

SEMINÁRIO DIREITO PRIVADO E TECNOLOGIA

RESUMO EXPANDIDO

Título

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CONSENSUALIDADE E INOVAÇÃO: RUPTURA DA CULTURA DA IMPERATIVIDADE EM PROL DA EFICIÊNCIA

*Autoria***Dayse Roberta Amaral Guimarães**

Advogada; Mestranda pelo Programa de Mestrado Profissional em Direito e Inovação (PPGDI) da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2279917797540409>

E-mail: dayse.00000855263@unicap.br

Roberta Cruz da Silva

Advogada; Doutora e Mestre em Direito; Professora do Programa de Pós Graduação em Direito e Inovação (PPGDI) da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP)/Mestrado Profissional em Direito e Inovação; Professora da Faculdade de Direito do Recife (FDR) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); integrante do Grupo de Pesquisa Direito e Inovação (UNICAP/CNPQ).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8395542793213676>

E-mail: roberta.cruz@unicap.br

Grupo de trabalho

GT 2 – Mediação, Resiliência e Inovação Social

Contextualização

A Administração Pública brasileira tem como reconhecido traço característico a burocratização dos procedimentos que adota, tendo em vista lidar, rotineiramente, com direitos indisponíveis, utilizando-se de estrutura verticalizada entre o Poder Público e os indivíduos, praticando atos imperativos e que devem primar pela segurança jurídica.

Entretanto, a tentativa de gerar garantias aos titulares dos direitos transformou-se em uma considerável amarra administrativa, limitante, que impede o avanço dos novos procedimentos e a implementação de metodologias ágeis, resultando em morosidade na chegada da inovação ao Setor Público.

Nesse contexto, urge a necessidade de adotar mecanismos que promovam uma Administração Pública dialógica, que rompa com suas próprias características de unilateralidade e imperatividade, em prol da promoção da eficiência dos seus atos, justificando o presente estudo.

Problema

Frente a cultura da imperatividade posta pela Administração Pública brasileira, quais as fragilidades e potencialidades do consensualismo quando utilizado pelo Poder Público?

Objetivo geral

Analisar esse novo perfil da gestão pública brasileira, que percebe as vantagens do consenso frente ao litígio, ainda que tardiamente, comparado a outros âmbitos estatais.

Metodologia

Schwartzman (1979) afirma que “[...] a pesquisa básica é aquela que acumula conhecimentos e informações que podem eventualmente levar a resultados acadêmicos ou aplicados importantes, mas sem fazê-lo diretamente”, sabendo disso, afirma-se que o presente resumo expandido tem como finalidade mais ampla ser uma pesquisa básica pois, por sua característica mais sucinta, permitiu apresentar uma breve revisão de literatura com análise bibliográfica e documental, todos devidamente referenciados.

De forma explicativa e indutiva, buscou-se verificar como a consensualidade pode contribuir para conferir mais eficiência aos atos praticados pela Administração Pública, considerando a observação do fenômeno, a descoberta da relação entre os fatores, generalizando essa relação (Lakatos; Marconi, 2003) com uma abordagem qualitativa da doutrina analisada, base epistemológica deste trabalho.

Para agregar lastro teórico ao trabalho, foi realizada a uma pesquisa na plataforma Google Acadêmico utilizando as seguintes palavras-chave: consensualismo, administração pública e eficiência, aplicando-se o filtro para que fossem exibidas somente as publicações em português e do ano de 2024, para que fossem filtradas produções atuais. Foram encontrados 98 (noventa e oito) publicações. Pela síntese necessária ao resumo expandido, foram selecionados 2 (dois) artigos que guardavam semelhança com o tema abordado e todos publicados pelo Tribunal de Contas da União – TCU, órgão de referência para os estudos voltados ao Poder Público.

Uso de ferramentas de IA

Não houve utilização de IA para desenvolvimento deste trabalho.

Relevância / Originalidade

O estudo está em estágio inicial, construindo um referencial teórico para explorar o uso da consensualidade nas atividades do Ministério Público, especificamente nos Acordos de Não Persecução Civil (ANPC), previstos na Lei 14.230/2021, que alterou a Lei 8.429/1992, que disciplina a apuração e sanção aos atos de improbidade administrativa. O objetivo do estudo em desenvolvimento é avaliar a efetividade do ANPC, após 4 anos do seu disciplinamento legal. O Ministério Público tem adotado um novo perfil de atuação, pautado em menos judicialização e

mais resolutividade. Assim, é necessário avaliar os instrumentos utilizados para tais fins, que são metas institucionais estabelecidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Desenvolvimento estruturado

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira tem como reconhecido traço característico a burocratização dos procedimentos que adota, tendo em vista lidar, rotineiramente, com direitos indisponíveis, utilizando-se de estrutura verticalizada entre o Poder Público e os indivíduos, praticando atos imperativos e que devem primar pela segurança jurídica.

Entretanto, a tentativa de gerar garantias aos titulares dos direitos transformou-se em uma considerável amarra administrativa, limitante, que impede o avanço dos novos procedimentos e a implementação de metodologias ágeis, resultando em morosidade na chegada da inovação ao Setor Público.

Nesse contexto, urge a necessidade de adotar mecanismos que promovam uma Administração Pública dialógica, que rompa com suas próprias características de unilateralidade e imperatividade, em prol da promoção da eficiência dos seus atos, justificando o presente estudo, que teve por objetivo geral analisar esse novo perfil da gestão pública brasileira, que percebe as vantagens do consenso frente ao litígio, ainda que tardiamente, comparado a outros âmbitos estatais.

A partir de uma análise bibliográfica, com já detalhado anteriormente, objetivou-se: 1. Contextualizar o avanço do consensualismo nos atos da Administração Pública; e 2. Apontar fragilidades e potencialidades da consensualidade quando utilizada pela Administração Pública brasileira.

2. AVANÇO DO CONSENSUALISMO NOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Há uma verticalização histórica regendo a relação entre a Administração brasileira e os administrados, caracteristicamente vista como autoridade detentora do Poder Público e da guarda do interesse público em detrimento do privado.

Contudo, a evolução da sociedade e das próprias instituições determinou novas possibilidades de resolução de conflitos, possibilitando a flexibilização de procedimentos e participação de mais atores para a construção (e não só atendimento) das decisões, verificando-se que “[...] lidar com consensos é prestigiar o diálogo em detrimento da imposição. É aceitar explicação e não a expiação. É concentrar esforços em construir.” (Motta; Viana, 2022).

Depreende-se que uma sequência de transformações modelou o estado contemporâneo e formatou os ideais democráticos, o reconhecimento mais efetivo dos direitos fundamentais, inclusive o de participação na função estatal, objetivando a produção de atividades públicas mais alinhadas aos interesses individuais (Colares; Piana; Silva, 2024).

Nesse sentido, “[...] o final do século passado foi responsável por demarcar o início de uma grande mudança na arquitetura do Estado contemporâneo.” (Dantas, 2023) aproximando as necessidades dos indivíduos à tendência dialógica e gerencial do Poder Público, apesar de saber

que “[...] essas transações pelo poder público têm trazido questionamentos importantes sobre dogmas do Direito Administrativo, como a supremacia e a indisponibilidade do interesse público, além de novas perspectivas para a solução de demandas de uma sociedade complexa [...]” (Figueiredo; Pompermayer; Silva, 2024).

A busca de maior funcionalidade da Administração Pública pressiona diuturnamente os detentores do poder a encontrarem caminhos eficientes para resolução das mais diversas demandas de uma sociedade cada vez mais plural e que anseia por respostas rápidas aos seus questionamentos, direcionando o Estado a verdadeiramente evitar a litigiosidade, buscar ferramentas de solução de conflitos céleres, participativas e pragmáticas, as quais apresentam benefícios e fragilidades, que serão abordados na seção seguinte.

3. FRAGILIDADES E POTENCIALIDADES DA CONSENSUALIDADE QUANDO UTILIZADA PELO PODER PÚBLICO BRASILEIRO

Para além da discussão posta, de urgência na renovação das práticas administrativas para que possam acompanhar a evolução e as consequentes demandas da sociedade, vale abordar as fragilidades e potencialidades do uso do consenso pela Administração Pública brasileira.

Inicialmente precisa ser apontado que, “[...] é certo que o Direito é um instrumento de regência e repressão no seio da sociedade. Não sem base, diversos estudos conectam as estruturas da norma jurídica à ideia de sanção. Mas além de punições, o direito deve lidar também com consensos.” (Motta; Viana, 2022), o que se aplica também além da esfera jurídica, passando para o âmbito administrativo.

É importante destacar também que a adoção do consensualismo pela Administração Pública não significa a disponibilidade indevida do interesse público, mas sim, encontrar um meio termo, quer dizer, buscar alcançar o objetivo da lei sem, primariamente, buscar aplicar a face dura da lei com papel meramente sancionador (Colares; Piana; Silva, 2024), o qual, muitas vezes, não atinge o fim esperado para a resolução do conflito, o que significa dizer que “[...] a Administração Pública dá preferência ao emprego de meios, técnicas e procedimentos negociais, com o objetivo de alcançar resultados sem ter que lançar mão do seu poder de império conferido por lei” (Colares; Piana; Silva, 2024).

Porém, “[...] o desafio atual não é tanto o de justificar um modelo de Estado cooperativo e horizontal, mas o de criá-lo.” (Dantas, 2023), pois, qualquer indivíduo que já tenha se deparado com o menor dos conflitos junto ao Poder Público há de concordar da necessidade de flexibilização ou mudança dos procedimentos para dar eficácia e eficiência aos atos administrativos. Por outro lado, tem-se uma Administração com ritos extremamente rígidos, de tal forma que, até as revisões e alterações são demasiadamente burocráticas, sendo ainda herança do modelo francês que deu origem ao Direito Administrativo conhecido hoje.

O primeiro passo está previsto no artigo 26 da Lei 13.655/2018, acrescido à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB - Decreto-lei 4.657/1942). Segundo Ferraz (2018) um dos sustentáculos do novel texto legal é o da consensualidade, que propõe a utilização e a priorização do consenso como técnica de solução de conflitos e eliminação de controvérsias, ao prever a possibilidade de celebração de “compromisso” entre a autoridade pública e interessados, com o

intuito de eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa. O dispositivo mencionado foi regulamentado pelo artigo 10 do Decreto 9.830/2019.

Estudiosos do tema, como Guerra e Palma (2018), afirmam que o artigo é um permissivo genérico para que a Administração Pública, independentemente de lei ou regulamento específico, celebre “compromissos”. Ademais, também promove uma negociação mais transparente, eficiente e justa.

Segundo Peixoto (2021), a nomenclatura escolhida para designar a possibilidade de autocomposição não permite qualquer espécie de interpretação restritiva quanto às formas de solução de controvérsias. O art. 26 da LINDB atua como uma espécie de cláusula geral para a realização da autocomposição pela Administração Pública, ampliando os limites e possibilidades da negociação do direito material pelos entes públicos.

Trata-se de um passo extremamente relevante em prol da Administração Pública dialógica, em busca de uma atuação pautada pela eficiência, sem olvidar a supremacia do interesse público.

4. CONCLUSÃO

Diante das discussões relatadas, percebe-se que, apesar da lentidão da Administração Pública em aderir a propostas de inovação no seu âmbito de atuação, em razão das características enrijecidas desde sua origem, a proposição de saídas eficientes para a resolução das demandas dos cidadãos é, nitidamente, uma pauta prioritária da Administração.

Como todo processo novo, há fragilidades e dificuldades para o seu pleno funcionamento, em especial pela cultura que existe em enxergar a construção da resolução dos conflitos de forma hierarquizada, sob poder total do Estado e a ruptura com esse modelo pode, inclusive, gerar descrédito sobre os seus frutos, demandando maior vigor administrativo na disseminação da ideia.

No contexto das relações dialógicas, do fomento à consensualidade, há um longo caminho. Estabelecer uma cultura negocial é um desafio considerável para a Administração Pública, sobretudo no que concerne à explicitação dos motivos e na análise das consequências. Mas, a superação da impositividade desmedida, da fundamentação frágil ou inexistente, e da pessoalidade na atuação se impõe.

O diálogo está em curso, despertando os órgãos públicos, inclusive, para a composição em matérias sensíveis como a improbidade administrativa, seara tradicionalmente caracterizada pela judicialização, pelo trâmite moroso das ações em várias instâncias recursais e, muitas vezes, pela inefetividade da execução, no concernente à recomposição dos danos ao patrimônio público.

É preciso acompanhar a implementação dessa cultura dialógica, avaliando os seus resultados em relação aos custos financeiros e temporais, ajustando eventuais desvios, de modo que o interesse público prevaleça.

Apesar das intempéries, as potencialidades do consenso em agilizar soluções em uma sociedade hiper complexa como a brasileira, trazer respostas eficientes aos indivíduos, aproximar as instituições e horizontalizar as decisões para que as partes interessadas contribuam com suas visões de mundo, justificam massivamente o investimento que o Poder Público deve fazer para

tornar a consensualidade uma realidade e a regra a ser observada na realização dos atos administrativos.

Resultados esperados

Com esse lastro teórico inicial, o estudo migrará para a análise da consensualidade nas relações envolvendo o Ministério Público e os interesses da Administração Pública, vítima dos atos de improbidade administrativa, em que a hipótese inicial da pesquisa é identificar um uso efetivo do ANPC, com a comprovação da vantajosidade da solução consensual.

Contribuições

A investigação acerca do uso do consenso na Administração Pública brasileira proporciona contribuições científicas e teóricas relevantes ao aprofundar a compreensão dos instrumentos deliberativos no âmbito estatal, promovendo a reflexão crítica sobre os modelos tradicionais de decisão e subsidiando a formulação de políticas públicas orientadas por princípios de participação, legitimidade e efetividade.

Referências

COLARES, José Carlos de Souza; PIANA, Bruno Botelho; SILVA, Edilson de Souza. **A gestão de riscos como ferramenta auxiliar no processo de solução consensual no âmbito do controle externo da Administração Pública**. 2024. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/premio-guilherme-palmeira/vencedores-2024/Monografias%20Tribunais%20de%20Contas/Monografia%20TC_1%20LUGAR%20MGP_TC_906124.pdf. Acesso em: 18 maio 2025.

DANTAS, Bruno. **Consensualismo na Administração Pública e Regulação**: reflexões para um Direito Administrativo do Século XXI. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

FERRAZ, Luciano. LINDB autoriza TAC em ações de improbidade administrativa. *In*: **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-09/interesse-publico-lindb-autoriza-tac-acoes-improbidade-administrativa>. Acesso em: 19 maio 2025.

FIGUEIREDO, Nathalia Carvalho; POMPERMAYER, Marina de Souza; SILVA, Ellen Mara Alves. **A solução consensual como forçame de resolver controvérsias complexas e prevenir conflitos relacionados à Administração Pública**: a prática do consensualismo no Tribunal de Contas da União a partir da Instrução Normativa 91/2022, desafios e perspectivas. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/premio-guilherme-palmeira/vencedores-2024/Arquivo%20geral%20-%20Compilado/monografias-PMGP-2024.pdf>. Acesso em: 20 maio 2025.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB - Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], p. 135–169, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77653. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77653>. Acesso em: 19 maio 2025.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar. **Improbidade Administrativa e Tribunais de Contas: as inovações da Lei n.º 14.230/2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

PEIXOTO, Ravi. O art. 26 da LINDB como cláusula geral para a realização da autocomposição pela Administração Pública: uma análise dos limites e possibilidades. *In: Civil Procedure Review*, [S. l.], v. 12, n. 3, p. 67–92, 2021. Disponível em: <https://civilprocedurereview.com/revista/article/view/241>. Acesso em: 20 nov. 2024.

SCHWARTZMAN, Simon. **Pesquisa acadêmica, pesquisa básica e pesquisa aplicada em duas comunidades científicas**. 1979. Disponível em: http://www.schwartzman.org.br/simon/acad_ap.htm. Acesso em: 22 nov. 2024.



UNI7
EXCELÊNCIA QUE TRANSFORMA O SEU FUTURO

