I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA III

EDITH MARIA BARBOSA RAMOS

JANAÍNA RIGO SANTIN

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edith Maria Barbosa Ramos

Janaína Rigo Santin

José Sérgio da Silva Cristóvam – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-026-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA III

Apresentação

Os artigos publicados foram apresentados no Grupo de Trabalho de Direito Administrativo e Gestão Pública III, durante o I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 23 a 30 de junho de 2020. Cabe ressaltar a magnitude do evento diante do momento presente, no qual vivenciamos uma das maiores pandemias da história - a Covid-19. E mesmo diante de tantas adversidades atingiu seu escopo com grande sucesso. O encontro ofereceu aos participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevadíssima qualidade, reunindo um amplo, qualificado e diversificado conjunto de pesquisadores de todas as regiões do país, com produções científicas marcadas pela destacada pertinência acadêmica e substancial importância empírica.

Os trabalhos apresentados abriram caminho para importantes discussões relacionadas aos campos temáticos do GT, em que os participantes (professores, pós-graduandos, agentes públicos e profissionais da área jurídica) puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração o momento político, social e econômico vivido pela sociedade brasileira, em torno da temática central do evento – CONSTITUIÇÃO, CIDADES E CRISES. Referida temática apresenta os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica terão que enfrentar, bem como as abordagens tratadas em importante encontro, possibilitando o aprendizado consistente dos setores socioambiental, estatal e de mercado.

Na presente coletânea encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, tendo sido apresentados no GT 20 (vinte) artigos de boa qualidade, selecionados por meio de avaliação por pares. Os trabalhos ora publicados foram divididos em três eixos temáticos: Sistemas de Controle da Administração Pública e Improbidade; Discricionariedade administrativa e segurança jurídica; Direito regulatório, eficiência e a moderna gestão pública.

No tocante aos diversos Sistemas de Controle da Administração Pública e Improbidade, 8 (oito) artigos enfrentaram temas que trataram de questões ligadas 1) Análise do controle judicial da atuação administrativa discricionária sob a luz do paradigma do Estado Democrático de Direito e a constitucionalização do Direito Administrativo (Cleonácio Henrique Afonso Silva, Davi Prado Maia Oliveira Campos e Daniel Ferreira dos Santos); 2) Espetacularização do Controle e o Déficit de eficiência nas políticas de desapropriação (Sílzia Alves Carvalho e Daniel Lopes Pires Xavier Torres); 3) Limites Impostos pela

LINDB ao poder sancionador exercido pela Corte de Contas potiguar(José Anderson Souza de Salles); 4) O perigo do controle judicial sobre os atos normativos regulatórios discricionários das agências reguladoras federais, quando exorbita a sua legitimidade constitucional de atuação e substitui o administrador (Carolina Feitosa Cruz Cabral); 5) O assédio moral na Administração Pública como ato de improbidade: o direito à dignidade humana no trabalho (Marlisa Ramos de Oliveira, Giovana Tognolo Vilela Macedo e Felipe Pedroso dos Santos); 6) Das sanções administrativas no âmbito das licitações (Renata Souto Rocha e Sarah Lara Alves Martins); 7) O controle (não) consensual dos acordos firmados na fase inquisitória e preparatória à ação de improbidade administrativa (Flávia Baracho Lotti Campos de Souza), e 8) A responsabilidade das empresas prestadoras de serviços públicos frente aos seus usuários: uma análise crítica sobre o tema (Sandro Eduardo Roussin Soares).

O próprio volume de trabalhos apresentados nesta temática demonstra a sua importância e a relevância que os sistemas de controle e enfretamento à improbidade administrativa representam para a consolidação do paradigma do Estado democrático de direito, no sentido de conciliar as tensões entre a legitimidade da gestão pública e as esferas socioestatais.

Com relação ao eixo Discricionariedade administrativa e segurança jurídica, foram apresentados os trabalhos 1) Discricionariedade administrativa: o conceito de interesse e a falsa concepção da supremacia a priori do interesse público (Sérgio Augusto Veloso Brasil); 2) Reflexões sobre a aplicabilidade do princípio da segurança jurídica no processo administrativo em face da teoria científica de Karl Raimund Popper (Gláucia Milagre Menezes e Ricardo Torres Oliveira); e 3) Segurança Jurídica e estabilização na interpretação de normas de conteúdo indeterminado na atividade administrativa (Carlos Henrique Benedito Nitão Loureiro e Ivan Lira de Carvalho). Assim, o administrador público, com intuito de proporcionar a prestação de serviços à sociedade civil não pode afastar-se da necessária e imprescindível submissão aos termos legais e constitucionais. Os trabalhos demonstram profundidade teórica e preocupação com a garantia dos direitos fundamentais, trata-se de tema atual e pujante na Administração Pública, assim merece atenção especial dos estudiosos do Direito Administrativo e da gestão pública.

Em terceiro momento, destaca-se o eixo Direito regulatório, eficiência e a moderna gestão pública, com um conjunto de 9 (nove) artigos que abordaram diferentes aspectos da temática, quais sejam: 1) O direito ao erro do administrador público e o dever de precaução (Fernando Angelo Ribeiro Leal); 2) Regulação paternalista em tempos de pandemia (André Martins Bogossian); 3) O princípio da eficiência na atividade regulatória brasileira (Ana Flávia Lins Souto); 4) A força normativa das agências reguladoras no Estado brasileiro: similitudes e diferenças do modelo americano (Kelly Helena Santos Caldas, Miriam Coutinho de Faria

Alves e Tâmis Hora Batista Fontes Couvre); 5) A aplicação analógica da nova Lei Geral das Agências Reguladoras ao regime especial de autarquias tradicionais (Daniela dos Santos Ferreira de Almeida); 6) Exigibilidade constitucional da sustentabilidade nas contratações públicas: normas técnicas e gestão de riscos como instrumento de eficiência (Salete Oro Boff e Dionis Janner Leal); 7) Controvérsia na aplicação da obrigatoriedade de contratação dos egressos do sistema prisional nas licitações públicas (Melissa Lara Andrade); 8) Gestão de Parques Urbanos Municipais por particulares; reflexões sobre a utilização da concessão de serviço público à luz da experiência do município de São Paulo (Juliana Patricio da Paixão) e 9) A competência do Poder Executivo estadual para decretar o fechamento de rodovias e aeroportos durante o estado de calamidade (Lucas Fagundes Isolani e Rafael Clementino Veríssimo Ferreira). Os autores destacaram os principais teóricos da atualidade, bem como as construções legislativas mais modernas e importantes. Percebeu-se uma análise detalhada e analítica sobre as principais questões abordadas.

Diante da pluralidade e diversidade do arcabouço normativo e jurisprudencial utilizado, percebeu-se a profundidade das pesquisas e a responsabilidade das investigações, proporcionando uma análise sistemática e verticalizada das temáticas selecionadas.

Agradecemos a todos os pesquisadores da presente obra pela sua inestimável colaboração e desejamos a todos ótima e proveitosa leitura!

Profa. Dra. Edith Maria Barbosa Ramos - Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin - Universidade de Passo Fundo e Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam - Universidade Federal de Santa Catarina

Nota técnica: O artigo intitulado “Reflexão sobre a aplicabilidade do princípio da segurança jurídica no processo administrativo em face da teoria científica de Karl Raimund Popper” foi indicado pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito "Instituições Sociais, Direito e Democracia" - Universidade FUMEC, nos termos do item 5.1 do edital do Evento.

Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública III apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme

previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

ESPETACULARIZAÇÃO DO CONTROLE E O DÉFICIT DE EFICIÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESAPROPRIAÇÃO

SPECTACULARIZATION OF CONTROL AND THE DEFICIT OF EFFICIENCY IN PUBLIC DEPROPRIATION POLICIES

Sílzia Alves Carvalho [1]
Daniel Lopes Pires Xavier Torres [2]

Resumo

O texto aborda o tema do controle, que, envolvido pela sociedade do espetáculo, parece privilegiar a forma em detrimento do conteúdo, a adequação a regras e procedimentos, ao invés da análise de legitimidade e economicidade nos gastos públicos. Propõe-se uma "mudança de mirada", para que a Administração Pública e o controle se voltem à consensualidade, abandonando uma concepção de legalidade estrita e despindo-se da imperatividade. No ciclo das políticas públicas, deve-se resgatar o planejamento como eixo condutor da ação do Estado, incluindo a negociação na fase pré-processual da desapropriação, como forma de buscar economia e eficiência para os cofres públicos.

Palavras-chave: Espetacularização, Controle, Políticas públicas, Desapropriação, Consensualidade

Abstract/Resumen/Résumé

The text addresses the theme of control, which, involved by the society of the spectacle, seems to privilege the form over the content, the adaptation to rules and procedures, instead of the analysis of legitimacy and economy in public expenses. A "change of look" is proposed, so that the Public Administration and the control turn to consensuality, abandoning a concept of strict legality and removing the imperativity. In the public policy cycle, planning must be rescued as the guiding principle for State action, including negotiation in the pre-procedural phase of expropriation, seeking savings and efficiency for public coffers.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Spectacularization, Control, Public policy, Expropriation, Consensuality

---

[1] Doutora em direito pela PUC/SP. Pós-doutoranda Universidade de Coimbra-Portugal. Professora permanente PPGDP/FD/UFG

[2] Aluno do mestrado profissional no PPGDP/FD/UFG. Master of Laws (LL.M) pelo Ibmec/RJ. Procurador do Município de São Luís-MA. Advogado. Email: daniel@xaviertorres.com.br.

INTRODUÇÃO

Uma das grandes discussões hoje no Brasil é como imprimir maior eficiência ao serviço público, o que está relacionado à qualidade da gestão pública. Por isso, a Constituição Federal atribuiu ao controle uma importante função, a análise de legitimidade e economicidade na utilização dos recursos públicos.

Sendo incumbência constitucional dos Poderes Legislativo e Executivo, as políticas públicas são o meio de agir do governo, e devem atender às necessidades da população, o que na maioria dos casos envolve o dispêndio de recursos.

Como estes são finitos, as políticas públicas devem ser cunhadas a partir de decisões racionais e seleção de prioridades coletivas, sendo imperioso que seu desenho seja estruturado através de planejamento adequado.

Esse planejamento adequado exige o empenho da classe política na tomada de decisões acertadas e criativas na busca de soluções para os complexos e multifacetados problemas que assolam o país, com atenção às particularidades de cada ente público.

Apesar disso, o país assiste hoje a um fenômeno de "espetacularização do controle", em que o foco da atividade é no ato administrativo, na legalidade estrita, no cumprimento de procedimentos, descurando de suas reais atribuições, que é de ser um indutor do aperfeiçoamento das políticas públicas, e não um mero sancionador do gestor público inábil. Não é raro que o gestor se sinta indeciso e pressionado no momento da tomada de decisão.

No âmbito da desapropriação, é comum que um processo judicial tramite por anos ou décadas para se chegar ao "valor justo", com a incidência de juros compensatórios, moratórios e demais acessórios, fazendo multiplicar o valor do bem desapropriado várias vezes, em prejuízo ao erário.

Dessa forma, o presente artigo visa contribuir para o aperfeiçoamento da atividade de controle, sugerindo que uma "mudança de mirada" poderá contribuir para a eficiência no âmbito da fase pré-processual da desapropriação. Para tanto, a consensualidade poderá ser incluída como uma das fases do planejamento e aplicação da política pública.

O método de abordagem será hipotético-dedutivo, e o procedimento para a realização da pesquisa é o bibliográfico.

1 PANORAMA GERAL DO CONTROLE NO BRASIL

Uma das mais importantes funções estabelecidas na Constituição Federal de 1988 é a função do controle, a qual em linhas gerais busca verificar a conformidade da atuação da Administração Pública com certas balizas, notadamente os princípios indicados no *caput* do art. 37. Dentre as várias espécies de controle (*v.g.* administrativo, judicial, social), destaca-se para fins deste trabalho a previsão dos art. 70 a 75, que trata do controle interno e do controle externo.

O controle interno é aquele que a Administração exerce sobre os próprios atos, e baseia-se na ideia de hierarquia. Porém, não se confunde com a noção de autocontrole fundado nas Súmulas n.º 346[1] e 473[2] do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, controle interno é a expressão que designa os organismos encarregados da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial no âmbito do respectivo ente, em harmonia com o controle externo. Exemplos típicos são Controladorias e Corregedorias.

A seu turno, o controle externo é o exercido por órgão distinto, e que não integra a estrutura do ente responsável pelo ato controlado. Também se encarrega da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, mas fica a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Desde a promulgação do texto constitucional de 1988, a função do controle tem se ampliado, ganhando cada vez mais notoriedade e espaço, como se constata do rol de competências elencado na CF/88, colocando a sua disposição poderosos instrumentos de fiscalização e até de sanção. Mais recentemente, cite-se a Proposta de Emenda à Constituição n.º 188, de 5 de novembro de 2019, com ampliação da competência do Tribunal de Contas da União, para torná-lo um regulador nacional[3].

---

[1] Súmula 346 do STF: A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

[2] Súmula 473 do STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

[3] Referida PEC busca alterar o art. 71 da CF/88, que trata das competências do Tribunal de Contas da União, para autorizá-lo a "consolidar a interpretação das leis complementares de que tratam os arts. 163, 165, § 9º, e 169 [relativos aos temas fiscal, orçamentário e de pessoal]" através de "Orientações Normativas" dotadas de efeito vinculante em relação aos tribunais de contas estaduais e municipais. Em caso de descumprimento pelo tribunal local, caberia reclamação ao TCU, e ainda com possibilidade de avocação.

Todavia, não obstante suas relevantes funções, tem-se verificado na prática uma exacerbação do controle, com foco em aspectos formais atrelados ao princípio da legalidade estrita e o desenvolvimento de um "viés pró-controle"[4].

Esse "viés pró-controle" – no mais das vezes envolvendo o tema de improbidade administrativa – se manifesta em "sucessivos abusos de interpretação, especialmente por parte do Ministério Público" (FERRAZ, 2019, p. 156), o que certamente desestimula que pessoas bem intencionadas ingressem na política.

Nesse contexto, as ações de improbidade são propostas contra a Administração Pública tomando as questões formalistas como o único critério para a avaliação do ato administrativo, desse modo a imagem do administrador público, dos servidores técnicos e da própria atividade estatal são expostas ao julgamento da sociedade, antes mesmo da análise do mérito e da legitimidade do ato.

O fenômeno foi captado por Luciano Ferraz:

> A despeito da nítida evolução do sistema de controle externo desempenhado pelas cortes de contas no Brasil após a Constituição de 1988, ainda se encontram em muitos aspectos ligados ao formalismo e aos vezos da burocracia, ao princípio da legalidade estrita e ao ato administrativo (falta de empenhos prévios, liquidações, exames formais de licitações e contratos, atos de aposentadorias, auditorias de regularidade), descurando da real competência que lhes é outorgada: a de controlar a legitimidade e a economicidade da gestão pública. (*op. cit*, p. 105)

Observa-se que o Direito Administrativo, originariamente, adotou a perspectiva da centralidade do ato administrativo. Como consequência o controle é partícipe de uma cultura que parece privilegiar o equívoco em detrimento do acerto, encontrar a falha do gestor e não um meio adequado para a correção de rumos, a legalidade estrita em prejuízo da eficiência.

A legitimidade e economicidade de que trata o autor, portanto, deságuam num conceito mais amplo, o de juridicidade, para suplantar a concepção de legalmente estrita que percebe a Administração Pública como mera executora da lei. Considerando-a essencial, porém não suficiente, a lei não é mais o instrumento único ou a peça primordial. Passa a ser apenas mais um dos tantos instrumentos necessários para a consecução dos fins e metas do Estado. Logo, deve ser suporte e não empecilho, o que dá corpo ao um modelo eficientista.

É preciso, ademais, reforçar a coordenação entre os órgãos encarregados de fiscalização e controle, em todos os âmbitos, o que se torna premente devido à multiplicidade de normas existentes e à complexidade do nosso ordenamento jurídico.

---

[4] Neste caso fala-se em uma sobreposição da interpretação dos órgãos de controle sobre àquela cunhada pelo gestor público, sem qualquer justificativa aparente que não o simples fato de se tratar do controle. (JORDÃO, online, 2020)

Apesar disso, ainda parece caminhar a passos lentos a mudança de perspectiva do controle, e isso, de certa forma, pode ser compreendido à luz da "espetacularização do controle", o que será melhor abordado abaixo.

Na última década, escândalos de corrupção têm sido noticiados pela mídia com frequência, sendo o controle chamado a oferecer uma resposta à sociedade. Isso tem inflado a desconfiança aos agentes públicos, às voltas com crimes financeiros e desvios de recursos públicos.

Consequência dessa desconfiança é que os gestores públicos tendem a interpretar restritivamente a legalidade administrativa, evitando a adoção de soluções criativas que eventualmente poderiam ser mais proveitosas para o ente público e para a coletividade.

2 ESPETACULARIZAÇÃO DO CONTROLE E A MUDANÇA DE MIRADA NECESSÁRIA

São fundamentos do Estado Contemporâneo a Democracia e o Direito, que se articulam na busca de um objetivo: a efetividade dos direitos fundamentais. O meio utilizado são as políticas públicas, que por conceito visam realizar objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, atendendo a necessidades da população, especialmente em relação a direitos sociais. Logo, existe uma vinculação direta entre políticas públicas e direitos fundamentais (COELHO e ASSIS, 2017, p. 546).

Apesar disso, Saulo de Oliveira Pinto Coelho e Alline Neves de Assis advertem que, entre a consolidação da promessa de direitos e sua efetiva entrega, desenvolveu-se uma experiência político jurídico-governamental marcada pela patologia de simular e dissimular a promoção de direitos por meio de políticas públicas, o que se daria por meio da espetacularização das políticas públicas (*idem*, p. 546/547).

Os referidos autores, com arrimo em Guy Debord, definem o "espetáculo" como:

> (...) uma resultante do modo de produção capitalista, tendo como fundamentos o consumo exacerbado devido a um fetichismo da mercadoria e a alienação das pessoas, ou seja, a ilusão da mentira convertida em realidade, com o objetivo de produzir a estabilização do binômio produção-consumo como núcleo do existir social contemporâneo. (COELHO e ASSIS, 2017, p. 548)

Utilizada como uma fuga da vida, das preocupações e das angústias, e como um meio de propiciar diversão e entretenimento (agora valores supremos), a espetacularização

teve dentre as consequências negativas a generalização da frivolidade e a *mediocrização* da vida cultural, baseada numa facilitação formal e superficial dos conteúdos. Nessa linha, a forma importa mais que o conteúdo, a aparência mais que a essência, numa representação teatral que ocupa o lugar de sentimentos e ideias. (LLOSA, 2013, n.p.).

Na formulação e implementação de políticas públicas há interação de vários atores para a resolução de problemas concretos. E como a mídia assume o papel de mediar o debate entre a sociedade e o governo, acaba por participar ativamente nas principais fases do processo de concretização das políticas públicas, firmando-se como importante ator social.

Isso, aliado a um processo de globalização que enfraqueceu, de certa forma, o poder político estatal (como aconteceu no Brasil com a redemocratização na década de 80), agravou esse fenômeno da espetacularização da política, em que o Estado se preocupa mais com a imagem de suas ações que realmente concretizar o bem-estar da sociedade[5].

A reação dos sistemas de controle a essa espetacularização não tem sido satisfatória, como explicam Coelho e Assis:

> O sistema de controle jurídico-constitucional brasileiro, na grande maioria de suas análises, desconsidera as transformações trazidas pelo advento de uma cultura do espetáculo à sociedade e à política, possibilitando que o desvirtuamento da finalidade das ações estatais não seja identificado e muito menos corrigido. (*op.cit.*, p. 556)

Se o sistema de controle desconsidera essas transformações, é possível que o controle desconsidere que, ele próprio, esteja agindo de forma espetaculosa, mesmo porque ele também integra a sociedade e é um importante agente político. E é aqui que parecem ganhar corpo as críticas ao controle, no sentido de que é formalista, apega-se a procedimentos e se vincula excessivamente à legalidade estrita.

Segundo Elida Grazine Pinto o controle deve se concentrar na qualidade do gasto público, considerando acessórios até mesmo temas relacionados ao combate à corrupção:

> No controle de políticas públicas nenhum desafio é mais contemporâneo, a despeito de antigo, quanto o da qualidade dos serviços e gastos públicos (aqui incluído o gasto tributário). Combate à corrupção e vinculações orçamentárias são temas acessórios àquele, pois a deficiência na sua apreensão amplifica as

[5] "É nesse contexto que se intensifica a "espetacularização da política", em que o poder simbólico, que tem a mídia como seu principal representante, passa a ser uma importante variável para as ações políticas dos governantes. O Estado torna-se um "espetáculo", preocupado mais com a imagem de suas ações do que em realmente concretizar o bem-estar da sociedade, criando problemas públicos e atividades estatais a partir de uma lógica de mercado para satisfazer a audiência, isto é, a própria sociedade, mas encarando os indivíduos mais como espectadores que como cidadãos." (*idem*, p. 558).

> fragilidades e a sobrecarrega as demandas institucionais em face da defesa fragmentada da probidade e da legalidade. (2018, p. 106)

Por isso, conforme ponderado por ela, é necessária uma "mudança de mirada" para reequilibrar a relação entre meios e fins no controle da ação estatal, com o distanciamento progressivo de um controle procedimental para um controle de custos de resultados, dado que a obediência formal à estrita legalidade não é mais suficiente.

É preciso tomar cuidado, inclusive, com soluções padronizadas que vêm de outros países, outros estados e municípios, dado que, em matéria de política pública, as nuances de cada lugar são decisivas na definição da melhor estratégia de abordagem. Como nos aponta a autora:

> (...) para problemas realmente complexos e estruturais, as respostas hão de considerar as circunstâncias contextuais em que hão de incidir. Dito de outro modo, precisamos mitigar um pouco o fetiche das soluções jurídicas criadas em âmbito nacional e controladas como se fosse uma questão de fiel observância à receita uniforme e padrão. (PINTO, 2018, p. 108)

Na realidade, continua a autora, o ponto nodal, o verdadeiro eixo crítico da qualidade do gasto público, passa necessariamente pela exigência de que os planos estatais, principalmente as leis do ciclo orçamentário, contenham indicadores da sua consecução, atrelados a metas quantitativas de bens, serviços, obras e cidadãos atendidos, o que, por seu turno, implica estimativa de custo unitário e global.

Realizando a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, o controle deve analisar esses dados, comparando o planejado com o executado, para extrair daí a legitimidade e a economicidade que se espera do gasto público.

Dessa forma, o controle deve ser considerado um indutor do aperfeiçoamento das políticas públicas, e não um mero sancionador do gestor público inábil, caso contrário dificilmente haverá um salto qualitativo no controle das políticas públicas.

Existe a esfera do inegociável[6], e há alguns casos em que o controle deve realmente sancionar o gestor (voltado aos casos em que demonstrada a má-fé). Ademais, a

[6] Juarez Freitas traz os seguintes exemplos de situações que não admitem a negociação: "Desse modo, no sistema brasileiro, estão manifestamente vedadas: (a) soluções consensuais ímprobas; (b) soluções consensuais desproporcionais; (c) soluções consensuais opacas e refratárias aos procedimentos de controle e autocontrole; (d) soluções consensuais que sufocam conflitos sem resolvê-los; e (e) soluções consensuais que almejam contornar a reserva legal". (2017, p. 42)

consensualidade não é a tábua de salvação, devendo o Estado manter uma postura ativa e diligente na busca de outros remédios na solução de seus problemas.

Conforme será melhor exposto adiante, a consensualidade no Brasil tem respaldo[7] constitucional e legal. Contudo, mais recentemente foi promulgada a Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018, que, dentre outros, incluiu os art. 26 e 27 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, impactando diretamente na atuação do controle ao incluir elementos de consequencialismo e pragmatismo na análise.

A partir da constatação de que "a gestão pública no Brasil se encontrava fragilizada e até acuada, muitas vezes por conta de avaliações apressadas e superficiais" (SUNFELD, 2020), os defensores da lei verberam que ela é positiva, porque, além de trazer segurança jurídica através de alteração legislativa, aproximou a norma do fato, o "ser" do "dever ser", sendo uma resposta à percepção equivocada de que todo gestor público, até que se demonstre o contrário, é desonesto. Isto é, incluiu na lei a obrigação de o controle avaliar a perspectiva do gestor.

Em sentido contrário, todavia, há quem defenda que não se pode clamar por mais discricionariedade sob o argumento de segurança jurídica quando no Brasil o gestor ainda não estrutura suficientemente sua atuação em indicadores e metas, sem aderência ao próprio planejamento[8], o que parece realmente ter fundamento, pois o planejamento é muito deficiente.

Não se sabe ainda como será a reação do controle à nova legislação, e ainda é muito cedo para tirar quaisquer conclusões. Espera-se, todavia, que o amadurecimento democrático das instituições brasileiras possa conferir equilíbrio no momento de aplicação.

3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL E O CONTROLE

Nos últimos tempos, muito se discute a reforma e a modernização do Estado, sendo parte importante desse movimento a expansão do uso de novos métodos e técnicas de negociação e de contratualização pelos órgãos e entidades públicas. Isso pode envolver

[7] Como se colhe exemplificativamente do art. 4º, VII, CF,/88, art. 5º, §6º, da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, art. 59, §1º, da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, e no art. 174 e ss. da Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015 e Lei n.º 13.140, de 26 de junho de 2015, afora as previsões legais e infralegais de alguns entes federados, que começam a se proliferar.

[8] "Falar em dever de avaliação de consequência, dificuldades reais e rotas alternativas é reconhecer, de saída, que a escolha empreendida pelo gestor deve ser suficientemente madura e estruturada em indicadores e dados empíricos". (PINTO, 2019, p. 105)

apenas órgãos e entidades públicas, ou ainda entidades lucrativas (Segundo Setor) e ou desprovidas desta finalidade (Terceiro Setor) (OLIVEIRA e SCHWANKA, 2008, p. 10).

De fato, vem ganhando prestígio a cultura do diálogo, e temáticas como solução pacífica de controvérsias[9], acesso à justiça[10] e eficiência administrativa[11]. Esse cenário aponta para o surgimento e o desenvolvimento de uma Administração Pública dialógica, menos autoritária e que busca fomentar a participação da sociedade.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto destaca que:

> (...) pela consensualidade, o Poder Público vai além de estimular a prática de *condutas privadas* de interesse público, passando a estimular a criação *de soluções privadas* de interesse público, concorrendo para enriquecer seus modos e formas de atendimento. (2003, p. 156). (destaques no original)

Isso significa dizer que a Administração Pública se abre à contratualização, ao invés de se fechar na análise do ato administrativo.

A partir da elaboração de contratos administrativos, a consensualidade com o poder público evoluiu para outras espécies de atos, culminando com a solução de conflitos. De fato, uma administração "concertada" e não mais impositiva vai se refletir na tomada de decisão (plebiscito, referendo, coleta da opinião, debate público, audiência pública), na execução de atos (concessões, permissões, autorizações, consórcios, convênios) e, também, na solução consensual dos conflitos envolvendo o Poder Público (mediação, conciliação, negociação, arbitragem, ajuste de conduta) (EDIT, 2017, p. 138).

No âmbito do controle, como alerta Luciano Ferraz (2019, p. 135), existe uma tendência a se compreender a atividade de controle da Administração Pública como sinônimo de responsabilização. Porém, com a guinada de direção o controle deve apurar outros elementos que visem aferir melhor o desempenho. Inclusive, aponta uma tendência de aproximação do controle com a ciência da Administração.

Para isso o autor propõe duas classificações inovadoras quanto ao controle. Isto é, além da tradicional taxinomia do controle quanto ao momento, à forma, ao posicionamento dos órgãos de controle, etc, já consagrados, traz duas outras, sendo a primeira quanto ao foco (controle sobre atos e controle sobre a gestão) e a segunda quanto à consequência jurídica (controle sancionatório e controle consensual).

---

[9] Cf. WATANABE, 2005.
[10] Cf. CAPELLETTI e GARTH, 2015
[11] Cf. BATISTA JR., 2007.

O controle quanto aos atos se esgota nos institutos de anulação, convalidação e revogação, e parece não captar a complexidade dos fenômenos que ocorrem no âmbito do setor público. O controle sobre a gestão, todavia, é bem diferente, como nos explica o autor:

> (...) o objetivo prioritário do controle de gestão não é detectar e coibir fraudes ou abusos praticados pelos administradores – o que não quer significar que, quando estes sejam detectados, o órgão de controle não vá reprimi-los –, senão detectar fatores que estão a inibir o desempenho do órgão, entidade, programa e influir negativamente na produção dos efeitos sociais intuídos, em ordem a formular medidas para o incremento da ação governamental. Esse tipo de controle se afina à mudança de visão da Administração tipicamente burocrática, fundada na legalidade estrita, para a moderna Administração fundada na eficiência, na economicidade, na eficácia e na efetividade. (*idem*, p. 129)

Com fundamento nos art. 71, IV, e art. 74, II, ambos da CF/88, o controle de gestão tem a sua disposição ferramentas como as auditorias de gestão (ou operacionais, conforme nomenclatura do texto magno), subdivididas em auditorias de desempenho operacional e avaliação de programas. A partir daí é possível investigar as "entranhas" da atuação estatal, permitindo aferir de maneira mais fidedigna noções como economicidade e eficiência.

O alcance e o significado de eficiência no âmbito administrativo está relacionado ao conceito de boa administração, e passa pela adoção de atitudes preventivas. É dizer, o Estado "na certeza de um evento danoso, tem a obrigação de evitá-lo, desde que no rol de suas atribuições competenciais e possibilidades orçamentárias" (FREITAS, 2014, p. 119).

De fato, a Administração Pública deve pautar sua atividade pela eficiência. A discricionariedade, por ser uma operação intelectual e não volitiva (BATISTA JR, 2007, p. 156), deve ser orientada à satisfação do bem comum – via solução ótima – ou na maior medida possível, não sendo o caso de simplesmente adotar a de menor custo, mas aquela que leve em consideração a singularidade do caso concreto, adotando uma "flexibilização responsável".

Em relação ao controle sancionatório, há a utilização pródiga das figuras do processo administrativo disciplinar (PAD), ações de improbidade, e tomadas de conta especial, todas já bem conhecidas do controle. Como alternativa, propõem-se o controle consensual, que privilegia a busca do elemento anímico (sancionamento apenas caso demonstrada a má-fé)[12].

---

[12] Luciano Ferraz, que foi Controlador-Geral do Município de Belo Horizonte-MG, evidencia a experiência pioneira desenvolvida naquele município da suspensão do processo administrativo disciplinar (SUSPAD), e traz outros instrumentos como termos de ajustamento de conduta, acordos de leniência, acordos substitutivos, termos de ajustamento de gestão. (*passim*, 2019, p. 81).

Ataca-se principalmente a lógica do controle-sanção, que é por demais rígida: ou a conduta é conforme as regras, e então é adequada, ou é contrária às regras, e deve ser sancionada. Ou seja, não há meio termo. Contudo, mais importante que sancionar o gestor é indicar um caminho que possibilite a melhora do desempenho da atividade administrativa.

Nesse cenário, novas fórmulas e métodos de controle devem ser propostos, a partir do reconhecimento de uma relação dinâmica, legítima e concertada entre controladores e controlados, tendo como fundamento a noção de consensualidade. Vislumbra-se o desenvolvimento de métodos de controle que, ao invés de reprimir o administrador público em todo momento, o estimulem a tomar decisões acertadas e criativas, desde que no exercício de uma administração legítima e transparente e voltada aos melhores interesses da sociedade (FERRAZ, 2019, p. 81).

O fenômeno do consensualidade não deve ser utilizado, porém, apenas para promover interesses econômicos. Mais que isso, deve buscar aprimorar o diálogo intersetorial, facilitando a abertura da Administração Pública para perceber novas tendências políticas, econômicas e culturais, evitando sua petrificação.

A consensualidade tampouco é um remédio para todos os males, há situações em que é justificável o litígio. E existem casos em que a Administração deve se submeter à pretensão do particular, quando legítima e dentro de suas possibilidades orçamentárias. Isso porque, não tem cabimento o ente público sustentar, num processo judicial, a defesa de atos inclusive ilegais sob o pálio do interesse público. Isso não é defender interesse público. (TALAMINI, 2005, p. 60).

Por isso, o Estado deve se esforçar para desenvolver mecanismos visando solucionar os seus próprios conflitos, sem precisar recorrer necessariamente ao Poder Judiciário. Nessa linha, num conceito ampliado[13], é possível falar também de processualidade no âmbito do processo administrativo, de modo que o ente público dispõe de todas as ferramentas necessárias para, quando cabível, oferecer uma solução negociada.

4 EM BUSCA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE DESAPROPRIAÇÃO MAIS EFICIENTE

[13] Conforme os ensinamentos de Ada Pellegrini Grinover (2005, p. 75), "o efetivo acesso à justiça é aquele que gera acesso à ordem jurídica justa, por intermédio de uma tutela adequada que solucione os conflitos e leve à pacificação social".

Política pública, como já foi ressaltado, é por conceito uma ação estatal que visa realizar objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, atendendo a necessidades da população, especialmente em relação a direitos fundamentais de caráter social. Se as políticas são o instrumento de ação do governo, devem ser cunhadas a partir de decisões racionais e seleção de prioridades coletivas juridicamente relevantes. Portanto, o seu desenho deve ser estruturado através de planejamento adequado:

> [...] o desenho de políticas públicas, observado o modelo sequencial preconizado pela Administração Pública enquanto ciência autônoma, determina a fixação de metas e indicadores de desempenho que permitam empreender-se ao final, a indispensável avaliação de seus resultados. A enunciação de políticas públicas determina, portanto, uma "antecipação racionalizada e pensada da gestão administrativa futura", e permite a análise da viabilidade técnica, econômica, jurídica, política e social desta mesma linha de ação cogitada. É nesse plano que se evita a sobreposição de recursos e iniciativas, otimizando os meios que efetivamente se ponham à disposição da Administração, tudo no rumo do cumprimento do dever igualmente constitucional de eficiência (VALLE, 2017, p. 6).

O processo de definição e implementação de políticas públicas envolve uma série de atividades e etapas distintas, quais sejam a formulação, a execução, a avaliação, a fiscalização e o controle, sendo todos essenciais, interligados numa espiral que se retroalimenta, cuja denominação é ciclo das políticas públicas (DUARTE, 2013, p. 25).

Dessa forma, o resgate das políticas públicas como fio condutor da ação pública passa pelo trinômio planejar, executar e controlar, o que, se atendido, pode levar a um impacto significativamente positivo sobre a qualidade do gasto público.

A desapropriação é um instrumento utilizado pelo Poder Público para intervir no direito de propriedade, tomando para si o bem de outrem, mas pagando uma justa e prévia indenização em dinheiro[14].

Com previsão expressa na CF/1988, a desapropriação tem regulamentação legal desde os anos de 1940, por meio do Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941. O

[14] Todas as vezes que nos referirmos à desapropriação, está-se falando em desapropriação por utilidade ou necessidade pública, ou por interesse social, que estabelece a necessidade de prévia e justa indenização em dinheiro (art. 5º, XXIV, CF/88). Existem outras espécies de desapropriação, como a desapropriação-sanção, em que o desapropriado nada recebe, desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, mediante pagamentos de títulos da dívida agrária, a desapropriação que segue o estabelecido no Estatuto das Cidades, mediante pagamentos de títulos da dívida pública e a desapropriação indireta, que é mera indenização por apossamento ilegal do ente público. Todas elas, contudo, serão objeto de consideração específica, com indicação expressa caso sejam mencionadas.

procedimento de desapropriação é composto de duas fases: uma fase declaratória[15] e uma fase executória[16], a qual se biparte em administrativa e judicial.

Após a expedição do decreto expropriatório, o ente público oferece um certo valor ao desapropriado, pautado numa avaliação administrativa. Caso aceite o valor, o procedimento chega ao fim de forma consensual. Caso o desapropriado discorde do valor, será necessário que o ente público ajuíze uma ação de desapropriação.

Nas ações de desapropriação não se discute mérito[17], mas tão somente valores. Em tese, portanto, não deveriam existir maiores controvérsias: o laudo pericial deve apontar o valor justo de indenização a ser pago. Cumpre indicar que o direito à justa indenização na desapropriação é um direito fundamental (art. 5º, XXIV, CF/88).

Mas não é o que acontece na prática: o processo judicial tramita por anos e não raro décadas para se chegar ao "valor justo", com laudos, oitivas de peritos, anulações de sentença, tudo isso para, após o trânsito em julgado, chegar-se à fase de precatório, aguardando-se mais anos ou mesmo décadas para recebimento.

Consequência disso é que a incidência de juros compensatórios, moratórios e demais acessórios faz multiplicar o valor do bem desapropriado várias vezes, em prejuízo ao erário.

No âmbito da União, em levantamento realizado em 2014 no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (FIDELIS, 2014), abrangendo os anos de 1984 a 2001, apenas 32,24% do orçamento foi utilizado para pagar o principal atualizado (diferença entre o valor ofertado administrativamente e o valor fixado judicialmente), sendo que o restante 67,76% foi utilizado para pagamento de encargos como juros compensatórios (49,06%) e outros acessórios como juros de mora, cobertura florística e honorários advocatícios (18,70%).

Inicialmente, sem previsão no DL n.º 3.365/41, os juros compensatórios foram uma criação jurisprudencial materializadas em súmulas do STF, o qual os entendeu devidos[18] no percentual de 12% a.a[19], independentemente de prova da perda de renda.

---

[15] Consiste na expedição de Decreto expropriatório, conforme art. 6º do Decreto-lei n.º 3.365/41.
[16] Conforme art. 10 do referido Decreto.
[17] Conforme art. 9º do referido Decreto.
[18] Súmula 164 do STF: No processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenada pelo juiz, por motivo de urgência.
[19] Súmula 618 do STF: Na desapropriação, direta ou indireta, a taxa dos juros compensatórios é de 12% (doze por cento) ao ano.

Visando reduzir o valor dos juros compensatórios para 6% a.a., e instituir para o desapropriado o ônus de demonstrar a perda da renda para auferir os juros compensatórios, além de outras disposições, foi editada a Medida Provisória n.º 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, a qual foi sucessivamente reeditada, acrescentando o art. 15-A ao DL n.º 3.365/41.

No mesmo ano, referida medida provisória foi alvo da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n.º 2.332 proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, e teve liminar deferida para suspender os efeitos dos dispositivos questionados, voltando a incidir os juros compensatórios de 12% a.a., e sem necessidade de prova da perda da renda auferida.

Vale dizer que recentemente, em 17/05/2019, o Plenário do STF julgou o mérito da referida ADI n.º 2.332, fixando dentre outras as seguintes teses: 1) é constitucional o percentual de juros compensatórios de 6% (seis por cento) ao ano para a remuneração pela imissão provisória na posse de bem objeto de desapropriação; 2) são constitucionais as normas que condicionam a incidência de juros compensatórios à produtividade da propriedade.

Ou seja, a partir dessa decisão, o valor da indenização por desapropriação direta nas hipóteses aqui tratadas tende a reduzir. Todavia, isso não afasta a importância da negociação nem a importância de se chegar a um valor que atenda aos interesses de expropriante e expropriado.

Os processos de desapropriação parecem pouco resolutivos, notadamente na fase executiva administrativa, limitando-se em muitos casos a disponibilizar um acordo "fechado" para o expropriado, sem a possibilidade de negociar extrajudicialmente o valor da indenização.

Dessa forma, a Administração Pública parece não se abrir à consensualidade, arvorando-se no mais das vezes em subterfúgios para justificar a ausência de transação, como o princípio da indisponibilidade do interesse público, fundado em legalidade estrita, consoante já foi exposto.

É preciso, todavia, que a etapa de negociação na fase executória administrativa seja incluída na etapa de planejamento da política pública de desapropriação, como uma forma de aprimorá-la. Isto é, como forma de precaução, deve ser considerada a estimativa de custos (como a incidência de juros compensatórios e moratórios, e demais encargos), o tempo de tramitação de eventual ação de desapropriação, a plausibilidade do direito invocado pelo desapropriado, dentre outros fatores.

Depois de incluída no planejamento, deve ser executada e, por fim, avaliada, medindo com indicadores e metas o êxito da política pública de desapropriação colocada em prática.

A negociação tem lugar nos casos em que "há um grau de probabilidade que a outra parte tenha razão, mas sem certeza fática ou jurídica" (EIDT, 2017, p. 144). Por isso, caso a Administração Pública tenha dúvidas sobre o acerto do valor estipulado a título de indenização, deve abrir espaço à negociação, intimando o desapropriado, por exemplo, para se manifestar e apresentar contraproposta fundamentada.

Contudo, isso deve ser feito de forma institucionalizada, com promulgação de lei ou edição de ato normativo infralegal, como forma de vincular o ente público a buscar primeiro a solução pacífica da controvérsia, podendo abrir prazo para impugnação administrativa fundamentada pelo desapropriado, por exemplo. Esse expediente tem aptidão para ser realizado no âmbito das câmaras de mediação e conciliação a que alude o art. 174 da Lei n.º 13.105, de 26 de março de 2015, como já vem acontecendo em alguns Estados da federação.

A definição de eventual valor que suplante o que está no laudo de avaliação, caso se revele vantajoso e dentro das possibilidades orçamentárias, todavia, deve levar em consideração particularidades do caso concreto, vez que não se pode prévia e abstratamente estipular o que é mais vantajoso para o ente público.

Isso pode ser alcançado pela abertura ao diálogo, e fugindo do chamado "efeito torção de braço" gerado pela "cultura da exorbitância"[20], que consiste na desnaturalização do acordo e imposição pela Administração Pública de suas prerrogativas em situações em que cabível a negociação.

O intuito deve ser que o valor pago a título de desapropriação seja suficiente para encerrar o litígio, evitando o ajuizamento de uma ação de desapropriação, com risco de sucumbência, majoração da indenização e desperdício de recursos públicos.

Como sustenta Élida Grazine Pinto (2018, p. 109), gasto público de qualidade é gasto público bem planejado, ou seja gasto público *resolutivo* em face do problema que lhe justificou a realização. De nada adianta o Poder Público, adotando solução de curto fôlego,

[20] "Considero a cultura de exorbitância como o axioma de que a Administração Púbica encontra-se invariavelmente em posição de superioridade com relação ao particular, na qualidade de defensora do interesse público, e, desse modo, determina que sempre a Administração se valha de grandes vantagens para que a decisão pública seja considerada boa decisão. A consensualidade desafia esta lógica tradicionalmente incutida na cultura jurídica." (PALMA, 2017, p. 25)

insistir no pagamento de um valor de indenização que sabe (ou deveria saber) abaixo do valor justo, para tempos depois ser condenado ao pagamento de uma indenização vultosa, que vai bloquear a fila de seus precatórios, ainda que isso ocorra décadas seguintes.

A consensualidade, todavia, é uma via de mão dupla, se há diálogo, o particular também deve compreender o lado da Administração, como nos aponta Bruno Lopes Megna:

> Por isso, é preciso lembrar também que a consensualidade não serve apenas a fazer a Administração ouvir o administrado, mas também a fazer o administrado ouvir a Administração. A mesma sociedade que demanda abertura de participação na Administração é a sociedade que deverá estar aberta para compreender os problemas administrativos e assumi-los como seus. É empreitada a ser cumprida a quatro mãos – ou a quantas mãos a pluralidade da sociedade apresentar. (2015, p. 25)

Quando a Administração Pública estiver convencida de que o valor indicado no laudo representa o justo valor da indenização, não deve entrar em negociação, o litígio será inevitável, caso o desapropriado se mostre reticente.

Dessa forma, aponta-se que no fundo o ente público deve, em um primeiro momento, duvidar de seu próprio laudo, caso seja impugnado administrativamente pelo desapropriado. Nessa hora, caso veja relevância nos argumentos apresentados, deve se despir da imperatividade, da "cultura da exorbitância", e abrir negociação franca, aberta e transparente, prestigiando a consensualidade.

Ocorre que essa cultura ainda não está disseminada no âmbito da Administração Pública brasileira, exigindo coragem dos gestores públicos para tomarem decisões acertadas e criativas visando o interesse público e a economia de recursos. Uma postura hermética do controle pode desestimular esse tipo de decisões, e até impedir o gestor de inovar, causando impactos negativos para a política pública de desapropriação.

CONCLUSÕES

Após realizada a pesquisa, é possível notar a importância da consensualidade no âmbito do Poder Público, a ser praticada tanto pela Administração, quanto pelo controle. A "espetacularização" pode gerar prejuízos à efetividade das políticas públicas, na medida em que o gestor se sente desestimulado – e até acuado – a tomar decisões acertadas e criativas na solução de problemas complexos.

Uma "mudança de mirada" pelo controle, voltando-se mais à análise de legitimidade e economicidade na utilização dos recursos públicos que à legalidade estrita, ao cumprimento de procedimentos, e ao mero sancionamento do gestor inábil, pode ser um indutor do aperfeiçoamento das políticas públicas.

Nesse sentido, na desapropriação, deve-se estimular a consensualidade, como uma forma de respeitar os direitos do desapropriado e gerar economia aos cofres públicos. O valor oferecido na fase pré-processual deve ser o valor justo ou o mais próximo possível, como forma de evitar uma litigância desnecessária e possivelmente desvantajosa para o Poder Público e prejuízo ao erário.

Contudo, isso deve ser feito de forma institucionalizada, com promulgação de lei ou edição de ato normativo infralegal, como forma de vincular o ente público a buscar primeiro a solução pacífica da controvérsia, etapa a ser incluída na fase de planejamento da desapropriação, em conformidade com o ciclo de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BATISTA JR., Onofre Alves. **Transações administrativas:** um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 156.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. Reimpressão 2015.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto, ASSIS, Alline Neves. Um constitucionalismo do espetáculo? Espetacularização das políticas públicas e ineficiência do controle jurídico-constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 115, pp. 541-584, jul./dez. 2017, p. 556.

DEBORD, Guy. **Sociedade do espetáculo**. 3ª ed, 1992. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/socespetaculo.pdf>., acesso em 27/03/2020.

DUARTE, Clarice Seixas. O Ciclo das Políticas Pública. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio, BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Coords.) **O direito e as políticas públicas no Brasil**, São Paulo: Atlas, 2013.

EIDT, Elisa Berton**. Solução de conflitos no âmbito da administração pública e o marco regulatório da mediação**: da jurisdição a novas formas de composição / Elisa Berton Eidt. – Sandra Cruz do Sul: Essere nem Mondo, 2017.

FIDELES, Junior Divino. **A Justa Indenização nas Desapropriações Agrárias e Como se Formam as Superindenizações**. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás. Goiás, 2014.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública.** 3ª ed, São Paulo: Malheuris, 2014, p. 22.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. **RDA – Revista de Direito Administrativo,** Rio de Janeiro; v. 276, p 25-46, set./dez., 2017.

FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade**: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, Acordos de Leniência, Acordos Substitutivos e instrumentos afins) / Luciano Ferraz. – Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 173.

GRINOVER, Ada Pellegrin. **Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016, p. 75.

JORDÃO, Eduardo. 2020, online. **O viés pró-controle e suas distorções interpretativas**. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/o-vies-pro-controle-e-suas-distorcoes-interpretativas-26022020>, acesso em 01/03/2020.

LLOSA, Mario Vargas. **A civilização do espetáculo**: uma radiografia do nosso tempo e da nossa cultura. São Paulo: Objetiva, 2013. Arquivo Kindle.

MEGNA, Bruno Lopes. A Administração Pública e os meios consensuais de solução de conflitos ou "enfrentando o Leviatã nos novos mares da consensualidade". **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**. São Paulo, n. 82:1-30, jul./dez. 2015.

NEVES, Cleuler Barbosa, FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, Ano 55, n. 218, p. 63-84, abr./jun. 2018.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. E SCHWANKA, Cristiane. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

PALMA, Juliana Bonacosi de. **Devido Processo Legal na Consensualidade Administrativa.** In: SCHIRATO, V. R.. Coordenador, Estudos atuais sobre ato e processo administrativo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

PINTO, Elida Graziane *et al*. **Política pública e controle**: um diálogo interdisciplinar e face da Lei n.º 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SUNFELD, Carlos Ari, online. **Uma lei geral inovadora para o Direito Público**. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/uma-lei-geral-inovadora-para-o-direito-publico-31102017>, acesso em 16/03/2020.

TALAMINI, Eduardo. **A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitória)**. Revista de Processo, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 30, n. 128, p. 59-78, out. 2005.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Administração e políticas públicas: deferência como efeito jurídico da ação pública planejada. In: LEITE, George Salomão, STRECK, Lênio, NERY JR., Nelson (Coords.) **Crise dos Poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo**, São Paulo: Revista do Tribunais, 2017.

WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: YARSHELL ZANOIDE (coord.). **Estudos em homenagem à professora Ada Pelegrini Grinover**. DPJ, 2005.