

# Arranjos institucionais de redução de litigiosidade e instrumentos de gestão interorganizacional direcionados a resultados

---

## Marcílio da Silva Ferreira Filho

Doutorando pelo Centro Universitário de Brasília (UNICEUB). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Procurador do Estado de Goiás e Advogado Privado. Autor de obras e artigos jurídicos. *E-mail*: contato@marcilioferreira.com.

**Resumo:** Este artigo analisa as relações de cooperação e coordenação entre órgãos e entidades públicos como pressuposto de efetividade de uma política pública de redução da litigiosidade e aumento da consensualidade no âmbito da administração pública, dada a divisão setorial de matérias (fazenda, planejamento, advocacia pública etc.) e, em contrapartida, a necessidade de resposta conjunta na gestão de conflitos. O objetivo do estudo é verificar se os arranjos institucionais no Estado dependem diretamente de uma política pública integrativa entre as estruturas administrativas para apresentar resultados que impactem nos números de litigiosidade perante o Poder Judiciário. De início, será enfrentada a inserção do discurso na pauta da administração pública, passando pelas estruturas normativas e institucionais criadas para concretização dessa nova pauta e, ao fim, chegando a abordar as limitações à modificação de comportamento dos agentes públicos. A metodologia se pauta em análise bibliográfica e estudo de dados levantados perante os principais Estados que possuem iniciativas de políticas públicas sobre o assunto, obtidos através do sistema de acesso à informação e diligências promovidas pelo autor do artigo.

**Palavras-chave:** Consensualidade administrativa. Política pública consensual. Cooperação. Órgãos públicos. Efetividade.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 A relação entre eficiência e pauta de consensualidade – 3 A relação cooperativa ou coordenativa entre órgãos e entidades – 4 A cooperação e coordenação nos arranjos normativos de redução de litigiosidade – 5 Conclusão – Referências

## 1 Introdução

A redução da litigiosidade e a solução consensual de conflitos envolvendo a Administração Pública passaram a ser pauta dos governos nos

últimos anos, em especial após o advento do Código de Processo Civil e da Lei nº 13.140/2015. A preferência à conduta consensual no lugar do conflito tomou espaço nos discursos e estudos administrativos, embora em tempo posterior – e mais tardio – ao direito privado. Nesse sentido, percebe-se uma movimentação para criar arranjos institucionais que englobam a edição de normas, criação de órgãos administrativos, criação de estruturas de incentivos etc., tudo com o objetivo de viabilizar a realização de acordos pelo Estado.

Essa iniciativa, contudo, encontra óbices de cunho prático e teórico que impedem, até o presente momento, uma mudança comportamental do Estado em prol de uma cultura de diminuição da litigiosidade. Observa-se, por exemplo, discussões sobre: os limites materiais em virtude do princípio da indisponibilidade de interesse público;<sup>1</sup> como assegurar a isonomia entre os beneficiários dos acordos (o que se relaciona também com o princípio da impessoalidade);<sup>2</sup> quais os requisitos formais para realização e formalização do ato; até que ponto e qual o montante limite para realização de acordos em litígios nos quais o Estado seja titular de créditos (tributários<sup>3</sup> ou não); como obter a cooperação e/ou coordenação

<sup>1</sup> A indisponibilidade do interesse público foi incorporada ao direito brasileiro em conjunto com o princípio da supremacia do interesse público, inclusive com previsão no art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 9.784/99. No entanto, defende-se que a noção de interesse público deve se adequar ao contexto atual vivido pelo Estado, definindo-se, a cada caso, o que deve prevalecer na prossecução do interesse público, gerando um dever de argumentação jurídica compatível com o Estado Democrático de Direito. MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Um fundamento do regime administrativo: o princípio da prossecução do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 211.

<sup>2</sup> A exigência de impessoalidade se relaciona também com o dever de prossecução do interesse público; afinal de contas, não se deve buscar beneficiar certas pessoas com a máquina pública em detrimento de outras. Assim, a problemática da consensualidade deve acompanhar a discussão sobre a reeleitura do interesse público, já que a solução de litígios depende de cada histórico processual, das estratégias possíveis e das chances de êxito em um procedimento, conforme “a impessoalidade, enquanto inserida na titularidade do poder, tem um forte traço político, que se revela na exclusividade da perseguição da finalidade pública, sempre voltada para o interesse público e o bem comum”. ZAGO, Livia Maria Armentano Koenigstein. *O princípio da impessoalidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 380.

<sup>3</sup> A transação em matéria tributária é um dos assuntos com maiores em traves argumentativos. Os conceitos tradicionais sobre tributo (especialmente como “atividade administrativa plenamente vinculada”, conforme art. 3º do CTN) e as dificuldades políticas envolvidas acabam gerando a exclusão da matéria tributária dos arranjos normativos de redução de litigiosidade e aumento da consensualidade, conforme pesquisa que apresentaremos à frente. Apesar disso, a discussão sobre esse assunto no campo tributário vem sendo objeto de debates e releituras também. Cf.: GODOY, Arnaldo Sampaiva de Moraes. *Transação tributária: introdução à justiça fiscal consensual*. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2010; OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. *A transação em matéria tributária*. Série Doutrina Tributária v. XVIII. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2015; ARAÚJO, Nadja. *Transação tributária: possibilidade de consenso na obrigação imposta*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

dos órgãos administrativos para viabilizar o cumprimento dos encargos da administração pública; entre outros.

Neste artigo, pretende-se analisar um dos principais entraves para garantir a efetividade dos acordos realizados pelo Estado: a cooperação e/ou coordenação entre órgãos públicos. Nesse sentido, a análise terá por objeto aferir a validade da hipótese de que a criação de arranjos institucionais consensuais pela administração pública depende de instrumentos que garantam a cooperação entre órgãos públicos, nas hipóteses em que sejam criados encargos em favor ou desfavor do Estado. Para tanto, promoveremos uma análise de arranjos normativos criados até o presente momento no âmbito dos entes federativos, as referências bibliográficas pertinentes e apresentaremos alguns levantamentos preliminares sobre a questão comportamental que se contextualizam com o debate.

## 2 A relação entre eficiência e pauta de consensualidade

O funcionamento da administração pública depende da sua organização administrativa, que possui regramentos decorrentes da Constituição e dos atos normativos infraconstitucionais. O modelo federativo brasileiro abrange os quatro entes federativos – União, estados, Distrito Federal e municípios –, dotados de autonomia suficiente para desempenhar suas funções e defender o interesse público em todas as atividades, através das políticas públicas definidas em cada frente de atuação. Para isso, tais entes organizam o seu funcionamento de acordo com suas necessidades.

Nessa linha, o Estado pode criar outras entidades que comporão a administração pública indireta (processo de *descentralização*) ou criar órgãos internos à sua estrutura para tratar de assuntos específicos (processo de *desconcentração*). O uso desses processos de divisão de competências, em qualquer das duas modalidades, torna-se cada vez mais comum na atualidade, tendo em vista a segmentação de matérias e a especialização do conhecimento típico da era da tecnologia da informação que a humanidade vive.

Esse processo, ademais, gera perspectivas positivas e negativas. Do ponto de vista positivo, a criação de órgãos e entidades permite uma maior especialização dos agentes públicos através do acompanhamento das pautas decorrentes da segmentação do conhecimento. Por outro lado, de um ponto de vista negativo, a especialização também gera um processo administrativo burocrático na formulação de políticas públicas, especialmente quando se exige uma atuação cooperativa e/ou coordenativa das estruturas internas e/ou externas da administração pública.

É importante destacar que, embora a palavra “burocracia” tenha uma conotação negativa no senso popular, a era burocrática da gestão pública foi criada com a finalidade de conter os excessos de um Estado absolutista.<sup>4</sup> Com o advento do Estado de Direito, a criação de estruturas burocráticas para delimitar os poderes do governante e, conseqüentemente, direcionar as ações da administração pública ao atingimento verdadeiro do interesse pública se fez necessária. Com isso, várias estruturas administrativas foram criadas e condicionadas à observância do princípio da legalidade (*v.g.* exigência de concurso público, licitações, regras e princípios sobre processo administrativo, garantias constitucionais dos administrados, entre outros), bem como de outras diretrizes.<sup>5</sup>

Esse modelo, denominado de administração pública burocrática, em que pese assegurar direitos dos administrados perante o Estado mediante a limitação de poder do governante, também gerava dificuldades na formulação e implementação de políticas públicas que apresentassem verdadeiros resultados para o interesse público.<sup>6</sup> Os meios (instrumentos burocráticos) se tornaram mais importante do que os fins (resultados a serem atingidos), o que fez gerar reflexões sobre a necessidade de releitura da forma de pensar a gestão pública. Buscava-se uma separação quase que absoluta entre o público e o privado.

Diversos motivos fizeram parte de um contexto nas últimas décadas que gerou uma movimentação internacional para reformas administrativas. Dentre eles, podemos citar: crises fiscais agudas em vários países, assunção de inúmeras competências decorrentes do *welfare state*, intervenção excessiva do Estado na economia, entre outros. O fato é que isso acabou gerando discussões sobre o papel do Estado na formulação de

<sup>4</sup> A existência desse Direito e, portanto, destes direitos, constitui a limitação natural do Estado. Este não pode contra esses direitos. Ele só pode na medida em que tais direitos são restringidos para que todos os homens concomitantemente gozem de igual liberdade (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Estado de direito na Constituição*. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007. p. 61).

<sup>5</sup> Atualmente, e fora dos regimes totalitários, a Administração está submetida ao Direito. É assim em todo o mundo democrático: a Administração aparece vinculada pelo Direito, sujeita a normas jurídicas obrigatórias e públicas, que têm como destinatários tanto os próprios órgãos e agentes da Administração como os particulares, os cidadãos em geral. É o regime da legalidade democrática (AMARA, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. v. 1. Coimbra: Almedina, 2015. p. 116).

<sup>6</sup> (...) O Estado contemporâneo vinha perdendo seu poder de ação, especialmente se levarmos em conta os problemas da “governabilidade” (governos sobrecarregados) e os efeitos da globalização. Portanto, surgia naquele momento não só um Estado com menos recursos, mas um Estado nacional com menos poder. Para enfrentar essa situação o aparato governamental precisava ser mais ágil e mais flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas. Propunha-se, assim, a construção de uma nova burocracia (ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 177).

políticas públicas e sobre a necessidade de reformulação da organização administrativa.<sup>7</sup>

No Brasil, um pouco depois de outros países, como EUA e Reino Unido, apenas em 1998, especialmente através da Emenda Constitucional nº 19 daquele ano, houve uma reforma administrativa mais contundente, promovendo-se, entre outras medidas, a inclusão do princípio da eficiência no art. 37, *caput*, da Constituição como linha condutora da reforma.<sup>8</sup> Pretendia-se com isso promover uma mudança de perspectiva e a inclusão da noção “gerencial” na forma de gestão pública. A reforma administrativa daquela década não ficou restrita à referida emenda, mas ela é – sem dúvidas – um dos marcos mencionados como centro das modificações.<sup>9</sup>

Essa reforma deu início a um novo modelo de gestão, denominado de administração pública gerencial, através do qual o Estado busca apresentar resultados com base em uma noção de eficiência. Em cada reforma administrativa promovida pelos países, a estrutura do modelo e o foco na resposta eficiente ao interesse público podem variar, chegando-se a falar em algumas espécies de modelos gerenciais, como, por exemplo: gerencialismo puro (foco na produtividade e arrecadação), *consumerism* (foco na qualidade dos serviços prestados aos consumidores) e *public service orientation* (foco na prestação de contas e participação do cidadão).<sup>10</sup>

É preciso destacar, no entanto, que o modelo de administração pública gerencial não substitui por completo a burocracia estatal (necessária

<sup>7</sup> Odete Medauar explica que esse processo de intervenção econômica do Estado, especialmente com a assunção de diversas competências, gerou pressão dos agentes privados para estreitar relacionamentos entre o público e o privado. Isso, consequentemente, gerou a necessidade de releitura dos institutos jurídicos de direito administrativo, criados especialmente no século XIX, quando a ideia de separação absoluta predominava. MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 113.

<sup>8</sup> As alterações providenciadas pela reforma centralizaram a atenção principalmente na modificação da forma de gestão interna da administração pública, com poucas alterações quanto ao relacionamento do Estado com o âmbito privado. Questões relacionadas a concursos e cargo público (CF, art. 37, I e II); normas sobre remuneração do servidor (CF, art. 37, X, XIII e XIV); acumulação de cargos públicos (CF, art. 37, XVI e XVII); participação dos usuários na administração (CF, art. 37, §3º); autonomia gerencial das agências executivas (CF, art. 37, §8º); possibilidade de avaliação periódica de desempenho (CF, art. 41, §1º, III), além de questões relacionadas ao regime jurídico do servidor público em geral, previdência pública, entre outros.

<sup>9</sup> Edilson Pereira Nobre explica que o Estado Social e Democrático de Direito acabou fortalecendo o processo administrativo como instrumento de controle da atividade pública e meio de participação do cidadão no processo decisório, o que pode ser observado através da edição de inúmeros diplomas tratando do assunto nos mais variados países. NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Uma história do Direito Administrativo: passado, presente e novas tendências. *Boletim de Direito Administrativo*, n. 11, 1.229-1.247, nov. 2005, p. 1.244.

<sup>10</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 181.

para garantir a legalidade e a observância de matrizes para garantir o respeito ao interesse público), mas permitiu a construção de novos conceitos, levando em consideração especialmente a noção de eficiência, em busca de atingir o interesse público através de uma gestão responsável. O centro das atenções nessas reformas administrativas foi a reformulação das estruturas e organizações administrativas, permitindo maior desempenho e apresentação de resultados (v.g., avaliação de desempenho de servidores públicos, intensificação na criação de agências reguladoras e órgãos administrativos, instrumentos de participação do cidadão na gestão pública etc.).

Os objetivos principais das reformas, nessa fase, foram a modificação da estrutura interna da própria administração pública e o regime jurídico dos agentes públicos, alterando os arranjos normativos burocráticos criados até então. Nos EUA, por exemplo, chegou a ser editado o *Government Performance and Results Act*, de 1993, contendo um conjunto de medidas com o intuito de promover um redirecionamento dos órgãos e entidades em prol de resultados, objetivos e planos de *performance*.

Apesar dessa movimentação para uma nova forma de gestão interna da administração pública, essa perspectiva também passou a sofrer críticas, especialmente pela necessidade de releitura de relacionamento do Estado com os particulares. A separação absoluta entre público e privado, que começou a ser debatida já no modelo de administração pública gerencial, passou a ganhar destaque novamente para levar a uma nova era na condução das políticas públicas.<sup>11</sup>

A complexidade das relações, a segmentação das informações, os diversos investimentos necessários e as inúmeras competências assumidas pelo Estado nas últimas décadas fizeram perceber que havia a necessidade de estreitamento dos laços do público com o privado, sem retirar a importância prioritária de proteção ao interesse público. Nesse sentido, modelos de parceria público-privada passaram a ser defendidos e, em muitos Estados, foram aprovados arranjos normativos para diversas situações de parcerias.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> JOHN, Peter. *The three ages of public policy: theories of policy change and variation reconsidered*. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2286711>. Acesso em: 15 jan. 2019.

<sup>12</sup> Em estudo sobre os diferentes tipos de parceria público-privada adotados na Europa, Sandra Firmino explica que os países passaram a adotar essas parcerias como forma de viabilizar um modelo de nova governança (contraposta ao modelo hierárquico tradicional de gestão pública), mas que cada país deve analisar as suas especificidades antes de adotar o arranjo institucional adequado. FIRMINO, Sandra, Os novos arranjos institucionais na Governança Pública: o caso das Parcerias Público-Privadas. Estudo comparativo entre o sul e o norte da Europa. *Revista da Associação Portuguesa de Sociologia*, n. 2, p. 389-422, abr. 2011, p. 411.

Essa progressiva mudança fez propagar uma terceira forma de percepção sobre a gestão pública, que muitos vêm designando de governança, em que pese à indeterminação e subjetividade desse conceito. A utilização do termo “governança” para uma terceira era das políticas públicas é agora pautada em uma rede relacional do Estado com os diversos atores da sociedade.<sup>13</sup> Contrapondo a noção de verticalidade típica de uma orientação hierárquica da administração pública, a governança (ou nova governança) passou a ser mencionada como uma forma de gestão pública que leva em consideração a necessidade de aproximação entre o Estado e os particulares, especialmente na formação de uma “rede” de relacionamentos.<sup>14</sup>

Todo esse contexto exige um relacionamento aprofundado das estruturas administrativas, tanto no âmbito interno como também externamente, com características de cooperação e coordenação cada vez mais presentes. No campo interno, as relações entre órgãos administrativos se mostram necessárias para qualificar as manifestações administrativas, evitando assimetria de informação e permitindo uma *performance* mais adequada às demandas sociais. No campo externo, dois tipos de relacionamento se destacam: o relacionamento entre os entes federativos,<sup>15</sup> especialmente no âmbito de convênios e políticas públicas envolvendo os níveis, e o relacionamento com os agentes privados, sejam eles sem intuito lucrativo, sejam parcerias envolvendo empresas parceiras.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> A governança possui um foco nas relações entre organizações. Por meio dela, com “as práticas intraorganizacionais, a governança estimula as redes interorganizacionais como formas alternativas para o alcance do interesse público” (PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Sílvia. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Revista Organizações & Sociedade*, v. 15, n. 46, 39-55, jul./set. 2008, p. 42).

<sup>14</sup> A nova governança substitui um tipo de modernismo por outro. Vão embora a narrativa burocrática, o conhecimento técnico neutro das pro fissões e a *accountability* procedimental; entram os mercados e as redes, a teoria da escolha racional e o institucionalismo de redes e a *accountability* de desempenho. As mudanças são dramáticas. Ainda assim, a nova governança, tanto como teoria quanto como prática, continua sendo parte de um modernismo que desde há tempos luta para o fim da compreensão que o século XIX tinha do Estado (BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. *Revista de Sociologia Política*, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011, p. 114).

<sup>15</sup> O relacionamento entre entes federados para consecução de políticas públicas se mostra cada vez mais presente na atualidade. A crise financeira e estrutural dos estados e municípios impõe, muitas vezes, a busca de soluções junto a outros entes, especialmente perante a União Federal para obtenção de recursos. Não por outro motivo existe uma forte discussão sobre o modelo federativo atual e como é possível qualificar o relacionamento entre os entes federados para atingir o interesse público. Nesse sentido, conferir: BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, v. 3, n. 1, mar. 2002.

<sup>16</sup> [...] com a reaproximação entre Estado e sociedade civil, a Administração Consensual possibilita uma ampliação na criatividade, na produção do ente público e uma redução em seus custos (SCALABRIN, Felipe. Participação na Administração Pública: rumo à consensualidade e à cidadania ativa. *Revista Estudos Legislativos*, ano 7, n. 7, p. 147-165, 2013, p. 162; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação. *Revista de Sociologia Política*, n. 24, 29-40, jun. 2005).

A redução da litigiosidade e o aumento da consensualidade ingressaram na pauta do Estado em virtude dessa necessidade de releitura do sentido de gestão pública eficiente, através da qual os meios são levados em consideração, mas os resultados apresentados também fazem parte de uma efetiva justiça social no trato da coisa pública.<sup>17</sup> A complexidade de assuntos e relacionamentos gera também um aumento crescente de conflitos e a gestão qualificada dos litígios pode repercutir diretamente no sucesso ou insucesso de uma política pública. Justamente por esse motivo, a própria gestão qualificada dos litígios passou a ser também uma pauta na formulação de políticas públicas, inclusive com discussões em nível de cooperação e/ou coordenação entre órgãos e entidades administrativas.<sup>18</sup>

### 3 A relação cooperativa ou coordenativa entre órgãos e entidades

As políticas públicas passam por um processo complexo até serem colocadas em prática e atingirem os seus objetivos. Desde a formulação até a sua implementação, vários são os fatores que podem ensejar o sucesso ou insucesso do que se pretende. Muitas dessas políticas esbarram no problema da implementação pela dependência de cenários interorganizacionais favoráveis à atuação cooperativa ou coordenativa das estruturas administrativas envolvidas.

Uma das principais reclamações internas à administração pública quando o assunto se refere à formulação de políticas públicas é a ausência de interação ou integração entre os órgãos e entidades. A distribuição de competências típicas do processo de desconcentração e descentralização de competências acaba gerando, vez por outra, o isolamento de estruturas e, conseqüentemente, o comportamento dos agentes públicos impacta negativamente nos resultados obtidos pela política adotada.

De fato, as dificuldades aumentam quando a política pública pretendida é dependente de uma única estrutura administrativa ou quando se

<sup>17</sup> BARRA, Rodolfo Carlos; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Administración pública consensual: una análisis entre el modelo burocrático y responsable ("gerencial"). *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 114, p. 473-496, 2017, p. 494.

<sup>18</sup> Com a ascensão de fenômenos como o estado em rede e a governança Pública, emerge uma nova forma de administrar, cujas referências são o diálogo, a negociação, o acordo, a coordenação, a descentralização, a cooperação e a colaboração. assim, o processo de determinação do interesse público passa a ser desenvolvido a partir de uma perspectiva consensual e dialógica, a qual contrasta com a dominante perspectiva imperativa e monológica, avessa à utilização de mecanismos comunicacionais internos e externos à organização administrativa (OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no Séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 104, p. 303-322, jan./dez. 2009, p. 319).

exige uma relação *cooperativa* ou *coordenativa* entre órgãos e entidades da administração pública. Como destaca Laurence J. O'Toole Jr.:

Os impedimentos para as ações acordadas são maiores, *ceteris paribus*, e induções ao trabalho conjunto são menos frequentes. Entre duas ou mais organizações, as rotinas diferenciadas e as linguagens especializadas, sem mencionar as distintas maneiras de ver o mundo, significam que a implementação interorganizacional apresenta desafios particularmente intimidadores [...].<sup>19</sup>

A relevância do assunto sobre a relação interorganizacional foi evidenciada a partir da complexidade dos problemas que o Estado deve lidar na atualidade. Além da profundidade de conhecimento técnico cada vez mais comum, também se observa uma multiplicidade de interesses envolvidos, com segmentação de matérias. Hoje, quando o poder público pretende fazer uma obra, o assunto envolvido não é apenas o relacionado às regras de licitação e contratos, mas também envolve questões de direito ambiental, acessibilidade, disponibilidade orçamentária cooperativa – muitos Estados dependem de recursos federais, e os municípios, dos demais entes federados –, *accountability*, entre outros. Os responsáveis para dar resposta a cada um desses assuntos estão situados em estruturas organizacionais diferentes, com interesses, prioridades e até mesmo ritmo de trabalho diferentes.

Por isso mesmo, a relação interorganizacional na administração pública passou a integrar os estudos acadêmicos sobre gestão pública, percebendo-se a necessidade de se discutirem instrumentos de *cooperação* e *coordenação* relacionados à atuação administrativa. Os dois termos podem ser considerados como vagos e não possuem definição pacífica entre os autores, mas há consenso no sentido de que são meios para se conseguir uma atuação entre agentes que evite redundância de atuação, retrabalhos e que permita uma harmonia nas ações em prol de um objetivo, buscando-se estabelecer uma gestão pública horizontal.<sup>20</sup>

Em estudo que analisou políticas públicas do governo federal, Roberto Rocha Coelho Pires e Alexandre de Ávila Gomide chegaram a duas conclusões importantes:

<sup>19</sup> O'TOLLER JR., Laurence. J. Relações interorganizacionais no processo de implementação. In: PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon (Org.). *Administração pública*: coletânea. Trad. Sonia Midori Yamamoto e Mirian Oliveira. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 230.

<sup>20</sup> Nesse sentido, B. Peters explica que essa gestão pode ser feita em grau mínimo, quando as organizações se limitam a evitar retrabalho e não interferem reciprocamente nas atuações, e também em grau máximo, quando há um controle mais intenso das funções desempenhadas. PETERS, Guy. *Managing Horizontal Government: the politics of coordination*. *Research Paper*, n. 21, Canadian Centre for Management Development: 1998, p. 5.

- (i) A combinação de organizações profissionalizadas com mecanismos efetivos de coordenação intra e intergovernamentais elevam as capacidades técnico-administrativas, acarretando melhores resultados, em termos de eficácia (entrega de produtos).
- (ii) A interação dos agentes estatais com os agentes políticos, bem como a existência e funcionamento de canais para a participação dos agentes da sociedade civil nos processos das políticas públicas trazem oportunidade para a revisão de objetivos e a introdução de inovações na política pública.<sup>21</sup>

A cooperação é utilizada como meio de atuação conjunta de estruturas e agentes, em relação aos quais existe igualdade entre os envolvidos. Na coordenação, por sua vez, designam-se estruturas ou agentes específicos para definir diretrizes de atuação do grupo de envolvidos. Tanto um quanto outro, como se pode ver, envolvem uma integração com objetivo comum.

A relação cooperativa ou coordenativa se intensificou a partir do momento em que o Estado se viu cada vez mais aprofundado em relações em “rede”. Nesse sentido, a distribuição de competências e a realidade vivenciada no Brasil, por exemplo, permitem uma percepção muito clara sobre a interdependência entre diferentes níveis de governo. Os entes federativos (União, estados, DF e municípios) cada vez mais se relacionam em políticas públicas de saúde, educação, segurança pública, econômicas, entre outras. Existe, muitas vezes, uma relação de dependência direta com compromissos – em especial, repasses financeiros mediante obrigações constitucionais ou transferências voluntárias – de outros entes federados como condicionante para consecução de políticas públicas.

No mesmo sentido, a separação absoluta entre público e privado vai sendo mitigada, aproximando-se a administração e os particulares também em uma relação integrativa. O próprio Estado passa a depender de instituições particulares para executar determinadas políticas públicas, motivo pelo qual os estudos e as iniciativas legislativas se ampliam para permitir parcerias público-privadas. O foco no desempenho e na apresentação de resultados gera necessidade da criação de novas habilidades pelos gestores públicos. Daí é que cada vez mais tem ficado presente nos debates acadêmicos a noção de “governança” e como a inserção desse novo termo é útil para demonstrar uma nova e real forma de gestão pública.

Para colocar em prática essas modalidades cooperativas e coordenativas das estruturas interorganizacionais, existem vários meios à disposição que devem ser levados em consideração na formulação da política pública.

<sup>21</sup> PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016, p. 141.

Beryl A. Radin divide os instrumentos das relações interorganizacionais em: (1) estruturais, (2) programáticos, (3) pesquisa e construção de capacidades e (4) comportamental.<sup>22</sup>

Os instrumentos estruturais direcionam o foco da atividade interorganizacional a uma análise estrutural, verificando questões relacionadas à reorganização das estruturas, criação de comissões, coordenação e eficiência com apresentação de resultados, desregulamentação, delegação de poderes e descentralização, além da regulação e supervisão necessárias ao longo da implementação. Aqui, o foco é na organização da própria estrutura administrativa para torná-la favorável à cooperação e coordenação dos agentes.

Os instrumentos programáticos, por sua vez, dizem respeito ao estabelecimento de ações (programas) relacionadas à aplicação de recursos, subsídios e suas respectivas utilizações para atingir resultados específicos. Para tanto, pode-se utilizar de direcionamento de subsídios para propósitos amplos, parcerias público-privadas, além de instrumentos gerais de colaboração.

Os instrumentos de pesquisa e construção de capacidade envolvem o aumento da habilidade dos agentes através da pesquisa, da provisão de informações e da construção da capacidade. O aumento das habilidades das estruturas administrativas permite uma maior simetria nas informações e um relacionamento do Estado que acompanhe a evolução de conhecimentos dos agentes.

Por fim, existem instrumentos comportamentais que estimulam as relações interorganizacionais cooperativas e coordenativas. Dentre eles, podemos citar a gestão de conflitos internos e externos, comunicação individual e comunicação de grupo, tudo com o objetivo de viabilizar uma atuação harmônica entre os agentes. A questão comportamental possui relevância, pois ela garantirá o atingimento dos resultados pretendidos.

Os entraves que podem surgir nas atuações das estruturas administrativas quando da implementação de políticas públicas podem ser de vários tipos, em especial quando interesses de categorias distintas se mostram contrapostos. O interesse por vencimentos maiores, pleitos por estruturas físicas, pautas administrativas diversas, entre outros fatores, podem ensejar uma atuação desfavorável ao objetivo perseguido pela política pública que demanda mais de um agente público. Por isso mesmo, o gestor público não pode ter um pensamento pautado em ordem e

---

<sup>22</sup> Cf. RADIN, Beryl A. Os Instrumentos da Gestão Intergovernamental. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.). *Administração Pública*: Coletânea. São Paulo; Brasília: Editora Unesp; ENA, 2010.

hierarquia, discurso típico do direito administrativo tradicional. Embora a estruturação administrativa demande a hierárquica como instrumento burocrático necessário ao funcionamento da administração pública, o envolvimento interorganizacional exige adoção de instrumentos de estímulo à cooperação ou coordenação entre agentes.<sup>23</sup>

Tudo isso demonstra que não basta que as políticas públicas sejam lançadas com intenções positivas, dependendo do relacionamento interorganizacional para atingir resultados. A atuação consensual, da mesma maneira, não foge à regra. O funcionamento de arranjos institucionais de consensualidade depende diretamente da criação de estímulos cooperativos e/ou coordenativos para consecução de resultados.

#### 4 A cooperação e coordenação nos arranjos normativos de redução de litigiosidade

A atuação litigiosa do Estado passou a ser pauta de discussão especialmente pelos números apresentados em relação ao número de ações judiciais, recursos protocolados e outras formas de resistência em processos judiciais e extrajudiciais.<sup>24</sup> Assim, medidas de redução de litigiosidade são debatidas nos palcos de discussão estatal, tendo influenciado, inclusive, a edição do Código de Processo Civil (CPC) de 2015 e a edição de vários atos normativos posteriores a ele.

Diferentemente de outros países – como os sistemas espanhol e italiano –, a consensualidade e a redução de litigiosidade são objetos de enfrentamento através de atos normativos esparsos, não havendo um permissivo genérico nas leis de processo administrativo ou em outros atos

<sup>23</sup> Nesse sentido, Laurence J. O'Toller Jr. defende a adoção de arranjos institucionais que busquem estimular a cooperação interorganizacional, como a construção e uso de interesses comuns e o estabelecimento de vias de trocas entre os agentes. O'TOLLER JR., Laurence. J. *Relações interorganizacionais no processo de implementação*. In: PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon (Org.). *Administração pública*: coletânea. Trad. Sonia Midori Yamamoto e Mirian Oliveira. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 239-246.

<sup>24</sup> A título de exemplo, a maior taxa de congestionamento (taxa que indica a relação entre processos novos e processos baixados) indicada em relatórios do CNJ é o referente à execução fiscal, no qual o Estado participa em praticamente todos os feitos, conforme a Lei nº 6.830/80 (Lei de Execução Fiscal – LEF). Segundo o relatório *Justiça em Números*: "A maior parte dos processos de execução é composta pelas execuções fiscais, que representam 74% do estoque em execução. Esses processos são os principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, representando aproximadamente 39% do total de casos pendentes, e congestionamento de 92% em 2017 - a maior taxa entre os tipos de processos constantes nesse Relatório" (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Justiça em Números*: Ano 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2019).

normativos pertinentes.<sup>25</sup> Apesar de terem sido editados o CPC e a Lei nº 13.140/15 tratando da mediação e conciliação, esses atos normativos não trouxeram disposições sobre a atuação consensual em si, apenas possibilitando ao Estado participar de procedimentos de mediação e conciliação. Existe a necessidade, portanto, de que cada ente federativo regulamente e detalhe a atuação consensual e não litigiosa no seu campo administrativo.

O próprio CPC prevê, em seu art. 174, a criação de câmaras de mediação e conciliação no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. No mesmo sentido, foi editada a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, a qual “dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública”. Conseqüentemente, alguns entes federativos editaram atos normativos ou criaram estruturas administrativas para lidar com essa nova perspectiva da gestão de litígios.

É preciso dizer que a política pública envolvendo a atuação litigiosa não perpassa apenas a questão do acordo em si (consensualidade *stricto sensu*), mas envolve também redução da litigiosidade em sentido amplo. A construção de uma política pública que resolva a questão do acesso à jurisdição e amenize os gargalos do Poder Judiciário perpassa uma questão comportamental dos representantes do Estado, que não se resume à modificação normativa, mas, sim, exige uma atuação eficiente e cooperativa entre órgãos públicos para repensar o papel do Estado na condução e solução de conflitos.

Essa redução de litígios e atuação consensual nas relações jurídicas das quais o Estado participe possui relação direta com a necessidade de se discutirem instrumentos de cooperação e coordenação, especialmente para viabilizar a fase de implementação da política pública pretendida. Na maioria dos casos, os acordos administrativos e as atuações estratégicas processuais envolvem – no mínimo – dois órgãos administrativos: o órgão de representação do ente federativo (Advocacia da União, Procuradoria dos Estados ou do DF e Procuradoria Municipal) e o órgão ou entidade administrativa responsável pelo cumprimento do acordo. Com a complexidade dos litígios na atualidade, é possível que haja necessidade de interação até mesmo entre uma multiplicidade de órgãos, entidades e autoridades.

É bem verdade que existem hipóteses em que a atuação apenas da advocacia pública será suficiente para viabilizar o cumprimento do acordo ou a adoção da estratégia processual adequada, especialmente quando os

---

<sup>25</sup> PALMA, Juliana Banacorsi de. *Sanção e acordo na administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 303.

encargos são fixados exclusivamente como atribuição destinada ao particular ou quando a matéria for exclusivamente declaratória de direitos. Nesses casos, instrumentos de cooperação e/ou coordenação podem se mostrar desnecessários, haja vista a possibilidade de solução jurídica direta pela advocacia pública.

Não se pode afirmar, contudo, que o número de processos em que a atuação direta é possível seja expressivo. Nas ações de obrigação de fazer ou não fazer, por exemplo, a conduta exigida judicial ou extrajudicialmente diz respeito a outro órgão que não o da advocacia pública. Nas ações que envolvem o Estado como credor ou devedor, da mesma forma, exige-se uma disponibilidade orçamentária que envolve, como regra, a atuação da Secretaria da Fazenda ou do Planejamento.

De um lado, a participação do gestor público na solução do conflito se mostra necessária por diversos fatores, dentre eles para fins de indicação das possibilidades da estrutura administrativa de suportar o encargo fixado na estratégia processual. De outro lado, a participação da advocacia pública no procedimento é inafastável: primeiro porque a Constituição lhe atribuiu a função de advocacia de Estado, como defensor também da legalidade dos atos administrativos e como viabilizador de políticas públicas;<sup>26</sup> segundo porque a formalização e a atuação processual definitiva dependem da ação do advogado público responsável pela condução do litígio.

Sabendo-se disso, é importante que os arranjos institucionais de redução de litigiosidade levem em consideração a necessidade de cooperação e/ou coordenação entre os órgãos e/ou entidades administrativas com os órgãos de representação (advocacia pública), sob pena de resultar em problemas na sua implementação, especialmente no cumprimento dos encargos destinados ao Estado.

No âmbito dos entes federativos, percebe-se que a União já criou a sua câmara de conciliação e mediação e vem criando arranjos institucionais para o plano federal com o objetivo de reduzir a sua litigiosidade, considerando ainda que os seus litígios tramitam no âmbito de uma justiça especializada (Justiça Federal). Os municípios, por outro lado, ainda se encontram em fase muito inicial de mudança comportamental, seja pela

<sup>26</sup> A Advocacia de Estado, ante sua hodierna configuração orgânica, exerce o controle interno da Administração, eis que é um órgão do poder executivo, com exceção dos Estados que lhe conferem autonomia administrativa e financeira. Todavia, deveria ser entendida como um ente que exerce o controle externo da Administração, justamente por ser uma função essencial à justiça, ao lado da Defensoria e do Ministério Público, ao qual, *data venia* alguns autores chegam defender se tratar de um quarto poder (BERLANDI, Victor Cesar. Advocacia de Estado ou de Governo? Reflexões sobre a advocacia dos interesses públicos constitucionalmente acometidos à administração do Estado. *Revista da AGU*, v. 14, n. 3, p. 231-260, jul./set. 2015, p. 234).

inexistência de procuradorias municipais em muitos desses entes federativos, seja pela menor quantidade de litígios em que estão envolvidos ou mesmo por qualquer outro motivo relacionado. O fato é que os municípios possuem poucas iniciativas para redução de litigiosidade, e uma pesquisa pormenorizada seria de extrema dificuldade, tendo em vista o alto número de entes existentes.<sup>27</sup>

Por isso, realizamos dois levantamentos preliminares de informações.

O primeiro se deu sobre a atuação das procuradorias estaduais antes e após a edição do CPC e da Lei nº 13.140/15, considerando este momento como marco de alteração normativa em prol da consensualidade e da redução de litigiosidade. O objetivo foi verificar se foram criados arranjos institucionais que preveem a relação cooperativa ou coordenativa entre órgãos e entidades administrativas.

Inicialmente, foi enviado ofício a todas as procuradorias estaduais contendo um questionário com perguntas sobre a atuação consensual e também no campo da redução de litigiosidade. Solicitaram-se, ademais, números sobre a quantidade de acordos realizados, recursos e dispensas recursais. Apenas algumas procuradorias responderam, mas já se permite ter uma noção geral para fins do presente estudo.

Dentre os estados que responderam, interessante observar as indicações da Procuradoria Estadual do Rio Grande do Sul, um dos pioneiros na instalação da câmara de conciliação e mediação em conflitos administrativos. Naquele órgão, os procuradores do estado podem realizar acordos com base na Lei Complementar Estadual nº 11.742/2002 e Lei Estadual nº 14.794/2015, mas não há fixação de parâmetros pormenorizados com hipóteses de realização. De acordo com informações do sistema interno da referida procuradoria, foram realizados 36.901 acordos desde 2013.

A câmara de conciliação e mediação na PGE-RS foi criada por meio da Lei Estadual nº 14.794/2015, regulamentada por meio da Resolução PGE nº 112/2016, estando em funcionamento desde 15.02.2016, não havendo matérias predefinidas a serem submetidas ao órgão. Apesar disso, as informações da procuradoria relatam que matérias como execução fiscal e fornecimento de medicamentos não são matérias tipicamente enfrentadas

---

<sup>27</sup> Como destaca Luciana Moessa: "A insuficiência das previsões normativas existentes se insere, assim, num quadro de inércia institucional, em que existe grande receio de assunção de responsabilidade em nível pessoal pela celebração de acordos – e nenhuma cobrança pela omissão em realizá-los quando era o caso de realizar o acordo e evitar assim a realização de trabalhos e despesas adicionais desnecessárias para o erário" (SOUZA, Luciana Moessa. *Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos: negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. p. 160).

na câmara. A câmara é composta de um procurador do estado apenas, mas existem 17 procuradores credenciados para atuação no centro como mediadores e conciliadores. Relata-se ainda que, em quase dois anos de funcionamento, foram realizados mais de vinte acordos, com um número bem expressivo de atendimentos e casos em andamento, mas não foram prestadas informações sobre números consolidados.

Quanto à litigiosidade, a PGE-RS informa que foram protocolados 340.929 recursos, enquanto foram registradas 219.143 dispensas recursais, números estes referentes ao período de 2013 até o final de 2018. Existem inúmeras portarias tratando do assunto da dispensa recursal que detalham os parâmetros para atuação não litigiosa do procurador.

Em outra resposta interessante, a PGE de Pernambuco relatou que a disciplina acerca da realização de transações e de dispensa de ações, recursos, desistência etc. encontra-se na Lei Complementar nº 105, de 20 de dezembro de 2007, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 32.549, de 28 de outubro de 2008, disciplinando as ações de “dispensa de propositura ou desistência de ações judiciais e recursos, transação, adjudicação de bens móveis e imóveis, compensação de créditos inscritos em precatório e requisições de pequeno valor (RPV)”.<sup>28</sup>

Na PGE de Pernambuco, os acordos são firmados pelo procurador-geral do estado, após parecer, após ouvido o dirigente do órgão ou entidade estadual relacionado na demanda, considerando ainda o interesse público e a conveniência administrativa. Essa previsão, contida no art. 3º da LC Estadual nº 105/2007, é um exemplo claro da necessidade de cooperação ou coordenação necessária para efetividade do acordo realizado pelo estado.

Analisando os atos normativos, percebe-se que o campo de atuação da PGE-PE é abrangente, não havendo limitações quanto à matéria ou valor para fins de firmação do acordo, especialmente em litígios que não envolvem valores. No entanto, percebe-se a existência de regulamentação, com parâmetros bem definidos, no âmbito das regulamentações infralegais, para litígios que envolvam o pagamento ou recebimento de valores pelo estado de Pernambuco. O procurador, na disciplina daquele estado,

<sup>28</sup> Interessante observar que a LC Estadual nº 105/2007 restringe as transações em matéria tributária, que não podem acarretar dispensa de tributo devido, nem de multa, juros e demais acréscimos, exceto se atenderem às seguintes condições: (1) o litígio envolver matéria em confronto com súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior, e desfavorável à Fazenda Pública; (2) houver renúncia, por parte do sujeito passivo da obrigação tributária, a eventual direito a verbas de sucumbência, compreendendo os honorários advocatícios, que deve ser formalizada pelo advogado titular da verba, bem como às custas e demais ônus processuais.

não possui liberdade absoluta para firmar os acordos, vinculando-se diretamente à atuação do procurador-geral.

Até o presente momento, não houve edição de lei estadual prevendo a criação da câmara de conciliação e mediação prevista no art. 173 do CPC. No entanto, existe uma mesa de negociação permanente com devedores no caso de débitos tributários, sob responsabilidade do Núcleo de Dívida Ativa da Procuradoria da Fazenda, vinculada à Procuradoria-Geral do Estado. A PGE de Pernambuco não possui um sistema de controle quanto ao número de acordos realizados, o que a impediu de apresentar números quanto aos acordos realizados.

Quanto à litigiosidade, por outro lado, o referido órgão apresentou o número de acordos realizados. Quanto ao número de recursos protocolados (60.584), percebe-se uma manutenção do ano de 2013 a 2018, mesmo após a edição do novo CPC. Por outro lado, quanto à dispensa de recursos deferida (47.224), houve um aumento nos últimos anos, especialmente em 2017. A PGE de Pernambuco, apesar de não ter criado e implantado a sua câmara de conciliação e mediação, declarou que vem adotando medidas para incentivar a atuação consensual e não litigiosa dos procuradores.

Na PGE do Pará, a Lei Complementar Estadual nº 41/2002 autoriza a realização de acordos judiciais até 50.000 (cinquenta mil) unidades fiscais, exceto nas causas tributárias. Não houve informação quanto ao número de acordos realizados, motivo pelo qual não foi apresentada planilha pelo referido órgão. A câmara de conciliação e mediação, até o presente momento, não foi instalada.<sup>29</sup>

No que concerne à redução de litigiosidade, existem a Lei Complementar Estadual nº 41/2002 e a Lei Estadual nº 7.772/2013, além da Ordem de Serviço 001/2017, autorizando a dispensa de recurso já protocolado, com parâmetros fixados internamente. Não existem, contudo, dados sobre a quantidade de recursos e dispensas recursais.

Em um dos cenários de arranjos institucionais criados pelos estados, a Procuradoria-Geral do Estado de Goiás iniciou sua estruturação com a Lei Complementar nº 144, de 24 de julho de 2018, que “institui a Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Estadual (CCMA), estabelece medidas para a redução da litigiosidade no âmbito administrativo e perante o Poder Judiciário e promove modificações na Lei Complementar nº 58, de 4 de julho de 2006”.

<sup>29</sup> Importante destacar que existe uma câmara estadual de conciliação especificamente criada para pagamento de precatórios do estado do Pará, mas que é submetida à coordenação de precatórios do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (Lei Estadual nº 7.482/2010).

A câmara é composta por procuradores do estado, procuradores da Assembleia Legislativa e advogados regularmente inscritos na OAB-GO, os quais integrarão as listas abertas públicas para escolha das respectivas comissões, sendo estas compostas sempre em número ímpar maior ou igual a 3 (três) integrantes, podendo ser assessorados por servidores efetivos, de acordo com a necessidade do serviço, mediante designação do procurador-geral do estado (art. 13).

Interessante observar que a referida lei complementar também previu um capítulo para redução de litigiosidade, inserir disposições sobre a realização de acordos e sobre a atuação não litigiosa (artigos 29 a 32). A única disposição acerca da cooperação e/ou coordenação entre órgãos e entidades administrativas junto à Procuradoria-Geral é o art. 35, o qual prevê a possibilidade de a PGE e a Secretaria da Fazenda celebrarem termo de cooperação com os demais órgãos e entidades do Estado, com a finalidade de garantir previsão orçamentária para cumprir as obrigações decorrentes dos termos de conciliação, mediação e sentença arbitral.

Analisando o conjunto de respostas encaminhadas, algumas conclusões interessantes podem ser percebidas:

- a) todas as procuradorias informaram que não é costume a inclusão de cláusula compromissória de arbitragem em contratos administrativos firmados;
- b) a matéria tributária, como regra, é excluída do âmbito de incidência da liberdade na firmação de acordos, em que pese a execução fiscal (procedimento utilizado para execução de créditos tributários e não tributários) ser o procedimento com maior taxa de congestionamento no âmbito do Poder Judiciário;
- c) até o presente momento, mesmo com a edição do CPC e a sua previsão contida no art. 174, nem todas as procuradorias criaram câmaras de mediação e conciliação, mesmo já tendo inserido na pauta atos normativos para redução de litigiosidade;
- d) dentre os órgãos que responderam, apenas as PGEs de Pernambuco e de Goiás (este último de forma facultativa) possuem uma determinação de relacionamento entre o órgão de representação e a entidade estadual relacionada na demanda. As demais apenas regulam a atuação do procurador do estado, sem previsão de instrumentos para cumprimento das transações por meio de instrumentos de cooperação e/ou coordenação.

Observa-se, portanto, que a mera alteração normativa não é suficiente para construir um arranjo institucional suficiente ao atingimento dos resultados esperados. Apesar da aprovação do CPC e da Lei nº 13.140,

poucos estados criaram as suas respectivas câmaras de mediação e conciliação e praticamente não existe previsão de instrumentos de cooperação e/ou coordenação.

Uma política pública que objetive reduzir os números de litigiosidade, portanto, deve avançar além da mera previsão normativa. É preciso, inclusive, trabalhar a questão comportamental dos agentes públicos, estabelecendo arranjos institucionais favoráveis a uma atuação não litigiosa, mas responsiva, de todos os envolvidos.

Nesse mesmo sentido, formulamos um segundo levantamento de dados a partir de um questionário entre os procuradores do estado de Goiás em exercício no ano de 2018. A ideia era aferir declarações dos representantes estatais a partir do advento da nova Lei Complementar Estadual nº 144/2018 que havia estabelecido a criação da câmara de conciliação, mediação e arbitragem, bem como instituído medidas de redução de litigiosidade, como parte da política pública.

O referido questionário apontou alguns resultados interessantes sobre o comportamento dos advogados públicos.

Sobre consensualidade, podemos observar os resultados abaixo:

- de um total de 87 respostas, apenas 57 dos procuradores (65,5%) responderam que realizaram acordos no exercício da função de procurador do estado, e apenas 11 (18,6%) fizeram 20 ou mais acordos;
- de um total de 85 respostas, 41 procuradores (48,2%) declararam que possuem uma visão de que a postura da Procuradoria-Geral do Estado na atuação consensual (realização de acordos) é fraca e que os procuradores não possuem hábito de fazer acordo;
- de um total de 87 respostas, 48 procuradores (55,2%) declararam que, antes da Lei Complementar nº 144/2018, se sentiam *inseguros* para fazer acordos (realizando-os apenas esporadicamente e mediante prévia autorização do procurador-geral do estado), sendo que 13 procuradores (14,9%) declararam que não sentiam segurança alguma em realizar acordos. Apenas 12 procuradores (13,8%) se declararam seguros para fazer acordos;
- de um total de 88 respostas, 32 procuradores declararam que, após a edição da Lei Complementar nº 144/2018, continuam inseguros para fazer acordos, realizando-os apenas se houver um ato normativo com parâmetros predefinidos. O índice de procuradores seguros subiu para 29 procuradores (33%), mas ainda continua prevalecendo a maioria com insegurança. É importante destacar que três procuradores declararam que não realizam acordos mesmo com a Lei Complementar nº 144/2018;

- de um total de 88 respostas, 42 procuradores (47,7%) declararam que não sentiram diferença na sua forma de atuação após a edição do novo CPC, Lei nº 13.140/2015 e LC nº 144/2015, sendo que 22 procuradores (25%) declararam ser incapazes de opinar. Apenas 24 procuradores (27,3%) declararam que sentiram alteração na forma de atuar após os atos normativos.<sup>30</sup>

Sobre as medidas de redução de litigiosidades, o questionário permitiu aferir os seguintes apontamentos:

- de 88 respostas, 41 procuradores (46,6%) declararam que já deixaram de contestar uma ação no exercício das suas funções. Por outro lado, 39 procuradores (44,3%) declararam que nunca deixaram de contestar, e apenas oito procuradores (9,1%) declararam que não se recordam no momento do questionário;
- de 88 respostas, 82 procuradores (93,2%) já deixaram de recorrer em uma ação no exercício das suas funções, sendo que apenas cinco procuradores (5,7%) declararam que não recorreram e 1 (1,1%) declarou que não se recorda;
- de 88 respostas, 40 procuradores (45,5%) declararam que nunca desistiram de recurso interposto no exercício regular das funções, enquanto 37 procuradores (42%) declararam que já desistiram, e 11 (12,5%) declararam que não se recordam;
- de 88 respostas, 39 procuradores (44,3%) declararam atribuir um grau de litigiosidade “alto” à atuação da PGE, enquanto 21 procuradores (23,9%) declararam ser um grau “muito alto”, e 15 procuradores (17%) declararam atribuir um grau “excessivo”. Apenas nove procuradores (10,2%) entenderam haver um grau médio, e 4 procuradores (4,5%), um grau baixo;
- de 86 respostas sobre o impacto da LC nº 144/2018 na redução de litigiosidade, 47 procuradores (54,7%) declararam possuir um grau “médio” de segurança para deixar de contestar, recorrer ou desistir de recurso interposto (esporadicamente fazem, mas sem segurança e com receio de responsabilização), enquanto oito procuradores (9,3%) declararam um grau “baixo” de segurança (com preferência para recorrer em todas as hipóteses). Por outro lado, 31 procuradores (36%) declararam um grau “alto” de segurança (quando necessário, deixam de agir, sem qualquer receio);

<sup>30</sup> É importante destacar que, durante o levantamento, permitimos também a formulação de comentários sobre consensualidade, sendo formuladas 21 observações pelos participantes. Delas, oito observações salientaram a necessidade de balizas e orientações, sendo que os demais afirmaram a necessidade de mudança não apenas da norma, mas também da cultura na realização de acordos pelos agentes públicos.

- de 88 respostas, 58 procuradores (65,9%) declararam a necessidade de mais parâmetros normativos para deixar de contestar, recorrer ou desistir de recurso interposto. Por outro lado, 22 procuradores (25%) declararam não haver necessidade, e oito procuradores (9,1%) declararam não ter condições de opinar.<sup>31</sup>

O questionário revelou que a aprovação dos atos normativos (CPC, Lei nº 13.140 e LC Estadual nº 144) não foi suficiente para impactar, de forma efetiva, o pensamento acerca da segurança dos procuradores para adotar posturas não consensuais. Apesar de haver alguma alteração numérica, não é possível dizer que os dados apontam para uma modificação efetiva na forma de pensar dos procuradores.

Esses números permitem inferir que a atuação dos órgãos públicos na construção de uma política pública que objetive efetivamente a redução de litigiosidade e o aumento da consensualidade ainda está em fase inicial e não impacta ainda a ponto de gerar uma mudança comportamental dos agentes públicos. Em que pese isso, foram adotadas iniciativas importantes no âmbito normativo, que podem gerar alterações na forma de pensar em longo prazo, o que dependerá da avaliação das políticas públicas.<sup>32</sup>

## 5 Conclusão

A redução de litigiosidade e o aumento da consensualidade no âmbito da administração pública geraram um cenário de modificação normativa favorável à criação de um arranjo institucional efetivo, porém dependente de relações de cooperação e coordenação entre o órgão de representação e os órgãos e entidades administrativos envolvidos no conflito. É possível perceber que a mera edição de atos normativos não é suficiente para modificar o impacto nos números do Poder Judiciário e desfazer os gargalos que impedem a prestação jurisdicional com qualidade.

A formulação e implementação de políticas públicas que objetivem a redução de litigiosidade, portanto, devem levar em consideração instrumentos de gestão interorganizacional, bem como medidas de incentivo

<sup>31</sup> Foram formuladas 26 observações pelos participantes; destas, 19 solicitaram modificação de cultura no âmbito interno da procuradoria e a necessidade de garantir maior segurança aos procuradores.

<sup>32</sup> Não obstante seja inegável o impacto da utilização dos meios consensuais na redução do prazo para solução da controvérsia, é oportuno salientar também, desde logo, que uma das maiores vantagens de se viabilizar o caminho consensual é o fato de permitir que as partes envolvidas construam uma solução efetivamente compatível com seus legítimos interesses e necessidades [...] (SOUZA, Luciane Moessa. *Mediação de conflitos coletivos: a aplicação dos meios consensuais à solução de controvérsias que envolvem políticas públicas de concretização de direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. p. 44).

comportamental aos agentes públicos. O êxito no cumprimento dos acordos, especialmente aqueles que envolvam encargos que tenham o estado como destinatário, dependerá – em muitos casos – do relacionamento entre as estruturas administrativas internas.

Observou-se, porém, que os primeiros arranjos criados sobre o assunto, nos poucos estados que tiveram a iniciativa de instituir instrumentos de redução de litigiosidade, não estabeleceram medidas de cooperação e/ou coordenação obrigatórias para cumprimento dos acordos, sendo que apenas dois estados (Pernambuco e Goiás) declararam previsão facultativa de relacionamento interorganizacional.

Recebido em: 28.01.19.

Aprovado em: 14.06.19.

### **Institutional arrangements for litigation reduction and inter-organizational management instruments addressed to results**

**Abstract:** This article analyzes the relations of cooperation and coordination between public agencies and entities as a prerequisite for the effectiveness of a public policy of reduction of litigiousness and increase of consensuality in the scope of Public Administration, given the sectorial division of matters (finance, planning, public advocacy, etc.) and, on the other side, the need for a joint response in conflict management. The objective of the study is to verify if the institutional arrangements in the State depend directly on an integrative public policy among the administrative structures to present results that impact the numbers of litigiousness before the Judiciary. First, the insertion of the discourse in the Public Administration agenda will be faced, going through the normative and institutional structures created to materialize this new agenda and, in the end, coming to address the limitations to the behavior modification of the public agents. The methodology is based on a bibliographical analysis and a study of data collected from the main states that have public policy initiatives on the subject, obtained through the system of access to information and diligences promoted by the author of the article.

**Keywords:** Administrative consensuality. Consensual public policy. Cooperation. Public agencies. Effectiveness.

### **Referências**

AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. v. 1. Coimbra: Almedina, 2012.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação. *Revista de Sociologia Política*, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARAÚJO, Nadja. *Transação tributária*: possibilidade de consenso na obrigação imposta. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

BARRA, Rodolfo Carlos; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Administración pública consensual: una análisis entre el modelo burocrático y responsable (“gerencial”). *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 114, p. 473-496, 2017, p. 494.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, v. 3, n. 1, mar. 2002.

BERLANDI, Victor Cesar. Advocacia de Estado ou de Governo? Reflexões sobre a advocacia dos interesses públicos constitucionalmente acometidos à administração do Estado. *Revista da AGU*, v. 14, n. 3, p. 231-260, jul./set. 2015.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. *Revista de Sociologia Política*, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Justiça em Números*: Ano 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383ff6c3de40c32167.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2019.

FIRMINO, Sandra. Os novos arranjos institucionais na Governança Pública: o caso das Parcerias Público-Privadas. Estudo comparativo entre o sul e o norte da Europa. *Revista da Associação Portuguesa de Sociologia*, n. 2, p. 389-422, abr. 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Estado de direito na Constituição*. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Transação tributária*: introdução à justiça fiscal consensual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

JOHN, Peter. *The three ages of public policy*: theories of policy change and variation reconsidered. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2286711>. Acesso em: 15 jan. 2019.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Um fundamento do regime administrativo*: o princípio da prossecução do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Uma história do Direito Administrativo: passado, presente e novas tendências. *Boletim de Direito Administrativo*, n. 11, p. 1.229-1.247, nov. 2005, p. 1.244.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no Séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 104, p. 303-322, jan./dez. 2009.

OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. *A transação em matéria tributária*. Série Doutrina Tributária v. XVIII. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2015.

O'TOLLER JR., Laurence. J. Relações interorganizacionais no processo de implementação. In: PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon (Org.). *Administração pública: coletânea*. Trad. Sonia Midori Yamamoto e Mirian Oliveira. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

PALMA, Juliana Banacorsi de. *Sanção e acordo na administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2012.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Revista Organizações & Sociedade*, v. 15, n. 46, p. 39-55, jul./set. 2008.

PETERS, Guy. Managing Horizontal Government: the politics of coordination. *Research Paper* n. 21, Canadian Centre for Management Development: 1998.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

RADIN, Beryl A. Os Instrumentos da Gestão Intergovernamental. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.). *Administração Pública: Coletânea*. São Paulo; Brasília: Editora Unesp; ENA, 2010.

SCALABRIN, Felipe. Participação na Administração Pública: rumo à consensualidade e à cidadania ativa. *Revista Estudos Legislativos*, ano 7, n. 7, p. 147-165, 2013, p. 162.

ZAGO, Livia Maria Armentano Koenigstein. *O princípio da impessoalidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

SOUZA, Luciane Moessa. *Mediação de conflitos coletivos: a aplicação dos meios consensuais à solução de controvérsias que envolvem políticas públicas de concretização de direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

SOUZA, Luciane Moessa. *Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos: negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Arranjos institucionais de redução de litigiosidade e instrumentos de gestão interorganizacional direcionados a resultados. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 21, n. 115, p. 103-126, maio/jun. 2019.

---