecução de finalidades coletivas. As referidas prerrogativas permitiam à Administração alterar unilateralmente contratos, aplicar sanções administrativas e exercer poderes de fiscalização e controle.

A doutrina brasileira absorveu amplamente essas categorias. Durante décadas, sustentou-se que a existência de poderes especiais decorreria diretamente da superioridade do interesse público em relação aos interesses privados.

Essa construção teórica mostrou-se relevante para a consolidação do Estado Social e para a implementação de políticas públicas. Contudo, também contribuiu para uma visão excessivamente verticalizada das relações entre Administração e administrados, dificultando o desenvolvimento de soluções cooperativas para os conflitos envolvendo o Poder Público.

3. O INTERESSE PÚBLICO COMO CONCEITO JURÍDICO INDETERMINADO

A principal fragilidade da concepção clássica da supremacia do interesse público reside na dificuldade de definir previamente o que efetivamente constitui interesse público em cada situação concreta.

Durante muito tempo, parte da doutrina tratou o interesse público como categoria objetiva e facilmente identificável. Entretanto, a experiência prática demonstrou que múltiplos interesses públicos podem coexistir e até mesmo entrar em conflito.

Em uma controvérsia contratual envolvendo uma concessão de serviço público, por exemplo, pode existir simultaneamente interesse público na continuidade do serviço, na modicidade tarifária, na segurança jurídica dos investimentos e na eficiência da prestação. Não há critério abstrato capaz de estabelecer previamente qual desses interesses deverá prevalecer.

Por essa razão, a doutrina contemporânea passou a reconhecer o interesse público como conceito jurídico indeterminado. Sua identificação depende da análise das circunstâncias concretas, dos princípios constitucionais envolvidos e dos impactos produzidos pela decisão administrativa.

A Constituição Federal de 1988 reforçou essa perspectiva ao adotar um modelo comprometido com a proporcionalidade, a razoabilidade, a eficiência e a participação democrática. Nesse ambiente constitucional, torna-se cada vez mais difícil sustentar a existência de uma supremacia abstrata e apriorística do interesse público.

4. A CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA E A SUPERAÇÃO DO PARADIGMA AUTORITÁRIO

A partir das últimas décadas, observou-se significativo crescimento dos mecanismos consensuais no âmbito da Administração Pública.

A Lei de Arbitragem, especialmente após as alterações promovidas pela Lei nº 13.129/2015, passou a admitir expressamente a utilização da arbitragem pela Administração Pública para resolução de conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

Posteriormente, a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) reforçou a possibilidade de utilização de métodos consensuais na esfera pública. Paralelamente, expandiu-se a utilização de *dispute boards* em contratos de infraestrutura e concessões públicas.

A consolidação desses instrumentos exigiu a superação da premissa segundo a qual o interesse público somente poderia ser protegido mediante decisões unilaterais impostas pelo Estado. Ao contrário, passou-se a reconhecer que a solução consensual frequentemente produz resultados mais eficientes, menos onerosos e mais adequados à satisfação das necessidades coletivas.

A resolução célere de conflitos reduz custos processuais, evita paralisações de obras públicas, preserva investimentos e amplia a segurança jurídica. Em tais hipóteses, o interesse público não é sacrificado, ao contrário, é concretizado de forma mais eficiente.

5. O INTERESSE PÚBLICO E A BUSCA POR SOLUÇÕES EFICIENTES

A eficiência administrativa foi elevada à condição de princípio constitucional pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Desde então, a atuação estatal passou a ser avaliada não apenas pela legalidade formal, mas também pela capacidade de produzir resultados concretos para a sociedade.

Sob essa perspectiva, a adoção de métodos adequados de solução de conflitos representa instrumento de realização do próprio interesse público.

Os processos judiciais envolvendo grandes contratos administrativos frequentemente se prolongam por muitos anos, gerando insegurança jurídica e custos expressivos para todas as partes envolvidas.

A arbitragem, a mediação e os *dispute boards* permitem decisões mais rápidas e especializadas, favorecendo a continuidade de serviços essenciais e a execução de políticas públicas relevantes.

Dessa forma, a satisfação do interesse público deixa de ser associada exclusivamente à imposição unilateral da vontade estatal e passa a ser identificada com a obtenção de soluções eficazes, proporcionais e tempestivas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação dos métodos adequados de solução de conflitos envolvendo a Administração Pública representa uma das mais relevantes transformações do direito administrativo contemporâneo.

A referida evolução somente foi possível mediante a revisão da compreensão tradicional da supremacia do interesse público, construída sob forte influência do modelo francês das cláusulas exorbitantes e das prerrogativas administrativas.

A experiência constitucional contemporânea demonstrou que não é possível definir aprioristicamente, de forma abstrata e universal, qual seja o interesse público em cada situação concreta. Trata-se de conceito jurídico indeterminado cuja concretização depende das circunstâncias específicas do caso analisado.

Nesse contexto, os mecanismos consensuais deixaram de ser percebidos como ameaça ao interesse público para serem compreendidos como instrumentos aptos à sua realização.

A arbitragem, a mediação, a conciliação e os *dispute boards* permitem soluções mais céleres, eficientes e adequadas às necessidades da coletividade, demonstrando que a proteção do interesse público não depende necessariamente da imposição unilateral da vontade estatal, mas da obtenção dos melhores resultados possíveis para a sociedade.

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2022.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2024.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.