



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO  
CURSO DE DIREITO

LUCAS CARREIRA PEREIRA VIEIRA

**Meios alternativos de resolução de controvérsias no âmbito da administração pública:** análise da (in)segurança jurídica para a celebração de acordos extrajudiciais.

Florianópolis

2023

LUCAS CARREIRA PEREIRA VIEIRA

**Meios alternativos de resolução de controvérsias no âmbito da administração pública:** análise da (in)segurança jurídica para a celebração de acordos extrajudiciais.

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Direito do Centro de Ciência Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof. Pedro de Menezes Niebuhr, Dr.

Florianópolis

2023

Vieira, Lucas Carreira Pereira

Meios alternativos de resolução de controvérsias no âmbito da administração pública: análise da (in)segurança jurídica para a celebração de acordos extrajudiciais. / Lucas Carreira Pereira Vieira ; orientador, Pedro de Menezes Niebuhr, 2023.

66 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, , Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. . 2. Direito administrativo . 3. Direito administrativo do medo. 4. Meios alternativos de resolução de controvérsias. 5. Controle externo. I. Niebuhr, Pedro de Menezes . II. Universidade Federal de Santa Catarina. . III. Título.



**Universidade Federal de Santa Catarina**  
**Centro de Ciências Jurídicas**  
**COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO**

**TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E**  
**ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA**

Aluno(a): Lucas Carreira Pereira Vieira

RG: 4.847.905

CPF: 090.417.659-21

Matrícula: 19100088

Título do TCC: Meios alternativos de resolução de controvérsias no âmbito da administração pública: análise da (in)segurança jurídica para a celebração de acordos extrajudiciais.

Orientador(a): Pedro de Menezes Niebuhr

Eu, Lucas Carreira Pereira Vieira, acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 06 de dezembro de 2023.



Documento assinado digitalmente

**LUCAS CARREIRA PEREIRA VIEIRA**

Data: 06/12/2023 23:07:08-0300

CPF: \*\*\*.417.659-\*\*

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

Lucas Carreira Pereira Vieira

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COORDENADORIA DE MONOGRAFIA

ATA DE SESSÃO DE DEFESA DE TCC (VIRTUAL)  
(Autorizada pela Portaria 002/2020/PROGRAD)

Aos **04** dias do mês de **dezembro** do ano de 2023, às **10** horas e **00** minutos, foi realizada a defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), no modo virtual, através do link: “<https://meet.google.com/vzm-envm-tmb>”, intitulado “**Meios alternativos de resolução de controvérsias no âmbito da administração pública: análise da (in)segurança jurídica para a celebração de acordos extrajudiciais.**”, elaborado pelo(a) acadêmico(a) Lucas Carreira pereira Vieira, matrícula 19100088, composta pelos membros Pedro de Menezes Niebuhr, Fernanda Fagundes Senna Borges e Gabriel Sabino Frazão Mendes, abaixo assinados, obteve a aprovação com nota 10 (Dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Aprovação Integral

Aprovação Condicionada aos seguintes reparos, sob fiscalização do Prof. Orientador

Florianópolis, 05 de dezembro de 2023.



Documento assinado digitalmente  
**Pedro de Menezes Niebuhr**  
Data: 05/12/2023 16:02:55-0300  
CPF: \*\*\*.836.799-\*\*  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Pedro de Menezes Niebuhr**  
Professor Orientador



Documento assinado digitalmente  
**FERNANDA FAGUNDES SENNA BORGES**  
Data: 05/12/2023 17:25:24-0300  
CPF: \*\*\*.766.049-\*\*  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Fernanda Fagundes Senna Borges**  
Membro de Banca



Documento assinado digitalmente  
**GABRIEL SABINO FRAZAO MENDES**  
Data: 05/12/2023 18:35:26-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Gabriel Sabino Frazão Mendes**  
Membro de Banca

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “**Meios alternativos de resolução de controvérsias no âmbito da administração pública: análise da (in)segurança jurídica para a celebração de acordos extrajudiciais.**”, elaborado pelo(a) acadêmico(a) Lucas Carreira Pereira Vieira, defendido em 04/12/2023 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota **10 (Dez)**, cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 05 de dezembro de 2023



Documento assinado digitalmente

**Pedro de Menezes Niebuhr**

Data: 05/12/2023 16:03:24-0300

CPF: \*\*\*.836.799-\*\*

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Pedro de Menezes Niebuhr**  
Professor Orientador



Documento assinado digitalmente

**FERNANDA FAGUNDES SENNA BORGES**

Data: 05/12/2023 17:26:28-0300

CPF: \*\*\*.766.049-\*\*

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Fernanda Fagundes Senna Borges**  
Membro de Banca



Documento assinado digitalmente

**GABRIEL SABINO FRAZAO MENDES**

Data: 05/12/2023 18:37:27-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Gabriel Sabino Frazão Mendes**  
Membro de Banca

## **AGRADECIMENTOS**

Durante os últimos 5 anos a Universidade Federal de Santa Catarina foi minha morada.

Estudar na UFSC, ou melhor, ser UFSC, era um sonho que parecia estar muito longe, mas se realizou. Um ciclo de realizações, angústias, amizades e, principalmente, amor. Agradeço à Universidade Federal de Santa Catarina por me acolher como seu amado filho.

Agradeço a todos professores que participaram da minha formação, profissionais de valor, verdadeiros mestres, em especial ao meu orientador, Professor Pedro de Menezes Niebuhr, por todo auxílio na produção desta monografia.

Agradeço aos membros da banca, Fernanda Senna e Gabriel Sabino, por quem sinto profunda admiração e respeito.

Aos meus colegas da Boselli e Loss Advogados Associados, pela cumplicidade e ensinamentos no dia a dia, em especial ao Professor Felipe Boselli, grande responsável por despertar em mim a paixão pelo direito administrativo, e que nunca mediu esforços para me auxiliar, ensinar e apoiar. Serei sempre grato.

Agradeço aos meus amigos, Daniel Gomes, Diego Witis, Eduardo Werner, Gustavo Redivo, Matheus Ribeiro, João Pedro Motta, João Pedro Gonçalves, Pedro Duarte, Renan Perelmutr e Thyago Reboledo pela parceria inabalável.

Agradeço aos meus amigos de infância, Leonardo Ambrósio e Yuri Farias, que sempre me apoiaram e acreditaram em mim, o apoio de vocês foi essencial.

Agradeço à minha família, por serem meu alicerce, confiarem e se orgulharem de mim, serei eternamente grato.

Agradeço à Marina, meu amor, por estar sempre ao meu lado, por me trazer felicidade e por ser sinônimo do mais puro e intenso dos amores. Ter você ao meu lado torna tudo mais fácil, prazeroso e lindo.

Agradeço aos meus pais, meu refúgio e orgulho, que abdicaram de muitos dos seus sonhos para que eu pudesse realizar os meus. Mais do que meus pais, meus melhores amigos, meus maiores ídolos e meus maiores exemplos. O mais verdadeiro significado de amor é ter vocês ao meu lado. Não serei capaz de, em poucas linhas, expressar toda a minha gratidão. Não serei capaz, em uma única vida, de traduzir em palavras o amor e admiração que nutro por vocês. Obrigado por tudo.

## RESUMO

A presente monografia buscou analisar se há segurança jurídica para a celebração de acordos extrajudiciais no âmbito da administração pública. Analisou até que ponto o controle externo da administração é benéfico, quais são seus limites, qual a sua influência e implicações na administração pública e se suas possíveis disfuncionalidades contribuem para a insegurança jurídica e inibição de novas práticas de resolução de conflitos. Concluiu-se que não há segurança jurídica para a utilização dos meios alternativos de resolução de controvérsias e para a celebração de acordos extrajudiciais. Concluiu-se, ainda, que a insegurança jurídica acaba por inibir a inovação na administração pública. Foi utilizada a pesquisa bibliográfica e o método dedutivo.

**Palavras-chave:** Direito administrativo; Meios alternativos de resolução de controvérsias; Acordos extrajudiciais; Controle externo; Insegurança jurídica.



## ABSTRACT

This monograph seeks to analyze whether there is legal certainty for the conclusion of extrajudicial agreements within the scope of public administration. It analyzes the extent to which external control of administration is beneficial, what its limits are, what its influence and implications are on public administration and whether its possible dysfunctionality contributes to legal uncertainty and inhibition of new conflict resolution practices. It was concluded that there is no legal certainty for the use of alternative means of resolving disputes and for concluding extrajudicial agreements. It was also concluded that legal uncertainty ends up inhibiting innovation in public administration. Bibliographical research and the deductive method were used. Bibliographical research and the deductive method were used.

**Keywords:** Administrative law; Alternative means of dispute resolution; Extrajudicial agreements; External control; Juridical insecurity.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOBRECARGA DO PODER JUDICIÁRIO.....</b>	<b>12</b>
2.1 CULTURA DO LITÍGIO.....	12
<b>2.1.1 A administração pública como litigante habitual.....</b>	<b>13</b>
2.2 A CULTURA DO CONSENSO.....	15
<b>2.2.2 Consensualidade na administração pública.....</b>	<b>16</b>
<b>3. OS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS.....</b>	<b>17</b>
3.1 AS CARACTERÍSTICAS DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS.....	17
<b>3.1.1 A mediação.....</b>	<b>17</b>
<b>3.1.2 A conciliação.....</b>	<b>19</b>
3.2 MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EMPECILHOS E BENEFÍCIO.....	20
<b>3.2.1 A mediação no âmbito da administração pública.....</b>	<b>20</b>
<b>3.2.2 A conciliação no âmbito da administração pública.....</b>	<b>22</b>
3.3 ESFORÇO LEGISLATIVO PARA A SOLUÇÃO CONSENSUAL.....	23
<b>3.3.1 Resolução nº 125/2010, recomendação nº 140/2023 do CNJ, e os artigos 23 e 30 da LINDB.....</b>	<b>22</b>
<b>3.3.2 Lei nº 13.140/2015 e art. 151 da Lei nº 14.133/202.....</b>	<b>25</b>
<b>4. INSEGURANÇA JURÍDICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>26</b>
4.1 DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO.....	26
4.2 CONTROLE EXTERNO.....	28
<b>4.2.1 Controle externo excessivo.....</b>	<b>29</b>
<b>4.2.2 O desejo por punição.....</b>	<b>32</b>
4.3 FUGA DA RESPONSABILIZAÇÃO.....	34
<b>4.3.1 Fuga da responsabilização versus interesse público.....</b>	<b>36</b>
4.4 DECISÕES DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE E SUAS CONSEQUÊNCIAS.....	37
<b>5. INSEGURANÇA JURÍDICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ACORDOS EXTRAJUDICIAIS.....</b>	<b>38</b>
5.1 DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO E CELEBRAÇÃO DE ACORDOS EXTRAJUDICIAIS.....	38

<b>5.1.1 A insegurança jurídica e sua influência nos acordos extrajudiciais.....</b>	<b>39</b>
<b>5.1.2 A insegurança Jurídica resultante da inobservância dos Direitos Fundamentais.....</b>	<b>40</b>
<b>5.1.3 Papel central do agente público na celebração de acordos.....</b>	<b>45</b>
<b>5.1.4 Insegurança jurídica e a visão ultrapassada do Diálogo Público-Privado.....</b>	<b>49</b>
<b>5.1.5 Insegurança Jurídica versus Interesse Público.....</b>	<b>50</b>
<b>5.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CAMINHO DA INOVAÇÃO E EFICIÊNCIA.....</b>	<b>51</b>
<b>5.2.1 A necessidade de diálogo entre administração pública e órgãos de Controle.....</b>	<b>52</b>
<b>5.2.2 Relação entre controle e eficiência.....</b>	<b>52</b>
<b>6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>55</b>
<b>7. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>60</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A gestão pública deve ser realizada com base na legalidade, na probidade e na eficiência, para que ao final possa atender ao interesse público. Os agentes públicos devem buscar dentro de suas atribuições, mecanismos para potencializar o interesse público.

Diante das modificações sociais, a administração pública, para continuar eficiente, deve caminhar na linha dos avanços. A administração pública acompanhou, nos últimos anos, avanços tecnológicos e organizacionais.

Um fato que impões à administração o dever de, novamente, se adequar as modificações, é a crise do Sistema Judiciário no que tange à sua sobrecarga. A judicialização excessiva coloca em risco a prestação jurisdicional eficiente.

A administração, como litigante habitual, necessita estar atenta a este problema, que cada vez mais lhe afeta, e observar os avanços e propostas para não ter sua atividade prejudicada.

A morosidade do Judiciário repercute drasticamente na administração pública. Atividades de suma importância como políticas públicas e obras públicas são constantemente alvos de processos judiciais. Em relação as políticas públicas, o debate acerca de sua legalidade e, em relação as obras, debates acerca de questões contratuais. Principalmente em relação as obras públicas, a paralisação até que se obtenha uma decisão do poder Judiciário, podendo se arrastar por anos, impõe enorme prejuízo ao interesse público.

Nesse sentido, há, nos últimos anos, um grande debate acerca dos meios alternativos de resolução de controvérsias, notadamente conciliação e mediação, como formas de driblar a morosidade do Judiciário e proteger o interesse público.

Os meios alternativos de controvérsia proporcionam as partes a possibilidade de maior influência acerca da resolução de seus conflitos, permitindo que encontrem, de forma dialogada, a solução que melhor atenda aos seus interesses.

Os meios alternativos podem unir celeridade e protagonismo da administração, formando além de um mecanismo de resolução de controvérsia, um caráter pacificador da relação entre público e privado, que pode resultar em uma relação mútua em busca da melhor execução de um contrato administrativo, por exemplo.

Para além disso, os meios alternativos de resolução de controvérsia, ao privilegiarem o protagonismo da administração pública, permitem que a administração pública obtenha mais satisfação em relação às soluções para seus conflitos. A administração detém noção muito mais ampla e fidedigna das suas necessidades do que o poder Judiciário. Dessa forma, por meio do diálogo, é possível que a gestão pública seja mais eficiente e emane soluções mais críveis para suas demandas.

Em que pese seus benefícios, sua utilização é envolta de controvérsias, externas e internas à administração, tornando necessária uma análise acerca de possíveis óbices ao seu uso.

Dentre os óbices externos, destaca-se a cultura do litígio, decorrente de múltiplos fatores, como o ensino do direito no Brasil. A cultura do litígio diz respeito a visão que a população detém acerca das resoluções de conflitos. De forma geral, o cidadão vê no Judiciário o único meio de resolver um conflito. Não há, na percepção dele, a possibilidade de se resolver o conflito por meio de diálogo. Ou, ainda, caso haja, essa solução não teria a mesma validade ou força.

A percepção da sociedade acerca do diálogo entre público e privado, em que se firmou o senso comum de que entre público e privado há apenas relações indevidas, e o controle externo disfuncional por parte dos órgãos de controle, que se demonstra por meios de possíveis excessos em sua atuação, também contribuem sobremaneira.

Em relação as dificuldades internas da administração, a falta de estrutura e ausência de capacitação demonstram-se grandiosos obstáculos a utilização dos meios consensuais de resolução de litígios.

Diante disso, a problemática desta monografia: existe segurança jurídica para que os agentes públicos utilizem os meios alternativos de resolução de controvérsias e celebrem acordos extrajudiciais para resolução de controvérsias entre administração pública e particulares?

Há hipótese de que problemas relacionados a disfuncionalidade dos órgãos públicos, com decisões ausentes de fundamentação pormenorizada, proporcionalidade e razoabilidade, em conjunto com a percepção da sociedade acerca do diálogo entre público e privado e, ainda, das dificuldades inerentes ao pleno emprego dos mecanismos pela administração, ocasiona insegurança jurídica para que os agentes públicos utilizem meios alternativos de resolução de controvérsia e celebrem acordos extrajudiciais para resolução de conflitos entre administração

pública e particulares. Para verificar a hipótese, será utilizado o método dedutivo, com análise bibliográfica.

No primeiro capítulo serão demonstradas as características dos meios alternativos de resolução de controvérsias, as causas que ensejam o incentivo de sua utilização pela administração pública, bem como analisar a administração pública como parte importante no processo de sobrecarga do Poder Judiciário. Irá ser demonstrado, ainda, o esforço legislativo e dos próprios órgãos de controle para orientar a administração pública em direção ao consenso. Busca-se demonstrar, também, os benefícios da utilização dos meios alternativos de resolução de controvérsias, como a celeridade e possibilidade de maior satisfação com as soluções encontradas para findar conflitos em relação as decisões emanadas pelo Judiciário.

No segundo capítulo, busca-se verificar potenciais dificuldades para a utilização dos meios alternativos de resolução de controvérsias, analisando o conceito de medo administrativo e a conformidade ou não das punições contra agentes públicos com os direitos fundamentais. Irá se analisar as consequências da inobservância de garantias fundamentais dos agentes públicos, ocasionando insegurança jurídica, e suas implicações no dia a dia da sua atividade, verificando estratégias que visem proteger o agente mesmo que custem o interesse público. Se analisará a posição da legislação em relação aos possíveis gravames resultantes de eventual insegurança jurídica.

No terceiro capítulo irá se analisar os impactos da insegurança jurídica na celebração de acordos extrajudiciais decorrentes dos meios alternativos de resolução de controvérsias, se inibem os potenciais benefícios da sua utilização, se prejudicam a eficiência e o interesse público. Se analisará, ainda, possíveis propostas dos legisladores e dos órgãos de controle para que a insegurança jurídica não obste avanços no âmbito da administração público.

## 2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A SOBRECARGA DO PODER JUDICIÁRIO

### 2.1 A CULTURA DO LITÍGIO

A realidade processual pátria é extremamente sensível. A sobrecarga do Poder Judiciário é objeto de estudos e debates constantes.

Segundo Sabrina Jiukoski Da Silva<sup>1</sup>, de 2009 a 2017, houve o crescimento acumulado de 31,9% na quantidade de processos judiciais. Em conjunto, segundo a autora, houve o aumento da morosidade na prestação jurisdicional, causando enorme insatisfação e sensação de injustiça.

Destaca que essa sobrecarga tem como causa a ideia tradicional de recorrer ao judiciário para a resolução de qualquer litígio. Essa ideia amplamente difundida acerca da necessidade de recorrer a qualquer momento e somente ao Judiciário pode ser entendida como uma cultura do litígio<sup>2</sup>.

Para Carla Boin<sup>3</sup>, a cultura do litígio é reflexo de uma ideia que está presente no inconsciente coletivo de que qualquer conflito deve ser judicializado para que se obtenha uma decisão judicial que encerre aquele conflito.

Segundo Lima<sup>4</sup>, como consequência da cultura do litígio e da judicialização excessiva encontra-se um sistema Judiciário extremamente moroso, em que os processos judiciais têm em média 5 anos de duração, causando uma sensação ampla de insatisfação e injustiça.

Ainda para o autor<sup>5</sup>, o problema é extremamente complexo, pois a cultura do litígio gera uma situação curiosa e preocupante, pois não obstante ao sentimento de insatisfação com a ineficiência do Judiciário, as partes continuam a demandar extremadamente, aumentando a sobrecarga e, conseqüentemente, aumentando a insatisfação.

---

<sup>1</sup> SILVA, S. J. **Para uma cultura do consenso: a necessária reforma dos cursos de Direito**. Revista CEJUR/TJSC: Prestação jurisdicional, v. 7, n. 1, p. 125-143, 2019.

<sup>2</sup> Ibid, p. 11

<sup>3</sup> BOIN, Carla. **Mediação como forma de ampliação do Acesso à Justiça e realização dos Direitos Humanos: implantação do setor de mediação das varas de família e sucessões do foro regional de Santo Amaro**. In: RODAS, João Grandino, et al. (Coords.). *Visão Multidisciplinar das Soluções de Conflitos no Brasil*. Curitiba: Editora Prismas, p. 343-353, 2018.

<sup>4</sup> LIMA, Daniel Henrique Sprotte. **Da cultura do litígio à do consenso: o uso de Online Dispute Resolution na Comarca de Araquari (SC)**. Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Direito. Florianópolis: UFSC, 2019.

<sup>5</sup> Ibid, p. 40

Entre as principais causas de difusão da cultura do litígio<sup>6</sup> destacam-se o ensino de direito no país, os meios de aferição de produtividade dos magistrados e a visão de que apenas o estado é capaz de entregar uma decisão ou pôr fim ao conflito.

De acordo com Silva<sup>7</sup>, um dos pontos importantes para a superação da cultura do litígio diz respeito a reformulação dos cursos de direito no país. A autora argumenta que é necessária uma mudança no meio acadêmico com o reconhecimento da existência de outros meios de resolução de conflitos.

Para Lima<sup>8</sup> esse ensino voltado ao litígio fortalece a visão que a sociedade tem acerca do judiciário como único caminho possível para a discussão e resolução de controvérsias.

Ao buscar uma orientação jurídica com um advogado, o cidadão recebe, na maioria das vezes, uma solução que envolve a judicialização do caso. A cultura do litígio também está enraizada nos operadores do direito.

No mesmo sentido, para Jéssica Gonçalves, Adriana Silva Maillart e Ricardo Soares Stersi dos Santos<sup>9</sup>, a cultura do litígio é nociva à sociedade, afastando a população do diálogo e acelerando o inflame de discordâncias que, mesmo antes de virar um conflito, são submetidas ao Judiciário.

### 2.1.1 A administração pública como litigante habitual

Diante da sobrecarga do Judiciário, importante analisar quais são os maiores litigantes no Brasil. A administração pública é o maior *repeat player* do sistema jurídico brasileiro. Dessa forma, segundo Marcelo Veiga Franco<sup>10</sup>, há um cenário em que o próprio estado contribui para a crise do Judiciário.

Quando se pensa em administração pública naturalmente pensa-se em interesse público, e esse se encontra fortemente afrontado pela presença exacerbada da administração pública em litígios.

---

<sup>6</sup> Ibid, p. 42

<sup>7</sup> SILVA, op. cit., p. 11

<sup>8</sup> LIMA, op. cit., p. 43

<sup>9</sup> GONÇALVES, Jéssica Gonçalves; MAILLART, Adriana Silva; DOS SANTOS, Ricardo Soares Stersi. **Da cultura da sentença para uma cultura consensual de administração dos conflitos jurídicos**. In: RODAS, João Grandino, et al. (Coords.). *Visão Multidisciplinar das Soluções de Conflitos no Brasil*. Curitiba: Editora Prismas, p. 207-240, 2018.

<sup>10</sup> FRANCO, Marcelo Veiga. **Administração Pública como litigante habitual: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos**. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, 2018



A administração pública, diante de sua massiva presença em demandas judiciais, é considerada uma litigante habitual.

O Conselho Nacional de Justiça<sup>11</sup> conceitua a figura do litigante habitual como:

Os litigantes habituais, também conhecidos como litigantes organizacionais ou litigantes economicamente estruturados, consistem, regra geral, em pessoas jurídicas que participam de um número considerável de processos e que, em razão disso, possuem maior expertise para analisar estrategicamente os procedimentos judiciais.

O portal Grandes Litigantes, do Conselho Nacional de Justiça, possibilita que se analise os maiores litigantes, passivos e ativos, no Poder Judiciário pátrio. A administração pública figura em primeiro lugar em ambas as listas, sendo a maior demandante e a maior demandada. Como maior demandado figura o Instituto Nacional Do Seguro Social – INSS. Como maior demandante figura o Ministério da Fazenda<sup>12</sup>.

Dessa forma, urge a necessidade de rumar para o caminho da consensualidade no âmbito da administração pública, visando evitar, por exemplo, a judicialização extremada de decisões administrativas.

A presença da administração pública de forma tão ampla em conflitos judiciais pode frustrar princípios basilares da administração pública, como eficiência e interesse público.

O princípio da eficiência é aquele que conduz os gestores públicos ao uso adequado dos recursos públicos, impondo aos gestores a obrigação de uma atuação moral, legal e produtiva, sempre em observância ao bem comum<sup>13</sup>.

De acordo com Bandeira de Mello<sup>14</sup>, o “interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem”

---

<sup>11</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Os Juizados Especiais Cíveis no século XXI, dificuldades, promessas e expectativas para a efetividade do acesso à justiça enquanto política pública no território brasileiro. Disponível em: Acesso em: 26 nov. 2023.

<sup>12</sup>CNJ grandes litigantes

<sup>13</sup> MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 10. ed. Niterói: Saraiva, 2016. p. 43.

<sup>14</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 62.

Diante de tais conceitos, verifica-se que a forma que atualmente são tratadas as demandas em que a administração pública figura como parte, não contribuem nem para eficiência e nem para o interesse público, urgindo a necessidade de uma cultura menos conflituosa.

## 2.2 A CULTURA DO CONSENSO

Segundo Carla Boin<sup>15</sup> a mudança de percepção acerca resolução dos conflitos, através do estabelecimento de uma cultura do consenso, que opera na ideia contrária à cultura do litígio, é a única forma de buscar uma justiça mais célere, eficaz e efetiva, baseada no diálogo e que nos conduza à consensualidade.

O estabelecimento de uma cultura do consenso não é um trabalho simples. Depende de um esforço mútuo entre operadores do direito, da mudança do ensino do direito e do Poder Judiciário<sup>16</sup>.

Para Sabrina Jiukoski Da Silva<sup>17</sup>, o caminho para a cultura do consenso depende da formação reflexiva e crítica dos operadores do direito, bem como a percepção dos conflitos e interesses dos conflitantes. Há a necessidade de formar um operador de direito apto e disposto a utilizar os meios alternativos de controvérsias.

Segundo Lagrasta<sup>18</sup>, os métodos alternativos de resolução de controvérsias podem conduzir a real solução do conflito, gerando pacificação social, diferente da decisão judicial que decide apenas parcela da lide levada ao Judiciário.

Nesse sentido, Cibele Cheron<sup>19</sup> leciona que os conflitos contemporâneos necessitam de uma solução menos verticalizada e mais horizontal, trazendo aos conflitos uma solução não apenas ao mérito do conflito posto naquele momento, mas também a pacificação social entre os envolvidos no conflito.

---

<sup>15</sup> BOIN, Carla. **Mediação como forma de ampliação do Acesso à Justiça e realização dos Direitos Humanos: implantação do setor de mediação das varas de família e sucessões do foro regional de Santo Amaro.** In: RODAS, João Grandino, et al. (Coords.). *Visão Multidisciplinar das Soluções de Conflitos no Brasil.* Curitiba: Editora Prismas, p. 343-353, 2018.

<sup>16</sup> LIMA, op. cit., p. 128.

<sup>17</sup> SILVA, op. cit., p. 11.

<sup>18</sup> LAGRASTA, Valeria Ferioli. **A judicialização da saúde e os métodos consensuais de solução de conflitos.** In: RODAS, João Grandino, et al. (Coords.). *Visão Multidisciplinar das Soluções de Conflitos no Brasil.* Curitiba: Editora Prismas, p. 55-71, 2018.

<sup>19</sup> CHERON, Cibele; ZANELLA, Cristine Koehler; MOYA, Mauricio Assumpção. **Ética, alteridade e autocomposição: um referencial de manejo dos conflitos em prol da emancipação dos indivíduos.** *Dilemas, Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 697-723, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/17850/20898>. Acesso em: 04 out. 2023.

Ainda para Cibeles Cheron<sup>20</sup>, é necessário permitir que as partes tenham voz e possam expressar suas vontades. Com isso, as partes participam efetivamente da resolução da demanda, levando a uma solução mais proporcional ao conflito.

A solução consensual, caminhando para uma cultura do consenso, auxilia na potencialização da participação social sobre questões importantes para a coletividade, pois há uma participação direta na tomada de decisão<sup>21</sup>.

Para Martins<sup>22</sup>, os meios alternativos de resolução de controvérsias ajudam a aliviar a situação de sobrecarga do Judiciário, mas, para além disso, fortalecem o acesso à justiça, possibilitando que as partes busquem métodos mais céleres de resolução de controvérsias.

Além disso, os meios alternativos de resolução de controvérsias demonstram-se mecanismos para a busca da eficiência na resolução de conflitos, que é extremamente importante quando se está lidando com litígios que envolvem anseios dos cidadãos.

### 2.2.1 A consensualidade na administração pública

Segundo Franco<sup>23</sup>, a ideia tradicional de direito administrativo está intimamente ligada a ideia de autoridade e hierarquia.

Nesse modelo tradicional e hierarquizado não há diálogo entre administração pública e particular. A relação é assimétrica<sup>24</sup>.

Marcelo Veiga Franco<sup>25</sup> destaca que isso causa um fenômeno extremamente nocivo, uma vez que, caso o particular se sinta prejudicado pela decisão emanada pela administração pública, as hipóteses de questionar a decisão ainda em âmbito administrativo são pequenas.

Dessa forma<sup>26</sup>, explicita que o particular irá recorrer ao Judiciário para questionar a decisão emanada pela administração, fazendo com que recaia sobre a

---

<sup>20</sup> ZANELLA, op. cit., p. 12.

<sup>21</sup> MARTINS, Dayse Braga; PESSOA, Larissa Rocha de Paula. **A mediação de conflitos e a cultura do consenso na Justiça Brasileira: do empoderamento à cidadania**. Revista do Direito Público, Londrina, v. 17, n. 2, p. 235-251, out. 2022. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2022v17n2p.235. ISSN: 1980- 511.

<sup>22</sup> Ibid, p. 5.

<sup>23</sup> FRANCO, op. cit., p. 242.

<sup>24</sup> Ibid, p. 242.

<sup>25</sup> Ibid, p. 242.

<sup>26</sup> Ibid, p. 242.

discordância entre a administração e o particular, muitas vezes ausente de complexidade, a morosidade característica do Judiciário e, a depender do caso, a ineficiência de uma decisão tecnicamente inadequada.

A administração, ao se manter intransigente em dialogar, desloca para o estado-juiz o protagonismo de decidir sobre demandas em que a administração, muito mais ciente das suas necessidades e da complexidade técnica do caso, emanaria decisões mais certas.

Para Marcelo Veiga Franco<sup>27</sup>, essa visão de superioridade da administração em relação aos particulares vem sendo extremamente criticada e questionada, ocorrendo um movimento que ruma para uma administração pública que visa o diálogo.

Dentre as formas de diálogo pela busca de consenso em conflitos entre a administração e particulares estão a mediação e a conciliação, meios alternativos de resolução de controvérsias que podem conduzir os conflitos da administração pública a efetividade e refino técnico.

### **3 OS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS**

Para Simão<sup>28</sup> “os Meios Alternativos de Resolução de Conflitos apresentam-se fundamentalmente como métodos paraestatais de solução de conflitos, através dos quais, como facilmente se intui, retira-se do Juiz a solução do conflito de interesses.”

Os meios alternativos de resolução de controvérsias buscam, através de uma relação menos acirrada, alcançar a celebração de acordo consensual que finde o conflito.

Dentre os meios alternativos de resolução de controvérsias, destacam-se a mediação e a conciliação.

#### **3.1 AS CARACTERÍSTICAS DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS**

##### **3.1.1 A mediação**

---

<sup>27</sup> Ibid, p. 243.

<sup>28</sup> SIMÃO, Lucas Pinto. **Os meios alternativos de resolução de conflitos e o dever/poder de o juiz incentivar a conciliação e a mediação**. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIX, n. 147, 2016.

A Lei 13.140/2015, de 26 de junho de 2015,<sup>29</sup> define a mediação como:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Parágrafo único. Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.

A mediação é o meio de resolução consensual em que há a presença de um terceiro, alheio aos interesses das partes, e por isso imparcial, denominado mediador, que incentiva e proporciona que as partes dialoguem entre si para a obtenção de uma solução consensual<sup>30</sup>.

Segundo Tartuce<sup>31</sup>, o mediador não irá firmar cognição acerca do litígio. O mediador não tem como objetivo proferir decisão e nem que se firme um acordo. A função principal do mediador é estimular o debate e contribuir com alternativas para que as partes resolvam consensualmente o conflito.

De acordo com Luiz Fernando do Vale de A. Guilherme<sup>32</sup>, o mediador deve estar municiado de diligência, buscando facilitar a comunicação ou, ainda, criar uma ligação, superando, de introdutório, a ausência de diálogo ou de vontade de dialogar das partes, sendo um verdadeiro facilitador em busca de soluções consensuais.

Segundo o Guia de Mediação e conciliação do CNJ<sup>33</sup>, na mediação a autonomia das partes possibilita, ainda, que, apesar de um terceiro ditar a marcha do procedimento, as opiniões e percepções das partes prevaleça, sendo o mecanismo pautado pela autonomia da vontade das partes.

---

<sup>29</sup> BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. **Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.** Brasília, DF, 2015. Disponível em: Acesso em: 21 nov. 2023.

<sup>30</sup> LUZ, Eduardo Silva et al. **MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS E A PROBLEMÁTICA DO ACESSO A JUSTIÇA EM FACE DA CULTURA DO LITÍGIO.** Interfaces Científicas-Direito, v. 6, n. 1, p. 9-22, 2017.

<sup>31</sup> TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis.** 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro; São Paulo: Forense; Método, 2015.

<sup>32</sup> GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de A. **Meios extrajudiciais de solução de conflitos: manual dos MESCs.** [Digite o Local da Editora]: Editora Manole, 2022. E-book. ISBN 9786555768145. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#!/books/9786555768145/>. Acesso em: 05 out. 2023.

<sup>33</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Guia de conciliação e mediação: orientações para implantação de CEJUSC.** Brasília: CNJ, 2015. 63p.

Ainda segundo o CNJ<sup>34</sup>, por ser um processo não vinculante que se caracteriza pela inexistência de ônus na relação processual, a mediação pode ser entendida como medida menos drástica e invasiva aos interesses das partes.

Diante da sua celeridade e diligência, privilegiando o diálogo, a mediação se mostra cada vez mais requisitada como meio de resolução de controvérsias, oferecendo a possibilidade de uma solução consensual e menos desgastante.

### 3.1.2 A Conciliação

A conciliação é um meio de resolução de controvérsia que em muito se assemelha com a mediação, causando confusão entre suas características, objetivos e utilização.

Para Luiz Fernando do Vale de A. Guilherme<sup>35</sup>, a conciliação é uma espécie de mescla entre mediação e arbitragem, uma vez que o conciliador por mais que não decida, se assemelhando ao mediador, ostenta a função de conduzir às partes ao acordo, agindo ativamente na resolução da controvérsia.

Ainda para Luiz Fernando do Vale de A. Guilherme<sup>36</sup>, o papel do conciliador é muito mais incisivo, podendo e devendo atuar mais ativamente, ao contrário do mediador que apenas facilita e aproxima a comunicação entre as partes, não adentrando no mérito do conflito.

Enquanto o mediador deve trabalhar a imparcialidade e ser um bom comunicador, criando pontes e diálogos, o conciliador deve utilizar sua persuasão para que as partes celebrem acordo.

Luiz Antônio Scavone Junior<sup>37</sup> esclarece que, apesar do dever de ser mais incisivo e conduzir as pessoas ao acordo, o conciliador não pode impor suas sugestões, apenas demonstrar os benefícios da solução proposta, ficando sob responsabilidade das partes acatar ou não.

O Conselho Nacional de Justiça<sup>38</sup> possui orientações claras dos objetivos da conciliação no âmbito de poder Judiciário que servem, também, como norte para as

---

<sup>34</sup> Ibid, p. 35

<sup>35</sup> GUILHERME, op. cit., p. 52

<sup>36</sup> GUILHERME, op. cit., p. 52

<sup>37</sup> JUNIOR, Luiz Antonio S. **Arbitragem: Mediação, Conciliação e Negociação**. Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559648191. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559648191/>. Acesso em: 06 out. 2023.

<sup>38</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. op. cit., p. 14

conciliações extrajudiciais, que devem buscar, além do acordo, a harmonia entre as partes, ou seja, um papel social para além do acordo.

## 3.2 MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EMPECILHOS E BENEFÍCIOS

### 3.2.1 A mediação no âmbito da administração pública

A gestão pública é guiada pelo interesse público. Segundo Mauricio Moraes Tonin<sup>39</sup>, é ele que impõem à administração o dever de utilizar os mecanismos autocompositivos em seus conflitos.

Segundo Ada Pellegrini Grinover<sup>40</sup>, a utilização apenas do Judiciário para resolução de conflitos mostra-se ineficiente diante da sua burocracia, complexidade procedimental e vultuosos custos financeiros.

Segundo Reis e Gabardo<sup>41</sup> a utilização dos meios alternativos é um potencializador da eficiência administrativa e desenvolvimento social.

Nesse sentido, a eficiência obtida por meio da utilização dos meios alternativos de resolução de controvérsias deve ser entendida como interesse público.

Segundo Luciano Elias Reis e Emerson Gabardo<sup>42</sup>, o administrador ao agir de forma ótima e eficiente está rumando no caminho do interesse público.

Dessa forma<sup>43</sup>, é poder-dever do agente público utilizar os meios alternativos de resolução de controvérsias buscando atingir o melhor interesse público.

Há autores que defendem que os meios alternativos devem ser utilizados com prudência. Segundo Daniela Gabbay e Bruno Takahashi<sup>44</sup>, os principais argumentos

<sup>39</sup> TONIN, Mauricio Moraes. **Mediação e administração pública: a participação estatal como parte e como mediador de conflitos**. In: NASCIMBENI, Asdrubal Franco et al. (Coord.). Temas de mediação e arbitragem III. 3.ed. São Paulo: Lex Editora, 2019

<sup>40</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. **Os métodos consensuais de solução de conflitos no Novo CPC**. In: **Vários Autores. O Novo Código de Processo Civil: questões controvertidas**, São Paulo: Atlas, 2015. p. 1-21.

<sup>41</sup> REIS, Luciano Elias; GABARDO, Emerson. **“Formas Consensuais de Solução de Controvérsias para Eficiência da Administração Pública”**. In: ARAÚJO, Fernando; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira (Coord.). Em busca dos caminhos jurídicos e econômicos para a superação da crise. Curitiba: PUCPress, 2016.

<sup>42</sup> Ibid, p. 4.

<sup>43</sup> Ibid, p. 17.

<sup>44</sup> GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno. **Desenho de sistemas e mecanismos consensuais de solução de conflitos na Justiça Federal: uma introdução**. In: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (Coords.). Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014. p. 3-33.

são: o desequilíbrio de poder entre as partes, a legalidade, e a indisponibilidade do interesse público.

Em relação ao desequilíbrio de poder, Mauricio Moraes Tonin<sup>45</sup> argumenta que essa alegação não impede a utilização dos meios alternativos de resolução de controvérsias, apenas servindo de alerta sobre os cuidados necessários para sua utilização.

Mauricio Moraes Tonin<sup>46</sup> alega, ainda, que o próprio objetivo e conceito da conciliação e da mediação é proporcionar o diálogo entre as partes, aproximando-as e buscando colocá-las em condições de paridade para que cheguem a uma solução consensual daquele conflito.

Para Mauricio Moraes Tonin<sup>47</sup>, não há óbice a utilização dos meios alternativos com argumento em suposta ilegalidade em sua utilização, pois esse argumento é facilmente afastado em breve análise das legislações vigentes que não só autorizam como incentivam sua utilização.

Em relação à indisponibilidade do interesse público, esse princípio não pode ser como uma verdadeira *katchanga* real<sup>48</sup> utilizado para obstar qualquer inovação ou prática contemporânea nas relações no âmbito da administração pública.

Ultrapassada a ideia de que autocomposição é contrária ao interesse público será possível alcançar as condições para que os meios alternativos sejam efetivamente utilizados, privilegiando o interesse público<sup>49</sup>.

Segundo Maria Tereza Fonseca Dias<sup>50</sup>, não há na mediação perdedor e vencedor, mas, sim, vencedor-vencedor, visto se tratar de resolução dialogada que visará o atendimento dos objetivos da administração pública e do particular.

Nesse sentido, é extremamente benéfico para administração, visto sua característica de litigante habitual<sup>51</sup>, não se colocar excessivamente ao crivo do estado-juiz e obter decisões maléficas que podem prejudicar a administração pública.

---

<sup>45</sup> TONIN, op. cit., p. 4.

<sup>46</sup> Ibid, p. 4.

<sup>47</sup> Ibid, pp. 4-5.

<sup>48</sup> MARMELSTEIN, George. **Teoria da Katchanga**. Jusbrasil, 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/teoria-da-katchanga/355638091>. Acesso em: 01 out. 2023.

<sup>49</sup> TONIN, op. cit., pp. 10-11.

<sup>50</sup> DIAS, Maria Tereza Fonseca. **A mediação na Administração Pública e os novos caminhos para a solução de problemas e controvérsias no setor público**. Direito do estado, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-tereza-fonseca-dias>. Acesso em: 10 out. 2023.

<sup>51</sup> FRANCO, op. cit., p. 7.



Para além disso, a prática da mediação extrajudicial pela administração pública serve como pacificador social, tornando fluído e menos formal o processo, considerando positivo não apenas mediações que resultem em acordos<sup>52</sup>.

O diálogo, no geral, sempre será benéfico. A possibilidade ou a noção de que há alternativa de resolução sem que tenha que se recorrer ao Judiciário é por si só benéfica.

Além disso, para Luiz Paulo Rosek Germano<sup>53</sup>, a ausência de resultados satisfatórios por parte da Administração em seus conflitos, haja visto a enorme complexidade de seus interesses multifacetados, devem estimular a utilização da mediação.

### 3.2.2 A conciliação na administração pública

A utilização da conciliação no âmbito da administração pública é extremamente benéfica para a administração pública.

A eficiência imposta pela conciliação pode ser verificada tanto na possibilidade de resolução mais célere das demandas quanto na possibilidade de, verificando a alta probabilidade de ser vencida, causando custos para si, a administração pública optar por utilizar os meios alternativos.

Nesse sentido, Acácia Regina Soares de Sá<sup>54</sup> argumenta que a inutilização da conciliação para realização de acordos que sejam benéficos para a administração fere o princípio da eficiência.

Além disso, a conciliação pode ser utilizada para impor eficiência em conflitos relativos a questões ricas ao coletivo, como discordâncias contratuais de obras, tema de grande complexidade técnica que necessita de uma decisão que analise os meandros da discussão e emane a decisão técnica mais adequada e célere<sup>55</sup>.

Segundo Felipe Gonçalves Fernandes e Mateus Camilo Ribeiro da Silveira<sup>56</sup>, as decisões emanadas pelo estado-juiz, posicionado fora da administração pública e,

<sup>52</sup> DIAS, op. cit.

<sup>53</sup>GERMANO, Luiz Paulo Rosek. **Os desafios do consensualismo na administração pública**. Revista Jurídica, v. 1, n. 2, p. 206-220, 2017.

<sup>54</sup> SÁ, Acácia Regina Soares de. **Conciliação na Administração Pública e o princípio da eficiência**. Migalhas, 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/378002/conciliacao-na-administracao-publica-e-o-principio-da-eficiencia>. Acesso em: 09 out. 2023.

<sup>55</sup> GERMANO, op. cit., p. 13.

<sup>56</sup> FERNANDES, F. G.; DA SILVEIRA, M. C. R. **Conciliação e mediação na administração pública Brasileira: proposições e perspectivas / Conciliation and mediation in the Brazilian public**

por isso, desconhecedor da realidade da administração e do particular envolvidos no litígio, não é benéfica.

Dessa forma, segundo os autores<sup>57</sup>, além de dirimir conflitos por via consensual, notadamente mais eficiente e próxima da realidade das partes, em que são efetivamente ouvidas e estão em caráter não adversarial, permite a autonomia e o planejamento da administração pública.

### 3.3 O ESFORÇO LEGISLATIVO PARA A SOLUÇÃO CONSENSUAL

Como citado anteriormente, a sobrecarga do Poder Judiciário a muito tempo provoca debates e busca por políticas efetivas capazes de mitigar a cultura de judicialização exacerbada presente no Brasil<sup>58</sup>.

Para além dos operadores do direito e acadêmicos, o Poder Judiciário e o poder legislativo preocupam-se em debater soluções para essa problemática.

Além disso, para uma efetiva utilização dos meios consensuais é necessário que haja segurança jurídica para que os agentes públicos possam firmar os acordos extrajudiciais<sup>59</sup> resultantes dos meios autocompositivos.

Nesse sentido, é indispensável a presença de legislações que em conjunto formem uma base sólida para a utilização do consenso, trazendo consigo segurança jurídica.

#### 3.3.1 A resolução nº 125/2010, a recomendação nº 140/2023 do Conselho Nacional de Justiça e os artigos 26 e 30 da LINDB

Na condição de responsável administrativo do Poder Judiciário, com uma visão ampla da crise do poder judiciário, o Conselho Nacional de Justiça, na busca de formar uma base sólida para a aplicação dos meios alternativos de resolução de

---

**administration: Proposals and prospects. Brazilian Journal of Development**, [S. l.], v. 7, n. 12, p. 112453–112467, 2021. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/40760>. Acesso em: 07 oct. 2023.

<sup>57</sup> Ibid, pp. 12-13.

<sup>58</sup> SILVA, op. cit., p. 2.

<sup>59</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; GIACOMUZZI, José Guilherme. **O espírito da Lei nº 13.665/2018: impulso realista para a segurança jurídica no Brasil**. Revista de Direito Público da Economia – RDPE. Belo Horizonte, ano 16, n. 62, p. 39-41, abr./jun. 2018.

controvérsias, editou duas importantes normas que orientam o Poder Judiciário e a administração pública no caminho do consenso.

Tais normativas demonstram o esforço e a percepção multifacetada da necessidade da superação da cultura do litígio.

Segundo Anna Clara Couto Barros<sup>60</sup>, a resolução nº 125/2010 constitui um marco em relação a percepção do Judiciário perante o conflito.

A resolução nº 125/2010<sup>61</sup> trata da política judiciária nacional de tratamento adequado aos conflitos no âmbito do Poder Judiciário, orientando o Judiciário a aplicar os meios alternativos de resolução de controvérsias com o objetivo de oferecer uma visão mais consensual ao litígio.

Segundo Ana Clara Couto Barros<sup>62</sup>, o objetivo da resolução vai além da busca por uma solução ao problema da morosidade decorrente da sobrecarga de processos judiciais, mas, também, serve como uma política pública de pacificação social.

Já a recomendação nº 140/2023<sup>63</sup> do Conselho Nacional de Justiça serve para orientar a administração pública no caminho da solução consensual dos conflitos resultantes de contratos administrativos.

A recomendação nº 140/2023<sup>64</sup> mostra-se como uma importante aliada ao consensualismo, principalmente por considerar a utilização da mediação e da conciliação como meios mais célere para resolução dos conflitos.

A normativa destaca a importância dos meios alternativos de resolução, bem como, nitidamente, compartilha da ideia de que discussões técnicas ligadas à realidade da administração, como os contratos administrativos, devem ser deslocados para a responsabilidade da própria administração<sup>65</sup>, não excluindo, obviamente, em casos em que não se chegue ao consenso, a busca ao Judiciário.

---

<sup>60</sup> BARROS, Anna Clara Couto. **Aplicação de meios alternativos de resolução de conflitos na Administração Pública: Inovações legislativas da Lei nº 14.133/21**. Orientador: Vladimir da Rocha França. 2022. 51f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Departamento de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.

<sup>61</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125/2010, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado aos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156> Acesso em: 9 de out. 2023.

<sup>62</sup> BARROS, op. cit., p. 12.

<sup>63</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 140/2023, de 23 de agosto de 2023**. Recomenda e regulamenta a adoção de métodos de resolução consensual de conflitos pela Administração Pública dos órgãos do Poder Judiciário em controvérsias oriundas de contratos administrativos. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5177>. Acesso em: 29 de set. 2023.

<sup>64</sup> Ibid

<sup>65</sup> Ibid

A normativa consolida a ideia de que a administração pública, em contratos administrativos, tem capacidade técnica mais aguçada para processar a demanda, podendo, inclusive, da relação de mediação ou conciliação, solucionar o conflito de forma mais efetiva e benéfica ao interesse público.

É o previsto no art. 2º da recomendação<sup>66</sup>, que explicita a necessidade da vantajosidade ao interesse público para utilização dos meios consensuais. O presente artigo é importantíssimo para a efetiva utilização dos meios, uma vez que refuta um dos principais argumentos contrários ao consenso, o argumento de que o diálogo da administração com o particular pode resultar em desvios de conduta e prejuízo aos cofres públicos.

Nesse sentido, Tonin<sup>67</sup> leciona que a celeridade na resolução de conflitos que pode ser alcançada pela utilização de processo menos formal e dialogado, ou seja, os meios consensuais, nos conduzindo a uma cultura do consenso e de pacificação social, no fim, nos conduz ao interesse público.

O artigo 26 da LINDB<sup>68</sup> é outro forte aliado da consensualidade na administração pública, servindo como mais um mecanismo incentivador do consenso no âmbito da administração pública.

Além disso, Ravi Peixoto<sup>69</sup> leciona que o art. 26 da LINDB impõe requisitos procedimentais que buscam trazer maior segurança a atuação da administração pública na utilização dos meios alternativos de resolução de controvérsias.

Porém, para além do esforço legislativo, é necessário segurança jurídica efetiva para o uso massivo dos meios alternativos.

Segundo o art. 30 da LINDB, os agentes públicos devem agir para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas<sup>70</sup>.

Esse é o ponto fulcral desta monografia, analisar se, mesmo diante de todo o potencial benefício e esforço legislativo que permeia a mediação e a conciliação, existe segurança jurídica para sua utilização.

---

<sup>66</sup> Ibid

<sup>67</sup> TONIN, op. cit., pp. 11-12.

<sup>68</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm)> Acesso em: 26 nov. 2023.

<sup>69</sup> PEIXOTO, Ravi. **O art. 26 da LINDB como cláusula geral para a realização da autocomposição pela Administração Pública: uma análise dos limites e possibilidades**. Civil Procedure Review, v. 12, n. 3, p. 67-92, 2021.

<sup>70</sup> SUNDFELD, op. cit., p. 2.

### 3.3.2 A Lei de mediação e a Nova Lei de Licitação: a busca pela consensualidade

A Lei 13.140/2015, Lei da mediação, serviu como marco e um dos primeiros estímulos ao uso dos meios alternativos de resolução de controvérsias.

Segundo Dias<sup>71</sup> a Lei 13.140/2015 demonstra o esforço do estado em superar a ideia de que a resolução de um conflito é de competência apenas do estado-juiz.

Nessa esteira de avanços legislativos para a superação da cultura do litígio, a Lei 14.133/2021, a nova lei de licitações, demonstra a tendência cada vez maior de proporcionar e incentivar a administração ao trato dialogado dos seus conflitos<sup>72</sup>.

Por entender que um Judiciário sobrecarregado se torna incapaz de tratar tecnicamente matéria tão multifacetada como os contratos administrativos, o esforço legislativo para o consenso nesses litígios é política pública que visa o interesse público<sup>73</sup>. Nesse sentido caminha a recomendação nº 140 do Conselho nacional de Justiça.

## 4 INSEGURANÇA JURÍDICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 4.1 O DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO

Neste capítulo será feita uma análise acerca da insegurança jurídica e suas implicações na administração pública brasileira, notadamente o direito administrativo do medo.

Segundo Santos<sup>74</sup>, o direito administrativo do medo consiste na:

interpretação e aplicação das normas de Direito Administrativo e o próprio exercício da função administrativa pautadas pelo medo em decidir dos agentes públicos, em face do alto risco de responsabilização decorrente do controle externo disfuncional, priorizando a autoproteção decisória e a fuga da responsabilização em prejuízo do interesse público.

---

<sup>71</sup> DIAS, op. cit.

<sup>72</sup> BARROS, op. cit., p. 43

<sup>73</sup> Ibid, p. 43

<sup>74</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Disfunções do controle externo sobre os agentes públicos: risco, medo e fuga da responsabilização**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, p. 30, 2020.

O medo é causado pela insegurança jurídica, decorrente do alto grau de probabilidade de punição que os agentes públicos estão expostos, decorrente de um controle externo disfuncional.

O medo ocasiona um estado de omissão decisória e fuga da responsabilização. Em contrapartida, a administração pública encontra-se prejudicada, suportando o ônus desse estado de medo<sup>75</sup>.

Por consectário lógico, buscando sua autopreservação, os servidores não saem do conforto das atividades cotidianas das suas funções. Não há incentivos para inovações, mas há, e muito, incentivos para o estado de apatia.<sup>76</sup>

Dessa forma, há um choque de ideias e argumentações. Se por um lado um dos principais argumentos do controle excessivo e punição severa dos servidores é manter o interesse público protegido, punindo aqueles que praticaram atos em dissonância com a boa-administração, com a moralidade e com o interesse público, se tem como consequência a inércia e comodismo dos servidores, ausência de eficiência e de inovação<sup>77</sup>.

Diante dessa inércia, a morosidade se torna inimiga do interesse público. O apagão das canetas, fenômeno decorrente do medo da responsabilização, não afeta apenas os atos administrativos complexos, atinge, também, aqueles que, geralmente, deveriam ser céleres, seja pela simplicidade ou pela urgência decorrente da essencialidade daquele ato, como por exemplo a dispensa de licitação em razão de calamidade pública<sup>78</sup>. Os servidores evitam assinar quaisquer atos.

Isso ocorre pois o servidor se depara com uma escolha: inovar, propor soluções e, de fato, privilegiar o interesse público, contribuindo com a sociedade e gerindo efetivamente a administração pública, mas que futuramente pode lhe gerar questionamentos desarrazoados sobre suas decisões ou, em contrapartida, manter-se inerte, buscando a sua preservação, afastando a possibilidade de se tornar réu de uma ação de improbidade administrativa<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes; NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Administração pública do medo**. Jota, 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/administracao-publica-do-medo-09112017>. Acesso em: 06 nov. 2023.

<sup>76</sup> Ibid

<sup>77</sup> Ibid

<sup>78</sup> Ibid

<sup>79</sup> CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. **A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle**. Revista de Direito, v. 9, n. 1, p. 189-216, 2017.

Para além disso, quando solicitações e demandas que necessitam de maior análise ou interpretação chegam às mãos dos agentes públicos, ainda que, após análise pormenorizada o agente concorde com os argumentos lançados, se a questão não for pacificada provavelmente será desprovida<sup>80</sup>.

Isso decorre do medo de decidir. O problema da ineficiência estatal passa, e muito, pela cultura do medo na administração pública. Acontece que, deixar de decidir conforme aquilo que o caso pede, decidindo de forma protocolar, prejudica o particular que se vê diante da necessidade de recorrer ao Judiciário, já sobrecarregado<sup>81</sup>.

Esse medo, que leva os servidores ao comodismo, faz com que adotem postura de indiferença na gestão pública. Não há incentivo para decidir corretamente ou de forma fundamentada<sup>82</sup>.

## 4.2 CONTROLE EXTERNO

Um dos motivos do direito administrativo do medo é o controle externo da administração<sup>83</sup>. Não pelo controle em si, visto a sua importância<sup>84</sup>, mas, sim, acerca do controle disfuncional que é verificado em alguns casos.

O controle externo é mecanismo essencial para o fortalecimento da gestão pública pautada pela probidade, legalidade e eficiência. Porém, quando realizado de forma errônea, desmedida e como mecanismo de repressão desordenada de corrupção, pode ter efeito diverso, disfuncionalidades.

O controle disfuncional é causado pela ausência de razoabilidade, proporcionalidade, fundamentação, e ausência de critérios bem definidos a serem verificados no deslinde dos processos para apuração de responsabilidade. Tais posturas podem ocasionar situações de desrespeito a direitos fundamentais dos agentes públicos.

Esse controle é verificado, ainda, na multiplicidade de órgãos de controle ausentes de coordenação entre si. O controle muitas vezes é realizado por mais de um órgão sem que esses dialoguem.

---

<sup>80</sup> Ibid, p. 21.

<sup>81</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes, NIEBUHR, Pedro de Menezes, op. cit

<sup>82</sup> Ibid

<sup>83</sup> SANTOS, op. cit., p. 118.

<sup>84</sup> CAMPANA, op. cit., p. 18.

O controle externo no Brasil é realizado por diversos órgãos. Esses órgãos exercem o controle sobre a administração de formas diversas, a depender das suas atribuições. A título exemplificativo, para que possa ficar claro a multiplicidade de órgãos que exercem algum tipo de controle, elenca-se o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados, Controladoria-Geral da União e o Ministério Público<sup>85</sup>.

Para além dos órgãos, a preocupação pátria com o combate de atitudes indevidas na administração pública pode ser verificada pela gama de normas jurídicas que visam a responsabilização dos agentes públicos que venham a cometer crimes ou condutas incompatíveis com os objetivos da administração pública<sup>86</sup>.

Na mesma proporção de órgãos de controle e normas que visam repelir e punir condutas ímprobas, são os casos de corrupção em que estão envolvidos os agentes públicos<sup>87</sup>.

Dessa forma, Campana alerta para a necessidade de que se compreenda que o problema da corrupção no Brasil não é causado por falta de controle ou leis, visto que no Brasil há, e muito, controle e leis para responsabilizar aqueles que praticam a corrupção<sup>88</sup>.

A título de exemplo, é possível destacar a Lei Anticorrupção<sup>89</sup> e a Lei das organizações criminosas<sup>90</sup>.

A ausência de controle pode causar gravame muito maior ao bem público, necessitando que se tenha órgão de controle externo com mecanismos bem definidos de apuração de desvios de conduta. Porém esse deve se pautar em controle proporcional e racional.

#### **4.2.1 O controle externo excessivo**

Em que pese as benesses de um sistema estruturado e desenhado para um controle da atividade administrativa, visando repelir, identificar e punir agentes

---

<sup>85</sup> Ibid, p. 4

<sup>86</sup> Ibid, p. 5

<sup>87</sup> Ibid, p. 5

<sup>88</sup> Ibid, pp. 5-6

<sup>89</sup> BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/12846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12846.htm). Acesso em: 28 nov. 2023.

<sup>90</sup> BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Brasília, DF, 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/12850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12850.htm). Acesso em: 28 nov. 2023.



públicos que realizem atos nocivos ao interesse público, o anseio desenfreado pela punição, bem como a ausência de razoabilidade e proporcionalidade das sanções, traz consequências extremamente maléficas<sup>91</sup>.

Muito da ausência de razoabilidade e proporcionalidade na apuração e aplicação de sanção tem como causa o combate, a qualquer custo, dos casos de corrupção na administração pública.

O apelo social, com viés extremamente punitivista<sup>92</sup>, parece conduzir controladores a busca no mínimo ilógica da responsabilização dos agentes públicos, ignorando a gravidade do ato e a conduta do agente para a ocorrência de um desvio ou irregularidade<sup>93</sup>.

Busca-se, primordialmente, a punição, sendo ela proporcional ou não. Nesse sentido, Sundfeld<sup>94</sup> destaca, ainda, casos em que a punição se dá por divergência de opinião. Divergência de interpretação sobre fatos e leis não constitui crime e, por isso, não deveriam ser punidas.

Infelizmente, a punição da mera divergência de interpretação é o mesmo que impor pena de morte da inovação e eficiência na administração. Para além disso, fere de morte a autonomia da administração.

Significa, ainda, engessar e criar um fantasma a assombrar os gestores públicos. Mais uma vez, reforça-se, não há incentivo positivo para que o agente público decida ou aja com diligência.

Um dos motivos para a ausência de proporcionalidade e razoabilidade nas punições diz respeito a ausência de critério objetivos ou entendimento pacificado acerca dos critérios que devem ser analisados para a responsabilização do agente público, proporcionando segurança aos gestores públicos<sup>95</sup>.

O excesso de controle não pode ser confundido com qualidade do controle, sob pena de se endurecer ainda mais o controle externo sobre a administração, causando ainda mais prejuízos ao interesse público<sup>96</sup>.

---

<sup>91</sup> CAMPANA, op. cit., p. 8

<sup>92</sup> Ibid, p. 8

<sup>93</sup> Ibid, p. 8

<sup>94</sup>SUNDFELD, Carlos Ari. **Chega de axé no direito administrativo**. Sociedade Brasileira de Direito Público. Disponível: [123https://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/artigos-carlos-ari-sundfeld-quega-de-axe-no-direito-administrativo.pdf](https://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/artigos-carlos-ari-sundfeld-quega-de-axe-no-direito-administrativo.pdf). Acesso em: 10 nov. 2023.

<sup>95</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Manual do ordenador de despesas**. 1ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 41-42.

<sup>96</sup> WILLEMANN, Marianna Montebello. **O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática**: perspectivas em prol do direito à boa

Nesse sentido, leciona WILLEMAN<sup>97</sup>:

Assiste-se atualmente um fenômeno que pode ser caracterizado como *accountability overload*, ou seja, à sobrecarga e à superposição de instâncias de controle sobre a ação administrativa que, não raro, chega a comprometer a própria eficiência da gestão pública em decorrência de seus excessos e de suas patologias. Em outros termos, o culto à cultura do controle não pode ignorar suas externalidades negativas e seus efeitos indesejados. A tomada de decisão pública submete-se a tantas instâncias de controle hoje em dia que o administrador público chega a ser desencorajado a pensar em soluções criativas e heterodoxas para os problemas enfrentados, tantos são os riscos que acaba por assumir. De certa forma, o excesso de controle inibe o administrador público, que muitas vezes prefere permanecer em sua “zona de conforto”, ainda que isso acarrete a estagnação e a paralisia da Administração Pública.

Como demonstrado, o excesso de controle não incentiva a probidade, mas a disfuncionalidade desse controle excessivo resulta em firmes incentivos para que os agentes públicos se abstenham de decidir ou prestar um serviço de maior qualidade para a população<sup>98</sup>.

Se não há análise pormenorizada das condutas, nem critérios objetivos para que se aplique punição, o sistema de controle cria uma modelo de punição adversa, onde aqueles que agem no ócio por característica são premiados, pois não tem incentivos para serem diligentes.

Há diversas atividades cotidianas da administração que são completos tabus, como por exemplo as contratações diretas<sup>99</sup>. Tomou-se como verdade que contratação direta é sinônimo de corrupção, sendo o antro da corrupção na administração pública brasileira.

Caso se deparem com a necessidade ou possibilidade de procederem com a contratação direta, que no caso concreto pode ser muito mais eficiente e atender

---

Administração Pública no Brasil. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2016.

<sup>97</sup> Ibid, p. 299.

<sup>98</sup> SANTOS, op. cit., p. 118.

<sup>99</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes, NIEBUHR, Pedro de Menezes, op. cit

melhor o interesse público<sup>100</sup>, os agentes públicos optam pelo caminho menos eficiente, porém muito mais seguros para eles<sup>101</sup>.

O gestor público, que no cumprimento das suas atribuições deveria ter como norte o interesse público, tem, antes disso, que pensar naquilo que é melhor para si. Não se confronta hipóteses de melhor alcance do interesse público, confronta-se a melhor hipótese dentre aquelas que trazem maior segurança ao agente.

#### 4.2.2 O desejo por punição

A punição pode operar prejuízos antes mesmo de ser aplicada. O processo em si já impõe gravames às partes, principalmente aos investigados.

Não é necessário que haja uma punição propriamente dita para que um servidor se encontre prejudicado. Os exemplos de agentes públicos que tiveram seu legado destruído por investigações são muitos e são graves<sup>102</sup>.

Para além disso, no Brasil, quando se trata de investigações relativas a possíveis irregularidades no trato do dinheiro público, a população por sua conta, sem base nenhuma, presume verdadeiras tais alegações<sup>103</sup>.

Por si só, a junção de um procedimento para apuração de irregularidades e o escrutínio público já servem para impor aos agentes investigados gravames *sui generis*, que são estendidos aos seus familiares, por consequência.

Mas, se já não bastasse tamanha tormenta, os procedimentos que visam investigar casos de desvio e mau uso de recursos públicos, por vezes são pautados em denúncias sem fundamentos e resultam em decisões igualmente sem fundamento

Não só isso, em muitos casos em que realmente se verifica o cometimento de crimes ou desvio funcional, punições desproporcionais são aplicadas, sem que se fundamente pormenorizadamente as razões dessa punição, analisando a gravidade do ato<sup>104</sup>.

A motivação para a aplicação de punição aos agentes públicos, em muitos casos, é apenas o desejo insaciável pela punição. Algumas decisões carecem de

---

<sup>100</sup> SANTOS, op. cit., p. 118.

<sup>101</sup> CAMPANA, op. cit., p. 10

<sup>102</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes, NIEBUHR, Pedro de Menezes, op. cit

<sup>103</sup> Ibid

<sup>104</sup> SANTOS, op. cit., p.

argumentação sólida, proporcional e razoável. Se pune de forma arbitrária e calcada em princípios jogados aos montes.<sup>105</sup>

O excesso de decisões baseadas em princípios é objeto de crítica de diversos autores. Há uma desvirtuação da teoria alexyana, que é utilizada pelos julgadores, como uma espécie de malabarismo argumentativo, buscando-se, diante de uma necessidade, o princípio de que melhor se encaixa aos casos concreto para que chegue ao resultado desejado, aumentando seu poder de punir.

O professor José Sérgio Cristóvam define a utilização desenfreada de princípios como<sup>106</sup>:

Uma trágica espécie de “principiorragia” faz jorrar princípios que passam a funcionar como genuínas “chaves mestras” que abrem todas as portas (fundamentam decisões de todos os matizes), invadindo o discurso judicial sem a menor preocupação teórica e de argumentação racional. Parâmetros como razoabilidade e proporcionalidade viram “mantras de justificação” para toda e qualquer subjetivismo judicial. Como que por um passe de mágica surgem novos princípios, obscuramente drenados de uma Constituição que cada vez mais é aquilo que os tribunais dizem ser e não o resultado da vontade normatizada do legislador constituinte. Não que o Judiciário não seja legítimo intérprete da ordem constitucional, mas isso não o autoriza a funcionar como constante e onisciente legislador constituinte positivo.

Para além disso, a opinião pública, normalmente favorável ao controle excessivo e às decisões extremamente punitivistas, serve como combustível para a punição<sup>107</sup>.

Percebe-se, ainda, que esse senso de justiça e de querência desmedida por um culpado, pela responsabilização e pela caça aos corruptos, também se encontra na mente dos membros dos órgãos de controle<sup>108</sup>.

Se há esse senso naquele que denuncia e naquele que julga, sem dúvida nenhuma há um perigo extremado de que esse pensamento possa influenciar na punição dos agentes públicos.

---

<sup>105</sup> Ibid, p. 127.

<sup>106</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Menos princípios, mais regras: a teoria da ponderação na encruzilhada do decisionismo**. Revista Jurídica Luso-Brasileira, Lisboa, ano 5, n. 3, p. 993-1023, 2019

<sup>107</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes, NIEBUHR, Pedro de Menezes, op. cit

<sup>108</sup> SANTOS, op. cit., p. 120

Nesse sentido, o excesso de punições ausentes de proporcionalidade e razoabilidade e cheias de cobertura midiática, além da notoriedade e da valoração da população aos agentes que “combatem a corrupção” causa uma avalanche de agentes públicos que podem utilizar dos seus cargos e atribuições para autopromoção.

Assim, tanto o desejo desenfreado por punição quanto as decisões que não ostentam proporcionalidade e razoabilidade, configuram gravame aos direitos fundamentais dos investigados<sup>109</sup>.

As penas antecipadas resultantes do anseio em punir, ferem de morte a presunção de inocência e o devido processo legal.

É comum, em ações de improbidade, que se proceda, ainda em fase inicial, com bloqueio dos bens dos réus. Na prática, impera a ideia de que a investigação, por si só, autoriza a aplicação de penas antecipadas<sup>110</sup>.

As justificativas para a autorização de medidas coercitivas, bloqueio de bens, prisões preventivas, são vagas, muitas vezes pautadas em princípios jogados ao léu, sem que se fundamente e se demonstre a efetiva necessidade dessas medidas<sup>111</sup>. Normalizou-se a exceção.

Há um motivo para termos direitos constitucionais como o devido processo legal, e para que eles sejam afastados, ainda que momentaneamente, há de ter lastro probatório firme.

Na verdade, se verifica uma ausência de comprometimento com os direitos fundamentais das partes em alguns processos.

O investigado, ainda que sobre ele não recaiam provas, já está a ser penalizado<sup>112</sup>.

Se formalmente punido, corre o risco de obter uma decisão desproporcional e desarrazoada em relação ao desvio cometido. Se absolvido, não há retratação, reestabelecimento ou reparação dos danos causados a si e aos seus familiares. O processo em si, da forma que é conduzido, já configura uma punição<sup>113</sup>.

Para Santos, o desejo desenfreado por punição e as punições desarrazoadas, podem contribuir para o incentivo ao cometimento de condutas ímprobadas por parte

---

<sup>109</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes, NIEBUHR, Pedro de Menezes, op. cit

<sup>110</sup> Ibid

<sup>111</sup> Ibid

<sup>112</sup> Ibid

<sup>113</sup> Ibid

dos agentes com intenções nefastas. Diante da certeza de punição, cometendo ilícito ou não, o agente público pode agir de forma desacertada.

Para o autor, essas condutas podem ser visando sua defesa durante os eventuais processos que venha a ser réu, ou, ainda, como forma de se proteger financeiramente dos malefícios de um processo ou condenação<sup>114</sup>.

#### 4.3 FUGA DA RESPONSABILIZAÇÃO

Diante do controle desproporcional dos órgãos, bem como do medo decorrente desse problema, os servidores buscam, seja de forma natural ou proposital, esquivar-se do risco da responsabilização.

O risco da responsabilização dos agentes públicos pode ser definido como<sup>115</sup>: toda incerteza que pode implicar na responsabilização administrativa, civil, penal ou política dos agentes públicos pelo exercício de suas funções, especialmente as decorrentes da atividade decisória.

O estudo do risco de responsabilização se afasta do risco público, decorrente de tarefas entendidas como típicas do Estado, ou seja, não são riscos inerentes as atividades estatais, decorrentes das necessidades da sociedade e dos deveres da administração<sup>116</sup>.

O risco da responsabilização dos agentes públicos tem como causa o controle externo disfuncional. Esse controle disfuncional serve como incentivo para que haja fuga da responsabilização por parte dos agentes públicos, que buscam maneiras de se protegerem dessa disfuncionalidade<sup>117</sup>.

O fenômeno da fuga de responsabilização coloca em disputa o bem coletivo versus o bem individual. Há decisões que são claramente acertadas para o bem coletivo, mas perigosas do ponto de vista pessoal dos agentes públicos.

Há no processo de tomada de decisão, para além da análise do benefício daquela decisão ou da instituição de política pública, a figura de outra análise, que, geralmente, não deveria guiar ou influenciar o agente público no exercício das suas funções.

---

<sup>114</sup> SANTOS, op. cit., p. 117

<sup>115</sup> Ibid, p. 288

<sup>116</sup> Ibid, p. 289

<sup>117</sup> Ibid, p. 290

Se analisa os benefícios da decisão e em conjunto o risco que essa decisão traz ao agente público. Aqui, o agente público tem a preocupação de como o controle disfuncional pode colocar em risco seus bens pessoais, pecuniários ou não, como seu próprio cargo na administração.

O cargo público por si só já atrai ao agente responsabilidade, em decorrência da importância da gestão responsável e cuidadosa do bem público. É assim em boa parte do mundo.

A grande questão é que no Brasil essa responsabilidade é excessivamente maior, bem como suas consequências<sup>118</sup>. Se já não bastasse o excesso de responsabilidade ou a severidade das responsabilizações há, ainda, em muitos casos, a inobservância aos direitos fundamentais de contraditório e ampla defesa. Essa realidade é fruto do controle disfuncional presente no Brasil.

Dessa forma, diante da realidade cruel e insegura, o agente público direciona sua preocupação para a autopreservação. O interesse público torna-se secundário, sendo perseguido apenas quando não houver risco para o agente público.

Ou seja, se não há incentivos para inovar, para gerir de forma diligente e moderna a administração pública, tornando-a célere e mais eficiente, há diversos incentivos para que o agente público inove nas formas de se abster de decidir ou técnicas para fazer mais do mesmo e se blindar<sup>119</sup>.

#### **4.3.1 A fuga da responsabilização versus interesse público**

O medo decorrente do controle disfuncional, da ausência de razoabilidade e proporcionalidade na aplicação das sanções impostas aos agentes públicos, levando o agente público a agir visando primordialmente sua blindagem é extremamente nocivo ao interesse público<sup>120</sup>.

As estratégias que visam a blindagem do servidor, na maioria dos casos, passam pelo apagão das canetas, em que os agentes públicos fogem do dever de assinar documentos ou instituir políticas públicas mais complexas.

Tal atitude, quando não paralisa a administração pública, a torna extremamente morosa.

---

<sup>118</sup> Ibid, p. 291

<sup>119</sup> SOUSA, op. cit., p. 170

<sup>120</sup> Ibid, p. 294

Dessa forma, a assinatura de um termo aditivo, ordenar despesa ou conceder um reequilíbrio econômico-financeiro, são tabus dentro da administração.

Como consequência, obras e serviços essenciais são paralisados, ou, ainda, demoram mais que o razoável, visto que qualquer controvérsia que surgir no deslinde da execução contratual, enfrentará a mora da administração e o fenômeno da fuga da responsabilização.

Nesse estado de medo, com o agente público preocupado com sua autoproteção, e os órgãos de controle preocupados com a punição dos servidores, o interesse público se encontra negligenciado. Assim, a boa-administração, a supremacia do interesse público, a gestão eficiente e demais objetivos e princípios que deveriam ter destaque, são preteridos<sup>121</sup>.

O norte da atuação do agente público passa a ser sua proteção. O agente pensa em inovações e em eficiência, mas para serem aplicadas nas estratégias para fuga da responsabilização.

A problemática é estrutural, visto que a disfuncionalidade do controle causa a paralisia decisória por parte dos agentes públicos, e, como consequência dessa paralisia, os órgãos de controle sancionam os agentes públicos. É um sistema cíclico e perverso, em que a maior vítima é o interesse público<sup>122</sup>.

O controle disfuncional não impede apenas a gestão diligente e inovadora, mas, também, as demandas mais simples da administração. O medo é generalizado.

Diante do medo, os agentes públicos traçam estratégias para se proteger. Estratégias mais simplórias como só decidir após prévia consulta aos órgãos de controle. Essa postura de decidir somente depois de prévia consulta ao órgão de controle, é definida pelo ministro Bruna Dantas, do Tribunal de Contas da União, como infantilização da administração pública<sup>123</sup>.

O administrador público, ao depara-se com o medo, concentra seu foco em estratégias para fuga da responsabilização<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> Ibid, p. 295

<sup>122</sup> Ibid, p. 296

<sup>123</sup> DANTAS, Bruno. O risco de 'infantilizar' a gestão pública. O Globo, Rio de Janeiro, 06 jan. 2018. Opinião. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/o-risco-de-infantilizargestao-publica-22258401#ixzz53i3DcHyO>. Acesso em: 25 out. 2023.

<sup>124</sup> Ibid, p. 297



#### 4.4 AS DECISÕES DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE E AS SUAS CONSEQUÊNCIAS

A ideia de consequencialíssimo jurídico decorre da necessidade de uma análise macro das repercussões de uma decisão. É a prática de olhar além do ato, observando as consequências deste. Busca-se um olhar para além da decisão puramente dita, considerando seus resultados e implicações<sup>125</sup>.

No caso dos órgãos de controle, as decisões excessivamente gravosas, ausentes de razoabilidade e proporcionalidade, causam a paralisação da administração. A administração passa a se apequenar diante dos órgãos de controle, buscando seu aval para agir em demandas cotidianas da administração<sup>126</sup>.

Para frear os efeitos danosos das dessas decisões, há a necessidade de o julgador valer-se de uma dose de consequencialismo nas suas decisões<sup>127</sup>.

Importante, ainda, ter uma visão de consequencialismo pelo impacto econômico das decisões estatais, que podem tanto serem favoráveis ao desenvolvimento econômico e social de um país, como desastrosas.

A ausência de análise e ponderação dos efeitos das decisões contribuem para que a norma mais utilizada pelos agentes públicos no Brasil seja o código do fracasso da administração pública, definido pelo jurista argentino Roberto Dromi como: “Art. 1º: não pode; Art. 2º: em caso de dúvida, abstenha-se; Art. 3º: se é urgente, espere; Art. 4º: sempre é mais prudente não fazer nada”<sup>128</sup>.

A falência de uma administração pública diligente e eficiente diante do controle disfuncional é patente, havendo a necessidade de adotar mecanismos, como o consequencialismo, para que se mitigue e elimine as consequências negativas do controle excessivo e disfuncional no Brasil.

## 5 A INSEGURANÇA JURÍDICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS ACORDOS EXTRAJUDICIAIS

---

<sup>125</sup> SILVA, Guilherme Moreira da. Consequencialismo e Controle Externo: Os artigos 20 e 21 da LINDB na jurisprudência do TCU. 2023. Monografia (Especialização em Análise Econômica do Direito) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

<sup>126</sup> DANTAS, op., cit.

<sup>127</sup> Ibid

<sup>128</sup> DEMORI citado por DANTAS, 2018.

## 5.1 DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO E A CELEBRAÇÃO DE ACORDOS EXTRAJUDICIAIS

Durante este trabalho, foi destacada a importância de a administração pública adotar postura consensualista, visto que na conjuntura atual, de sobrecarga do Poder Judiciário e da morosidade excessiva dos processos judiciais, a judicialização, ou seja, a cultura do litígio, se revela inadequada ao interesse público<sup>129</sup>.

Em que pese a necessidade de ultrapassar a ideia de litígio enraizada na administração pública, foi demonstrado que qualquer movimento, brusco ou não, adotado pelo agente público, pode torná-lo vítima da disfuncionalidade do controle externo<sup>130</sup>.

Dessa forma, para que se institua uma cultura do consenso, em que a regra deixa de ser o combate litigioso e passa ser o debate e a consensualidade, debatendo as melhores soluções ao interesse público, há de se ter uma situação de segurança jurídica<sup>131</sup>.

### 5.1.1 A insegurança jurídica e sua influência nos acordos extrajudiciais

Conforme analisado no capítulo anterior, o direito administrativo do medo reverbera de diferentes formas na administração pública brasileira. Uma vez ameaçado, o agente público utiliza estratégias para blindar-se de eventual punição<sup>132</sup>.

Destaca-se aqui, novamente, que essa busca desenfreada pela proteção não decorre do controle propriamente dito, mas sim, do controle excessivo.

Uma das estratégias utilizadas pelos agentes públicos para se proteger é o imobilismo decisório, ou seja, o abandono total ou parcial da função da tomada de

---

<sup>129</sup> SILVA, S. J. **Para uma cultura do consenso: a necessária reforma dos cursos de Direito**. Revista

CEJUR/TJSC: Prestação jurisdicional, v. 7, n. 1, p. 125-143, 2019.

<sup>130</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Disfunções do controle externo sobre os agentes públicos: risco, medo e fuga da responsabilização**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2020.

<sup>131</sup> VORONOFF, Alice; LIMA, Cesar Henrique. **Os cinco desafios para a consensualidade administrativa**. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/tribuna-da-advocaciapublica/cinco-desafios-para-a-consensualidade-administrativa-19072019>. Acesso em 07.11.2023.

<sup>132</sup> SANTOS, op. cit., p. 86.

decisão<sup>133</sup>. A partir do momento em que o agente se sente ameaçado e com medo, ele se ausenta do dever ou faculdade de decidir.

Não decidindo, não corre o risco de ter suas ações e decisões questionada ou punidas com base em critérios subjetivos ao extremo. A paralisia decisória é extensiva, atingindo inclusive os atos cotidianos dos agentes públicos.

Tal fato demonstra que o medo não se trata do receio de decidir demanda complexa ou polêmica, mas, sim, de tomar qualquer tipo de decisão<sup>134</sup>.

Isso acontece pois não há limitação ao apetite condenatório do julgador, que pode se valer das argumentações abertas, ausentes de argumentos pormenorizados, fazendo uso de um malabarismo principiológico, em que se fundamenta com base no princípio oportuno para aquele caso. Não se aplica o princípio conforme o caso concreto pede, aplica-se o princípio conforme o desejo de punir<sup>135</sup>.

Sendo assim, a imobilização decisória, por si só, já demonstra óbice ao pleno emprego dos meios alternativos de resolução de controvérsias e dos acordos extrajudiciais deles decorrentes.

Isso, pois, o agente público designado para lidar com uma controvérsia, terá que analisar e verificar se, no caso concreto, há a permissão e a possibilidade de valer-se dos meios alternativos.

Aqui se observa um, dentre vários momentos, desde a identificação da controvérsia até firmar o acordo, em que o agente terá que decidir, como nos detalhes do acordo, cumprimento pelas partes e sanções em caso de descumprimento do acordo<sup>136</sup>.

Há parcela de discricionariedade conferida ao gestor público. A necessidade de analisar o caso e decidir pela pactuação ou não, coloca o gestor público em posição de protagonismo.

O grande ponto é: o agente público está com medo, preocupado e em um processo de blindagem, quase como uma tentativa de tornar-se invisível. O protagonismo, para aquele que quer se manter em abstenção, é um pesadelo.

---

<sup>133</sup> SANTOS, op. cit., p 297.

<sup>134</sup> Ibid, p. 297.

<sup>135</sup> CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. **A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle**. Revista de Direito, v. 9, n. 1, p. 189-216, 2017.

<sup>136</sup> VORONOFF, Alice; LIMA, Cesar Henrique, op. cit.,

Ao agente público, nesse estado de medo, só importa um interesse, e não é o interesse público.

### 5.1.2 A insegurança jurídica resultante da inobservância dos direitos fundamentais

Para que ocorra o rompimento com a ideia ultrapassada de judicialização excessiva, é necessário que se tenha segurança jurídica para que os agentes públicos possam utilizar os meios consensuais e, posteriormente, pactuem acordos extrajudiciais.

Porém, a realidade da administração pública brasileira é de convivência com a ausência de segurança jurídica.

José Afonso da Silva<sup>137</sup>, define que:

a segurança jurídica consiste no 'conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida'. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída

Na atualidade, os agentes públicos não conseguem vislumbrar antecipadamente as consequências dos seus atos, visto que as decisões não seguem um critério objetivo. A depender do julgador ou do órgão, o critério muda<sup>138</sup>.

Não há segurança jurídica, pois, mesmo quando o agente público decide em estrita observância a lei, pode ser punido conforme o bel prazer do julgador, bastando que ele utilize como base em um princípio qualquer. Não há limite para o desejo de punir<sup>139</sup>.

Nesse sentido, a atividade conferida ao gestor público que irá participar do diálogo com o particular, ainda é pautada em desconfiança e ausência de entendimentos consolidados. Qualquer erro pode significar punição, sem que haja sopesamento entre o ato e o dano.

---

<sup>137</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006.

<sup>138</sup> SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. **Direito administrativo do medo: o controle administrativo da gestão pública no Brasil**. 2021. 193 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

<sup>139</sup> CAMPANA, op. cit., p. 9.

O atropelamento dos direitos fundamentais cometido pelo controle excessivo exercido pelos órgãos de controle é a comprovação da falência da segurança jurídica<sup>140</sup>.

A insegurança jurídica gera medo no agente público, pois uma vez aberto um processo, ele pode vir a ser punido por decisões extremamente desarrazoadas e desproporcionais<sup>141</sup>. Como mecanismo de defesa dessa insegurança jurídica, opta por manter-se inerte, em uma espécie de quem não é visto não é lembrado<sup>142</sup>.

O controle disfuncional pode promover injustiças. A injustiça é cometida por aqueles que deveriam garantir a segurança jurídica e a proteção do interesse público.

A inobservância dos direitos fundamentais está calcada sobre a premissa de que para o combate da corrupção e dos desvios de conduta o julgador pode ignorar direitos basilares dos agentes públicos<sup>143</sup>.

Na bem da verdade, a possibilidade de haver um controle desarrazoado acerca da decisão de utilizar um dos meios alternativos de solução de conflito e a celebração de um acordo, fere de morte o poder de gestão da administração. O erro na utilização pode ocorrer.

Acontece que se verifica uma postura, consciente ou não, de que o agente público não pode errar. A gravidade da conduta não importa. O grande problema é que uma decisão desproporcional com o ato cometido fere direitos fundamentais dos agentes públicos.

Para além das punições, sabe-se que um processo de natureza punitiva, por si só, já é uma forma de punição ao agente<sup>144</sup>. Soma-se a isso o fato de que a postura dos órgãos de controle nos casos em que se investiga casos de corrupção são marcados por medidas constrictivas, seja de patrimônio, afastamento do cargo ou, em alguns casos, prisão. Não há ponderação, não há proporcionalidade. Não há segurança jurídica<sup>145</sup>.

Nos últimos anos foi possível acompanhar diversas operações de combate a corrupção que prometiam acabar com qualquer prática impropria na administração pública<sup>146</sup>. Não faltam no curso dessas operações ilegalidades.

---

<sup>140</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes, NIEBUHR, Pedro de Menezes, op. cit.

<sup>141</sup> CAMPANA, op. cit., p. 8.

<sup>142</sup> SANTOS, op. cit., p. 16.

<sup>143</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes, NIEBUHR, Pedro de Menezes, op. cit.

<sup>144</sup> Ibid

<sup>145</sup> CAMPANA, op. cit., 9.

<sup>146</sup> Ibid

Diante da insegurança jurídica, houve esforço legislativo para enfrentamento da responsabilização desenfreada dos agentes públicos.

A Lei nº 13.655/18, que alterou a LINDB, busca estabelecer critérios definidos para a responsabilização dos agentes públicos, visando afastar a abstração das decisões, como decisões puramente fundamentadas na discordância com a decisão tomada pelo agente público, e fundamentadas em excessivos princípios jurídicos<sup>147</sup>.

O artigo 20 da LINDB, apresenta ao julgador o dever de observar as consequências práticas da sua decisão<sup>148</sup>.

Os mandamentos do artigo 20 da LINDB são de observância tanto em decisões emanadas pelo Judiciário quanto as decisões administrativas e dos órgãos de controle<sup>149</sup>.

Significa o reconhecimento da necessidade de um olhar acerca do consequencialismo das decisões, buscando trazer segurança jurídica para os agentes públicos<sup>150</sup>.

A alteração na LINDB buscou impor o dever de que os julgadores analisem as consequências das suas decisões e que as fundamentem, afastando o subjetivismo e a insegurança jurídica, proporcionando segurança.

É claro o objetivo de garantidor de segurança jurídica presente no artigo 20 da LINDB, orientando o julgador para a tomada de decisões fundamentadas<sup>151</sup>, ausentes de subjetividades e principiologias baratas que<sup>152</sup>, ao fim e ao cabo, servem de muleta para o descaso argumentativo que se observa em algumas decisões emanadas pelos órgãos de controle<sup>153</sup>.

---

<sup>147</sup> SANTOS, op. cit., p. 292

<sup>148</sup> SILVA, Guilherme Moreira da. **Consequencialismo e Controle Externo: Os artigos 20 e 21 da LINDB na jurisprudência do TCU**. 2023. Monografia (Especialização em Análise Econômica do Direito) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

<sup>149</sup> DIDIER JR., Fredie. OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 73, jul./set. 2019.

<sup>150</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Princípio é preguiça**. In: Direito administrativo para céticos. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 225

<sup>151</sup> Ibid, p. 225.

<sup>152</sup> JUSTEN FILHO, M. Art. 20 da LINDB - **Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas**. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], p. 13–41, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77648. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77648>. Acesso em: 01 nov. 2023.

<sup>153</sup> SUNDFELD, op. cit., p. 225.

O art. 20 da LINDB impõe, ainda, o dever de o julgador fundamentar sua decisão à luz da proporcionalidade (necessidade e adequação)<sup>154</sup>. A imposição de obrigações aos julgadores, evitando decisões baseadas em critérios subjetivos é medida que se impõe diante do cenário de insegurança jurídica que os agentes públicos se encontram.

Na bem da verdade, a artigo 20 da LINDB, de forma tácita, reforça que as decisões devem ser fundamentadas, conforme obriga o artigo 93 da Carta magna<sup>155</sup>.

A ausência de fundamentação embasada e clara, com critérios bem definidos para que seja punido o agente público, é potencializadora da insegurança jurídica. Não se fundamenta. Se utiliza de argumentos vazio e de malabarismos argumentativos para decidir.

A Lei nº Lei 13.655/18 é importante para a superação da insegurança jurídica presente na administração pública. Seu conteúdo demonstra a preocupação do legislador com os efeitos negativos da insegurança jurídica no poder público pátrio<sup>156</sup>.

Porém, visto que o medo da responsabilização já se encontra presente no subconsciente dos agentes públicos, as alterações legislativas ainda não oferecem segurança aos gestores, que se socorrem de outros mecanismos para se protegerem<sup>157</sup>.

Diante da insegurança jurídica, os agentes públicos estão com medo de gerir conforme inovações e as verdadeiras necessidades da administração.

Nesse sentido, Irene Patrícia Nohara<sup>158</sup> esclarece:

Uma das preocupações quando da discussão da necessidade de alteração da lei de introdução, para criar critérios de interpretação voltados ao direito público, foi que, no processo de interpretação, a autoridade administrativa nem sempre observa: (a) o consequencialismo; e (b) a necessidade de

<sup>154</sup> DIDIER, Fredie Souza; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 19, n. 75, p. 143-160, 2019.

<sup>155</sup> Ibid, p. 11.

<sup>156</sup> MARQUES NETO, Floriano Azevedo, e MOREIRA, Egon Bockmann. **Segurança Jurídica e Eficiência na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro in Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas: desafios de uma sociedade democrática**, Brasília, Senado Federal, 2015, p. 11. Disponível em <http://anastasia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf>. Acesso em 03/11/2023.

<sup>157</sup> SANTOS, op. cit., p. 293

<sup>158</sup> NOHARA, Irene Patrícia. **LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. Mini book – Hermenêutica e Novos Parâmetros para o Direito Público. 1ª ed. São Paulo. Juruá, 2018, p. 26/27

alguma previsibilidade, mesmo que diante de um cenário variável. Existem ainda, decisões judiciais que não calculam seu impacto negativo em termos de racionalidade que se estabelece nos demais Poderes em relação a uma dada política pública. Com as novas disposições, pretende-se que o juiz (também o administrador e o órgão de controle) examine as alternativas, as opções e o impacto de sua decisão.

Apesar do avanço, até que se observe uma maciça observância a estas disposições, a insegurança jurídica continuará sendo um fantasma na vida dos agentes públicos, que ainda adotarão posturas com o objetivo de se protegerem.

Os direitos fundamentais também estão previstos - na Constituição! E, nem por isso, os órgãos de controle deixam de ignorá-los<sup>159</sup>.

Infelizmente, o fenômeno do medo na administração pública está enraizado no agente público.

Enquanto não houver o respeito aos direitos fundamentais das partes e o respeito ao ordenamento jurídico por parte dos órgãos de controle, não haverá segurança jurídica para que o agente público utilize os meios alternativos de resolução de controvérsias no âmbito da administração pública.

### **5.1.3 Papel central do agente público na celebração de acordos**

Por mais que a doutrina caminhe no sentido de que a consensualidade tem caráter potencializador do interesse público, pelas multiplicidades de soluções possíveis a serem aplicadas no caso concreto, de nada adiantará se não houver efetiva segurança jurídica<sup>160</sup>.

Diante de mecanismos relativamente novos, pautados em certa medida pelo protagonismo da administração, em que o agente público tem margem de liberdade para, com base na lei, decidir por sua utilização ou não, o agente público estará extremamente exposto a interpretações desproporcionais<sup>161</sup>.

Há, aqui, o medo do agente de ser punido apenas por inovar, e não está se analisando inovações descabida ou sem autorização legal, mas, sim, inovação trazida

---

<sup>159</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes, NIEBUHR, Pedro de Menezes, op. cit.

<sup>160</sup> FORTINI, Cristiana. Solução extrajudicial de conflitos com a administração pública: o hoje e o porvir. **Conjur. Disponível em:** < <https://www.conjur.com.br/2021-mar-04/interessepublico-solucao-extrajudicial-conflitos-administracao-publica>>. Acesso em, 10 nov. 2023.

<sup>161</sup> VORONOFF, Alice; LIMA, Cesar Henrique, op. cit.



e estimulada pela legislação. O medo decorrente da insegurança jurídica desestimula os agentes públicos na utilização da consensualidade<sup>162</sup>.

Outro ponto de destaque é o fato de que para a utilização dos meios alternativos de resolução de controvérsias, por mais que alguns sejam intuitivos e dotados de simplicidade, há a necessidade de capacitação dos servidores<sup>163</sup>.

A problemática reside no fato de que, a depender das condições da administração, como nos casos de municípios com estruturação mais enxuta e simplória, não será ofertada capacitação aos agentes públicos.

A ausência de capacitação pode se mostrar prejudicial em diversas facetas: a) os agentes públicos, por não terem capacitação para utilização dos mecanismos, não irão utilizá-los; ou b) os agentes públicos, com capacitação muito aquém do necessário, irão agir em desconformidade com as regras necessárias para utilização dos meios alternativos, sendo punidos por isso.

A ausência de segurança jurídica para que o agente público utilize os meios alternativos de resolução de controvérsias e firme acordos extrajudiciais inibe a utilização destes<sup>164</sup>.

A necessidade de capacitação se mostra ainda mais importante diante do dever de motivação, obrigando o agente público a fundamentar a escolha pela consensualidade, indicando os deveres das partes, os objetivos a serem alcançados, o motivo pela escolha, e as sanções em caso de descumprimento. A responsabilidade é significativamente maior<sup>165</sup>.

Ora, se o agente público, diante da insegurança jurídica, busca sua autoproteção, evitando a qualquer custo decidir, utilizando-se de estratégias para fuga da responsabilização, sem dúvidas irá se abster de firmar acordo extrajudicial com um particular<sup>166</sup>.

Sem o rompimento com a cultura de decisões ausentes de argumentos e fundamentações o único norte do agente público é sua proteção<sup>167</sup>.

A análise dos termos do acordo abre margem para subjetividade do julgador, facilitando que se decida com base em critérios não definidos. Ou seja, o agente

---

<sup>162</sup> SOUSA, op. cit., p. 91.

<sup>163</sup> VORONOFF, Alice; LIMA, Cesar Henrique, op. cit.

<sup>164</sup> SOUSA, op. cit., p. 91.

<sup>165</sup> VORONOFF, Alice; LIMA, Cesar Henrique, op. cit.

<sup>166</sup> SANTOS, op. cit., p. 36.

<sup>167</sup> CAMPANA, op. cit., p. 9

público tem que fundamentar a escolha pela consensualidade, mas qual a garantia de que o julgador não vá interpretar, em decisão rica de subjetividade, que os termos do acordo estavam desproporcionais?<sup>168</sup>.

Os riscos de uma eventual punição aumentam significativamente. Se há risco de punição, o agente público passará longe. O problema se agrava diante da multiplicidade do controle, pois o agente público terá que adequar o acordo em conformidade com o entendimento dos diversos órgãos de controle, tarefa impossível.

Dessa forma, diante dos diversos possíveis contornos e questionamentos relacionados a utilização dos meios alternativos de resolução de controvérsias e os acordos extrajudiciais firmados, o agente público vai optar pela sua proteção, deixando de utilizar o mecanismo<sup>169</sup>.

A escolha pela consensualidade traz benefícios às partes e ao interesse público, porém, demanda mais responsabilidade dos agentes públicos do que as práticas comuns da administração.

Na consensualidade, o ente público tem protagonismo, podendo costurar acordo que melhor atenderá ao interesse público<sup>170</sup>. Em contrapartida, o protagonismo do agente público responsável por firmar acordos extrajudiciais resultantes da consensualidade também aumenta consideravelmente<sup>171</sup>. E é esse o problema: o agente público não quer esse protagonismo, pois ele só lhe traz mais medo e insegurança.

Diferente do protagonismo dado aos agentes públicos que combatem corrupções, sendo vistos como os grandes responsáveis pela proteção da probidade<sup>172</sup>, o protagonismo de ser responsável por identificar uma vantajosidade em pactuar extrajudicialmente com um particular só atrai a atenção dos órgãos de controle.

Nesse mesmo sentido, há a necessidade de que se estabeleça critérios objetivos e bem definidos para o controle dos acordos extrajudiciais celebrados pela

---

<sup>168</sup> Ibid, p. 9.

<sup>169</sup> SANTOS, op. cit., p. 36.

<sup>170</sup> FORTINI, Cristiana. Solução extrajudicial de conflitos com a administração pública: o hoje e o porvir. **Conjur. Disponível em:** < <https://www.conjur.com.br/2021-mar-04/interessepublico-solucao-extrajudicial-conflitos-administracao-publica>>. Acesso em, v. 5, 2021. Acesso em: 07 nov. 2023.

<sup>171</sup> Ibid

<sup>172</sup> CAMPANA, op. cit., 13.

administração pública, pois caso não ocorra, irá inibir os esforços consensuais da administração<sup>173</sup>.

Como citado anteriormente, o controle indiscriminado e excessivo inibe a celebração de acordos extrajudiciais, visto a insegurança jurídica, mas, o uso dos meios consensuais e a celebração de acordos extrajudiciais não podem ocorrer sem o controle acerca deles, sob pena de desvirtuação da função dos mecanismos<sup>174</sup>.

A atuação consensual é decorrente de autorização legal para que o agente público tome a decisão mais acertada ao caso concreto, solucionando de forma mais assertiva e benéfica, diante de concessões mútuas, tratando-se de discricionariedade.

Dessa forma, o seu mérito não deveria ser afetado pelos órgãos de controle quando os termos do acordo estiverem dentro da faculdade conferida pela lei para que o agente possa atuar<sup>175</sup>.

No que pese os argumentos aqui lançados, Palma<sup>176</sup> destaca que a insegurança jurídica decorrente da subjetividade do conteúdo e limitações para os acordos entre administração e particulares foi objeto de forte análise e estudo. Buscou-se identificar as possibilidades e obrigações decorrentes dos acordos. Assim, os agentes públicos passaram a ter um norte acerca do que poderiam pactuar, privilegiando a segurança jurídica.

Acontece que a ausência de entendimentos pacificado acerca do alcance dos acordos firmados através dos meios alternativos, as legislações e orientações demasiadas recentes, a formação acadêmica dos julgadores, na grande maioria pautada no trato tradicional do litígio, não confere, ainda, segurança jurídica aos agentes públicos.

Diante do avanço acerca do estudo dos meios alternativos de resolução de controvérsias, das implicações e do embasamento necessário para sua atuação, o caminho é positivo para que se alcance uma segurança jurídica que confira aos agentes públicos confiança para utilizá-los.

---

<sup>173</sup> NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. **Contrapesos de uma Administração Pública consensual: legalidade versus eficiência**. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 103, p. 49-77.

<sup>174</sup> Ibid, p. 72.

<sup>175</sup> Ibid, p. 71.

<sup>176</sup> GUERRA, Sérgio; DE PALMA, Juliana Bonacorsi. Art. 26 da LINDB-Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. Revista de Direito Administrativo, p. 135-169, 2018.

Para a legitimidade e segurança jurídica é necessária a identificação e demonstração de motivação para celebração dos acordos deve ser bem fundamentada, sendo possível o acompanhamento pelos órgãos de controle.

O caminho é positivo, com um acompanhamento por parte dos órgãos de controle, sopesando os erros, e, de forma orientada, firmando sua posição acerca dos termos, condições e questões formais acerca dos acordos extrajudiciais celebrados utilizando os meios consensuais de resolução de demandas.

Nesse sentido, importante o destaque que os acordos não podem ser banalizados, sendo utilizados a bel prazer do agente público, que pode utilizá-lo como moeda de troca com cunho político<sup>177</sup>. O objetivo do acordo é o interesse público.

#### **5.1.4 A insegurança jurídica e a visão ultrapassada acerca do diálogo entre o público e o privado**

Outro ponto que demonstra a enorme insegurança jurídica para que se firme acordos extrajudiciais no âmbito da administração é a visão da população acerca do diálogo entre público e privado.

Os diversos casos de corrupção que vieram à tona nos últimos anos, com forte cobertura midiática, reforçaram a ideia de que o diálogo entre público e privado podem resultar em práticas reprováveis.

Tem-se a visão de que o público e o privado devem se manter distantes e que sua relação deve ser mediante contrato e nada mais. O diálogo em si, tratado na sociedade como necessário para a convivência social, quando relacionado a relação público-privado é extremamente reprovado.

Essa visão é extremamente nociva ao interesse público, afastando os agentes públicos e os agentes privados de buscarem, conjuntamente, as melhores soluções para suas discordâncias<sup>178</sup>, privilegiando tanto o interesse privado quanto o público<sup>179</sup>.

---

<sup>177</sup> GUERRA, Sérgio; DE PALMA, Juliana Bonacorsi, op. cit., p. 159.

<sup>178</sup> FORTINI, op. cit.

<sup>179</sup> DANTAS, Bruno. **O risco de 'infantilizar' a gestão pública**. O Globo, Rio de Janeiro, 06 jan. 2018. Opinião. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/o-risco-de-infantilizargestao-publica-22258401#ixzz53i3DcHyO>. Acesso em: 25 out. 2023.

A administração podendo ser protagonista na construção de soluções que melhor se assemelham a sua realidade, repassa a um terceiro fora da relação a responsabilidade para que decida<sup>180</sup>.

Essa visão tem diversas causas, como o medo de punição, o medo pela reprovação popular e, ainda, a ideia de que as decisões emanadas pelo Judiciário são tecnicamente melhores<sup>181</sup>.

Na realidade, tal premissa é extremamente equivocada, visto a sobrecarga do Judiciário que não tem condições de se debruçar detidamente ao conflito a ele levado, bem como a ausência de informações suficientes acerca da realidade das partes<sup>182</sup>.

Não parece lógico que aquele, externo a realidade do mercado e da realidade das partes, tenha maior capacidade de dar uma solução completa para o caso, analisando seus pormenores<sup>183</sup>.

Além disso, a realidade pátria se impõe: grande maioria dos magistrados pátrios são generalistas, tornando ainda mais difícil que diante de controvérsias complexas emane decisão tecnicamente mais assertiva do que uma solução consensual tomada pelas partes.

A visão de que dá consensualidade decorre desvios de conduta, como a corrupção, ainda é muito forte no coletivo, que acredita que a via judicial é o caminho correto e probo para que se proteja e se alcance o interesse público.

Sendo assim, há segurança jurídica para que se firme acordo extrajudicial no âmbito da administração pública, decorrente de possíveis implicações e influências do senso comum na atividade controladora.

### **5.1.5 Insegurança jurídica versus interesse público**

O artigo 30 da LINDB versa que os agentes públicos devem atuar para aumentar a segurança jurídica.

Acontece que, infelizmente, as punições desproporcionais e desarrazoadas, fundadas em malabarismo principiológico, e muitas vezes em opinião pública, fazem o trabalho inverso, aumentando a insegurança jurídica.

---

<sup>180</sup> FORTINI, op. cit.

<sup>181</sup> Ibid

<sup>182</sup> Ibid

<sup>183</sup> Ibid

O anseio por punir, a necessidade de dar resposta a um problema antigo, complexo e estrutural que é a corrupção, ignorando-se direitos individuais, em nada observa o referido artigo<sup>184</sup>.

Decisões desconexas de fundamentação causam desconfiança e descredibilidade, demonstrando verdadeira indiferença com o Estado de Direito<sup>185</sup>.

A desconfiança e descredibilidade resultante da ausência de justificação imparcial, previsíveis e igualitárias, são cotidianas para os agentes públicos, que se desvinculam da preocupação com o interesse público e se apegam ao interesse pessoal<sup>186</sup>.

Sendo assim, o interesse público é abandonado, passando a ser objeto de uma preocupação secundária.

A atividade de controle busca uma gestão mais consciente, proba e em observância com o interesse público, mas suas decisões contribuem, e muito, para que aqueles que deveriam garantir o interesse público o deixem de lado<sup>187</sup>. É um problema cíclico que pode ser definido coma seguinte frase: todo problema tem uma solução, e toda solução tem um problema.

A busca pelo combate a corrupção gera uma punição desproporcional, que gera um medo no agente público, que causa um desvio de conduta do agente público ao deixar de pautar sua atividade ao interesse público para pautar em interesse próprio, que acaba por gerar outra punição<sup>188</sup>.

Dessa forma, há a necessidade de se repensar a forma como o controle externo é realizado no país, visando evitar suas disfuncionalidades e o problema estrutural do medo, da fuga da responsabilização e da insegurança jurídica, para que se tenha tanto um órgão de controle quanto um poder público que contribuam exclusivamente com o interesse público.

## 5.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CAMINHO DA INOVAÇÃO E DA EFICIÊNCIA

---

<sup>184</sup> CAMPANA, op. cit., p. 9.

<sup>185</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB-O dever público de incrementar a segurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**, p. 243-274, 2018.

<sup>186</sup> CAMPANA, op. cit., 9.

<sup>187</sup> SANTOS, op. cit., 36.

<sup>188</sup> Ibid, p. 119.

### **5.2.1 A necessidade de diálogo entre administração pública e órgãos de controle**

Para que se obtenha o desenvolvimento econômico e social, são necessários esforços para incentivar os diálogos entre administração pública e órgãos de controle<sup>189</sup>.

A bem da verdade é que, de forma precária e informal, a administração já busca o diálogo com os órgãos de controle, porém essa busca é norteadada pelo medo<sup>190</sup>.

As atribuições da administração e dos órgãos são diferentes, mas ambos têm objetivos em comum, e esses deveriam ser mais relevantes do que a necessidade de estar certo ou errado.

O ministro Bruno Dantas, do Tribunal de Contas da união, destacou que a corte de contas está buscando uma mudança organizacional através do consensualismo, visando que os seus auditores dialoguem com a administração pública, visando atingir, de forma rápida, eficiente e econômica, soluções que beneficiem a sociedade<sup>191</sup>.

A visão do Tribunal de Contas acerca da necessidade de caminhar para o consensualismo, pode ser decisiva para que se possa superar a disfunção do controle externo, para que o controle externo, através de todo seu poder e importância, guie a administração para uma gestão eficiente focado no interesse público.

### **5.2.2 A relação entre controle e eficiência**

Um controle eficiente afasta os maus gestores. Há preocupação com as punições e seus efeitos, tendo em vista que decisões que não observam as peculiaridades da administração pública podem inibir a eficiência.

O controle externo disfuncional prejudica a inovação. O risco de propor uma inovação dentro do serviço público, inibe a criação. As consequências de tentar inovar são gravosas, podendo culminar, por exemplo, na perda do cargo<sup>192</sup>.

---

<sup>189</sup> DANTAS, op. cit.

<sup>190</sup> SANTOS, op. cit.,

<sup>191</sup> DANTAS, op. cit. 325.

<sup>192</sup> SOUSA, op. cit., p. 93

É de suma importância analisar o protagonismo e punitivismo dos órgãos de controle, pois podem levar a administração para um caminho de paralisia funcional.

A administração pública Brasileira detém diversos pesquisadores capazes de fomentar as inovações necessárias a administração, inclusive em relação a necessária adequação da administração com o modelo de sociedade atual.

Acontece que a administração brasileira imobiliza esses agentes públicos<sup>193</sup>. É quase um crime pensar em mudar a dinâmica de um órgão, ou inovar em um sistema potencialmente mais eficiente.

Diante da multiplicidade de controle acerca das atividades dos agentes públicos, ainda que alguns órgãos julguem uma possível inovação como positiva, outros podem entender como desvio de conduta, punindo o agente público.

O agente público encontra-se engessado. O controle disfuncional tira o ânimo do agente, lhe tira o anseio de melhora e privilegia o comodismo.

Professores universitários que realizam pesquisas podem ser penalizados por pesquisar caso os órgãos controladores julguem que houve uso indevido de recurso. Até aqui, não se verifica problema, caso haja uso indevido do dinheiro público, analisa-se o gravame e aplica-se a penalidade proporcional ao caso.

O problema é que em uma pesquisa para a elaboração de um medicamento, caso os resultados pretendidos não sejam alcançados, impondo o gasto de verbas públicas sem que se tenha obtido os medicamentos, há chance de que ocorra punição<sup>194</sup>.

Por isso é extremamente importante a análise pormenorizada dos casos, aplicando punição que não iniba os agentes públicos que apenas erraram ou acabaram por não atingir os objetivos das suas inovações.

Diante da realidade brasileira, em que o servidor não pode sequer pensar em errar, não seria surpresa se houvesse punição. Como citado acima, deve haver ponderação na aplicação das punições, de forma que não imponha óbice ao desenvolvimento<sup>195</sup>.

Bom lembrar que a esmagadora maioria de pesquisas são oriundas das universidades públicas, ou seja, a punição de agentes públicos, nesses caso

---

<sup>193</sup> SOUSA, op. cit., p. 93

<sup>194</sup> Ibid, p. 93.

<sup>195</sup> SOUSA, op. cit., p. 93



professores, por suposto uso indevido de dinheiro, significa ir contra o desenvolvimento nacional.

A inibição de inovação é gravíssima. Não há evolução sem inovação. A administração necessita atender as demandas da sociedade, e para isso necessita inovar<sup>196</sup>.

Há de observar a visão do mercado privado acerca do erro. O mercado privado tem um olhar de maior tolerância ao erro. Aqui, não se está se falando de erros grosseiros, mas erros sem maiores prejuízos que são inerentes a atividade da administração.

Segundo Hobaica<sup>197</sup>:

“O setor privado trata com naturalidade a possibilidade do erro uma vez que entende que ao não se admitir equívocos, cria-se obstáculos para a criação e inovação, pois é necessário conferir segurança aos gestores para a aplicação de novas ideias”

Os meios alternativos de resolução consensual são mecanismos relativamente novos, de desconhecimento de muitos agentes públicos.

O agente público, em regra, não tem conhecimento para utilizar os mecanismos. E, mesmo se tivesse, não está livre da possibilidade de errar.

Nesse sentido, é necessário ultrapassar a ideia de que o agente público não pode errar, sendo necessário uma margem de tolerância para os seus erros<sup>198</sup>:

(i) evitar a criação de uma cultura de medo que distorce o processo decisório do administrador, desencoraja inovações e prejudica a administração de riscos no setor público e a promoção do experimentalismo; (ii) garantir que as decisões administrativas sejam tomadas em seu adequado tempo; e (iii) atrair bons quadros para os cargos públicos decisórios.

Sem inovação não há eficiência, sem eficiência não há interesse público. A eficiência é um dos princípios orientadores da administração pública e é diariamente

---

<sup>196</sup> SOUSA, op. cit., p. 170

<sup>197</sup>HOBICA, Felipe Rezende Loureiro. **Disfuncionalidades e tolerância ao erro na responsabilização perante os Tribunais de Contas**. 2021.

<sup>198</sup> DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. **O direito ao erro do administrador público no Brasil: contexto, fundamentos e parâmetros**. Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, 2019, p. 105.

desrespeitado por consequência da anormalidade da ponderação na aplicação de punições.

A ineficiência decorre, ainda, da insatisfação do servidor. Não é apenas a insegurança jurídica que é um obstáculo para a eficiência. O sentimento de desvalorização também contribui para a ineficiência.

O agente público, além do medo, se sente desmotivado de privilegiar pela eficiência. Quem perde são os administrados.

Se há um método de controle tão vasto que, ao final, quando não utilizado de modo correto contribui para a ineficiência da administração pública, esse deve ser repensado<sup>199</sup>.

## **6 CONCLUSÃO**

O presente trabalho se propôs a analisar se há ou não segurança jurídica para que os agentes públicos utilizem os meios alternativos de resolução de controvérsias em conflitos em que a administração pública é parte e celebrem acordos extrajudiciais.

Para isso, no primeiro capítulo, foi abordado as características dos mecanismos consensuais, dos conflitos em que a administração pública é parte, e como a utilização de meios alternativos de resolução de controvérsias podem ser extremamente benéfica, resultando em maior eficiência na resolução dos conflitos.

Em outro momento, foi observado os meios alternativos de resolução de controvérsias, debruçando-se sobre suas principais características, a fim de analisar pormenorizadamente os benefícios da sua utilização, apresentando, separadamente, dois tipos de meios alternativos de resolução de controvérsias, a conciliação e a mediação. Foram analisadas as características e peculiaridades da conciliação e da mediação, bem como os benefícios e dificuldades para sua utilização.

Posteriormente, foi abordado o problema da sobrecarga do Judiciário que aumenta significativamente a duração dos processos e, conseqüentemente, em demandas de extrema urgência ou importância, ao buscar o Judiciário a administração irá lidar com um processo consideravelmente moroso.

Foi analisado a postura da administração pública como litigante habitual, sendo a responsável por grande parte dos litígios que chegam ao Judiciário. Foi

---

<sup>199</sup> SOUSA, op. cit., p. 97

abordado, ainda, os impactos que a morosidade do Judiciário causa na administração pública.

Foi analisado o contexto do sistema de justiça brasileiro, sobre o enfoque das causas para a sua crise. Foi demonstrado que fatores diversos influenciam para a crise do Poder Judiciário, como a cultura do litígio. Foi observado que a cultura do litígio, ou seja, a ideia de que apenas o processo judicial é capaz de solucionar demandas, é nocivo para o sistema de justiça, devendo ser superado por um modelo mais dialogado e consensual.

Foram apontados alguns dos motivos para que a cultura do litígio seja tão forte no país. Dentre os motivos, foi apontado o ensino do direito no Brasil, voltado substancialmente para a solução do conflito mediante processo judicial. Foi verificado que essa orientação para o litígio acaba por disseminar entre aqueles que não são operadores do direito a ideia de que apenas o Judiciário é capaz de pacificar aquela divergência.

Foi observado que é relativamente recente a adoção de matérias acerca de meios alternativos de resolução de controvérsias nas universidades brasileiras. Ainda, que não são todas as universidades em que a consensualidade é debatida, apresentando a necessidade da sua adoção.

Foi observado que o avanço da consensualidade no Brasil teve como expoente o Conselho Nacional de Justiça, que, desde 2010, observando o abarrotamento do Judiciário, caminhou na direção da consensualidade. Dessa forma, foi demonstrado como os meios consensuais são de suma importância para o sistema de justiça e, conseqüentemente, para a administração valer-se de meio que possibilitasse a fuga da morosidade do Judiciário.

No segundo capítulo, foi abordado a insegurança jurídica na administração pública e alguns dos seus potencializadores. Dentre eles, foi analisado o controle externo. A análise visou verificar a possibilidade de o controle externo excessivo ser maléfico para a administração pública, gerando medo no agente público, e o paralisando. Verificou-se que o controle externo em si não é fonte de insegurança jurídica, sendo mecanismo importante para a probidade da gestão pública, buscando formar um alicerce bem estruturado de proteção ao interesse público.

Foi observado, ainda, que os órgãos de controle vêm demonstrando a anos a importância dos controles realizados, sendo mecanismo indispensável ao estado de

direito. O ponto do presente trabalho foi a análise dos possíveis excessos cometidos pelos órgãos de controle.

Foi observado que a insegurança jurídica decorre do controle externo disfuncional, que controla de forma excessiva e desorganizada. Foi possível verificar a influência social na atividade de controle, bem como um viés punitivista dos órgãos de controle, que, em alguns casos, podem se tornar fundamento para o desrespeito de direitos fundamentais dos controlados. A possibilidade de punição sem que fosse observados o devido processo legal, ou, ainda, antecipações de punição por meio de bloqueios de valores ou prisões preventivas, demonstram a insegurança jurídica.

Observou-se que as consequências da insegurança jurídica causada pelo controle externo excessivo operavam, em vertentes diversas, inclusive, desde antes da nomeação do agente público para exercer um cargo.

Verificou-se prejuízo a eficiência da administração pública, visto que o medo causado pela insegurança jurídica faz com que os agentes públicos tenham medo de decidir, causando, assim, uma paralisia decisória.

Outro ponto observado é que a insegurança jurídica inibe a inovação na administração pública. O agente público tem medo de decidir e, também, de inovar, visto que toda inovação traz o risco da incerteza e de inutilidade. Foi observado que errar, na administração pública, pode ser sinônimo de punição.

Observou-se o costume de punições pautadas em excesso de princípios, ausentes, muitas das vezes, de argumentação concisa que analise pormenorizadamente o caso, aplicando punição proporcional e razoável ao caso.

Diante de tal gravame, verificou-se preocupação do legislador em proporcionar um ambiente de maior segurança jurídica, através da Lei nº 13.655/18, que alterou a LINB, impondo ao julgador os deveres de se atentar as consequências da decisão, bem como de fundamentação da decisão.

Destacou-se, também, que pelo fato de as decisões serem pautadas excessivamente por princípios, pode haver a utilização destes a depender da intenção do julgador, ocasionando decisões conflituosas.

No terceiro capítulo, observou-se que a insegurança jurídica inibe a celebração de acordos extrajudiciais por múltiplos motivos, dentre eles ao protagonismo que o agente público detém na utilização dos meios alternativos de resolução de conflitos. O agente público, diante do medo, foge do protagonismo, do dever de escolha ou de decisão. Celebrar acordo significa decidir, e o agente público

encontra-se em estado de imobilismo decisório. Por mais que firmar acordo seja a melhor solução para o caso, o agente público não tem nenhum incentivo por assim proceder.

Corroborando com isso, está o fato de o agente público ter o dever de motivar a escolha por pactuar, estipular cláusulas para as partes e estipular sanções. De certa forma, goza o agente público de discricionariedade para pactuar e, diante das possíveis implicações e punições pela discordância dos termos do acordo, o agente público não se sente seguro.

Outro ponto analisado diz respeito a necessidade de capacitações dos agentes públicos. Primeiro, para que saibam aplicar corretamente os mecanismos de resolução consensual. Em sequência, para que se sintam seguros para utilizarem meios que até então, não eram comuns no trato de conflitos, principalmente em municípios menores.

Demonstrou-se que operadores do direito estudaram e analisaram as legislações que versam sobre consensualidade, a ponto de apresentar possíveis rumos para a utilização desses mecanismos, ofertando segurança aos agentes públicos. Foi analisado que, apesar do esforço dos operadores do direito, em razão da relativa novidade dos mecanismos e da ausência de entendimento pacificado acerca dos termos, alcance e nuances dos acordos, ainda não há segurança jurídica para sua celebração.

Verificou-se, também, como causa de insegurança jurídica e inibidora da utilização dos meios alternativos de resolução de controvérsias, a ideia presente no imaginário da população de que o diálogo entre privado e público significa desvio de conduta.

Essa ideia, influenciada em partes pelos escândalos de corrupção extremamente midiáticos ocorridos no Brasil, naturalmente afasta o servidor de querer dialogar com empresas privadas. Sem diálogo, ponto fulcral para solução consensual de conflitos, não há celebração de acordos decorrentes do uso dos meios alternativos de controvérsias.

Para que haja um cenário de segurança jurídica para a celebração de acordos extrajudiciais é necessário um esforço múltiplo entre os órgãos de controle e administração pública.

Nesse sentido, foi demonstrado propostas e programas, principalmente do Tribunal de Contas da União, em aumentar o diálogo dos seus auditores tanto com os gestores públicos quanto com o mercado privado.

Observa-se que há um movimento importante nos órgãos de controle, principalmente nas cortes de contas, para um olhar para as consequências das suas decisões, visando um aprimoramento do combate aos desvios de conduta, mas com observância aos direitos fundamentais.

A aplicação proporcional, razoável e consciente das punições aos agentes públicos, analisando e fundamentando pormenorizadamente os motivos da punição, privilegiaria a segurança jurídica e não inibiria as inovações e o diálogo entre público e privado, proporcionando um cenário seguro para a celebração de acordos judiciais.

Dessa forma, concluiu-se que não há segurança jurídica para que os agentes públicos utilizem os meios alternativos para resolução de controvérsias para firmarem acordos extrajudiciais, em razão da ausência de razoabilidade e proporcionalidade nas punições aos agentes públicos, muitas vezes ausentes fundamentação pormenorizando e analisando o desvio de conduta para fundamentar a punição.

A influência da comoção social em apoio ao combate à corrupção nas investigações e punições aos agentes públicos também é verificada, e causa alerta para a necessidade de que se tenha como norte não a punição a qualquer custo, mas a punição fundamentada, para que não ocorram injustiças.

O desrespeito a direitos fundamentais, penas que ultrapassam a pessoa do agente público, atingindo seus familiares, condenações fundamentadas em princípios, juntamente com a responsabilidade que o agente público detém no processo de autocomposição, são motivos para a ocorrência de insegurança jurídica para a celebração de acordos extrajudiciais decorrentes dos meios alternativos de controvérsias.

Presente a insegurança jurídica, o servidor irá caminhar para a abstenção e sua própria proteção. Dessa forma, torna-se necessária a superação desse estado de insegurança jurídica na administração pública, respeitando os agentes públicos que não medem esforços para desempenharem suas funções, e privilegiarem o bem público.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Anna Clara Couto. **Aplicação de meios alternativos de resolução de conflitos na Administração Pública**: Inovações legislativas da Lei nº 14.133/21. Orientador: Vladimir da Rocha França. 2022. 51f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Departamento de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.

BOIN, Carla. **Mediação como forma de ampliação do Acesso à Justiça e realização dos Direitos Humanos**: implantação do setor de mediação das varas de família e sucessões do foro regional de Santo Amaro. In: RODAS, João Grandino, et al. (Coords.). *Visão Multidisciplinar das Soluções de Conflitos no Brasil*. Curitiba: Editora Prismas, p. 343-353, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Guia de conciliação e mediação: orientações para implantação de CEJUSC**. Brasília: CNJ, 2015. 63p.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação nº 140/2023, de 23 de agosto de 2023. Recomenda e regulamenta a adoção de métodos de resolução consensual de conflitos pela Administração Pública dos órgãos do Poder Judiciário em controvérsias oriundas de contratos administrativos. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5177>. Acesso em: 29 de set. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Brasília, DF, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm). Acesso em: 21 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Brasília, DF, 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm). Acesso em: 28 nov. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm)> Acesso em: 26 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. **Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em: 28 nov. 2023.

CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. **A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle.** Revista de Direito, v. 9, n. 1, p. 189-216, 2017.

CHERON, Cibele; ZANELLA, Cristine Koehler; MOYA, Mauricio Assumpção. **Ética, alteridade e autocomposição: um referencial de manejo dos conflitos em prol da emancipação dos indivíduos.** Dilemas, Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 697-723, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/17850/20898>. Acesso em: 04 out. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 125/2010, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado aos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156> Acesso em: 9 de mai. 2022.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Menos princípios, mais regras:** a teoria da ponderação na encruzilhada do decisionismo. Revista Jurídica Luso-Brasileira, Lisboa, ano 5, n. 3, p. 993-1023, 2019.



DANTAS, Bruno. **O risco de ‘infantilizar’ a gestão pública**. O Globo, Rio de Janeiro, 06 jan. 2018. Opinião. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniaao/o-risco-de-infantilizargestao-publica-22258401#ixzz53i3DcHyO>. Acesso em: 25 out. 2023.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **A mediação na Administração Pública e os novos caminhos para a solução de problemas e controvérsias no setor público**. Direito do estado, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-tereza-fonseca-dias>. Acesso em: 10 out. 2023.

DIDIER JR., Fredie. OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 73, jul./set. 2019.

FERNANDES, F. G.; DA SILVEIRA, M. C. R. **Conciliação e mediação na administração pública Brasileira: proposições e perspectivas** / Conciliation and mediation in the Brazilian public administration: Proposals and prospects. Brazilian Journal of Development, [S. l.], v. 7, n. 12, p. 112453–112467, 2021. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/40760>. Acesso em: 07 out. 2023.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Manual do ordenador de despesas**. 1ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

FORTINI, Cristiana. **Solução extrajudicial de conflitos com a administração pública: o hoje e o porvir**. Conjur. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mar-04/interessepublico-solucao-extrajudicial-conflitos-administracao-publica>>. Acesso em, 10 nov. 2023.

FRANCO, Marcelo Veiga. **Administração Pública como litigante habitual: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos**. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, 2018.

GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno. **Desenho de sistemas e mecanismos consensuais de solução de conflitos na Justiça Federal: uma introdução.** In: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (Coords.). *Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos.* Brasília: Gazeta Jurídica, 2014. p. 3-33.

GERMANO, Luiz Paulo Rosek. **Os desafios do consensualismo na administração pública.** *Revista Jurídica*, v. 1, n. 2, p. 206-220, 2017.

GONÇALVES, Jéssica Gonçalves; MAILLART, Adriana Silva; DOS SANTOS, Ricardo Soares Stersi. **Da cultura da sentença para uma cultura consensual de administração dos conflitos jurídicos.** In: RODAS, João Grandino, et al. (Coords.). *Visão Multidisciplinar das Soluções de Conflitos no Brasil.* Curitiba: Editora Prismas, p. 207-240, 2018.

GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de A. **Meios extrajudiciais de solução de conflitos: manual dos MESCs.** Editora Manole, 2022. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555768145/>. Acesso em: 05 out. 2023.

JUNIOR, Luiz Antonio S. Arbitragem: **Mediação, Conciliação e Negociação.** Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559648191. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559648191/>. Acesso em: 06 out. 2023.

JUSTEN FILHO, M. Art. 20 da LINDB - **Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas.** *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], p. 13–41, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77648. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77648>. Acesso em: 01 nov. 2023.

LAGRASTA, Valeria Ferioli. **A judicialização da saúde e os métodos consensuais de solução de conflitos.** In: RODAS, João Grandino, et al. (Coords.). *Visão Multidisciplinar das Soluções de Conflitos no Brasil.* Curitiba: Editora Prismas, p. 55-71, 2018.

LIMA, Daniel Henrique Sprotte. **Da cultura do litígio à do consenso**: o uso de Online Dispute Resolution na Comarca de Araquari (SC). Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Direito. Florianópolis: UFSC, 2019.

LUZ, Eduardo Silva et al. **Métodos alternativos de resolução de conflitos e a problemática do acesso a justiça em face da cultura do litígio**. Interfaces Científicas-Direito, v. 6, n. 1, p. 9-22, 2017.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo, e MOREIRA, Egon Bockmann. **Segurança Jurídica e Eficiência na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro in Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas**: desafios de uma sociedade democrática, Brasília, Senado Federal, 2015, p. 11. Disponível em <http://anastasia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf>. Acesso em 03/11/2023.

MARMELSTEIN, George. **Teoria da Katchanga**. Jusbrasil, 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/teoria-da-katchanga/355638091>. Acesso em: 01 out. 2023.

MARTINS, Dayse Braga; PESSOA, Larissa Rocha de Paula. **A mediação de conflitos e a cultura do consenso na Justiça Brasileira: do empoderamento à cidadania**. Revista do Direito Público, Londrina, v. 17, n. 2, p. 235-251, out. 2022. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2022v17n2p.235. ISSN: 1980- 511.

MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. **Art. 30 da LINDB-O dever público de incrementar a segurança jurídica**. Revista de Direito Administrativo, p. 243-274, 2018.

NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. **Contrapesos de uma Administração Pública consensual: legalidade versus eficiência**. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 103, p. 49-77.

NIEBUHR, Joel de Menezes; NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Administração pública do medo**. Jota, 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/administracao-publica-do-medo-09112017>. Acesso em: 06 nov. 2023.

NOHARA, Irene Patrícia. **LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Mini book – Hermenêutica e Novos Parâmetros para o Direito Público**. 1ª ed. São Paulo. Juruá, 2018, p. 26/27

RAMOS, Augusto Cesar. “**Mediação e arbitragem na Justiça do Trabalho**”. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2620/mediacao-e-arbitragem-na-justica-do-trabalho>. Acesso em: 03 out. 2023.

REIS, Luciano Elias; GABARDO, Emerson. “**Formas Consensuais de Solução de Controvérsias para Eficiência da Administração Pública**”. In: ARAÚJO, Fernando; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira (Coord.). Em busca dos caminhos jurídicos e econômicos para a superação da crise. Curitiba: PUCPRes, 2016.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Disfunções do controle externo sobre os agentes públicos: risco, medo e fuga da responsabilização**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, p. 30, 2020.

SILVA, Guilherme Moreira da. **Consequencialismo e Controle Externo: Os artigos 20 e 21 da LINDB na jurisprudência do TCU**. 2023. Monografia (Especialização em Análise Econômica do Direito) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, S. J. **Para uma cultura do consenso: a necessária reforma dos cursos de Direito**. Revista CEJUR/TJSC: Prestação jurisdicional, v. 7, n. 1, p. 125-143, 2019.

SÁ, Acácia Regina Soares de. **Conciliação na Administração Pública e o princípio da eficiência.** Migalhas, 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/378002/conciliacao-na-administracao-publica-e-o-principio-da-eficiencia>. Acesso em: 09 out. 2023.

SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. **Direito administrativo do medo: o controle administrativo da gestão pública no Brasil.** 2021. 193 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Chega de axé no direito administrativo. Sociedade Brasileira de Direito Público.** Disponível: [123https://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/artigos-carlos-ari-sundfeld-chega-de-axe-no-direito-administrativo.pdf](https://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/artigos-carlos-ari-sundfeld-chega-de-axe-no-direito-administrativo.pdf). Acesso em: 10 nov. 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari; GIACOMUZZI, José Guilherme. **O espírito da Lei nº 13.665/2018: impulso realista para a segurança jurídica no Brasil.** Revista de Direito Público da Economia – RDPE. Belo Horizonte, ano 16, n. 62, p. 39-41, abr./jun. 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Princípio é preguiça. In: Direito administrativo para céticos.** 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 225

TONIN, Mauricio Moraes. **Mediação e administração pública: a participação estatal como parte e como mediador de conflitos.** In: NASCIMBENI, Asdrubal Franco et al. (Coord.). Temas de mediação e arbitragem III. 3.ed. São Paulo: Lex Editora, 2019.

VORONOFF, Alice; LIMA, Cesar Henrique. **Os cinco desafios para a consensualidade administrativa.** Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/tribuna-da-advocaciapublica/cinco-desafios-para-a-consensualidade-administrativa-19072019>. Acesso em 07.11.2023.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática: perspectivas**

em prol do direito à boa Administração Pública no Brasil. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2016.